

Vergaderjaar 2007–2008

30 980

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2007

Wij hebben met genoeg kennis genomen van het verslag over dit wetsvoorstel. Het verheugt ons dat alle fracties de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven. Wij beseffen echter, dat er bij de verschillende fracties nog de nodige vragen over en kanttekeningen bij het wetsvoorstel leven. Wij zullen hierna proberen, deze vragen en kanttekeningen zo goed mogelijk te beantwoorden. Wij volgen daarbij zoveel mogelijk de indeling van het verslag.

1. Inleiding

De leden van de **PvdA-fractie** maken zich zorgen over de naleving van de in het wetsvoorstel opgenomen informatieverplichting, nu dit «slechts» een inspanningsverplichting is. Zij vragen of het toch niet beter zou zijn om op dit punt een resultaatverplichting op te nemen. Wij delen deze zorgen maar zeer gedeeltelijk. Zoals in paragraaf 6 van de memorie van toelichting is uiteengezet, spannen veel bestuursorganen zich ook nu al in om burgers en bedrijven zo goed mogelijk te informeren over de voorvoorgenomen activiteiten benodigde besluiten. De websites www.overheid.nl en www.bedrijvenloket.nl spelen daarbij een belangrijke rol.

Wij erkennen niettemin, dat er ook nog bestuursorganen zijn die in dit opzicht achterblijven. Wij verwachten echter, dat dit een tijdelijk probleem zal zijn. Klantgerichtheid en serviceverlening zijn de laatste tien jaar ook voor de overheid richtinggevende noties geworden. Bestuursorganen die in dat opzicht achterblijven, zullen dit niet kunnen volhouden, omdat dit in de hedendaagse samenleving niet meer wordt geaccepteerd en zij daarop dus ook door vertegenwoordigende organen en maatschappelijke organisaties zullen worden aangesproken. De positie van deze vertegenwoordigende organen en maatschappelijke organisaties wordt versterkt als zij het bestuur op een wettelijke inspanningsverplichting kunnen wijzen. Aan het omzetten van de voorgestelde inspanningsverplichting in een wettelijke resultaatverplichting kleven intussen belangrijke bezwaren. Het eerste bezwaar is, dat een voorziening die bedoeld is om te bereiken dat bestuursorganen hun kennis snel en zonder formaliteiten met aanvragers delen, ineens een heel ander karakter zou krijgen en daarmee eigenlijk een ander type oplossing vergt. Wij wijzen erop dat het wetsvoorstel de

informatieverplichting oplegt aan elk bestuursorgaan waartoe een aanvrager zich eventueel kan wenden. Bij een inspanningsverplichting zoals wordt beoogd, is dat goed mogelijk, omdat niet meer gevraagd wordt dan de al bij het bestuursorgaan aanwezige kennis met de aanvrager te delen en daar soms nog wat gegevens aan toe te voegen, zoals bijvoorbeeld adressen. Wanneer de wet zou vergen dat bestuursorganen uitputtend moeten zijn in hun informatievoorziening, dan betekent dit dat elk van de betrokken bestuursorganen bij elke aanvraag een onderzoek zou moeten instellen naar de precieze voornemens van de aanvrager, ook op andere terreinen dan waar zijn bevoegdheid op ziet, en naar de daarvoor op dat moment geldende regels en uitzonderingen. Een antwoord zouden zij pas kunnen geven op basis van een dergelijk onderzoek. Dat zou niet alleen tamelijk tijdrovend en bewerkelijk worden, zowel voor de betrokken bestuursorganen als voor de aanvragers zelf, maar het zou bovendien nogal inefficiënt zijn om een dergelijke verplichting op elk bestuursorgaan afzonderlijk te leggen. Waar we zoiets echt zouden willen, zou dat een organisatorische voorziening vergen met het karakter van een centraal dienstverlenend informatiepunt, zoals nu wordt ontwikkeld voor aanbieders van diensten op grond van de Europese dienstenrichtlijn. Daarin kan dus niet worden voorzien met een simpele wetswijziging. Daar komt bij, dat niet duidelijk is welke sanctie op het niet naleven van zo'n resultaatverplichting zou kunnen staan. Stel dat een gemeente verzuimt een ondernemer mede te delen dat voor de verbouwing van het pand waarin hij een horeca-inrichting wil vestigen ook een vergunning krachtens de Monumentenwet, of – bijvoorbeeld voor een terras aan het water – een vergunning van het waterschap is vereist. In dat geval is de gemeente ongetwijfeld in gebreke, maar de sanctie daarop kan niet zijn dat een onvervangbaar monument wordt opgeofferd of dat het bestuur van het waterschap ineens van zijn bevoegdheden op het gebied van het waterbeheer is beroofd. De enige sanctie die dan overblijft, is aansprakelijkheid van de gemeente. Maar op langdurige procedures over schadevergoeding zit doorgaans noch de ondernemer, noch de gemeente te wachten. Als vaststaat dat de Monumentenwet aanpassing van het ondernemingsplan vergt, of dat nog een vergunning van het waterschap nodig is, zal de ondernemer zijn energie doorgaans liever daarin steken. Dit gezegd zijnde, zij er op gewezen, dat het gegeven dat het om een inspanningsverplichting gaat, niet betekent dat de overheid nimmer aansprakelijk kan zijn. Het betekent slechts, dat het enkele feit dat de informatie niet volledig is geweest, niet tot aansprakelijkheid kan leiden. Maar in evidente gevallen – als het bestuursorgaan verzuimd heeft informatie te verstrekken die bij ieder redelijk handelend bestuursorgaan bekend had moeten zijn – kan het bestuursorgaan wel degelijk aansprakelijk zijn. Tenslotte wijzen wij er op, dat aan het slot van de vraag van deze leden sprake is van een misverstand. Zij koppelen de informatieverplichting aan een verplichting voor het bestuursorgaan om desgevraagd de coördinatie-regeling toe te passen. Dat is onjuist. De informatieverplichting geldt ook als een bestuursorgaan er in bijzondere gevallen voor kiest om de coördinatie-regeling, ondanks een verzoek daartoe, niet toe te passen. De leden van de PvdA-fractie refereren aan het oorspronkelijke voorstel, waarin aanvragers bestuursorganen (van dezelfde bestuurslaag) zouden kunnen verplichten om desgevraagd de coördinatie-regeling toe te passen. Wij wijzen erop dat in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp deze mogelijkheid slechts betrekking had op gevallen waarin het uitsluitend ging om aanvragen om besluiten van bestuursorganen die tot dezelfde bestuurslaag behoren. De Raad van State wees op de risico's van zo'n categorische plicht tot coördinatie op verzoek, gezien de diversiteit van deze «gedwongen» samenwerkingsverbanden op rijksniveau (verschillende ministers, zelfstandige bestuursorganen e.d.). Verder geldt ook voor besluiten van één bestuurslaag dat coördinatie niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen doelmatig is. Om die redenen is in het ingediende voorstel

