

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)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 september 1999 en het nader rapport d.d. 18 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 juli 1999, no. 99.003341, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 1999, nr. 99.003341, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september 1999, nr. W03.99 0345/l, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Zienswijzen of bedenkingen?*

*In het wetsvoorstel is ervoor gekozen, de inbreng van de belanghebbenden en eventuele andere deelnemers in de voorbereidingsprocedure aan te duiden als «zienswijzen»; zie de voorgestelde artikelen 3:15, 3:16, 3:18 en 3:44 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Commissie algemene regels van bestuursrecht (hierna: de Commissie) heeft in haar voorontwerp gemotiveerd voorgesteld de aanduiding «bedenkingen» te gebruiken.*

*De Raad van State adviseert het voorstel van de Commissie te volgen. Aan de argumenten van de Commissie (algemeen deel van de toelichting, punt 5.13) kan worden toegevoegd dat het om een meer dan terminologisch verschil gaat. Het presenteren van zienswijzen past bij inspraakprocedures in het algemeen, waarin doorgaans nog geen concreet ontwerp van een besluit zal voorliggen maar het stadium van de ideeënontwikkeling nog aan de orde is. Ook de bestaande artikelen 4:7 en 4:8 Awb, waar wordt gerept van «zienswijze», betreffen een fase in het besluitvormingsproces waarin er in het algemeen nog geen ontwerpbesluit voorhanden zal zijn.*

*In de hier geregelde openbare voorbereidingsprocedure is dat stadium echter al voorbij, en gaat het om de vraag of betrokkenen kunnen instemmen met het voorliggende ontwerp van het besluit; zo niet, dan kan en moet men concreet*

*aangeven waartegen men bezwaar heeft en welke redenen men daarvoor heeft. Alleen dan kunnen het bestuursorgaan en de aanvrager daarop weloverwogen reageren en er rekening mee houden. Alleen dan voldoet de procedure aan de vereisten die moeten worden gesteld wil ze in de plaats kunnen treden van de bezwaarschriftprocedure. Volgens de jurisprudentie brengt een juiste uitleg van de bepalingen van de huidige afdeling 3.5-procedure mee dat aan de bedenkingen eisen moeten worden gesteld, zowel wat de concreetheid ervan betreft als de motivering ervan, willen naar voren gebrachte bezwaren vervolgens in beroep bij de rechter nog aan de orde kunnen komen; een bedenking moet immers een gemotiveerd bezwaar op een bepaald punt inhouden. Hetzelfde geldt voor bedenkingen die kunnen worden ingebracht tegen de mogelijke goedkeuring van een bestemmingsplan. Eén van de functies van de Algemene wet bestuursrecht is, regels en beginselen die uit vaste jurisprudentie voortvloeien te codificeren. In verband daarmee ligt het voor de hand, de uniformering van de openbare voorbereidingsprocedure aan te grijpen om ook de jurisprudentie met betrekking tot de vereisten van concreetheid en motivering die moeten worden gesteld aan bedenkingen, te codificeren en die vereisten thans in de wet neer te leggen. De Raad adviseert de inbreng van betrokkenen in de (uniforme) openbare voorbereidingsprocedure aan te duiden als «bedenkingen» en in artikel 3:15 te bepalen aan welke vereisten bedenkingen moeten voldoen.*

1. De Raad van State adviseert om, overeenkomstig het voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, de inbreng van deelnemers aan de voorbereidingsprocedure aan te duiden als «bedenkingen» in plaats van «zienswijzen». In paragraaf 5.13 van de memorie van toelichting bij het voorontwerp is door vernoemde commissie uiteengezet dat uit praktische overwegingen is gekozen voor de term «bedenkingen». De commissie achtte hierdoor terminologisch het onderscheid beter zichtbaar ten opzichte van de «gewone» voorbereidingsprocedure van afdeling 4.1.2 van de Awb. Als bijkomend argument noemde de commissie het nu ook door de Raad van State naar voren gebrachte argument dat de term «bedenkingen», evenals «bezwaar», duidelijk maakt dat sprake is van een situatie waarin de belanghebbende niet geheel kan instemmen met een (ontwerp-)besluit. De neutrale term «zienswijze» achtte de commissie meer geschikt voor aanduiding van een voorbereidingsprocedure waarin na het nemen van het besluit nog een bezwaarschriftprocedure kan worden gevolgd, hetgeen bij de voorgestelde uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet het geval is.

Op dit punt werd in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp het voorontwerp van de commissie niet gevolgd.

Na heroverweging van het voorstel in het licht van de opmerkingen van de Raad, geven wij ook thans nog de voorkeur aan het hanteren van de term «zienswijzen». In de memorie van toelichting was reeds gewezen op het wetssystematische argument dat door het gebruik van de term «zienswijzen» de terminologie voor de fase van de voorbereiding van besluiten in de Awb wordt geüniformeerd. Het gebruik van verschillende termen voor dezelfde fasen in het besluitvormingsproces werkt onnodig verwarrend. In dit licht kan ook worden gewezen op aanwijzing 57, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is voorgeschreven dat hetzelfde begrip niet met verschillende termen wordt aangeduid. Uit het advies van de Raad kan worden opgemaakt dat de Raad een onderscheid wenst te maken tussen de fase in het besluitvormingsproces waarin er nog geen ontwerp-besluit voorligt en de fase waarin dat wel het geval is. In het eerste geval zou de inbreng van belanghebbenden en eventuele anderen moeten worden aangeduid als «zienswijzen», in het tweede geval als «bedenkingen». Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, wordt echter ook thans reeds veelvuldig de term «zienswijzen» gebruikt voor de fase waarin er een ontwerp-besluit kan voorliggen. De openbare voorbereidingsprocedure uit de huidige afdeling 3.4 van de Awb, waarin de term «zienswijze» wordt gehanteerd, maakt het uitdrukkelijk mogelijk dat het document waarover zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, reeds de vorm aanneemt van een ontwerp-besluit. In de praktijk waarin de huidige afdeling 3.4 wordt toegepast, is dat veelvuldig het geval. Ook in de bijzondere wetgeving zijn voorbeelden te vinden – soms via van toepassingverklaring van afdeling 3.4 Awb – van «zienswijzen» die slechts betrekking kunnen hebben op een concreet ontwerp-besluit of voorstel. Genoemd kunnen worden artikel 22 van de Floraen faunawet, de artikelen 38,

77 en 104 van de Landinrichtingswet, artikel 16 van de Loodsenwet, artikel 20 van de Luchtvaartwet, artikel 12 van de onteigeningswet, artikel 12, tweede lid, van de Tracéwet, artikel 17 van de Waterleidingwet, artikel 34 van de Wegenwet, artikel 14 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, artikel 91 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, artikel 4 van de Wet ziekenhuisvoorzieningen en artikel 5 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Anders dan de Raad menen wij voorts dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wel degelijk elementen in zich kan dragen die het karakter hebben van inspraak. Het is zeer wel denkbaar dat naar aanleiding van een ontwerp-besluit door betrokkenen ideeën kunnen worden aangedragen voor het totstandbrengen van een beter definitief besluit, zonder dat deze ideeën direct hun grondslag vinden in overwegende bezwaren tegen het ontwerp-besluit. Om die reden is in de memorie van toelichting ook her en der de term «inspraak» gehanteerd als equivalent voor de voorbereidingsprocedure en voorziet artikel II van het wetsvoorstel in een zodanige wijziging van de inspraakartikelen uit de Provinciewet en de Gemeentewet dat de daarin bedoelde *inspraak* in beginsel wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit neemt niet weg dat zienswijzen soms de vorm aannemen van concrete bezwaren tegen een ontwerp-besluit, maar noodzakelijk is dat niet. In de memorie van toelichting is er in dit verband op gewezen dat in de praktijk het onderscheid tussen «zienswijzen» en «bedenkingen» moeilijk te maken is. De wens om de voorbereidingsprocedure zoveel mogelijk vormvrij te laten en deze zo min mogelijk te juridificeren, is een belangrijk argument om de voorkeur te geven aan een neutrale term als «zienswijze». Om dezelfde reden achten wij het evenmin aangewezen om in artikel 3:15 nadere eisen te stellen op het punt van de concreetheid en motivering van zienswijzen. De jurisprudentie waar de Raad van State in dit verband kennelijk op doelt, is ontwikkeld in de specifieke gevallen waarin deelname aan de voorbereidingsprocedure een voorwaarde is voor het kunnen instellen van beroep bij de administratieve rechter. Het toepassingsbereik van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal echter aanzienlijk ruimer zijn, zodat codificatie van genoemde jurisprudentie, zo dit al wenselijk en mogelijk zou zijn, tot een onwenselijke juridificering zou leiden.

Gelet op het voorgaande hebben wij het advies van de Raad van State tot aanpassing van de wettekst niet overgenomen. Wel hebben wij in het advies aanleiding gevonden om de uiteenzetting over dit onderwerp in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uit te breiden en van een nadere motivering te voorzien.

## *2. Ter inzage te leggen stukken*

*Het voorgestelde artikel 3:11, vierde lid, Awb bepaalt dat de stukken ter inzage liggen gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, Awb genoemde termijn, dat wil zeggen zes weken vanaf de dag waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.*

*Voor de fase van de beroepstermijn bepaalt artikel 3:44 Awb, in verband met de artikelen 3:11 en 3:12 Awb, dat de stukken ter inzage liggen «die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling» van het besluit. In de toelichting op artikel 3:44, eerste lid, Awb wordt terecht opgemerkt dat in elk geval het dossier dat tijdens de voorbereidingsprocedure ter inzage heeft gelegen, in deze fase ter inzage zal moeten worden gelegd. Naar het oordeel van de Raad vloeit uit artikel 3:47 Awb voort dat ook ter inzage liggen de van belang zijnde stukken die pas na afloop van de termijn van artikel 3:16, eerste lid, Awb beschikbaar komen.*

*De Raad adviseert daarop te wijzen in de toelichting op artikel 3:44 Awb.*

2. Het advies van de Raad van State om er in de toelichting bij artikel 3:44 op te wijzen dat ook de na het verstrijken van de inspraaktermijn beschikbaar komende stukken ter inzage moeten worden gelegd, is overgenomen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C). Daarbij gaan wij ervan uit dat de Raad met het door hem genoemde artikel 3:47 Awb kennelijk doelt op artikel 3:44.