van zo'n regeling afgezien. De suggestie van de Raad van State om in plaats daarvan een verplichting tot coördinatie op te nemen «tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten», hebben wij niet overgenomen. Een algemene verplichting tot coördinatie op het abstractieniveau van de Awb zou de regeling te zeer compliceren. Het zou dan – zoals overigens ook het advies van de Raad van State naar voren komt – onvermijdelijk zijn om een uitzondering te maken voor bijzondere gevallen. De Raad van State wees er al op dat in zo'n stelsel ook zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid om tegen een weigering om de coördinatieregeling te volgen rechtsmiddelen aan te wenden. Dit zou onvermijdelijk lijden tot geschillen over de vraag of de coördinatieregeling nu wel of niet had moeten worden toegepast, met alle vertraging vandien. Wij willen nu juist tot elke prijs voorkomen dat de besluitvorming verzandt in procedures over procedures. Anders dan de leden van de PvdA-fractie menen wij dat deze nadelen van een systeem van een – in beginsel – verplichte coördinatie zwaarwegend zijn. Hoewel de gedachte van verplichte coördinatie op het eerste gezicht sympathiek oogt, menen wij dat met een algemene verplichting in de Awb uiteindelijk het paard achter de wagen wordt gespannen. Het nu gekozen stelsel maakt het overigens mogelijk dat de bijzondere wetgever voor bepaalde regelmatig voorkomende combinaties van besluiten het bestuur tot coördinatie verplicht (zie art. 3:21, eerste lid, onder a). De bijzondere wetgever kan de gevolgen daarvan beter overzien, omdat hij concreet voor ogen kan hebben om welke besluiten het gaat.

De leden van de **SP-fractie** stellen, dat de voorgestelde regeling geen afbreuk mag doen aan de belangen van andere belanghebbenden dan de aanvrager. Wij zijn het daar geheel mee eens. Het wetsvoorstel laat de positie van deze derden dan ook geheel onverlet. Sterker nog, in veel gevallen zal het de positie van derden versterken. Indien immers voor één van de samenhangende besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt, geldt die krachtens dit wetsvoorstel voor alle samenhangende besluiten. Dit betekent dat het bestuursorgaan ook voor besluiten waarvoor dit normaal niet geldt, een ontwerpbesluit ter inzage moet leggen en de gelegenheid tot inspraak moet bieden. En als tegen één van de besluiten beroep in twee instanties openstaat, geldt dat voor alle besluiten, met inbegrip van de besluiten waartegen normaliter slechts beroep in één instantie openstaat. Het enige nadeel dat derden kunnen ondervinden, is dat door toepasselijkheid van de openbare voorbereidingsprocedure de bezwaarschriftprocedure komt te vervallen. Maar dit nadeel wordt volledig gecompenseerd door de mogelijkheid om in de openbare voorbereidingsprocedure zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren te brengen.

De leden van de **VVD-fractie** vragen naar de resultaten van de in de memorie van toelichting genoemde toetsing van nut en noodzaak van bestaande vergunningstelsels. Voor de vergunningstelsels van het Rijk en vergunningstelsels voortvloeiend uit modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn deze resultaten door de minister van Economische Zaken aan de Kamer medegedeeld bij brief van 28 april 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 140 (de zogenaamde «Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen»). Korthedshalve zij daarnaar verwezen. Inmiddels is ook een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer waarin een aantal van deze vergunningsstelsels wordt afgeschaft of versoepeld (de Verzamelwet vereenvoudiging vergunningen, Kamerstukken I, 2006/07, 30 959, nr. A).

De leden van de **VVD-fractie** vragen voorts naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel, het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nrs. 1–4) en de motie-Rutte/Verhagen inzake een «éénbesluitregeling» voor grootschalige (infrastructurele) projecten (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 22). Het wetsvoorstel Wabo komt in belangrijke mate aan de motie-Rutte/Verhagen tege-

moet door een aantal belangrijke vergunningen – de belangrijkste zijn de bouwvergunning en de milieuvergunning – te integreren. Het bestrijkt echter niet alle vergunningen die in een concreet geval voor een groot-schalig infrastructureel project nodig kunnen zijn. Het ziet bijvoorbeeld niet op vergunningen krachtens de toekomstige Waterwet of de Luchtvaartwet. Evenmin ziet het op besluiten die voor een infrastructureel project nodig kunnen zijn, maar geen vergunningen zijn, zoals een wijziging van een bestemmingsplan. Voor dergelijke besluiten gaat het onderhavige wetsvoorstel een stap verder in de lijn van de genoemde motie. Het biedt namelijk een gecoördineerde procedure voor alle vergunningen en andere besluiten die voor een groot infrastructureel project nodig kunnen zijn. Weliswaar resulteert deze procedure formeel niet in één besluit, maar zij resulteert wel in een reeks besluiten die gelijktijdig worden bekendgemaakt en waarvoor dezelfde procedure en dezelfde rechtsbeschermingsmogelijkheden gelden. Op deze punten biedt de coördinatieregeling in de praktijk dezelfde voordelen als één besluit. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wabo heeft de minister van VROM aangegeven dat de coördinatieregeling in de Awb van belang blijft en aanvullend werkt ten opzichte van de integratie van vergunningen in de Wabo. Wij verwijzen kortheidshalve naar hetgeen onze ambtgenote daarover in die nota heeft uiteengezet (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, blz. 27).

Het verheugt ons dat de leden van de **PVV-fractie** de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD-fractie** vragen waarom toepassing van de coördinatieregeling niet verplicht is voorgeschreven en waarom de informatieplicht niet als een resultaatsverplichting is vormgegeven. In ons antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 zijn wij hierop uitvoerig ingegaan, waarnaar wij dan ook kortheidshalve verwijzen. De leden van de **PVV-fractie** willen graag vernemen in welke gevallen het brengen van meer samenhang in de besluitvorming moeilijk of onmogelijk is. Dan kan het geval zijn als één van de te nemen besluiten een uitzonderlijk of zeer specialistisch karakter heeft. Men denke aan het geval dat een onderneming een laboratorium wil bouwen om met genetisch gemodificeerde organismen te werken. Het is dan vermoedelijk doelmatiger om eerst de besluitvorming af te ronden over de vraag of er überhaupt met dergelijke organismen mag worden gewerkt, alvorens met de discussie over de bouwvergunning en de eventueel benodigde vergunning voor het kappen van bomen te beginnen.

3. Complexe besluitvorming nader beschouwd

Wij zijn het met de leden van de **PVV-fractie** eens, dat voor tijdige en samenhangende besluitvorming in de eerste plaats vereist is, dat de betrokken bestuursorganen besluitvaardig zijn, bereid zijn tot samenwerking, het belang inzien van interbestuurlijke inhoudelijke en procedurele afstemming en over de expertise beschikken om een kwalitatief goede besluitvorming te realiseren. Dat zijn allemaal zaken die met wetgeving niet kunnen worden afgedwongen, maar die door dit wetsvoorstel tot op zekere hoogte wel worden voorondersteld. Zoals wij in de inleiding al memoreerden zijn gelukkig veel bestuursorganen zich dit tegenwoordig goed bewust en wordt er op veel plaatsen hard gewerkt aan versterking van de serviceverlening door het bestuur. Wij hebben dan ook goede hoop dat het wetsvoorstel door die bestuursorganen zal worden opgepakt als een hulpmiddel om de kwaliteit van de dienstverlening nog extra te verhogen.

4. Algemene regeling in de Awb

De leden van de **CDA-fractie** vragen wat de gevolgen zijn als het coördinerend bestuursorgaan een voor de voorgenomen activiteit benodigd besluit over het hoofd ziet, zodat de aanvrager een incompleet besluit krijgt en nog steeds niet met de activiteit kan beginnen. In dat geval zal het ontbrekende besluit alsnog moeten worden aangevraagd. Dat is natuurlijk betreurenswaardig, maar er is geen alternatief. Het coördinerend bestuursorgaan is dan in gebreke, maar de sanctie daarop kan niet zijn dat een ander bestuursorgaan een bevoegdheid niet meer kan uitoefenen of dat bijvoorbeeld een onvervangbaar monument of een uniek natuurgebied wordt opgeofferd of de gezondheid of veiligheid van mensen in gevaar wordt gebracht. Dat zou in sommige gevallen in strijd zijn met Europese regels. Nog veel belangrijker is echter, dat sommige vergunningstelsels belangen beschermen, die zo zwaar wegen, dat handelen zonder vergunning onder geen beding kan worden aanvaard. Om een bij uitstek Nederlands voorbeeld te noemen: denk aan het geval, dat het coördinerend bestuursorgaan is vergeten, dat voor de activiteit ook een vergunning nodig is van het waterschap, waarbij dit laatste vergunningvereiste is gesteld in het belang van de veiligheid en zekerheid van de primaire waterkeringen. Dan kan de sanctie niet zijn dat een activiteit wordt toegelaten die deze waterkering in gevaar brengt, hoe nalatig het bestuursorgaan ook is.