### *3. Kosten bestuurlijke voorprocedure*

*De Raad verwijst naar punt 7 van het advies dat hij heden onder no. W03.99.0326/1 heeft uitgebracht over het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de kosten van bezwaar en administratief beroep (kosten bestuurlijke voorprocedures).*

3. Voor een reactie op het voorstel van de Raad van State om in de Awb een voorziening op te nemen voor de vergoeding van kosten die door een deelnemer aan de openbare voorbereidingsprocedure zijn gemaakt, verwijzen wij naar punt 7 van het nader rapport inzake het wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures, dat U heden eveneens wordt voorgelegd.

Aan het slot van paragraaf 3 van het algemeen deel van de de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is een verwijzing opgenomen naar de beschouwingen over dit onderwerp in het nader rapport en de memorie van toelichting inzake het wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt met uitzondering van die onder het eerste, tweede en laatste streepje.

Het voorstel onder het eerste streepje is niet overgenomen, aangezien het adjectief «uniforme» het in het regeerakkoord neergelegde uitgangspunt onderstreept dat de nieuwe openbare voorbereidingsprocedure in beginsel moet gelden voor alle gevallen waarin in de wetgeving de gelegenheid wordt geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerp-besluiten. Evenmin zijn de voorstellen onder het tweede streepje overgenomen. De aanvrager kan onder omstandigheden inderdaad een derde-belanghebbende zijn, in die zin dat het besluit niet tot de aanvrager is gericht. Dat is bijvoorbeeld het geval als een wijzigings- of intrekkingbesluit wordt genomen op verzoek van een ander dan degene tot wie het wijzigings- of intrekkingbesluit is gericht. Voor zulke gevallen is in artikel 3:15 de zinsnede «onder wie begrepen de aanvrager» bedoeld. Het door de Raad voorgestelde nieuwe tweede lid regelt materieel hetzelfde, maar heeft als bezwaar dat de wettekst onnodig wordt verlengd met een extra artikellid, dat de verhouding tussen het voorgestelde tweede en derde lid vragen kan oproepen en dat de beoogde harmonisatie ten opzichte van de formulering van artikel 3:41, eerste lid, Awb daardoor teniet wordt gedaan.

De door de Raad onder het laatste streepje voorgestelde toevoeging is niet overgenomen, omdat het desbetreffende onderdeel van de memorie van toelichting slechts een beschrijving beoogt te geven van de procedure zoals deze in de nieuwe afdeling 3.4 is neergelegd. De eventuele toepasselijkheid van bepalingen in bijzondere wetten wordt daar niet besproken en is een aangelegenheid die in het kader van de aanpassingswetgeving zal worden gezien. Tenslotte heeft de opmerking onder het vijfde streepje tevens geleid tot enkele redactionele aanpassingen in artikel IV (vervanging van «artikel I» door «deze wet»).

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting nog enige recente jurisprudentie te vermelden en daarin enkele actualiseringen van ondergeschikte aard aan te brengen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 september 1999, no. W03.99.0345/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A, in het opschrift van afdeling 3.4, «Uniforme openbare voorbereidingsprocedure» vervangen door: Openbare voorbereidingsprocedure.
- In artikel I, onderdeel A, in artikel 3:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), «voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager» – nu de aanvrager een derde-belanghebbende kan zijn – vervangen door: hun het ontwerp toe voorafgaand aan de terinzagelegging. Voorts – onder vernummering van het tweede lid tot derde lid – een nieuw tweede lid invoegen, luidende: Indien het een besluit op aanvraag betreft, zendt het bestuursorgaan het ontwerp toe aan de aanvrager voorafgaand aan de terinzagelegging.
- In artikel I, onderdeel C, in artikel 3:44, tweede lid, onder d, Awb «mededeling» steeds vervangen door: toezending.
- In artikel IV, derde lid, «Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht» vervangen door: Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals dit luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.
- Artikel V, mede gelet op aanwijzing 180 (model A) van de Aanwijzingen voor de regelgeving, vervangen door: Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip met uitzondering van de artikelen II en III, die in werking treden met ingang van een jaar na het in dit koninklijk besluit bepaalde tijdstip.
- In paragraaf 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting worden in de derde alinea, vierde volzin, gesproken over «uitzonderingen, genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur». Daaraan toevoegen een verwijzing naar vergelijkbare bepalingen in bijzondere wetten, zoals artikel 19.3 van de Wet milieubeheer.