Het verheugt ons dat de leden van de **PVV-fractie** zich kunnen vinden in regeling van de onderhavige materie in de Awb. Deze leden vragen, gelet op de faciliterende aard van de voorgestelde regeling, in hoeverre deze daadwerkelijk tot betere coördinatie zal leiden. Zij wijzen er daarbij op dat elk bij de coördinatieregeling betrokken bestuursorgaan gebonden blijft aan het inhoudelijk afwegingskader van de bijzondere wet waarin de bevoegdheid tot het nemen van het betrokken besluit is geregeld. Dit laatste is zonder meer juist. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet slechts in procedurele coördinatie. Maar dat is, vergeleken bij de huidige situatie, al heel wat. Het is voor een ondernemer of andere burger heel belangrijk, dat de verschillende besluiten die hij voor het realiseren van een initiatief nodig heeft, tegelijk worden genomen en dezelfde procedure doorlopen. Wij verwachten, dat dit ook tot betere inhoudelijke coördinatie zal leiden. Hoewel deze leden gelijk hebben als zij zeggen dat de wet daaraan soms grenzen stelt, wijzen wij er op dat de moderne bestuursrechtelijke wetgeving het bestuur ook vaak keuzevrijheid biedt. Gelijktijdige besluitvorming maakt het eenvoudiger om de keuzen bij verschillende besluiten op elkaar af te stemmen. Maar zelfs als dit niet lukt, is het voor de burger belangrijk dat hij dit in één keer hoort. Voor zover deze leden in twijfel trekken of bestuursorganen deze regeling in de praktijk zullen uitvoeren, delen wij deze twijfel niet. Ook bestuursorganen ervaren de verbrokkeling van de besluitvorming als een probleem. Wij verwachten dan ook, dat bestuursorganen het door dit wetsvoorstel geboden nieuwe instrument juist zullen aangrijpen om ondernemers en andere burgers een betere service te bieden.

5. Aansluiting op bestaande en voorgenomen regelgeving.

De leden van de **VVD-fractie** wijzen er terecht op, dat op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu reeds maatregelen zijn genomen om de besluitvorming beter te coördineren. Zij doelen daarmee kennelijk op de in paragraaf 1 van deze nota al genoemde omgevingsvergunning uit het wetsvoorstel Wabo. Dit wetsvoorstel laat deze maatregelen onverlet. Het biedt daarbovenop een extra mogelijkheid om besluiten te coördineren. Deze is in ieder geval van belang voor besluiten die niet opgaan in de voorgenomen omgevingsvergunning. Voor zover het wetsvoorstel Wabo bestaande coördinatieregelingen op het terrein van milieu en ruim-

telijke ordening in stand laat, wordt gezien in hoeverre de coördinatie-regeling van de Awb hiervoor in de plaats kan treden.

Deze leden vragen voorts waarom in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor een zogenaamde «overrule»-bevoegdheid voor het coördinerend bestuursorgaan. Zo'n bevoegdheid past naar ons oordeel niet in een algemene regeling als de onderhavige. Een regeling in de Awb kan van toepassing zijn op allerlei besluiten van allerlei bestuursorganen. Het zal zeker niet in al die gevallen verantwoord zijn om een van de betrokken bestuursorganen de bevoegdheid te geven om de andere bestuursorganen te «overrulen». Bovendien kan in een algemene regeling als de Awb niet worden aangegeven aan welk bestuursorgaan in zo'n geval de «overrule»-bevoegdheid zou toekomen. Derhalve zouden de betrokken bestuursorganen dit moeten betrekken bij de aanwijzing van het coördinerend bestuursorgaan. Gevreesd moet worden dat vrijwillige toepassing dan waarschijnlijk regelmatig zou afstuiten op onenigheid over welk bestuursorgaan het coördinerend bestuursorgaan mag zijn. Uit een oogpunt van het stimuleren van samenwerking tussen bestuursorganen zou een «overrule»-bevoegdheid dus een averechts effect hebben. In voorkomende gevallen zou wel de bijzondere wetgever de coördinatie-regeling van toepassing kunnen verklaren en deze aanvullen met een dergelijke voorziening.

De leden van de **PVV-fractie** vragen in hoeverre het wetsvoorstel voortbouwt op gemeenschappelijke elementen uit bestaande coördinatie-regelingen. Dat is voor een belangrijk deel het geval. Elementen als de gelijktijdige indiening van aanvragen op één adres, het voor alle besluiten doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als deze voor één van de besluiten is voorgeschreven, de gelijktijdige bekendmaking van de besluiten en het synchroon lopen van de rechtsbeschermingsprocedures zijn elementen die ook in bestaande coördinatie-regelingen worden aangetroffen. De in sommige bestaande regelingen opgenomen «overrule»-bevoegdheid is een element dat om de zojuist uiteengezette redenen niet is overgenomen in de voorgestelde algemene regeling.

6. Aansluiting op de één-loketgedachte

Anders dan de leden van de **PvdA-fractie** veronderstellen, leidt toepassing van de voorgestelde coördinatie-regeling niet tot één besluit, maar tot evenveel besluiten als er aanvragen zijn ingediend (plus eventueel nog één of meer ambtshalve besluiten). Deze besluiten worden echter wel gelijktijdig bekendgemaakt. Dit heeft als gezegd in de praktijk dezelfde voordelen als één besluit.

De leden van de **PvdA-fractie** constateren terecht, dat de aanvrager coördinatie kan tegenhouden door de aanvragen niet tegelijk in te dienen. In de praktijk kan de coördinatie-regeling dus niet tegen de wil van de aanvrager worden toegepast. In theorie zou dit wel kunnen als wel alle benodigde aanvragen zijn ingediend, maar dan valt niet in te zien op welke grond de aanvrager er bezwaar tegen zou kunnen hebben dat de aanvragen gecoördineerd worden behandeld.

De leden van de **PVV-fractie** vragen, in hoeverre de overheid gebruik kan maken van de persoonlijke gegevens die een burger via de Persoonlijke Internetpagina zal kunnen raadplegen. Wij wijzen er op dat in dat geval de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is, hetgeen meebrengt dat de gegevens niet mogen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt. De Persoonlijke Internetpagina geeft ook geen informatie door van de ene overheidsorganisatie aan andere overheidsorganisaties. Wel is het zo dat burgers via de Persoonlijke Internetpagina ook in openbare overheidsinformatie op internet kunnen zoeken. Om dat te vergemakkelijken zullen zij met een door henzelf op te

stellen persoonlijk profiel kunnen aangeven in welke informatie zij in het bijzonder geïnteresseerd zijn. Dat is een service waarvan desgewenst gebruik kan worden gemaakt en de burger heeft dus zelf ook de volledige regie hierover. Hij kan deze ook weer inperken of beëindigen.

7. Hoofdpijnen van de informatieregeling

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de **SP-fractie** waarom in het kader van de informatieregeling is gekozen voor een inspanningsverplichting, verwijzen wij kortheidshalve naar het hiervoor in paragraaf 1 gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de PvdA-fractie. Deze leden vragen daarnaast welke maatregelen mogelijk zouden zijn als een bestuursorgaan structureel zou falen in het uitvoeren van de informatieregeling. Het wetsvoorstel bevat daarvoor geen bijzondere voorzieningen. Mocht het onverhoopt ooit zo ver komen, dan zullen de normale toezichts- en klachtmechanismen uitkomst moeten bieden. Dat is niet anders dan bij structureel tekortschieten op andere punten. Denkbaar is dan dat bijvoorbeeld de Algemene rekenkamer of de Nationale ombudsman onderzoeken gaan instellen, zoals bijvoorbeeld ook bij de problematiek van het niet tijdig beslissen is gebeurd. Voorts moet worden aangenomen dat een bestuursorgaan dat bij de informatievoorziening structureel tekortschiet, daarvoor op enig moment door het betrokken vertegenwoordigend orgaan ter verantwoording zal worden geroepen. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de **PVV-fractie** of het resultaat dat dit wetsvoorstel voor ogen heeft, wel zal worden bereikt, verwijzen wij naar de hierop in paragraaf 4 gegeven reactie op hun eerdere vragen op dit punt.

8. Hoofdpijnen van de coördinatie-regeling

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering te verduidelijken voor welke beleidsterreinen de coördinatie-regeling van toepassing zal worden verklaard en om aan te geven of er ook terreinen zijn waarop zij op voorhand niet van toepassing zal worden verklaard. Zoals eerder aangegeven, zal in ieder geval de mogelijkheid worden bezien om de regeling van toepassing te verklaren op de besluitvorming rond energie-infrastructuurprojecten. Daarnaast wordt overwogen om de regeling van toepassing te verklaren voor gevallen waarin de EU-Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) van toepassing is. Voor het overige is nog geen systematische inventarisatie gemaakt van besluitcomplexen waarop de regeling van toepassing zou kunnen worden verklaard. Wij verwachten echter dat de regeling vooral in de sfeer van het omgevingsrecht en het economisch bestuursrecht van nut zal blijken te zijn.

Wij willen geen beleidsterreinen op voorhand van de mogelijkheid van toepassing van de regeling uitsluiten. Maar het bereik van de regeling is beperkt tot besluiten «die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en op besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit» (artikel 3:19). Dit betekent dat de regeling naar haar aard weinig praktische betekenis zal hebben op terreinen als het vreemdelingenrecht of het sociale zekerheidsrecht, omdat op die terreinen nu eenmaal niet zoveel besluiten als bedoeld in artikel 3:19 voorkomen.

De vraag van deze leden naar de financiering of compensatie van eventuele extra administratieve en bestuurslasten, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Die vraag zal onder ogen gezien moeten worden door de wetgever zodra die overweegt toepassing te geven aan

artikel 3:21, eerste lid, onderdeel a, en door de betrokken bestuursorganen zodra zij overwegen toepassing te geven aan artikel 3:21, eerste lid, onderdeel b.

De leden van de **SP-fractie** vragen voorts een nadere toelichting op de verhouding tussen de onderdelen a en b van artikel 3:21, eerste lid. Artikel 3:21, eerste lid, onderdeel a bepaalt, dat de coördinatie­regeling bij wettelijk voorschrift van toepassing kan worden verklaard op bepaalde combinaties van besluiten. Daarbij zal het dan moeten gaan om twee of meer besluiten, waarvan bekend is dat zij in de praktijk vaak in combinatie voorkomen. Indien een dergelijk wettelijk voorschrift tot stand is gekomen zijn, zo antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de SP-fractie, de betrokken bestuursorganen uiteraard niet meer vrij om van coördinatie af te zien, want dat zou in strijd zijn met dat wettelijk voorschrift.

Er zullen echter naar verwachting ook combinaties van besluiten zijn, waarbij coördinatie soms wel en soms niet praktisch is. Voor die gevallen geeft artikel 3:21, eerste lid, onderdeel b, de mogelijkheid dat de betrokken bestuursorganen ad hoc, dus naar aanleiding van een concrete aanvraag of aanvragen, tot coördinatie besluiten. De regeling van de toepasselijkheid van de coördinatie­regeling volgt aldus hetzelfde stamien als de reeds bestaande regeling van de toepasselijkheid van de uniforme openbare voorbereidings­procedure (zie artikel 3:10, eerste lid, Awb).

De leden van de **SP-fractie** vragen een nadere toelichting naar aanleiding van de kritiek van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVvR) dat het wets­voorstel een extra «bureaucratische laag» zou toevoegen, omdat de inhoudelijke afwegingskaders voor de verschillende besluiten ongewijzigd blijven. Deze kritiek overtuigt ons niet. Het is voor ondernemers en burgers een groot voordeel, dat zij voor verschillende besluiten bij één loket terecht kunnen en dat rechts­beschermings­procedures worden gesynchroniseerd. De opmerking dat het coördinerend bestuursorgaan «maar een postbus» is, doet geen recht aan de grote praktische voordelen van deze voorzieningen. Het is niet voor niets dat met name organisaties van ondernemers daar al vele jaren voor pleiten. Dat het moeten doorzenden van stukken naar of door het coördinerend bestuursorgaan tot vertraging of fouten kan leiden, is natuurlijk nooit helemaal uit te sluiten. Wij denken echter dat het met die vertraging wel zal meevallen, mede omdat ook de communicatie tussen bestuursorganen onderling in toenemende mate langs elektronische weg plaatsvindt. In ieder geval vinden wij dit risico geen argument om dan maar van betere coördinatie af te zien; de nadelen van de bestaande verkokering zijn veel groter dan het risico van communicatiefoutjes bij gecoördineerde besluitvorming. Deze leden doen nog de suggestie, dat het coördinerend bestuursorgaan voor iedere aanvrager één contactpersoon zou kunnen aanwijzen, die het hele proces begeleidt. Dat kan inderdaad een goede werkwijze zijn, die in de praktijk soms ook al wordt gevolgd. Om dit, zoals deze leden suggereren, als «instructie» aan bestuursorganen mee te geven, zou echter niet erg in hedendaagse bestuurlijke verhoudingen passen – nog daargelaten dat de regering niet bevoegd is om decentrale overheden op een dergelijk punt instructies te geven.

De leden van de **VVD-fractie** vragen waarom in ieder geval bij besluiten van één bestuurs­laag niet is gekozen voor het dwingend opleggen van de coördinatie­regeling. Wij verwijzen deze leden voor het antwoord op deze vraag korthedshalve naar onze beschouwing in paragraaf 1 van deze memorie.

9. Gevolgen van het wetsvoorstel

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de **VVD-fractie** merken wij op dat het onderhavige wetsvoorstel op zichzelf noch tot een daling, noch tot een stijging van leges zal leiden. De discussie en de besluitvorming over (de aanvaardbaarheid en de hoogte van) leges staan los van dit wetsvoorstel.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de bestuursorganen er wel gereed voor zijn om de coördinatieregeling goed uit te voeren. Zij wijzen daarbij met name op de eisen die dit stelt aan het procesmanagement. Wij verwachten dat dit in de praktijk erg zal meevallen. In de meeste gevallen zal de coördinatieregeling door de wetgever of door de betrokken bestuursorganen als standaardprocedure worden vormgegeven voor bepaalde combinaties van besluiten. De inrichting van de betrokken processen zal daaraan dan ook in één keer worden aangepast, naar valt aan te nemen. In de gevallen waarin bij wijze van maatwerk voor de coördinatieregeling zal worden gekozen, zal het meestal al om complexe projecten gaan waar de keuze voor coördinatie juist minder hoge eisen zal stellen aan het procesmanagement dan het nalaten daarvan, doordat in feite met één afgestemde procedure kan worden volstaan. De positie van de burger bij eventueel falend procesmanagement is niet anders dan op dit moment het geval is.

De leden van de **PVV-fractie** vragen naar de voordelen van toepassing van de coördinatieregeling voor de aanvrager. Deze zijn onder meer gelegen in het feit dat hij in voorkomende gevallen maar één keer zienswijzen naar voren behoeft te brengen in plaats van misschien wel vier of vijf keer, dat hij in een eventuele bezwaarschriftprocedure maar één bezwaarschrift hoeft in te dienen en maar één hoorzitting hoeft bij te wonen en dat hij in een eventueel beroep maar één procedure bij de rechtbank hoeft te voeren en maar één procedure in hoger beroep. Deze voordelen zijn moeilijk in tijd of geld uit te drukken, omdat zij per geval kunnen verschillen. Het behoeft echter geen betoog, dat het verschil in (advocaat-)kosten tussen het voeren van één procedure of het voeren van vijf procedures aanzienlijk kan zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3:20

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** waarom in de informatieregeling is gekozen voor een inspanningsverplichting, zijn wij hiervoor in paragraaf 1 van deze nota reeds ingegaan.

De leden van de **VVD-fractie** vragen waarom de informatieverplichting geen betrekking heeft op ambtshalve te nemen besluiten. De ratio achter de informatieverplichting is de burger te informeren over bepaalde handelingen die de burger moet verrichten om een bepaalde activiteit te kunnen uitvoeren, te weten het indienen van de benodigde (vergunning)aanvragen. Dat de overheid daarnaast nog eventueel ambtshalve een of meer besluiten moet nemen, is in dat verband van minder belang. Voor die besluiten hoeft de burger zelf niet in actie te komen. Het zou verwarrend zijn om ook deze besluiten, die overigens zeer zelden voorkomen, bij de informatievoorziening te betrekken.

Artikel 3:21

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de **CDA-fractie** merken wij op, dat in artikel 3:21, eerste lid, onderdeel b met name is gedacht aan een besluit om in een concreet geval de besluitvorming te coördineren. Niets staat er echter aan in de weg, dat twee of meer

bestuursorganen een gezamenlijke beleidsregel publiceren, inhoudende dat zij in een bepaald type gevallen steeds voor toepassing van de coördinatieregeling zullen kiezen.

De leden van de **CDA-fractie** constateren terecht, dat een belanghebbende om een coördinatiebesluit kan vragen. Een burger kan immers altijd aan een bestuursorgaan vragen om een bepaalde bevoegdheid te gebruiken. Een weigering om tot coördinatie te besluiten is echter niet appellabel, omdat het voorgestelde nieuwe onderdeel I van artikel 8:4 Awb besluiten omtrent coördinatie uitdrukkelijk van bezwaar en beroep uitzondert.

Artikel 3:23

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de formulering van de beide leden van artikel 3:23. In het eerste lid is voor het woord «bevorderen» gekozen omdat het gaat om een verplichting die naar aard een inspanningsverplichting is. Zoals eerder in deze nota uiteengezet, beschikt het coördinerend bestuursorgaan niet over de bevoegdheid om de andere betrokken bestuursorganen te «overrulen» en kan het samenhang en doelmatige besluitvorming dus niet afdwingen. De betrokken bestuursorganen zullen ieder hun steentje moeten bijdragen. Ook in het tweede lid gaat het om een inspanningsverplichting. Elk van de betrokken bestuursorganen moet zoveel mogelijk helpen te bereiken dat een doelmatige en samenhangende besluitvorming tot stand komt, maar geen van de afzonderlijke bestuursorganen kan daar – uit de aard der zaak – voor instaan, omdat altijd ook de medewerking van anderen nodig is. Dat hier niet het woord «bevorderen» is gebruikt, heeft louter een taalkundige achtergrond; het karakter van de verplichting is ook zonder dat woord voldoende duidelijk.

Artikel 3:26

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de aanvrager behalve het niet indienen van één van de aanvragen nog andere mogelijkheden heeft om coördinatie te voorkomen. Het antwoord luidt ontkennend. Wij verwachten eerlijk gezegd dat daaraan in de praktijk ook geen behoefte zal bestaan. Als alle aanvragen al zijn ingediend en de kosten daarvoor dus al zijn gemaakt, heeft coördinatie voor de aanvrager verder alleen maar voordelen. Het probleem zal zich dus in de praktijk niet voordoen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen voorts naar de gang van zaken in de bezwaarschriftprocedure. Wij wijzen er op, dat afdeling 3.5 ook in de bezwaarfase van toepassing is, want die toepasselijkheid is, anders dan voor sommige andere delen van hoofdstuk 3, in artikel 7:14 niet uitgezonderd. Dit betekent dat de in artikel 3:23 neergelegde verplichting van het coördinerend bestuursorgaan om een doelmatige besluitvorming te bevorderen, ook in de bezwaarfase geldt. Het ligt dan inderdaad wel zeer voor de hand, dat de betrokken bestuursorganen één gezamenlijke hoorzitting organiseren. Het coördinerend bestuursorgaan, dat krachtens artikel 3:28 ook in de bezwaarprocedure een centrale rol speelt, kan hiertoe eenvoudig het initiatief nemen. Een specifieke verplichting daartoe is dus niet nodig.

De leden van de **CDA-fractie** vragen voorts naar de verhouding tussen de artikelen 3:26 en 3:28. Artikel 3:26 bepaalt, dat indien voor één van de besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb geldt, deze voor alle besluiten wordt toegepast. Dit heeft tot gevolg dat dan geen bezwaar meer openstaat (artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d). De door deze leden genoemde situatie dat zowel de openbare voorbereidingsprocedure als een bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd, kan zich dus niet voordoen. Artikel 3:28 is dus uitsluitend van belang voor die gevallen, waarin voor geen van de te coördineren

besluiten de openbare voorbereidingsprocedure geldt. De woorden «los van deze afdeling» beoogden dit uit te drukken, maar kunnen bij nader inzien worden gemist. Dat geldt eveneens voor dezelfde zinsnede in artikel 3:29, derde lid. In de tegelijk met deze nota ingediende nota van wijziging stellen wij dan ook voor om deze woorden te schrappen.

Artikel 3:27

De leden van de CDA-fractie vragen wat de consequenties zijn, als het coördinerend bestuursorgaan (op grond van artikel 3:27) het besluit correct bekend maakt, maar de andere betrokken bestuursorganen verzuimen eventueel verplichte mededelingen aan belanghebbenden te doen. Dat zal van de precieze aard en omvang van het verzuim afhangen. Onder omstandigheden kan het niet of te laat doen van een verplichte mededeling meebrengen dat een overschrijding van de termijn voor het instellen van beroep verschoonbaar is (vgl. art. 6:11 Awb).

Artikel 3:29

De leden van de **CDA-fractie** constateren terecht, dat de voorgestelde regeling tot gevolg kan hebben dat de rechtbank moet oordelen over een materie, die normaliter niet tot de competentie van de rechtbanken behoort. Dat zal overigens niet zo vaak het geval zijn, omdat het aantal besluiten waartegen normaliter slechts beroep in één instantie openstaat, de laatste jaren is afgenomen en onder meer als gevolg van het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in de nabije toekomst nog verder zal afnemen. De gevolgen voor de capaciteit van de rechtbank zullen dus beperkt zijn. Evenmin zullen er substantiële kosten voor extra opleiding zijn. De voorgestelde regeling kan betekenen dat bestuursrechters in de rechtbanken zich af en toe moeten verdiepen in een regeling die zij nog niet eerder hebben toegepast. Maar dat is voor een bestuursrechter sowieso niets bijzonders: ook op de beleidsterreinen die normaliter wel tot de competentie van de rechtbanken behoren, vinden immers voortdurend ingrijpende wetswijzigingen plaats.

Deze leden constateren evenzeer terecht, dat de voorgestelde regeling kan meebrengen dat tegen een bepaald type besluit voor de ene aanvrager beroep in één instantie openstaat en voor een andere aanvrager beroep in twee instanties, omdat de coördinatie-regeling in het ene geval niet en in het andere geval wel is toegepast. Dat is het onvermijdelijke gevolg van de wens om rechtsbeschermingsprocedures te synchroniseren. Wij achten dit niet bezwaarlijk en op zichzelf ook geen reden om beroep in twee instanties in te voeren.

Hoewel de leden van de **CDA-fractie** wederom gelijk hebben als zij stellen dat er verschillen in jurisprudentie tussen de verschillende hogerberoepsrechters bestaan, zijn deze verschillen in de praktijk van relatief ondergeschikte betekenis en vaak tijdelijk. Het risico dat appellanten de coördinatie-regeling gaan gebruiken voor «forumshopping» achten wij dan ook verwaarloosbaar.

Dat de voorgestelde regeling mee kan brengen dat een hogerberoepsrechter een zaak moet behandelen die buiten zijn normale expertise ligt, is in de praktijk evenmin een probleem. In de praktijk zijn in alle bestuursrechtelijke hogerberoepscolleges plaatsvervangers werkzaam die hun hoofdtaak in een van de andere hogerberoepscolleges hebben. Praktisch gezien is dus altijd wel een kamer samen te stellen, waarin de benodigde deskundigheid voorhanden is.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen naar de gevolgen van toepassing van de coördinatie-regeling voor het griffierecht en een eventuele proceskostenveroordeling. In antwoord daarop wijzen wij er allereerst op, dat een eventueel beroep zich niet noodzakelijkerwijs tegen alle met toepas-

sing van de coördinatie-regeling totstandgekomen besluiten hoeft te richten. Indien bijvoorbeeld van de drie gevraagde vergunningen er twee worden verleend en één geweigerd, kan de aanvrager volstaan met een beroep tegen de weigering. Als er in zo'n geval geen derden-belanghebbenden zijn die beroep instellen, is er gewoon één beroep tegen één besluit en zijn de gewone regels over het griffierecht en de proceskosten van toepassing.

Wat het griffierecht betreft, moeten vervolgens verschillende situaties worden onderscheiden. Als de aanvrager of een derde-belanghebbende zijn beroep richt tegen twee besluiten, dan is van belang dat artikel 8:41, eerste lid, tweede volzin, Awb bepaalt dat bij een beroep tegen twee of meer samenhangende besluiten slechts eenmaal griffierecht verschuldigd is. Te verwachten is, dat de rechter besluiten die met toepassing van de coördinatie-regeling zijn totstandgekomen, zal aanmerken als samenhangende besluiten in de zin van deze bepaling. Anders ligt het echter als met toepassing van de coördinatie-regeling één vergunning wordt verleend en een andere geweigerd en vervolgens de aanvrager beroep instelt tegen de weigering en een derde tegen de verlening. In het laatste geval zijn er twee te onderscheiden beroepen – die overigens wel gevoegd kunnen worden behandeld – en zijn de aanvrager en de derde beiden griffierecht verschuldigd.

De omvang van een eventuele proceskostenvergoeding wordt bepaald door het aantal verrichte proceshandelingen en de zwaarte van de zaak. Als tegen twee of meer met toepassing van de coördinatie-regeling totstandgekomen besluiten beroep wordt ingesteld en deze beroepen worden gevoegd behandeld – hetgeen behoudens uitzonderingen het geval zal zijn – dan zal er als regel maar één beroepschrift worden geschreven en maar één zitting plaatsvinden, zodat daarvoor maar eenmaal de forfaitaire vergoeding wordt vastgesteld. Denkbaar is echter wel, dat de zaak juist doordat deze over meer dan één besluit gaat, zo complex wordt dat de rechter het gewicht van de zaak vaststelt op «zwaar» of zelfs «zeer zwaar». In dat geval wordt de forfaitaire vergoeding vermenigvuldigd met een factor 1,5, respectievelijk 2 (zie de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht).

Anders dan de leden van de **SP-fractie** in hun laatste vraag kennelijk veronderstellen, is het uitgangspunt van artikel 3:29 juist niet, dat de rechtsbescherming in één instantie plaatsvindt. Indien tegen één van de gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties openstaat – hetgeen meestal het geval zal zijn – staat tegen alle besluiten beroep in twee instanties open. Slechts indien tegen alle gecoördineerde besluiten beroep in één instantie openstaat, blijft dat ook na coördinatie het geval. Voor het antwoord op de vraag van deze leden wat de gevolgen zijn als een hogerberoepscollege moet oordelen over een zaak die buiten zijn normale expertise valt, verwijzen wij korthedshalve naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst