

Vergaderjaar 2006–2007

30 980

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met twee onderdelen:

- een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om burgers en bedrijven die voor een bepaalde activiteit vergunningen, subsidies e.d. aanvragen, zo goed mogelijk in te lichten over andere besluiten die aangevraagd moeten worden om de activiteit uiteindelijk te mogen verrichten;
- een coördinatieregeling voor de stroomlijning van procedures bij het voorbereiden en nemen van met elkaar samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen, die waar wenselijk en nodig van toepassing kan worden verklaard door de bijzondere wetgever of door de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen.

Het wetsvoorstel past in het streven van achtereenvolgende kabinetten om de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid te verbeteren en om het bestuursrecht slagvaardiger te maken. Een onderwerp dat hierbij uit de aard der zaak veel aandacht krijgt, is dat van de vele vergunningen, ontheffingen en vergelijkbare besluiten die nodig zijn voor burgers, bedrijven of instellingen die bepaalde activiteiten willen ontplooiën. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen¹ is onder meer gesteld dat vergunningverlening een onmisbaar en effectief middel is in gevallen waarin voorafgaande toetsing van mogelijk risicovolle maatschappelijke activiteiten door de overheid noodzakelijk is, maar dat er geen reden is voor het hanteren van een vergunning als de bescherming van publieke belangen ook zonder voorafgaande individuele toetsing kan worden gerealiseerd. Alle in regelgeving van de centrale overheid opgenomen vergunningvereisten worden hierop getoetst en aan de decentrale overheden is gevraagd om hetzelfde te doen voor in hun regelgeving opgenomen vergunningvereisten.

In de genoemde kabinetsreactie wordt verder benadrukt dat beslissingen op vergunningaanvragen in een transparant proces tot stand moeten komen, zo veel mogelijk in één procedure waarin de aanvrager centraal

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93.

staat en deze zo weinig mogelijk hinder ondervindt van de verdeling van verantwoordelijkheden over diverse bestuursorganen. Ook richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376), hierna verder aan te duiden als de Dienstenrichtlijn), benadrukt het belang hiervan. Deze richtlijn bevat onder andere een verplichting voor de lidstaten om te zorgen voor een centraal contactpunt («één loket») voor informatie en bijstand ten behoeve van de onder de richtlijn vallende dienstverrichters. De één-loketgedachte wordt niet alleen met organisatorische en technische maatregelen bevorderd, maar tevens door wijziging van wetgeving. Het bekendste voorbeeld daarvan in de vergunningensfeer is het in oktober 2006 ingediende wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarin een groot aantal vergunningen wordt geïntegreerd in één omgevingsvergunning¹. Een voorbeeld op een heel ander terrein is de regeling voor samenloop van vergunningen en ontheffingen die worden verleend ingevolge de op 1 januari 2007 in werking getreden Wet op het financieel toezicht, waarin eveneens is voorzien in integratie in één besluit². In de nota «Naar een slagvaardiger bestuursrecht»³ is uiteengezet welke verbeteringen daarnaast in het algemene bestuursrecht zijn en nog worden doorgevoerd in het belang van een voortvarende besluitvorming en een vlotte en doeltreffende afdoening van bestuursrechtelijke geschillen. Daarbij is onder andere dit wetsvoorstel aangekondigd. Inmiddels is aangekondigd dat de in dit wetsvoorstel opgenomen coördinatie-regeling in elk geval van toepassing zal worden verklaard op energie-infrastructuurprojecten⁴.

Een voorontwerp voor dit wetsvoorstel werd in maart 2000 gepubliceerd. Dat voorontwerp was voorbereid door een door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht ingestelde subcommissie coördinatie besluitvormingsprocedures. Op het voorontwerp zijn destijds adviezen en reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging VNO-NCW, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)⁵. Daarna is in het Awb-werk enige tijd prioriteit gegeven aan andere wetsvoorstellen, die al verder in de procedure van wetgeving waren. In het bijzonder bestuursrecht zijn intussen op deelterreinen wel enkele regelingen ingevoerd (Natuurbeschermingswet 1998) of aangekondigd (Drank- en Horecawet, Elektriciteitswet 1998, Mijnbouwwet) die gebaseerd zijn op het voorontwerp. Geconstateerd kan worden dat het voorontwerp als katalysator heeft gewerkt voor de introductie van coördinatieregelingen op enkele bijzondere bestuursrechtelijke terreinen. Wat een meer algemene regeling betreft, wordt de draad met dit wetsvoorstel weer opgepakt. Wij menen dat het wetsvoorstel juist op dit moment een goede aanvulling kan bieden op de hiervoor vermelde acties die eveneens tot doel hebben om de informatievoorziening en de vergunningverlening doelmatiger te doen verlopen.

In dit algemeen deel van deze memorie gaan wij allereerst in op de doelstellingen van het wetsvoorstel (paragraaf 2), op de achtergronden van de problematiek die daarbij aan de orde is (paragraaf 3) en op hetgeen een algemene regeling in de Awb op dit punt kan bieden (paragraaf 4). Vervolgens komt aan de orde hoe het wetsvoorstel aansluit op andere bestaande en voorgenomen wetgeving (paragraaf 5) en op de één-loketgedachte en de in dat verband genomen en nog te nemen maatregelen (paragraaf 6). Daarna bespreken wij de hoofdlijnen van de voorgestelde informatieregeling (paragraaf 7) en coördinatieregeling (paragraaf 8). De uitgebrachte adviezen komen aan de orde waar dat relevant is, maar ook nog afzonderlijk en in algemene zin: in paragraaf 9. Tenslotte worden in paragraaf 10 de gevolgen van het wetsvoorstel voor het

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1–3.

² Zie artikel 1a:2a van de Wet op het financieel toezicht.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 16H.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 023, nr. 9.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bedrijfsleven, voor de administratieve lasten, voor het bestuur en voor de rechtspraak besproken. De artikelsgewijze toelichting sluit deze memorie af.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

In veel wetten is het verrichten van bepaalde activiteiten onderworpen aan toestemming van de overheid. Deze toestemming heeft meestal de vorm van een vergunning of ontheffing. Vaak is voor het verrichten van een bepaalde activiteit meer dan één vergunning of ontheffing nodig en soms moeten deze vergunningen of ontheffingen door verschillende bestuursorganen worden verleend. In de praktijk leidt dit nogal eens tot problemen voor degene die de activiteit wil ondernemen:

- hij ontdekt niet of te laat dat hij een vergunningvereiste over het hoofd heeft gezien;
- er ontstaat niet op hetzelfde moment duidelijkheid over de besluiten op de ingediende aanvragen;
- aan besluiten verbonden voorschriften zijn tegenstrijdig;
- bestuursorganen gaan op elkaar zitten wachten.

Het hoeft hierbij bepaald niet te gaan om grote en complexe activiteiten. Bekend is het grote aantal besluiten van verschillende bestuursorganen dat benodigd kan zijn voor het starten van een horecabedrijf.¹

Nadere beschouwing van deze problemen leert, dat de kern ervan meestal ligt in de ongelijktijdigheid van procedures en besluiten². Uit het project «Aanpak strijdige regels» bleek dat zelfs de ervaring van inhoudelijke tegenstrijdigheid in veel gevallen terug te voeren valt op het feit dat bestuursorganen bij de uitvoering van regelgeving hun beslissingen niet gelijktijdig nemen³. Daarnaast blijkt de informatieverstrekking over de benodigde besluiten in veel gevallen niet adequaat.

Voor de ongelijktijdigheid van besluiten zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Om te beginnen dient de aanvrager vaak niet alle aanvragen gelijktijdig of ongeveer gelijktijdig in. Dat heeft hij in beginsel zelf in de hand, maar een adequate informatievoorziening over de benodigdheid van vergunningen of ontheffingen is hiervoor uit de aard der zaak wel een voorwaarde. Maar ook als de betrokken bestuursorganen voldoende informatie verstrekken en er zelf alles aan doen om gelijktijdig te beslissen – wat gelukkig steeds vaker het geval is – blijkt gelijktijdigheid niet altijd mogelijk. Ten eerste niet, omdat de procedures voor de totstandkoming van besluiten van elkaar kunnen verschillen. Door de komst van de Awb en nadien door de opnemng van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in die wet en de daarmee gepaard gaande sanering van bijzondere voorbereidingsprocedures, is er weliswaar veel meer eenvormigheid in procedures ontstaan, maar de Awb kent – overigens op goede gronden – nog steeds twee verschillende voorbereidingsprocedures: de «gewone» en de openbare. Verder kunnen daarbinnen verschillen bestaan, bijvoorbeeld doordat beslistermijnen of voorschriften over onderzoek en advies in bijzondere wetten verschillen, of doordat in de ene procedure wel en in de andere niet de hoorplicht geldt (afdeling 4.1.2 Awb). Ten tweede kan het zijn dat het ene besluit wel en het andere niet in bezwaar of beroep wordt aangevochten door de aanvrager of door een derde-belanghebbende, waarbij dan bovendien gaat meespelen dat de procedures voor rechtsbescherming en de bevoegde rechterlijke instanties niet in alle gevallen gelijk zijn. Vooral wanneer er tegen één of meer van de betrokken besluiten bezwaar of beroep wordt ingesteld, kan de situatie onoverzichtelijk worden, niet alleen voor de aanvrager, maar ook voor de betrokken bestuursorganen zelf en voor eventuele derden-belanghebbenden.

Efficiëntere procedures voor samenhangende besluiten zijn dus van belang voor zowel het bestuur als voor burgers, bedrijven en instellingen.

¹ Daarover onder andere het MDW-rapport *Openbare inrichtingen á la carte* en het onderzoeksrapport *Lokale regelgeving voor openbare inrichtingen*, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van respectievelijk 21 januari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 207) en 21 juli 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 304).

² Zie hierover uitgebreider M.S. Beerten, *Afstemming van besluiten. Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten* (diss. RUG), BOOM uitgevers, Den Haag 2004.

³ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 17 januari 2005 over het project Aanpak strijdige regels, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 49.

Organisatorische maatregelen en ICT-maatregelen zijn daarvoor een belangrijke voorwaarde, maar ze zijn niet voldoende om het probleem van uiteenlopende procedures op te lossen. Integratie van nu nog afzonderlijke vergunningen in één enkele vergunning met één loket, één besluit en één procedure, zoals onder meer wordt voorzien via de in de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voorziene omgevingsvergunning, zal binnen het bereik daarvan soelaas kunnen bieden, maar kan niet in alle gevallen een oplossing zijn. Op het terrein van de Wabo blijft het belang van coördinatie gelden ten aanzien van besluiten die niet in de omgevingsvergunning zullen opgaan, maar waarbij het belang van afstemming met die vergunning duidelijk is. In paragraaf 4.8.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo is hierop nader ingegaan¹. Daarnaast bestaan er ook buiten de betrokken onderdelen van het omgevingsrecht nog talloze vergunningen, zowel op het niveau van de rijksoverheid, als op dat van de provincies, gemeenten en waterschappen, waarbij de noodzaak tot coördinatie aanwezig kan zijn². Bovendien kan er ook nauwe samenhang bestaan met andere besluiten dan vergunningen. Het is dus van belang een algemene wettelijke mogelijkheid te creëren om samenhang te brengen in verschillende procedures, die kan worden toegepast wanneer de situatie daarom vraagt.

Dit wetsvoorstel geeft hieraan gestalte, door in de Awb een «coördinatie-regeling» aan te bieden die door de bijzondere wetgever of het bestuur van toepassing kan worden verklaard. Deze regeling zorgt voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Via een bundeling van beslis- en beroepsmomenten wordt in deze regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld. Hier ligt een belang voor zowel de overheid als belanghebbende burgers, bedrijven en instellingen.

Voor de reeds bestaande of voorgenomen coördinatieregelingen in de bijzondere wetgeving heeft het wetsvoorstel slechts tot gevolg dat de betrokken wettelijke regelingen vereenvoudigd kunnen worden en dat eventuele lacunes worden opgevuld (zie daarover uitgebreider paragraaf 5). Door de beschikbaarheid van een algemene regeling wordt het in de toekomst bovendien voor de bijzondere wetgever gemakkelijker om coördinatie voor te schrijven, omdat hij eenvoudig bij de in dit wetsvoorstel opgenomen regelingen kan aansluiten. Daarnaast wordt in meer algemene zin de mogelijkheid verruimd om initiatieven te nemen tot procedurele coördinatie, zowel door de lagere wetgever als door de betrokken bestuursorganen zelf, al dan niet op initiatief van aanvragende burgers, bedrijven en instellingen.

Verder legt dit wetsvoorstel aan bestuursorganen een inspanningsverplichting op om burgers zo goed mogelijk in te lichten over de besluiten die men moet aanvragen om een bepaalde activiteit uiteindelijk te mogen verrichten. Het coördineren van procedures komt immers niet goed van de grond als initiatiefnemers niet weten welke besluiten er nodig zijn om een activiteit te kunnen realiseren. Achtergrond hiervan is mede dat het door de complexiteit van de regelgeving voor burgers, bedrijven en instellingen soms moeilijk is om er achter te komen welke besluiten de overheid moet nemen om uiteindelijk mogelijk te maken dat de door hen gewenste activiteit kan worden gerealiseerd. Van een moderne overheid mag worden verwacht dat zij deze informatie zoveel mogelijk via één kanaal aan initiatiefnemers verschaft.

3. Complexe besluitvorming nader beschouwd

Uit ons rechtssysteem vloeit voort dat de besluitvorming door de overheid haar grondslag in de wet moet hebben. Bestuursorganen bezitten slechts bevoegdheden die door de wetgever worden toegekend. De wet

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 45–46.

² De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen inventariseerde in mei 2005 897 voor het bedrijfsleven relevante vergunningstelsels (Bijlage 2 bij het rapport van de Taskforce; Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84/bijlage). In het in opdracht van dezelfde Taskforce door SIRA consulting gedane onderzoek *Kosten en effecten van vergunningverlening* (SIRA Consulting, Nieuwegein april 2005), bleek bij 40 van de 77 daarin onderzochte vergunningstelsels sprake te zijn van samenloop. Op blz. 24 van het rapport zijn daarvan enkele voorbeelden opgenomen.

regelt voorts de wijze waarop die bevoegdheden gehanteerd moeten worden. Op die manier moet een zorgvuldige besluitvorming worden gegarandeerd, een besluitvorming die voldoet aan de rechtsstatelijke eisen van rechtszekerheid voor de burgers, van democratie en van doelmatigheid.

Het maken van regels die op een evenwichtige wijze voldoen aan deze eisen, vereist dat rechtszekerheid en zorgvuldigheid steeds worden afgewogen tegen snelheid en doelmatigheid. Op deze basis heeft de bijzondere wetgever voor verschillende beleidsterreinen verschillende wetten tot stand gebracht, die elk verschillende belangen beogen te behartigen. Om die reden bevat elke wet haar eigen afwegingskader: het zgn. specialiteitsbeginsel¹. De bestuursrechtelijke wetgeving concentreert zich bijgevolg bijna steeds op een bepaald besluit, zoals een vergunning, een uitkering of een ontheffing, op een bepaald terrein, zonder rekening te houden met het feit dat in veel situaties meer dan dat ene besluit nodig is, omdat meerdere belangen betrokken zijn. Het resultaat daarvan is dat de burger voor het verrichten van een activiteit soms verschillende besluiten van een of meer bestuursorganen nodig heeft en dat deze besluiten door de bestuursorganen op de in de verschillende wetten voorgeschreven wijze moeten worden genomen.

Behalve dat het voor de burger niet altijd even gemakkelijk is om er achter te komen welke besluiten van welke bestuursorganen hij nodig heeft, is het voor hem ook van belang te weten welk van de benodigde besluiten doorslaggevend is of zijn voor het uitvoeren van zijn voornemen. Alleen dan kan hij een adequate afweging maken over het doorzetten of eventueel wijzigen van zijn voornemens aangaande de te ondernemen activiteiten in het licht van de daarvoor geldende vereisten.

Ook de overheid zelf wordt bij het verwezenlijken van haar beleidsinitiatieven geconfronteerd met de diversiteit van procedures voor besluiten die in een concreet geval met elkaar samenhangen. In die gevallen is het evenzeer van belang dat voor alle betrokkenen duidelijk is welke besluiten nodig zijn en dat de onderscheiden besluitvormingsprocessen zo worden gestructureerd dat op een duidelijk moment komt vast te staan dat een beoogd project doorgang zal vinden en dat de voorbereiding van de uitvoering kan worden gestart.

Zowel bij een initiatief van de burger als bij projecten van de overheid zelf doet zich een bijzondere complicatie voor indien besluiten van bestuursorganen van verschillende bestuursniveaus nodig zijn. Het bereiken van inhoudelijke en procedurele samenhang door coördinatie van besluitvorming is naar zijn aard gemakkelijker als de verschillende besluiten door één bestuursorgaan moeten worden genomen (of door verschillende tot één bestuurslichaam behorende bestuursorganen) dan als besluiten benodigd zijn van bestuursorganen die niet tot hetzelfde bestuurslichaam of dezelfde bestuurslaag behoren.

Met dit laatste wordt tevens duidelijk dat deze problematiek meer dimensies heeft dan die van de inrichting van de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving. Voor tijdige en samenhangende besluitvorming is ook vereist dat bestuursorganen besluitvaardig zijn, bereid zijn tot samenwerking, het belang inzien van interbestuurlijke inhoudelijke en procedurele afstemming en overigens over de expertise beschikken om een kwalitatief goede besluitvorming te realiseren. Al deze voorwaarden impliceren dat de betrokken bestuursorganen gemeenschappelijke belangen hebben bij de totstandkoming van besluiten. Het wekt tegen deze achtergrond geen verbazing dat de discussie die enige jaren geleden werd gevoerd over «stroperige besluitvorming», vooral was ontstaan naar aanleiding van grote infrastructurele projecten². Daarbij gaat het immers bij uitstek om veel met elkaar samenhangende besluiten van veel bestuursorganen op verschillende niveaus en bovendien om uiteenlopende maatschappelijke belangen. Het stroomlijnen van procedures via bundeling van beslis- en

¹ Vgl. R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid* (diss.), Den Haag 1998.

² Vgl. *Besluiten over grote projecten*, WRR-rapport 46, Den Haag 1994 en: H.P.Heida, F.A.M. Stroink, P.C.E. van Wijmen, *Complex besluitvorming*, Preadviezen VAR, Vereniging voor bestuursrecht, VAR-reeks 120, Alphen a/d Rijn 1999.

beroepsmomenten is echter evenzeer van belang op andere terreinen dan de infrastructuur en belanghebbende burgers, bedrijven en instellingen zijn evenzeer als de overheid gebaat bij snelle en efficiënte besluitvorming.

In zulke complexe besluitvormingsprocessen waarbij vele belangen zijn betrokken, is het van groot belang dat vooraf helderheid bestaat over de samenhang en de structurering van de besluitvorming in alle fasen van het proces: de voorbereidingsfase, de besluitvormingsfase en de rechtsbeschermingsfase. De hiervoor aangegeven sectorgewijze opbouw van de wetgeving maakt dat echter moeilijk, zo niet onmogelijk, waardoor een ongestructureerde opeenstapeling van procedures optreedt. Gevolg daarvan is dat op verschillende momenten bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden aangespannen, waarmee in feite steeds weer nut en noodzaak van de voorgenomen activiteit ter discussie kunnen worden gesteld.

4. Algemene regeling in de Awb

Gelet op het voorgaande, ligt een algemene regeling voor deze problematiek in de rede. Alleen via een algemene regeling als de Awb kan immers voor het gehele bestuursrecht een oplossing worden geboden. Voordeel hiervan is dat de wetgever dan niet voor ieder geval weer een afzonderlijke coördinatie-regeling behoeft op te stellen, maar gebruik kan maken van de regeling in de Awb. Daarbij komt dat de voorbereidingsprocedures voor het nemen van besluiten via de Awb reeds in verregaande mate zijn gestandaardiseerd. Een belangrijk voordeel van het opnemen van een regeling in de Awb is voorts dat een verdere evaluatie van de werking in de praktijk zal plaatsvinden, zodat een structuur ontstaat waarop in de toekomst verder kan worden voortgebouwd.

Het is dus met name vanwege het algemene karakter van deze problematiek dat de voorstellen een plaats krijgen in de Awb. Om dezelfde reden kunnen zij, in tegenstelling tot de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving, geen verplichtend karakter hebben. De thans voorgestelde, in paragraaf 3.5.3 van de Awb op te nemen regels over coördinatie van besluitvorming zijn daarom primair faciliterend van aard: zoals gebruikelijk bij zgn. facultatieve regelingen in de Awb (bijvoorbeeld de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4) kunnen zij worden toegepast indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of indien de bevoegde bestuursorganen daartoe besluiten.

De regeling bevat in essentie een stroomlijning van procedures van voorbereiding en rechtsbescherming. Belangrijk onderdeel daarvan is de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan dat een centrale rol vervult bij het verzorgen en bewaken van samenhang bij de procedures waarop de regeling van toepassing is verklaard. De figuur van het coördinerend bestuursorgaan geeft vanuit het perspectief van de burger vorm aan de één-loketgedachte.

De één-loketgedachte (waarover hierna meer in paragraaf 6 van deze toelichting) krijgt meer expliciet gestalte in paragraaf 3.5.2 van het wetsvoorstel, die aan de coördinatie-regeling vooraf gaat. Die paragraaf bevat enkele algemene bepalingen met het oog op de informatievervalsing over besluiten die van belang zijn voor een bepaalde activiteit en dient daarmee tevens als «aanloop» tot de coördinatie-regeling. Anders dan het geval is met de coördinatie-regeling, is de toepassing van paragraaf 3.5.2 niet facultatief, maar bevat die paragraaf regels die in de systematiek van de Awb plegen te worden aangeduid als «dwingend recht». Wel moet daarbij worden aangetekend dat de in paragraaf 3.5.2 neergelegde informatieverplichting het karakter heeft van een inspanningsverplichting.

Het facultatieve karakter van de coördinatieregeling betekent dat de regeling niet zonder meer van toepassing is, maar dat daartoe apart een initiatief moet worden genomen. Dat kan gebeuren door de wetgever of door de betrokken bestuursorganen.

Toepasselijk verklaren van de coördinatieregeling door de wetgever kan aantrekkelijk zijn indien het gaat om besluiten die geregeld samen nodig zijn voor een bepaalde activiteit. In een aantal gevallen is de formele wetgever er al toe overgegaan in de wet een coördinatieprocedure voor te schrijven (zie daarover uitgebreider de volgende paragraaf). In de toekomst hoeft de wetgever in een dergelijk geval niet weer een nieuwe procedure te ontwerpen, maar kan hij de regeling van de Awb van toepassing verklaren, zoals bij voorbeeld zal gebeuren in de al genoemde wetgeving voor energie-infrastructuurprojecten. Ook de lagere wetgever zal dat kunnen doen (zie ook de toelichting op artikel 3:21).

Toepasselijk verklaren door bestuursorganen zal naar verwachting vooral in twee soorten gevallen voorkomen. Ten eerste in situaties waarin het bestuursorgaan (eventueel samen met andere bestuursorganen) in het algemeen bepaalde werkprocessen wil stroomlijnen teneinde een meer klantgerichte benadering te bereiken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verschillende vergunningen en ontheffingen die benodigd zijn voor het houden van evenementen. Voor dergelijke veel voorkomende situaties van samenhang tussen besluiten kan dan standaard voor procedurele coördinatie worden gekozen. Ten tweede – meer ad hoc – in situaties waarin een bepaalde voorgenomen activiteit een bijzonder complex samenstel van procedures noodzakelijk maakt, of een samenstel waarbinnen voor de aanvrager de inhoudelijke samenhang bijzonder groot is. In dat geval maakt de Awb-regeling als het ware maatwerk mogelijk in de procedure. De extra besluitvormingslasten die dergelijk maatwerk vergt, verdienen zich in zo'n geval later weer terug.

Evenals het door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht gepresenteerde voorontwerp, ziet de in paragraaf 3.5.3 vervatte coördinatieregeling op procedurele coördinatie van besluitvorming. Daarmee wordt op zichzelf nog niet bewerkstelligd dat er in de procedureel gekoppelde besluiten ook inhoudelijke samenhang wordt gebracht, in die zin dat wordt voorkomen dat besluiten worden genomen die onderling tegenstrijdig zijn. Vanzelfsprekend is procedurele coördinatie wel een noodzakelijke voorwaarde om tot inhoudelijke samenhang te komen: bij samenhangende besluiten die op geheel verschillende tijdstippen worden voorbereid, tot stand komen en eventueel bij de rechter worden bestreden, is het moeilijk en soms zelfs onmogelijk om de inhoud van de desbetreffende besluiten op elkaar af te stemmen. De voorgestelde coördinatieregeling vergemakkelijkt dus het brengen van inhoudelijke samenhang in de besluiten, omdat het de betrokken bestuursorganen en de voor hen werkende diensten met elkaar in contact brengt. Verder zorgt procedurele coördinatie ervoor dat de bereikte inhoudelijke samenhang in de fasen van inspraak en rechtsbescherming niet weer verloren gaat en dat die ook voor de daarbij betrokkenen zichtbaar blijft.

Hoewel de voorgestelde coördinatieregeling het brengen van inhoudelijke samenhang in de besluiten dus vergemakkelijkt en de taakopdracht van het zgn. coördinerend bestuursorgaan dit ook insluit, blijft elk van de bestuursorganen daarbij uiteraard wel gebonden aan het inhoudelijke afwegingskader van de wet waarin de betrokken besluitbevoegdheid geregeld is. Procedurele coördinatie doorbreekt dus niet het eerder genoemde specialiteitsbeginsel: kort gezegd het beginsel dat elke wettelijke regeling die voorziet in het nemen van bepaalde besluiten haar eigen afwegingskader kent. De betrokken afwegingskaders tezamen bepalen de speelruimte om tot inhoudelijke afstemming te komen. In het project «strijdige regels» bleek overigens dat die speelruimte vaak aanzienlijk groter is dan wel eens wordt verondersteld. In verreweg de meeste van de

in dat project onderzochte gevallen waarin op het eerste gezicht sprake leek te zijn van strijdige regels, bleek het te gaan om verschillende interpretaties van de regels bij uitvoering, om verwarring die ontstond doordat verschillende bestuursorganen bij de uitvoering van regelgeving hun beslissingen volgtijdelijk namen, of om eisen die in de ogen van de betrokken ondernemer onlogisch waren in relatie tot zijn praktijksituatie¹. De twee eerstgenoemde oorzaken hoeven zich bij procedurele coördinatie niet meer voor te doen. De laatstgenoemde oorzaak kan niet worden opgelost door middel van een algemene coördinatie-regeling, maar is een zaak voor de bijzondere wetgever. Dat laatste geldt ook in meer algemene zin: voor zover de bijzondere afwegingskaders oorzaak zijn van afstemmingsproblemen in de praktijk, zal dat vooral het geval kunnen zijn als zij onvoldoende ruimte laten voor het afstemmen van beslissingen op specifieke praktijksituaties en dan is het primair de bijzondere wetgever die daaraan iets kan doen, bijvoorbeeld door meer aan burgers, bedrijven en instellingen zelf over te laten, door de uitvoeringsinstanties meer interpretatieruimte te bieden bij het nastreven van de wettelijke doelen, door in meer gevallen te voorzien in mogelijkheden van ontheffing of in hardheidsclausules, of door nu nog afzonderlijke afwegingskaders met elkaar te integreren, zoals – uiteindelijk – de bedoeling is bij de aangekondigde omgevingsvergunning. Voor acties op dit punt verwijzen wij naar de voortgangsrapportages van het programma Bruikbare Rechtsorde en van de verschillende departementale herijkingsprogramma's.

5. Aansluiting op bestaande en voorgenomen wetgeving

Aanvankelijk heeft de discussie over coördinatie van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures zich toegespitst op de juridische procedures voor van overheidswege ondernomen infrastructurele werken en daarmee op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Op deze terreinen zijn al eerder initiatieven genomen om uiteenlopende wettelijke procedures voor voorbereiding en besluitvorming en ook de rechtsbescherming, te versnellen en beter op elkaar af te stemmen. Genoemd kunnen onder andere worden de procedurele regelingen in de Tracéwet, de Ontgrondingenwet, de Wet op de waterkering, de Reconstructiewet concentratiegebieden, de Spoedwet wegverbreding en de meer algemene coördinatie-regelingen in hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer, hoofdstuk Va van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en afdeling 3.6 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Vooruitlopend op hoofdstuk Va van de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd in enkele gevallen toevlucht gezocht tot afzonderlijke projectwetten (Deltawet grote rivieren, Vergunningwet Westerschelde, Wet procedures vijfde baan Schiphol). Deze regelingen kenmerken zich door het aanbieden van instrumenten aan de overheid ter bevordering van coördinatie en/of versnelling van besluitvorming en efficiënte bundeling van beslis- en beroepsmomenten. Niet alleen vindt op deze manier procedurele afstemming en coördinatie in de besluitvorming plaats, maar ook worden voorwaarden geschapen om besluiten inhoudelijk zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De regelingen op het terrein van de infrastructuur en de ruimtelijke ordening zijn primair geschreven vanuit het perspectief van de (rijks)overheid, met als doel de spoedige realisatie van ruimtelijke projecten tot stand te brengen, door middel van een gestructureerd besluitvormingsproces.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is bekeken hoe bovengenoemde coördinatie-regelingen zijn opgezet. Van de ervaringen die met de reeds tot stand gekomen wetgeving zijn opgedaan, is gebruik gemaakt bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Zo kunnen de elementen uit het wetsvoorstel betreffende het gelijktijdig indienen en behandelen van de aanvragen voor besluiten, de indiening van de aanvragen bij «één loket» als er een aangewezen coördinerend bestuursorgaan is, de gelijktijdige toepassing

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 49.

voor alle besluiten van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb en de gelijktijdige bekendmaking en het synchroon lopen van beroepsprocedures als gemeenschappelijke noemers worden aange-merkt. Belangrijke elementen uit de thans voorgestelde coördinatie-regeling in paragraaf 3.5.3 van de Awb zijn derhalve ontleend aan de bovengenoemde wetgeving, omdat ze naar verwachting ook bruikbaar zijn voor andere besluiten dan op het terrein van de ruimtelijke infrastructuur. In de artikelsgewijze toelichting wordt meer specifiek aangegeven welke bepalingen uit andere wetgeving model hebben gestaan voor de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen. Aangezien een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is te voorkomen dat er een wildgroei van coördinatieregelingen gaat ontstaan, is in eerste instantie voortgebouwd op de gemeenschappelijke basis die er voor een groot deel al is. Tevens is gebruik gemaakt van onderzoek dat inmiddels is verricht, zoals het eerdergenoemde proefschriftonderzoek van M.S. Beerten.

Naast overeenkomsten met bestaande coördinatieregelingen zijn er ook verschillen. Zoals het IPO in zijn reactie op het voorontwerp terecht opmerkte, gaat de voorgestelde regeling op sommige punten minder ver dan enkele van de al bestaande regelingen in bijzondere wetten. Een belangrijk verschil met de bovengenoemde wetgeving is het niet dwingende karakter van de in dit wetsvoorstel opgenomen coördinatie-regeling. Om de hierboven, in paragraaf 4, uiteengezette reden moet in een algemene regeling als de Awb worden volstaan met een facultatieve regeling, waaraan overigens wel weer bij bijzondere wet een verplicht karakter kan worden gegeven. Evenmin is voorzien in dwingende instrumenten als een «overrulebevoegdheid» (de mogelijkheid dat het coördinerend bestuursorgaan zelf de besluiten neemt, indien het bevoegde bestuursorgaan daarmee in gebreke blijft, zoals door de Vereniging VNO-NCW bepleit in haar reactie op het voorontwerp) of in beslistermijnen voor de administratieve rechter. De reden daarvoor is, dat het wetsvoorstel een algemene coördinatieregeling bevat die op allerlei uiteenlopende situaties van toepassing moet kunnen zijn, zonder de intentie te hebben om verder gaande coördinatieregelingen in bijzondere wetten te vervangen. Maar het wetsvoorstel biedt de bijzondere wetgever wel een coördinatieregeling aan, die hij desgewenst kan voorschrijven en die hij eventueel kan aanvullen met meer dwingende bepalingen. Dat daaraan behoefte bestaat, blijkt uit het feit dat inmiddels al in een aantal wetten of wetsvoorstellen een dergelijke coördinatieregeling is opgenomen. Daarmee wordt ook bevorderd dat niet steeds weer verschillende coördinatieregelingen worden ontwikkeld, hetgeen voor de praktijk verwarrend zou zijn. Indien gewenst kunnen ook bepaalde onderdelen van de coördinatieregeling van toepassing worden verklaard.

Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan reeds bestaande procedurele of inhoudelijke coördinatie- en afstemmingsregelingen in de bijzondere wetgeving. In het kader van de aanpassingswetgeving zal worden bezien in hoeverre de coördinatieregeling van toepassing kan worden verklaard of als vervanging kan dienen voor de daarmee overeenkomende delen van bestaande procedurele regelingen in bijzondere wetten. Dat zal met name gelden voor de regelingen over het synchroon laten lopen van procedures. Daarbij zullen eventuele bepalingen die verder strekken of een ander oogmerk hebben dan de algemene coördinatieregeling van de Awb uiteraard wel worden gehandhaafd, waarbij bijvoorbeeld te denken valt aan bepalingen waarin (striktere) termijnen worden gesteld aan bestuur of rechter, waarin een zgn. «overrule-bevoegdheid» is opgenomen, waarin op onderdelen wordt afgeweken van de openbare voorbereidingsprocedure, of waarin verrekening van kosten en leges is geregeld. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de zgn. uitvoeringsmodule in de rijksprojectenprocedure in de WRO en bij de daarmee vergelijkbare bepalingen in de Tracéwet en de Wet op de waterkering. Hetzelfde

geldt voor wettelijke coördinatiereregelingen die zijn geënt op het voorontwerp voor dit wetsvoorstel, indien zij eerder in werking zijn getreden of nog kunnen treden dan dit wetsvoorstel. Daarbij gaat het in elk geval om de coördinatiereregeling in artikel 19ka van de Natuurbeschermingswet 1998, de voorgenomen coördinatiereregelingen in de Drank- en Horecawet¹ en in de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet², de toekomstige coördinatiereregeling in art. 17.9, vijfde en zesde lid, van de Wet milieubeheer³ de coördinatiereregeling op gemeentelijk niveau die sinds 1 februari 2006 in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is opgenomen, de coördinatiereregeling in afdeling 3.6 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de coördinatiereregeling in de toekomstige Waterwet c.q. paragraaf 3.5 van de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (thans nog de coördinatiereregeling in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren)⁴.

6. Aansluiting op de één-loketgedachte

In paragraaf 1 van dit algemeen deel werd reeds gerefereerd aan de zgn. één-loketgedachte. Door het introduceren van een coördinerend bestuursorgaan, dat de gecoördineerde behandeling van (aanvragen voor) besluiten moet bevorderen, geeft de in dit wetsvoorstel voorgestelde coördinatiereregeling nader wettelijk vorm aan deze gedachte. Daarnaast geeft de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting voor bestuursorganen om aanvragers te informeren over andere benodigde besluiten hieraan invulling.

Een van de manieren om de publieke dienstverlening te verbeteren, is het toegankelijk maken van informatie over overheidsproducten via één loket. De gedachte daarachter is dezelfde als die welke ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, namelijk de wens om burgers niet lastig te vallen met de manier waarop het werk binnen de overheid – noodzakelijkerwijs – is verdeeld over bestuursorganen en ambtelijke diensten. Het belang voor dit wetsvoorstel gaat echter verder, omdat noch de voorgestelde coördinatiereregeling, noch de voorgestelde informatiereregeling goed kunnen werken als de informatievoorziening over overheidsproducten niet meer centraal wordt georganiseerd. Niet alleen burgers, ook overheden zelf moeten zich eenvoudig en snel kunnen informeren over benodigde besluiten, over de daaraan ten grondslag liggende wetsbepalingen en over de bijbehorende namen en adressen van de (andere) bevoegde instanties, die zij desgewenst ook langs elektronische weg moeten kunnen benaderen. Op deze punten zijn sedert de publicatie van het voorontwerp belangrijke vorderingen gemaakt.

Via het overheidsloket op de website «www.overheid.nl» is in 2006 gerealiseerd dat voor eenieder een volledig en samenhangend overzicht raadpleegbaar is van overheidsproducten, waaronder vergunningen, ontheffingen e.d., door middel van de samenwerkende productencatalogi van rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Via dat overzicht zijn ook de adressen van de bevoegde instanties en de relevante wettelijke bepalingen te vinden. Hoewel bij de opzet van dit loket primair aan burgers, bedrijven en instellingen is gedacht, kan de informatie uit de aard der zaak ook overheden helpen bij het informeren van hun burgers. In feite wordt langs deze weg het door de Vereniging VNO-NCW in haar reactie bepleite «landelijke informatiepunt» gerealiseerd op basis waarvan ook overheidsdiensten uitsluitel kunnen verkrijgen. Voor steeds meer producten wordt in dit overheidsloket tevens een elektronisch aanvraagformulier opgenomen, zodat aanvragen desgewenst direct elektronisch kunnen worden ingediend. Er is een landelijke voorziening ontwikkeld die e-formulieren kan genereren. Dienstverlening op maat wordt verder mogelijk gemaakt met de ontwikkeling van de Persoonlijke Internetpagina,

¹ Opgenomen in het bij de Raad van State aanhangig gemaakte wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet onder meer ter reductie van de administratieve lasten. Zie over de inhoud van dit wetsvoorstel de voortgangsrapportage inzake afschaffing of vereenvoudiging van VWS-vergunningstelsels die op 14 november 2006 aan de Tweede Kamer is toegezonden (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 171, p. 4–5). Zie ook het door de Staatssecretaris van Economische Zaken op 27 oktober 2005 aan de Tweede Kamer toegezonden actieplan «Minder Regels en Papierdrukte in de Horeca» (Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 102).

² Zie de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 6 april 2005 inzake knelpunten regelgeving gaswinning, windenergie en biomassa (Kamerstukken II 2004/05, 29 023, nr. 9).

³ Zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieu-aansprakelijkheid) (Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nrs. 1–3). In het nader rapport inzake dit wetsvoorstel is aangegeven dat bij de invoering van de Wet samenhangende besluiten Awb zal worden getoetst in hoeverre (alsdan nog) behoefte is aan een specifieke coördinatiebepaling als geformuleerd in art. 17.9 Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 4, p. 15).

⁴ Zie hierover de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 126) en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 47).

waarmee elke burger gemakkelijk en op één plek toegang heeft tot alle overheidsorganisaties en tot zijn eigen bij de overheid geregistreerde gegevens en meteen ook zaken kan doen met de overheid en de voortgang van procedures kan volgen¹. Ook bij de uitvoering van de nieuwe omgevingsvergunning zullen daarop toegesneden ICT-faciliteiten een belangrijke rol spelen².

Via het speciale bedrijvenloket is al een begin gemaakt met de vraaggerichte ontsluiting van informatie over wet- en regelgeving die specifiek voor ondernemers van belang is. Doel was aanvankelijk om via dit loket de meest relevante informatie op een toegankelijke manier te ontsluiten, maar voor de diensten waarvoor op basis van de EU-Dienstenrichtlijn een «single point of contact» moet worden aangeboden, is dat niet langer voldoende. De Dienstenrichtlijn voorziet in één plek waar alle voor dienstverlening noodzakelijke informatie kan worden ingewonnen en waar tevens formaliteiten kunnen worden vervuld. Gelet op de Dienstenrichtlijn wordt op dit moment gezien hoe aan het bedrijvenloket een bredere opzet kan worden gegeven en hoe de ontwikkeling daarvan versneld kan worden. Daarbij zal eveneens de samenhang worden gezien met het initiatief van de EU om te komen tot een pan-europese portal voor overheidsdiensten, vooral wat betreft het aanbieden van informatie in andere talen.

Niet alleen het internet, maar ook de telefoon (daartoe is het project Contact Center Overheid (CCO) van start gegaan) en de balie blijven belangrijke kanalen voor de vormgeving van de één-loketgedachte, zowel ten behoeve van burgers als bedrijven. Dat vraagt om een samenhang zodat alle kanalen goed op elkaar zijn afgestemd. Daartoe wordt het zogenoemde «multichannelbeleid» ontwikkeld. Ook hieraan wordt samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties gestalte gegeven.

7. Hoofdpijnen van de informatieregeling

De in paragraaf 3.5.2 opgenomen regeling over de informatieverschaffing door de overheid aan de burger over met elkaar samenhangende besluiten die voor een door hem te ondernemen activiteit van belang zijn, kan een «aanloop» vormen naar de coördinatieregeling (paragraaf 3.5.3), maar heeft ook zelfstandige betekenis.

De in artikel 3:20 geregelde informatieverschaffing door een bestuursorgaan strekt ertoe de burger die een aanvraag heeft ingediend, erop te attenderen dat ook andere besluiten dan het aangevraagde van belang kunnen zijn voor (het kunnen uitoefenen van) de door hem beoogde activiteit, met inbegrip van besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit (zie artikel 3:19). De in dit artikel voorgeschreven informatieverschaffing heeft het karakter van een inspanningsverplichting. Daar is bewust voor gekozen. De in dit wetsvoorstel opgenomen informatieregeling heeft niet het oogmerk om een verdergaande overheidsaansprakelijkheid voor het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie te vestigen dan thans het geval is. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is het vraagstuk van eventuele overheidsaansprakelijkheid nadrukkelijk onder ogen gezien. Daarbij is geconstateerd dat het niet wenselijk is te komen tot een uitbreiding van de overheidsaansprakelijkheid ten opzichte van de toenmalige stand van de jurisprudentie, waarin aansprakelijkheid overigens slechts in uitzonderlijke gevallen werd aangenomen. Die jurisprudentie is sedertdien niet wezenlijk veranderd.

Het voorgestelde artikel 3:20, tweede lid, schrijft voor welke informatie tenminste in de kennisgeving aan de aanvrager moet zijn opgenomen. Aangegeven moet worden om welke andere besluiten het gaat, welk bestuursorgaan bevoegd is het besluit te nemen, en op welk wettelijk

¹ Voortgangsrapportage elektronische overheid – najaar 2006; bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 362, nr. 111.

² Bijv. het «digitale omgevingsloket»; zie hierover 7.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo: Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 62–63.

voorschrift die bevoegdheid berust. Het staat het bestuursorgaan uiteraard vrij om naast deze gegevens ook andere informatie te verstrekken.

8. Hoofdlijnen van de coördinatieregeling

Paragraaf 3.5.3 voorziet in een algemene regeling met het oog op de bundeling van beslis- en beroepsmomenten voor door een of meer bestuursorganen te nemen besluiten. Het moet besluiten betreffen die nodig zijn om een bepaalde activiteit te verrichten of besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit (artikel 3:19). Meestal zal het gaan om op aanvraag te nemen besluiten, maar de regeling is zodanig vormgegeven dat ook ambtshalve besluiten erdoor kunnen worden bestreken.

De wettelijke regeling heeft een faciliterend karakter en kan door de wetgever of de bevoegde bestuursorganen van toepassing worden verklaard (artikel 3:21, eerste lid). Met het oog op de wens om de regeling zo eenvoudig mogelijk te maken en juridische complicaties rond de toepassing te vermijden, is, anders dan in het voorontwerp niet voorzien in een verplichte toepassing van de coördinatieprocedure in gevallen waarin de te coördineren besluiten afkomstig zijn van dezelfde bestuurslaag. Kortheidshalve zij verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in punt 3 van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Met het oog op de wens om de regeling zo eenvoudig mogelijk te maken en juridische complicaties rond de toepassing te vermijden, is, anders dan in het voorontwerp niet voorzien in een verplichte toepassing van de coördinatieprocedure in gevallen waarin de te coördineren besluiten afkomstig zijn van dezelfde bestuurslaag. Kortheidshalve zij verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in punt 3 van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

De regeling voorziet uitsluitend in coördinatie van procedures, waarbij de rol van procesmanager in handen wordt gelegd van een coördinerend bestuursorgaan, dat door de wetgever of door de betrokken bestuursorganen in onderling overleg wordt aangewezen (artikel 3:22). Het coördinerend bestuursorgaan beschikt uit hoofde van de coördinatieregeling niet over interventiebevoegdheden. Die passen immers niet in elk besluitvormingsproces. Op terreinen waar dergelijke bevoegdheden wel voor de hand liggen, kunnen interventiebevoegdheden eventueel bij bijzondere wet aan de coördinatieregeling worden verbonden, zoals dit bijvoorbeeld in de Tracéwet is gedaan. Niettemin kan het coördinerend bestuursorgaan in zijn rol van procesmanager stimuleren tot inhoudelijke coördinatie van besluitvorming, bijvoorbeeld door er aan bij te dragen dat alle relevante informatie bij alle bestuursorganen aanwezig is. Het gevaar van inhoudelijk tegenstrijdige besluiten wordt daardoor verkleind. De andere bij de besluitvorming betrokken bestuursorganen dienen hun medewerking aan het welslagen van een doelmatige en samenhangende besluitvorming te verlenen (artikel 3:23).

De gecoördineerde procedure begint met het indienen van de aanvragen voor de met elkaar samenhangende besluiten. Als gezegd moeten de benodigde aanvragen binnen een tijdspanne van zes weken worden ingediend (artikel 3:24, eerste lid). Als er op dat moment een coördinerend bestuursorgaan is aangewezen, moeten de aanvragen aldaar worden ingediend (artikel 3:24, tweede lid). Komen niet alle aanvragen binnen, dan wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld dit binnen een te stellen termijn alsnog te doen. Blijft deze aanmaning zonder gevolg, dan is het coördinerend bestuursorgaan bevoegd om de coördinatieregeling alleen toe te passen op de wel ingediende aanvragen dan wel een gedeelte daarvan, of verder van coördinatie af te zien (artikel 3:24, derde lid). Daarnaast is het mogelijk dat een wettelijk voorschrift waarin de

coördinatieregeling uitdrukkelijk van toepassing is verklaard, voorschrijft dat in zo'n geval geen besluit wordt genomen op de wel ingediende aanvragen (artikel 3:24, vierde lid).

De beslistermijn voor de desbetreffende besluiten begint te lopen zodra de laatste aanvraag is ontvangen, dus maximaal zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag, tenzij er volgens artikel 3:24, derde lid, nog een extra termijn is gegund om alsnog ontbrekende aanvragen in te dienen (artikel 3:25).

Wanneer voor een of meer van de besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb geldt, dan moet die procedure worden gevolgd bij de behandeling van de gezamenlijke aanvragen. In dat geval geldt geen bezwaarschriftprocedure. Bij de toepassing van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 wordt met het oog op de coördinatie door het coördinerend bestuursorgaan afgeweken van enkele standaardbepalingen van die afdeling, voornamelijk in die zin dat aan het coördinerend bestuursorgaan taken worden toebedeeld zoals het ter inzage leggen, toezenden en meedelen van (ontwerp-)besluiten (artikel 3:26, eerste lid), terwille van een efficiënte bundeling van besluitvorming.

De betrokken besluiten worden door tussenkomst van het coördinerend bestuursorgaan gelijktijdig bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Daarmee wordt bereikt dat de beroepstermijn voor alle besluiten op hetzelfde tijdstip begint (artikel 3:26, eerste lid, onderdelen a en g, en artikel 3:27, tweede lid). Indien de bezwaarschriftprocedure geldt of administratief beroep kan worden ingesteld, is het coördinerend bestuursorgaan de spil in de stukkenstroom tussen de belanghebbende en de betrokken bestuursorganen, resulterend in het gelijktijdig bekendmaken door het coördinerend bestuursorgaan van de beslissing(en) (artikel 3:27).

Voor het beroep op de administratieve rechter blijft beroep in twee instanties als hoofdregel gelden. Alleen indien ten aanzien van alle gecoördineerde besluiten beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij een andere administratieve rechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven), blijft de afwijking van deze regel bestaan. Zowel de rechtbank als de andere bestuursrechterlijke colleges kunnen de behandeling van de beroepen of de hoger beroepen verwijzen naar een andere administratieve rechter die zij voor de behandeling ervan meer geschikt achten. Een nadere uiteenzetting over de diverse modaliteiten inzake de rechterlijke competentie is gegeven in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3:29.

9. De reacties op het voorontwerp

Zoals in paragraaf 1 al werd vermeld, zijn op het voorontwerp adviezen en reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging VNO-NCW, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). In alle reacties¹ werd de doelstelling van het wetsvoorstel onderschreven. Uiteenlopende kanttekeningen werden geplaatst bij onderdelen van het voorontwerp. Daarbij moet worden aangetekend dat de reacties zijn uitgebracht in de zomer van het jaar 2000.

Wat de *informatieregeling* betreft, vond de Vereniging VNO-NCW de voorgestelde inspanningsverplichting onvoldoende en bepleitte ook de VNG om daarvan een resultaatsverplichting te maken voor zover het de besluiten van het eigen overheidslichaam betreft.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In paragraaf 6 hebben wij uiteengezet welke maatregelen de gezamenlijke overheden inmiddels namen en nog zullen nemen om te bereiken dat de informatievoorziening op dit punt geen lacunes meer hoeft te vertonen. Op dit moment achten wij de zorg die uit deze beide reacties spreekt daarom niet meer nodig. Dat betekent echter niet dat nu zonder meer een resultaatsverplichting kan worden opgelegd. Het is namelijk de vraag wat zo'n verplichting in dit geval zou kunnen inhouden. De Vereniging VNO-NCW wenste kennelijk een situatie waarin de op een bepaald moment verkregen informatie voor het vervolg bindend is: als het informerende bestuursorgaan op dat moment een besluit vergeet te vermelden, dan moet dat maar beschouwd worden als een bedrijfsongeval waarvan de gevolgen voor rekening van de overheid komen. Om verschillende redenen is dit niet mogelijk en ook niet wenselijk. Ten eerste kan een bestuursorgaan dat een burger informeert met die informatie uit de aard der zaak niet zomaar afdoen aan verplichtingen en bevoegdheden – vaak van andere bestuursorganen – die door de wet in het leven zijn geroepen. Ten tweede vindt dit soort informatieverstrekking tamelijk snel en informeel plaats en moet dat ook zo kunnen blijven. Een burger moet vooral op weg geholpen worden. Zou het informerende bestuursorgaan uitputtend moeten zijn, dan zou dit vergen dat alle details van de voorgenomen activiteit ook aan het informerende bestuursorgaan moeten worden meegedeeld, omdat vaak daarvan afhangt of nog additionele besluiten nodig zijn. Nog afgezien van de zin daarvan, zijn die details op het moment van zo'n eerste contact uit de aard der zaak vaak nog niet duidelijk, juist ook omdat ze meestal mede zullen worden ingevuld aan de hand van de reacties van de benaderde bestuursorganen.

Wat de *coördinatie*regeling betreft, bepleitte de Vereniging VNO-NCW in haar reactie veel verdergaande oplossingen, met name op de terreinen van ruimtelijke ordening en milieu. Daarbij werd vooral gedacht aan een verplichte «overrulebevoegdheid» voor het coördinerende bestuursorgaan en aan de mogelijkheid dat aanvragers ook coördinatie kunnen afdwingen als er bestuursorganen van meer overheidslichamen betrokken zijn.

Aan de voorkeur van VNO-NCW om op de genoemde terreinen voor één bedrijfsactiviteit slechts één besluit te hoeven aanvragen, komt de regering inmiddels tegemoet met de voorgenomen omgevingsvergunning. In paragraaf 5 hebben wij uiteengezet waarom een zgn. «overrulebevoegdheid» niet op zijn plaats is in een algemene wet als de Awb. Bij het van toepassing verklaren van de Awb-regeling kan de bijzondere wetgever een dergelijke bevoegdheid uiteraard wel toevoegen, indien daaraan behoefte bestaat. Een bevoegdheid voor aanvragers om coördinatie af te dwingen als bestuursorganen van meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn, lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar zou in onze ogen niet het daarmee beoogde effect kunnen hebben. Bedacht moet worden dat ook in de voorgestelde opzet een aanvrager daarom kan verzoeken. Wanneer de betrokken bestuursorganen daartoe bereid zijn, staat niets eraan in de weg dat zij besluiten om gezamenlijk de coördinatie-regeling toe te passen (artikel 3:21, eerste lid, onderdeel b). Wanneer de samenwerking echter moeizamer verloopt, wat door de afstand tussen de betrokken bestuursorganen – over organisatiegrenzen heen – en de daaruit voortkomende onbekendheid met elkaars bedrijfsprocessen al gauw het geval is, dan is het echter maar zeer de vraag of de met de coördinatie-regeling beoogde voordelen niet teniet zullen worden gedaan door de dan ontstane verwickelingen in het verkeer tussen organisaties.

De VNG was juist van mening dat de in het voorontwerp opgenomen regeling op dit punt al te ver ging. Zij pleitte er voor te bepalen dat het bestuur een coördinatieverzoek van een aanvrager kan afwijzen, ook dus als dat verzoek betrekking heeft op besluiten van bestuursorganen die tot

één gemeente behoren. Dit omdat coördinatie in bepaalde (complexe) situaties soms niet mogelijk of niet wenselijk is. Anders dan het voorontwerp, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bestuursorganen op dit punt een afweging maken.

De NOvA en de NVvR gingen in hun reacties vooral in op de rechtsbescherming. De NOvA kon zich in grote lijnen vinden in het voorontwerp, met uitzondering van het onder omstandigheden en buiten de wil van de justitiabele terugbrengen van de rechtsbescherming tot één instantie. Waar rechtsbeschermingsprocedures uiteenlopen en we ze procedureel toch gelijk op willen laten lopen, moet nu eenmaal een keuze worden gemaakt. De NOvA ziet dat ook wel in, maar had liever gezien dat voor die gevallen juist gekozen was voor – in alle gevallen – rechtspraak in twee instanties. Mede naar aanleiding van soortgelijke opmerkingen van de Raad van State is in het nu ingediende wetsvoorstel aan deze wens tegemoet gekomen. Er zal dus nimmer sprake zijn van verlies van instantie als de coördinatieprocedure wordt toegepast.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak was van oordeel dat de voorstellen niets oplossen omdat de afzonderlijke wettelijke toetsingskaders in stand blijven. Dat laatste klopt. Daarop zijn wij al ingegaan aan het slot van paragraaf 4. Het gaat echter te ver om daaruit af te leiden dat procedurele coördinatie alleen maar verwarrend zal werken voor de aanvragers. Als zich de door de NVvR vermelde situatie voordoet dat enkele van de samenhangende aanvragen wel, maar andere niet gehonoreerd kunnen worden, of dat in beroep bij de rechter alle gehonoreerde aanvragen op één na in stand blijven, dan valt dit in onze ogen voor de aanvrager beter te begrijpen – en voor bestuursorganen en rechters ook gemakkelijker uit te leggen – wanneer dit in een gecoördineerde procedure gebeurt, dan als hij dit bijvoorbeeld pas bij het in de tijd laatst genomen besluit of bij de in tijd laatste rechterlijke uitspraak merkt.

10. Gevolgen van het wetsvoorstel

10.1. De lasten voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel leidt tot vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De effecten worden hierna in algemene zin toegelicht. Opgemerkt wordt nog dat het wetsvoorstel met de memorie van toelichting is voorgelegd aan de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft daarop aangegeven dat er geen reden was om het wetsvoorstel te selecteren voor een Actal-toets.

De coördinatieregeling heeft een facultatief karakter. Dit heeft gevolgen voor de administratieve lasten die rechtstreeks voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Toepassing van de coördinatieregeling kan leiden tot vermindering van de lasten voor burgers en bedrijven in de fase van de voorbereiding en van de rechtsbescherming. De aanvrager kan zich voor het aanvragen van de benodigde besluiten tot één aanspreekpunt wenden: het coördinerend bestuursorgaan. De coördinatie door dit bestuursorgaan geldt ook voor de eventuele fase van bezwaar en beroep. Ook hier kan de aanvrager profiteren van de coördinatie van besluitvorming. Hoe groot de daling van de administratieve lasten precies is (uitgedrukt in tijd en/of geld) hangt sterk af van de aard en het aantal van de te coördineren besluiten.

In administratieve lastenmetingen is becijferd dat een bezwaarmaker gemiddeld 2 uren tijd kwijt is aan een hoorzitting bij het bestuursorgaan, waarin hij zijn bezwaren toelicht. Als in een situatie waarin een aanvrager van meerdere beschikkingen bezwaar wil maken tegen twee ervan, met toepassing van de coördinatieregeling één hoorzitting wordt gehouden, bedraagt de lastenverlaging voor deze aanvrager dus 2 uren ten opzichte

van de situatie dat hij twee verschillende hoorzittingen zou moeten bijwonen.

De in het wetsvoorstel opgenomen coördinatieregeling kan op twee manieren worden geactiveerd (artikel 3:21, eerste lid): a) door de wetgever en b) door een besluit van de bevoegde bestuursorganen. In beide gevallen wordt de administratieve lastenvermindering door die regeling respectievelijk dat besluit teweeggebracht en bij die gelegenheid geïncasseerd.

De in het wetsvoorstel opgenomen informatieregeling (par. 3.5.2) heeft geen andere wettelijke voorschriften of bestuursbesluiten nodig om te gaan werken. De gevolgen daarvan zijn dus rechtstreeks aan dit wetsvoorstel toe te rekenen.

Op bestuursorganen rust de inspanningsverplichting om diegene die een bepaald besluit aanvraagt met het oog op een bepaalde activiteit, te informeren over eventuele andere benodigde besluiten. Het gaat hierbij om de vraag welke andere besluiten de aanvrager moet of kan aanvragen voor diezelfde activiteit, tot wie hij zich in dat geval moet wenden voor het aanvragen van die besluiten en op welke wettelijke bepalingen die besluiten zijn gebaseerd. Het betreft hier een service van het bestuur, die een lastenverlagend effect zal hebben voor aanvragers die meerdere besluiten nodig hebben voor de door hen beoogde activiteiten, omdat het hen zoektijd en zoekhandelingen kan besparen. De omvang van het voordeel (uitgedrukt in tijd of geld) dat een aanvrager heeft van de informatieverplichting voor het bestuursorgaan, is niet precies te schatten, omdat dat afhangt van factoren als het aantal besluiten dat een aanvrager nodig heeft en de kennis die hij zelf vooraf al daarover had of op andere wijzen eenvoudig kan bemachtigen, bij voorbeeld via beroepsorganisaties. Dit kan van geval tot geval sterk verschillen. Voor de «professionele aanvrager» die geregeld een bepaalde set besluiten nodig heeft, zal de besparing allicht geringer zijn dan voor degene die een voor hem geheel nieuwe of unieke activiteit wil ondernemen, zoals een startende ondernemer. Verder maakt het uiteraard ook uit of een bestuursorgaan zich op dit moment al sterk dienstverlenend opstelt – wat gelukkig steeds vaker het geval is – of (nog) niet.

10.2. Bestuurlijke lasten

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting per saldo geen nadelige financiële gevolgen voor het Rijk en voor lagere openbare lichamen.

De regeling over informatievervalsing (paragraaf 3.5.2) vergt van bestuursorganen niet meer inspanningen dan van die bestuursorganen op basis van de aldaar aanwezige kennis in redelijkheid kan worden verlangd. Voor standaardgevallen zal kunnen worden volstaan met het verstrekken van brochures of andere informatie die op dit moment al bestaat of die nog ter beschikking zal komen. In paragraaf 6 is aangegeven wat er in het kader van de één-loketgedachte gebeurt en nog gaat gebeuren om de centrale informatievoorziening te verbeteren. Daarmee zijn aanzienlijke kosten gemoeid, maar die vloeien niet rechtstreeks uit dit wetsvoorstel voort. Wel zullen die voorzieningen de werking en het effect van de informatieregeling aanzienlijk kunnen ondersteunen en versterken.

Voor eventuele bestuurslasten die uit de coördinatieregeling (paragraaf 3.5.3) voortvloeien, geldt wat in de vorige paragraaf voor de administratieve lasten reeds is opgemerkt: zij bestaan alleen dan als de wetgever of de betrokken bestuursorganen zelf die regeling op specifieke besluiten van toepassing hebben verklaard Artikel 3:21, eerste lid, voorziet immers in een facultatieve regeling.

Indien de regeling bij wettelijk voorschrift van toepassing wordt verklaard, zullen de baten en lasten moeten worden meegewogen in het kader van de wetgeving waarin wordt overwogen om de coördinatie-regeling van toepassing te verklaren. Uit ervaringen bij de coördinatie van vergunningen op grond van de Tracéwet valt af te leiden dat het coördinerend orgaan gemiddeld ongeveer acht uur kwijt is aan de extra administratieve handelingen die de coördinatie van een cluster van twee vergunningen meebrengt (dossieropbouw, correspondentie, financiële afwikkelingen, evt. overleg e.d.). Indien de regeling bij besluit van een of meer bestuursorganen zelf van toepassing wordt verklaard, zullen de baten en lasten vergelijkbaar zijn. Ze zullen dan door de betrokken bestuursorganen zelf zijn verdisconteerd in de afweging of de regeling al dan niet van toepassing moet worden verklaard.

In het algemeen mag bij een effectieve toepassing van de coördinatie-regeling overigens worden aangenomen dat de baten de lasten zullen overtreffen. De uit de regeling voortvloeiende noodzaak tot afstemming tussen de diverse voor de besluitvorming verantwoordelijke bestuursorganen, onder coördinatie van het coördinerend bestuursorgaan, heeft immers tot gevolg dat door het voeren van gelijktijdige en op elkaar afgestemde procedures vervolgens efficiencywinst wordt geboekt. Een praktisch voorbeeld hiervan is dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat hoorzittingen over besluiten die dezelfde activiteit betreffen, kunnen worden gecombineerd en dat de reacties op ontwerpbesluiten gebundeld plaatsvinden. Ook onderzoek naar andere, reeds bestaande afstemmingsregelingen geeft geen reden om te veronderstellen dat uit de toepassing van de coördinatie-regeling extra bestuurlijke lasten zullen voortvloeien. Eerder geeft dat onderzoek aanleiding om het tegendeel te veronderstellen¹. Ook het bestuurslastenonderzoek dat ten behoeve van het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht werd verricht, wijst in die richting². Daarin werd o.a. geconstateerd dat tegenover een toename van coördinatiekosten een forse daling van procedurele lasten staat.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I, ONDERDEEL A (nieuwe afdeling 3.5 Awb)

Paragraaf 3.5.1 Algemeen

Artikel 3:19 (Reikwijdte)

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van de bepalingen in deze afdeling. De in deze afdeling opgenomen regels voor informatie over samenhangende besluiten en coördinatie van besluitvorming gelden alleen indien er een bepaalde mate van samenhang tussen de desbetreffende besluiten bestaat. In die gevallen zijn er in het algemeen duidelijke voordelen verbonden aan procedurele of inhoudelijke afstemming. Het kan daarbij zowel gaan om besluiten op aanvraag als om ambtshalve te nemen besluiten.

Een dergelijke samenhang is volgens de bepaling in de eerste plaats aanwezig indien er verschillende besluiten nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten. Met de woorden «die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten» wordt op uiteenlopende besluiten gedoeld. Het kan gaan om beschikkingen die specifiek op de activiteit zijn gericht, zoals een vergunning of een ontheffing. Maar niet is uitgesloten dat een meer algemeen besluit aan de verlening van die beschikkingen ten grondslag ligt. Indien bijvoorbeeld uit een bestemmingsplan voortvloeit dat een bepaalde activiteit is verboden, en er bestaat toch behoefte aan het mogelijk maken daarvan, dan is ook het wijzigen van een bestemmingsplan een besluit dat nodig is om die activi-

¹ Vgl. Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer*. Achtergrondstudie nr. 27, Den Haag 1996. In dit rapport is o.a. geconstateerd dat de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de bouwvergunning heeft geleid tot toegenomen overleg tussen de desbetreffende afdelingen, waardoor de werkrelaties zijn verbeterd. Bij de eveneens onderzochte afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning is door sommige respondenten gewezen op het effect van een stijging van overlegkosten ten gevolge van langduriger vooroverleg, maar daartegenover constateert het rapport als meerwaarde van de regeling onder andere een betere afstemming van voorschriften, met name het voorkomen van overlappingen en dubblures, en efficiencywinst.

² Zie daarover 9.3 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 75 e.v.).

teit te mogen verrichten. De bepaling maakt het dus ook mogelijk dat de in deze afdeling vervatte coördinatierегeling betrekking heeft op het tegelijkertijd tot stand brengen van een algemeen besluit en een daarop gebaseerde beschikking (vergunning).

Het is voorts niet uitgesloten dat de regeling van toepassing is op een activiteit van meer dan één initiatiefnemer, waarbij besluiten van meerdere aanvragers in het geding zijn. In dat geval zal de te verschaffen informatie mede betrekking kunnen hebben op door anderen aan te vragen besluiten die nodig zijn voor een activiteit en zal de coördinatierегeling besluiten van meerdere aanvragers kunnen omvatten.

Met het woord «activiteit» wordt hetzelfde bedoeld als in artikel 4:21 Awb. Niet alleen vergunningen, ontheffingen e.d. vallen onder het bereik van afdeling 3.5, maar ook besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op een bepaalde activiteit. Dit laatste is in dit artikel expliciet bepaald. De formulering sluit aan op die van de aanhef van artikel 4:12, eerste lid («beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak»). Hierbij valt met name te denken aan subsidies. Soms zal voor een project geput kunnen worden uit verschillende bronnen voor subsidiëring, wat de behoefte aan informatie over mogelijke subsidiebeschikkingen en aan procedurele coördinatie kan versterken.

De regeling kan dus van toepassing zijn zowel wanneer er verschillende besluiten van de eerste soort – vergunningen, ontheffingen e.d. – aan de orde zijn, als wanneer er verschillende besluiten van de tweede soort – financiële aanspraken – genomen moeten worden, terwijl ook een combinatie van een of meer van de eerstgenoemde met een of meer van de laatstgenoemde besluiten tot toepasselijkheid kan leiden.

Overigens geeft dit artikel uitsluitend de buitengrens aan van het toepassingsgebied van afdeling 3.5. In tegenstelling tot paragraaf 3.5.2, over het verschaffen van informatie inzake samenhangende besluiten, is paragraaf 3.5.3, over coördinatie van besluitvorming, eerst daadwerkelijk van toepassing wanneer op de in artikel 3:21, eerste lid, aangegeven wijze voor toepassing is gekozen. Paragraaf 3.5.3 betreffende de coördinatie van besluitvorming is een zgn. facultatieve regeling. In een ander opzicht heeft paragraaf 3.5.2 echter een beperktere reikwijdte dan paragraaf 3.5.3, aangezien paragraaf 3.5.2 alleen van toepassing is op besluiten op aanvraag (zie artikel 3:20, eerste lid), terwijl paragraaf 3.5.3 ook ambts-halve te nemen besluiten omvat.

Paragraaf 3.5.2 Informatie

Artikel 3:20 (Informatieverschaffing)

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel legt aan bestuursorganen een inspanningsverplichting op om te bewerkstelligen dat de aanvrager van een besluit wordt geïnformeerd over het feit dat er nog andere besluiten moeten worden aangevraagd om de beoogde activiteit te kunnen uitvoeren. Het moet dan, gelet op artikel 3:19, gaan om besluiten die nodig zijn om de activiteit in kwestie te mogen verrichten of om besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op de activiteit in kwestie. Verwacht mag worden dat de in paragraaf 6 vermelde overheidsloketten aanzienlijk kunnen bijdragen aan het verwerven van inzicht over de vraag voor welke activiteiten welke besluiten als regel benodigd zijn. Het ligt in de rede dat het bestuursorgaan een en ander nagaat bij de behandeling van een (eerste) aanvraag. Om de nodige flexibiliteit te

bewerkstelligen is niet exact voorgeschreven op welk moment de informatie moet worden verschaft. Ook als een aanvraag nog onvolledig is, zal onder omstandigheden reeds informatieverschaffing kunnen plaatsvinden, zij het dat het risico bestaat dat het bestuursorgaan dan nog niet een zelfde inzicht in de aard van de te ondernemen activiteit heeft als het geval zou zijn geweest bij een volledig aanvraag. Met het oog op een soepele toepassing en het vermijden van formalisering is evenmin voorgeschreven op welke wijze, schriftelijk of mondeling, de informatie door het bestuur moet worden verschaft. Dat kan onder omstandigheden bijvoorbeeld ook gebeuren door verstrekking van een op de betrokken activiteit toegesneden publieksbrochure, indien die voorhanden is en voldoende volledige informatie bevat.

Als regel zal ook reeds in informeel vooroverleg tussen de aanvrager en het bestuursorgaan aan de orde kunnen komen dat er nog andere besluiten nodig zijn om de activiteit te kunnen verrichten. Verwacht mag dan ook worden dat van deze bepaling een stimulans uitgaat om een zodanig vooroverleg te voeren. Het gaat echter te ver om een wettelijke verplichting op te nemen om altijd vooroverleg te hebben over de besluiten die nodig zijn om een activiteit te kunnen verrichten. Zoals is uiteengezet in het kabinetsstandpunt inzake de eerste evaluatie van de Awb¹ zou een wettelijke regulering van het vooroverleg immers leiden tot onnodige formalisering en onvermijdelijk betekenen dat er een nieuwe fase van informeel vooroverleg ontstaat vóór het wettelijk geregelde vooroverleg.

Als gezegd, heeft dit artikel nadrukkelijk het oogmerk van een inspanningsverplichting. De term «bevorderen» geeft dit ook aan. Aansprakelijkheid voor het niet of onjuist verstrekken van informatie kan op deze grond dan ook niet snel worden aangenomen. Het artikel heeft met andere woorden een serviceverlenend oogmerk. Dit neemt uiteraard niet weg dat bij de behandeling van een (eerste) aanvraag serieus en consequent aandacht moet worden besteed aan de vraag of nog andere besluiten nodig zijn. Het ligt in de rede dat in twijfelgevallen daartoe contact wordt opgenomen met de aanvrager, maar voorgeschreven is dit niet. Aangezien het om een inspanningsverplichting gaat, ligt het niet in de rede dat kosten voor het verstrekken van de informatie in rekening worden gebracht.

De woorden «redelijkerwijs kan aannemen» begrenzen de informatieverplichting in tweeërlei opzicht.

In de eerste plaats kan niet zonder meer van elk bestuursorgaan worden verwacht dat het exact op de hoogte is van alle door de centrale overheid en door decentrale overheden vastgestelde regelgeving die voorziet in op aanvraag te nemen besluiten. Naarmate de betrokken regelgeving beter via algemene bronnen als de genoemde loketten of brochures ontsloten is, of meer betrekking heeft op de werkzaamheden van het betrokken bestuursorgaan zelf, kan eerder worden verondersteld dat het bestuursorgaan van de geldende regelgeving op de hoogte is. Vaak zal sprake zijn van een «hoofdvergunning»: een vergunning die essentieel is om de voorgenomen activiteit te mogen verrichten. Het bestuursorgaan dat die hoofdvergunning afgeeft, zal beter in staat zijn om voorlichting te geven over andere benodigde vergunningen en ontheffingen dan een bestuursorgaan dat – min of meer toevallig – het bevoegde bestuursorgaan is voor een bepaalde deelvergunning voor een klein aspect van de beoogde activiteiten.

In de tweede plaats strekken deze woorden ertoe dat de informatieplicht niet verder reikt dan tot hetgeen redelijkerwijs uit door de aanvrager beschikbaar gestelde informatie (als regel zijn dat de aanvraag en de daarbij verschaft gegevens en bescheiden) kan worden afgeleid. Er is dus geen sprake van een ongeclausuleerde verplichting om informatie te verschaffen over andere besluiten die moeten worden aange-

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46.

vraagd. Wel mag worden verondersteld dat het bestuursorgaan in staat is om na te gaan of sprake is van een aanvraag voor een besluit waarvoor ingevolge artikel 3:21, eerste lid, onderdeel a (uit hoofde van een wettelijk voorschrift) of b (uit hoofde van een besluit van een bestuursorgaan), coördinatie van besluitvorming verplicht is gesteld. Voorts mag worden aangenomen dat het bestuursorgaan, onafhankelijk van de omstandigheid of coördinatie van besluitvorming verplicht is gesteld, informatie kan verschaffen over andere door het bestuursorgaan zelf op aanvraag nog te nemen besluiten.

Enkele voorbeelden kunnen het bovenstaande verduidelijken. Iemand die voor de vestiging van een horeca-inrichting alleen een drank- en horeca-wetvergunning aanvraagt bij burgemeester en wethouders, zal door burgemeester en wethouders ook moeten worden geïnformeerd over een benodigde bouwvergunning, een milieuvergunning (of melding) en een eventuele terrasvergunning waarvoor burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de burgemeester het bevoegd gezag zijn. Als regel mag worden verondersteld dat burgemeester en wethouders ook redelijkerwijs kunnen aannemen dat er in voorkomende gevallen een provinciale vergunning of ontheffing is vereist voor het maken van een aanlegsteiger in een waterweg die bij de provincie in beheer is. Deze informatie behoeft de gemeente overigens niet zelf in huis te hebben. Het gaat er slechts om dat de informatie de belanghebbende bereikt door tussenkomst van burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders vervullen in dit geval de zgn. één-loketfunctie.

Vanzelfsprekend moet het gaan om informatie die voor de aanvrager relevant is. In het hiervoor genoemde voorbeeld zal duidelijk zijn dat het verschaffen van informatie over de benodigde vergunning of ontheffing voor een aanlegsteiger achterwege kan blijven, indien de betrokken locatie niet aan een provinciale waterweg grenst. Het criterium zal steeds moeten zijn of het op basis van de beschikbare gegevens aannemelijk is dat het voor de belanghebbende relevant is om in kennis gesteld te worden van het benodigde besluit. Het spreekt vanzelf dat dit veelal afhankelijk is van concrete en individuele omstandigheden. Zo kan worden verondersteld dat een restauranthouder die voornemens is tot uitbreiding over te gaan van zijn viersterrenrestaurant, geen behoefte heeft aan informatie over de mogelijkheden inzake de verlening van een speelautomatenvergunning, terwijl deze informatie voor de eigenaar van een snackbar juist zeer relevant kan zijn, omdat de aanwezigheid van een speelautomaat in het algemeen van wezenlijk belang is voor het exploitatieresultaat van een dergelijke onderneming.

De informatieverplichting is uitdrukkelijk beperkt tot op aanvraag te nemen besluiten. Doel van de regeling is immers primair dat een belanghebbende ervan op de hoogte wordt gesteld dat hij nog andere aanvragen moet doen, wil de voorgenomen activiteit daadwerkelijk kunnen plaatsvinden. Daarnaast is het denkbaar dat er nog ambtshalve besluiten moeten worden genomen of dat er wetgeving is die zich verzet tegen de voorgenomen activiteit of deze slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt. Hoewel het uiteraard van belang is dat de aanvrager ook hiervan op de hoogte is, gaat de verplichting niet zover dat de aanvrager ook van ambtshalve te nemen besluiten en geldende wettelijke voorschriften op de hoogte moet worden gebracht. Aangenomen mag worden dat deze onderwerpen in informeel vooroverleg als regel in voldoende mate ter sprake komen. Verder mag ook van een aanvrager worden verwacht dat hij zich verdiept in de geldende wetgeving die van belang is voor de door hem te verrichten activiteit en dat hij zelf de benodigde nadere informatie verwerft en de aanvragen indient. Een verplichting voor het informerend bestuursorgaan om uit eigen beweging de andere eventueel betrokken bestuursorganen te informeren over de gepleegde informatieverstrekking, zoals voorgesteld door het IPO, lijkt ons niet gewenst.

Het in artikel 3:20, eerste lid, gebezigde begrip «aanvraag» is gedefinieerd in artikel 1:3, derde lid, Awb. Hieronder vallen ingevolge vaste jurisprudentie ook meldingen waarop van bestuurszijde moet worden gereageerd met een besluit, zoals die ingevolge artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een aan een belastingaanslag voorafgegane aangifte daarentegen is geen aanvraag in de zin van de Awb (art. 8, derde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen; zie ook Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, blz. 37, vraag 2.25). Dit betekent dat de regels over de informatieverplichting geen betrekking hebben op op aangifte te nemen belastingbesluiten.

Wij merken tenslotte op dat de tekst van artikel 3:20, eerste lid, ook de situatie omvat waarin voor de beoogde activiteit nog aanvragen van anderen nodig zijn. Ook dat moet aan de betrokken aanvrager worden medegedeeld.

Tweede lid

Het tweede lid geeft een opsomming van enkele gegevens waarover in ieder geval informatie moet worden gegeven. De opsomming is niet limitatief en staat er dus niet aan in de weg dat ook over andere gegevens informatie wordt verstrekt die op de desbetreffende besluiten betrekking hebben. Voor elk afzonderlijk besluit moeten deze gegevens kenbaar worden gemaakt.

Voor besluiten die zijn opgenomen in het overheidsloket op www.overheid.nl zijn de namen en adressen van de bevoegde instanties en de betrokken wettelijke voorschriften eenvoudig aan die website te ontleen. Laatstgenoemde gegevens zijn belangrijk, aangezien de belanghebbende op die wijze de weg wordt gewezen naar de exacte voorwaarden voor het nemen van het besluit en andere in verband met dat besluit relevante wettelijke verplichtingen.

Het is verder denkbaar dat de voorwaarden om voor clusters van veel voorkomende besluiten in aanmerking te komen, gestandaardiseerd – bijvoorbeeld in brochurevorm – beschikbaar zullen zijn. Hetzelfde geldt voor de adresgegevens van de bevoegde bestuursorganen en de wettelijke voorschriften waarop de besluiten zijn gebaseerd. Het woord «kennisgeving» in dit artikel moet overigens niet aldus worden opgevat dat de informatie altijd schriftelijk moet worden verschaft.

Paragraaf 3.5.3 Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming

Artikel 3:21 (Toepasselijkheid)

Voor het toepassen van de in paragraaf 3.5.3 vervatte regeling over procedurele coördinatie is niet voldoende dat er ingevolge artikel 3:19 in een concreet geval sprake is van besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en van besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit. Bovendien is nodig dat op één van de in artikel 3:21, eerste lid, aangegeven wijzen is besloten tot toepassing. Daarmee wordt duidelijk dat paragraaf 3.5.3 in beginsel een facultatief karakter heeft: zij wordt niet dwingend voorgeschreven, maar kan door de wetgever of de betrokken bestuursorganen van toepassing worden verklaard.

De aanhef van artikel 3:21, eerste lid, spreekt over «besluiten». Hieronder vallen derhalve zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten. Daarbij moet het wel steeds gaan om besluiten als genoemd in artikel 3:19, dus «besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten of besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit». Anders dan het IPO in zijn advies leek aan te nemen, kan deze paragraaf dus niet worden

gebruikt om uitsluitend algemene besluiten tot vaststelling van wettelijk geregelde beleidsplannen te coördineren.

De regeling kan volgens de onderdelen a en b van het eerste lid van toepassing worden verklaard bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de bevoegde bestuursorganen. Hiermee wordt, op dezelfde wijze als bij de facultatieve uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 (zie art. 3:10, eerste lid, Awb), zowel aan de (materiële) wetgever als aan de betrokken bestuursorganen de bevoegdheid toegekend om tot toepassing te besluiten.

De eerste mogelijkheid is dat *de wetgever* paragraaf 3.5.3 van toepassing verklaart (onderdeel a). De wetgever zal daarbij moeten aangeven welk bestuursorgaan als coördinerend bestuursorgaan zal gaan optreden (zie artikel 3:22).

Onderdeel a maakt het als gezegd ook mogelijk dat lagere wetgevers tot toepassing van de coördinatie regeling besluiten, bijvoorbeeld bij provinciale of gemeentelijke verordening. Ook bij afdeling 3.4 komen deze vormen in de praktijk veelvuldig voor. Indien in een gemeente bijvoorbeeld voor een evenement verschillende vergunningen zijn vereist, zou de gemeenteraad in een verordening de regeling voor procedurele coördinatie uit deze paragraaf van toepassing kunnen verklaren. De gemeenteraad kan dit niet alleen doen voor besluiten die volledig vallen binnen het bereik van de gemeentelijke regelgeving, maar in beginsel ook voor besluiten die op gemeentelijk niveau worden genomen, maar die door een hogere wetgever zijn gereguleerd, tenzij die hogere regeling daaraan in de weg staat. Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als in de hogere regeling reeds is voorzien in een eigen coördinatie regeling die uitputtend is bedoeld.

Indien de wetgever tot toepasselijkheid van procedurele coördinatie heeft besloten, dient de aanvrager zijn medewerking aan deze coördinatie te verlenen door zijn aanvragen voor de diverse besluiten binnen een tijdsperiode van zes weken in te dienen (artikel 3:24, eerste lid). Blijft hij daarin, na aanmaning, nalatig, dan kan daarop door de wetgever de sanctie worden gesteld dat de door hem wel ingediende aanvragen niet worden behandeld (artikel 3:24, vierde lid).

De tweede mogelijkheid is dat de bij de besluitvorming betrokken *bestuursorganen* zelf tot coördinatie besluiten (onderdeel b). Betreft het uitsluitend besluiten van één bestuursorgaan, dan kan dat bestuursorgaan hiertoe zonder meer overgaan. In dat geval is het denkbaar dat zo'n coördinatiebesluit voortvloeit uit een beleidsregel die ertoe strekt dat het bestuursorgaan als vaste gedragslijn hanteert dat op bepaalde door hem te nemen samenhangende besluiten als regel de coördinatie regeling uit de Awb wordt toegepast.

Gaat het daarentegen om besluiten van verschillende bestuursorganen, dan moeten die bestuursorganen, ieder voorzover hun bevoegdheid strekt, hiertoe besluiten. Daartoe zal vanzelfsprekend tevoren moeten worden overlegd, waarbij tevens afgesproken zal moeten worden welk bestuursorgaan als coördinerend bestuursorgaan zal optreden (zie artikel 3:22). Een en ander zal eenvoudig zijn indien het bestuursorganen betreft die van dezelfde organisatie deel uitmaken, zoals de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders. Als gezegd is de regeling echter ook bestemd voor gevallen waarin bestuursorganen die niet tot dezelfde bestuurslaag behoren, tot coördinatie willen overgaan. De formulering van onderdeel b laat de nodige ruimte voor de precieze vormgeving van het door de bevoegde bestuursorganen te nemen coördinatiebesluit. Het coördinatiebesluit kan een in één document vervat, gezamenlijk besluit zijn, ondertekend door alle bevoegde bestuursorganen. Ook is denkbaar dat de coördinatie berust op een bundel gelijklopende coördinatiebesluiten van elk bestuursorgaan afzonderlijk, waarin elk

bestuursorgaan voor de «eigen» besluiten heeft geregeld dat deze onder de coördinatieregeling vallen.

Uitgangspunt van deze regeling, waarbij bestuursorganen kunnen besluiten om tot procedurele coördinatie over te gaan, is dat ook de aanvrager er belang bij heeft dat zijn aanvragen gecoördineerd worden behandeld. Aangenomen mag immers worden dat dit de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming bevordert. De regeling strekt echter niet zo ver dat coördinatie in de praktijk ook kan plaatsvinden als de aanvrager weigert daaraan mee te werken. Indien hij nalatig blijft met indiening van de benodigde aanvragen, biedt artikel 3:24, derde lid, aan het coördinerend bestuursorgaan de mogelijkheid om door te gaan met coördinatie op basis van de wel ingediende aanvragen, of een gedeelte daarvan, dan wel geheel van verdere coördinatie af te zien. Slechts indien daarin uitdrukkelijk bij wettelijk voorschrift is voorzien, is er de sanctie van het niet behandelen van aanvragen (artikel 3:24, vierde lid).

Uit de redactie van het eerste lid, aanhef en onder b, kan verder worden afgeleid, dat het bereik van de coördinatie door de betrokken bestuursorganen wordt bepaald in het besluit dat tot coördinatie wordt overgegaan. Dat betekent dat het ook mogelijk is om desgewenst één of enkele van de voor een bepaalde activiteit benodigde besluiten van de coördinatieregeling uit te zonderen, bijvoorbeeld omdat er geen inhoudelijke samenhang met de andere besluiten bestaat, of omdat snel en eenvoudig op een bepaalde aanvraag kan worden beslist terwijl het betrokken besluit het mogelijk maakt om alvast voorbereidende werkzaamheden te verrichten, in afwachting van de overige besluiten. In het vooroverleg met de aanvrager kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

Voorts merken wij nog op dat niets zich ertegen verzet dat een belanghebbende op eigen initiatief kan vragen om een coördinatiebesluit op basis van onderdeel b van dit artikel te nemen. Dit vloeit rechtstreeks voort uit het petitierecht in artikel 5 van de Grondwet. Op zo'n verzoek zal binnen een redelijke termijn moeten worden beslist, waarbij de betrokken bestuursorganen overigens ruime beleidsvrijheid hebben.

De vraag kan rijzen of aan de aanvrager de mogelijkheid zou moeten worden geboden om (gedeeltelijke) opheffing van een eenmaal in gang gezette coördinatie te verzoeken. Alleen al ter wille van de eenvoud beantwoorden wij deze vraag ontkennend. Dit zou betekenen dat lopende de coördinatieprocedure op een andere procedure zou moeten worden overgestapt, met alle problemen voor bestuursorganen en (derden-)belanghebbenden van dien. Maar afgezien van de complicaties die dit zou opleveren, lijkt een dergelijke voorziening ook niet nodig. Van aanvragers mag worden verwacht dat zij zich tevoren rekenschap geven van de voor- en nadelen van coördinatie. Dit is ook een onderwerp dat bij uitstek geschikt is om in het vooroverleg tussen burger en bestuur te bespreken.

Voorts wordt opgemerkt dat het «coördinatiebesluit» bij toepassing van onderdeel b uitdrukkelijk is uitgezonderd van bezwaar en beroep door opneming van dit besluit in artikel 8:4 Awb. Voor een nadere toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel B).

Zoals in de commentaren op het voorontwerp terecht werd opgemerkt, is procedurele coördinatie niet goed mogelijk wanneer de besluitvorming op andere gronden al aan bepaalde perioden is gebonden, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij subsidieregelingen die met zogenoemde tenders werken. In het tweede lid van artikel 3:21 zijn zij daarom van de coördinatieregeling uitgezonderd. Omdat een coördinatieprocedure zich ook minder goed laat denken bij fiscale besluiten, bevat het tweede lid ook daarvoor een uitzondering.

Artikel 3:22 (Coördinerend bestuursorgaan)

Om de coördinatieregeling goed uit te kunnen voeren, moet één bestuursorgaan verantwoordelijk worden voor het proces. Ook als het gaat om bestuursorganen die behoren tot één rechtspersoon, is het van belang dat duidelijk wordt welk bestuursorgaan verantwoordelijk is (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester).

Indien de coördinatieregeling ingevolge artikel 3:21, eerste lid, onderdeel a, bij wettelijk voorschrift van toepassing is verklaard, wordt bij of krachtens dit voorschrift tevens het coördinerend bestuursorgaan aangewezen. Hetzelfde geldt indien bij afzonderlijk besluit door de bevoegde bestuursorganen tot coördinatie wordt besloten. In dat geval moet de aanwijzing in het coördinatiebesluit zelf worden vastgelegd, zodat vanaf het moment van de bekendmaking – en daarmee de inwerkingtreding van het coördinatiebesluit – tevens duidelijk is welk bestuursorgaan als coördinerend bestuursorgaan optreedt.

Het zal van de aard van de samenhangende besluiten afhangen welk bestuursorgaan het beste de rol van coördinerend bestuursorgaan kan vervullen. Indien de besluitvorming voornamelijk een lokale uitstraling heeft, ligt het in de rede de coördinatie op gemeentelijk niveau (burgemeester en wethouders, de gemeenteraad of de burgemeester) te leggen. Bij besluiten met een bredere uitstraling ligt coördinatie op provinciaal niveau (gedeputeerde staten, provinciale staten of de Commissaris der Koningin) of zelfs op rijksniveau (door een minister) in de rede.

Volledigheidshalve merken wij nog op dat de aanwijzing als coördinerend bestuursorgaan zich uiteraard niet voordoet, indien sprake is van besluiten van slechts één bestuursorgaan. Het spreekt vanzelf dat dat bestuursorgaan in dat geval de taken uitvoert die in deze regeling aan het coördinerend bestuursorgaan zijn toebedeeld.

Artikel 3:23 (Coördinatie en medewerking)

Met het «bevorderen van een doelmatige en samenhangende besluitvorming» is een open formulering beoogd, die ruim moet worden uitgelegd. In de eerste plaats moet hieronder worden verstaan het zo effectief en efficiënt mogelijk organiseren van alle in deze paragraaf vervatte procedurestappen, gerekend vanaf de fase van voorbereiding van de besluiten tot en met de fase van de rechtsbescherming. Van het coördinerend bestuursorgaan wordt een actieve opstelling verwacht om de besluitvorming, inclusief eventuele bezwaar- en beroepsprocedures, zowel voor de belanghebbende burgers als voor de medebetrokken bestuursorganen zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen.

De wettelijke bepalingen in paragraaf 3.5.3 bevatten de nodige voorzieningen die het coördinerend bestuursorgaan in staat stellen deze taak te effectueren. Zo is er in artikel 3:24 in voorzien dat de aanvragen voor de benodigde besluiten bij het coördinerend bestuursorgaan binnenkomen en is aan het coördinerend bestuursorgaan de bevoegdheid toegedeeld om bij het ontbreken van aanvragen de coördinatieprocedure geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te laten. Op grond van artikel 3:26 is voorts gewaarborgd dat stukken ter inzage worden gelegd bij het coördinerend bestuursorgaan, dat het coördinerend bestuursorgaan wettelijk verplichte mededelingen, toezendingen e.d. verricht van ontwerpbesluiten en definitieve besluiten en van de kennisgevingen daarvan in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Ook is er daar in voorzien dat zienswijzen kunnen worden geadresseerd aan het coördinerend bestuursorgaan. Verder rust op het coördinerend bestuursorgaan de inspanningsverplichting om, als mondelinge zienswijzen worden ingebracht (als regel door middel van een hoorzitting), deze hoorzitting te organiseren en ervoor te zorgen dat aldaar alle ontwerpbesluiten die gelijktijdig voorwerp van inspraak zijn, tezamen en tegelijkertijd op de hoorzitting aan de orde komen. Verder is in

de artikelen 3:27 en 3:28 bij het coördinerend bestuursorgaan de bevoegdheid neergelegd om de door de betrokken bestuursorganen genomen besluiten en beslissingen op bezwaar of administratief beroep gelijktijdig bekend te maken. Vastgesteld kan dan ook worden dat het coördinerend bestuursorgaan een regiefunctie is toebedeeld in het «procesmanagement» van de besluitvorming.

In de tweede plaats biedt het eerste lid een expliciet handvat om, uiteraard binnen de grenzen van de toepasselijke wetgeving, te voorzien in een meer inhoudelijke samenhang tussen de te nemen besluiten. De in de onderdelen a en b opgenomen formulering is nagenoeg identiek aan artikel 14.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Zoals is uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie, behelst de in paragraaf 3.5.3 neergelegde coördinatie-regeling een lichte vorm van coördinatie, hetgeen betekent dat het coördinerend bestuursorgaan niet de beschikking heeft over zware coördinatie-instrumenten, zoals «overrulebevoegdheden» en aanwijzingsbevoegdheden. Op dit punt is de voorgestelde regeling goed vergelijkbaar met de coördinatie-regeling in hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer. Dit laat uiteraard onverlet dat het coördinerend bestuursorgaan zich bij zijn activiteiten die primair zijn gericht op een goede beheersing van de procedure, actief kan opstellen met het oog op het belang van een inhoudelijk samenhangende besluitvorming. Dat door afzonderlijke bestuursorganen inhoudelijk niet volledig consistente besluiten worden geproduceerd is, hoe onwenselijk op zichzelf ook, voor burgers wellicht nog enigszins te begrijpen. Als zij zich via één loket tot het bestuursorgaan wenden, zal van dat begrip geen sprake meer zijn. Het is dus van groot belang dat het coördinerend bestuursorgaan ook het inhoudelijke aspect van de coördinatie de nodige aandacht geeft. Voor het coördinerend bestuursorgaan ligt hier derhalve ook een taak om te voorkomen dat gelijktijdig af te geven vergunningen onderling tegenstrijdige voorschriften of beperkingen bevatten. De bemoeienis kan echter niet zo ver gaan dat het afgeven van een vergunning kan worden tegengehouden om redenen die het wettelijk kader van de betrokken vergunning te buiten gaan. Voor een dergelijke ingreep dient door de bijzondere wetgever een specifieke wettelijke grondslag te worden gecreëerd. In dit verband verwijzen wij naar hetgeen in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie is gezegd.

Artikel 3:23 heeft tevens als oogmerk dat zoveel mogelijk de besluitvorming aangaande besluiten op aanvraag én ambtshalve te nemen besluiten wordt gecoördineerd. Praktisch gezien komt dit erop neer dat het coördinerend bestuursorgaan de nodige stappen neemt om te bewerkstelligen dat na de indiening van de aanvragen voor besluiten die op aanvraag moeten worden genomen (vgl. artikel 3:24) ook de voorbereiding van ambtshalve te nemen besluiten ter hand wordt genomen. Ook hiervoor geldt dat van het coördinerend bestuursorgaan mag worden verwacht dat binnen de grenzen van de wettelijke kaders zo veel mogelijk inhoudelijke afstemming wordt aangebracht.

De medewerkingsplicht van het tweede lid heeft het karakter van een inspanningsverplichting. Bijzondere sancties op het niet verlenen van medewerking ontbreken. In dit opzicht is er geen verschil tussen de regels ingeval van gecoördineerde besluitvorming en de regels die normaliter gelden. Zo blijft gelden dat bij het niet tijdig nemen van besluiten bezwaar en beroep openstaat overeenkomstig artikel 6:2 sub b Awb. Omdat bijzondere sancties ontbreken, wordt, anders dan bijvoorbeeld in artikel 7d, derde lid, van de Wet op de waterkering, artikel 6, tweede lid, van de Wet procedures vijfde baan Schiphol en artikel 14.4 van de Wet milieubeheer, niet gesproken over het «vorderen van medewerking».

Artikel 3:24 (Indiening aanvragen)

Het eerste lid stelt voorop dat de benodigde aanvragen zoveel mogelijk gelijktijdig moeten worden ingediend. Onder «de besluiten» worden vanzelfsprekend verstaan de besluiten die op grond van artikel 3:21, eerste lid, gecoördineerd moeten worden behandeld. Deze bepaling is inhoudelijk ontleend aan artikel 18, eerste lid, van de Wet op de waterkering (inmiddels vervallen), artikel 4, eerste lid, van de Wet procedures vijfde baan Schiphol, artikel 7b, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 7, tweede lid, van de Spoedwet wegverbreding. In dit wetsvoorstel gaat het om een inspanningsverplichting die rust op de aanvrager, d.w.z. degene die de in artikel 3:19 bedoelde activiteit wenst te verrichten.

Volstrekt gelijktijdige indiening is niet voorgeschreven. Om de voorgestelde regeling flexibel te houden, is de aanvrager enige ruimte gelaten in de termijn waarbinnen hij zijn aanvragen indient. Daarbij geldt een maximumtermijn van zes weken tussen de eerste en de laatste aanvraag. Deze termijn is ontleend aan artikel 14.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarin een vergelijkbare regeling is opgenomen. Wordt de termijn van zes weken overschreden, dan is het derde of vierde lid van toepassing (zie hierna).

Zodra de laatste aanvraag is ontvangen, begint de beslistermijn voor het nemen van de besluiten te lopen (zie artikel 3:25).

In bijzondere gevallen (bijvoorbeeld bij bepaalde subsidies) kan het aangewezen zijn om uitdrukkelijk gelijktijdige indiening voor te schrijven. Voor die gevallen zal de bijzondere wetgever een voorziening moeten treffen.

Gekozen is voor indiening bij één loket (zie het tweede lid). Het tweede lid geeft, althans wat beschikkingen betreft, derhalve een uitzondering op de in artikel 4:1 Awb neergelegde hoofdregel dat aanvragen worden ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen. De beslissingsbevoegdheid blijft namelijk liggen bij het desbetreffende bestuursorgaan. Daarom is er in het tweede lid tevens in voorzien dat laatstgenoemd bestuursorgaan aanstonds een afschrift van de aanvragen ontvangt. Mocht de aanvrager zijn aanvraag abusievelijk indienen bij het beslissingsbevoegde bestuursorgaan en dus niet bij het coördinerend bestuursorgaan, dan is het beslissingsbevoegde bestuursorgaan op grond van de in artikel 2:3, eerste lid, Awb opgenomen doorzendverplichting gehouden om de aanvraag door te zenden naar het coördinerend bestuursorgaan, omdat het coördinerend bestuursorgaan op grond van artikel 3:24 de eerste stappen moet nemen die nodig zijn voor de behandeling van de aanvraag.

De aanvrager moet op zodanige wijze meewerken dat gelijktijdige behandeling van de aanvragen kan plaatsvinden. Dient hij aanvragen te laat in (dus later dan zes weken na de eerste aanvraag) dan heeft het bestuursorgaan volgens het derde lid de mogelijkheid om, na «aanmaning», de coördinatie niet voort te zetten of te beperken tot de besluiten waarvoor het bestuursorgaan dat nog wel mogelijk en wenselijk acht. Deze laatste mogelijkheid is in het derde lid voorzien door middel van de woorden «ten aanzien van bepaalde besluiten», die een flexibele toepassing mogelijk maken (uiteraard moet wel worden aangegeven om welke besluiten het gaat). Dit biedt overigens het bestuur geen vrijbrief om de behandeling van de andere aanvragen op de lange baan te schuiven. Voor die besluiten waarbij de coördinatie niet wordt voortgezet, herleven de normaliter geldende procedures en beslistermijnen. Bij besluiten op aanvraag zijn stappen in die procedures en beslistermijnen veelal gekoppeld aan de ontvangst van de aanvraag (vgl. o.a. de beslistermijn in artikel 4:13 Awb). Met het oog daarop is in de laatste volzin van het derde lid de

fictie ingevoerd dat het tijdstip waarop wordt besloten om de coördinatie-regeling niet toe te passen, wordt beschouwd als het tijdstip van ontvangst van de aanvraag. Bij zgn. fictieve positieve beslissingen (fatale termijnen bij niet tijdig beslissen op een aanvraag) wordt op deze wijze ook voorkomen dat vergunningen van rechtswege blijken te zijn verleend als de coördinatie-regeling uiteindelijk niet wordt toegepast.

Artikel 3:25 (Aanvang beslistermijn)

Om te voorkomen dat het bestuursorgaan al met de behandeling van een aanvraag moet beginnen voordat de andere samenhangende aanvragen zijn ontvangen, is in dit artikel bepaald dat de beslistermijn pas begint te lopen zodra alle aanvragen binnen zijn. Als regel zal het bestuursorgaan er tevoren van op de hoogte zijn om welke besluiten het gaat. Omdat de coördinatie-regeling van toepassing is verklaard bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de bevoegde bestuursorganen, is het immers bekend welke besluiten onder de coördinatie-regeling vallen. De enige onzekerheid is of de aanvrager daadwerkelijk alle besluiten aanvraagt. Via goed vooroverleg kan deze onzekerheid worden weggenomen. Als uiteindelijk niet alle benodigde besluiten worden aangevraagd, duurt het op grond van artikel 3:24, eerste lid, zes weken voor het coördinerend bestuursorgaan de betrokkene in de gelegenheid kan stellen om alsnog de ontbrekende aanvragen in te dienen (vgl. artikel 3:24, derde lid) of onder de in artikel 3:24, vierde lid, vermelde condities kan besluiten om de wel ingediende aanvragen niet te behandelen. Toepassing van artikel 3:24, derde lid, heeft tot gevolg dat de beslistermijn wordt opgeschort totdat de ontbrekende aanvraag is ontvangen dan wel de termijn voor het indienen van de ontbrekende aanvraag is verstreken. Daarnaast kan de beslistermijn uiteraard ook worden opgeschort indien nog ontbrekende gegevens geleverd moeten worden (artikel 4:15).

Artikel 3:26 (Vorbereiding)

Verwacht mag worden dat de coördinatie-regeling vooral zal worden toegepast in gevallen waarin de wettelijke bepalingen over procedures of termijnen uiteenlopen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een of meer besluiten volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb moeten worden voorbereid. Hiertoe behoren onder andere milieuvergunningen. Het eerste lid strekt ertoe dat in die gevallen alle samenhangende besluiten (gelijktijdig) de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 doorlopen.

De procedure van afdeling 3.4 treedt dus in de plaats van de procedures die normaliter voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. Gevolg van de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 is dat de bezwaarschriftenprocedure niet wordt gevolgd. Deze procedure is namelijk uitgesloten via artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb. Ingeval beroep wordt ingesteld, wordt het beroep dus rechtstreeks door de bestuursrechter behandeld (zie artikel 3:29), zonder voorafgaande bezwaarschriftfase.

Met het oog op de coördinatie moeten wel enkele bijzondere voorzieningen worden getroffen voor een eenvormige toepassing van enkele standaardbepalingen uit afdeling 3.4 .

Onderdeel a van het eerste lid regelt daarom dat het (ontwerp-)besluit en de daarbij behorende stukken in ieder geval bij het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd. Op die manier wordt de «loket-functie» van dat bestuursorgaan gewaarborgd.

Om dezelfde reden is in onderdeel c geregeld dat zienswijzen ook aan het coördinerend bestuursorgaan kunnen worden geadresseerd. Het staat de belanghebbende overigens vrij om ervoor te kiezen zijn zienswijze te

adresseren aan het beslissingsbevoegde bestuursorgaan. Via goed procesmanagement zullen de betrokken bestuursorganen erin moeten voorzien om elkaar op de hoogte te houden van naar voren gebrachte zienswijzen.

Belangrijk is verder onderdeel b, dat rechtstreeks is ontleend aan artikel 14.3, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Hierin is aan het coördinerend bestuursorgaan een inspanningsverplichting opgelegd om alle ontwerpbesluiten gezamenlijk voorwerp van (mondelinge) inspraak te laten zijn. Dit betekent dat in voorkomende gevallen in beginsel alle besluiten gezamenlijk en gelijktijdig op een eventuele hoorzitting aan de orde moeten komen.

Om een praktische toepassing van de voorbereidingsprocedure ten aanzien van alle besluiten gezamenlijk mogelijk te maken, waarborgt onderdeel d dat over alle besluiten door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, indien ten aanzien van een of meer van de te coördineren besluiten is voorgeschreven dat dit recht aan een ieder toekomt. Krachtens artikel 3:15, tweede lid, Awb is er immers in diverse wettelijke regelingen in voorzien dat het recht om zienswijzen naar voren te brengen niet alleen toekomt aan belanghebbenden, maar aan een ieder. Juist omdat het de bedoeling is dat alle ontwerpbesluiten gezamenlijk voorwerp van inspraak zijn, zou het niet doelmatig zijn om dan een onderscheid te maken tussen ontwerpbesluiten waarover alleen belanghebbenden en ontwerpbesluiten ten aanzien waarover een ieder zienswijzen naar voren kan brengen en daarmee de gecoördineerde voorbereidingsprocedure te belasten met ingewikkelde ontvankelijkheidskwesties. Ingevolge onderdeel e moet het coördinerend bestuursorgaan de vereiste kennisgevingen doen aan belanghebbenden en in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, alsmede de aanverwante toezending en mededeling van (ontwerp)besluiten. Vergelijkbare voorzieningen zijn opgenomen in de artikelen 14.3, tweede lid, onderdeel a, van de Wet milieubeheer, artikel 7e, onderdeel b, van de Wet op de waterkering, artikel 41, vijfde lid, onderdeel a, van de Reconstructiewet concentratiegebieden, 39k, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 20, vierde lid, onderdeel b, van de Tracéwet.

Als regel zal in de gevallen waarin afdeling 3.4 wordt toegepast, de beslistermijn uit die afdeling van toepassing worden op de besluiten die volgens die procedure worden voorbereid. Deze termijn is zes maanden, met een verlengingsmogelijkheid voor gevallen waarin het een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft (art. 3:18, eerste en tweede lid). Het is echter niet onmogelijk dat in een enkel uitzonderlijk geval een besluit onder de coördinatieregeling valt waarvoor normaliter een (wettelijke) beslistermijn geldt die langer is dan die uit afdeling 3.4. Om de voorbereidingsprocedure uniform te houden, is in onderdeel f van het eerste lid voor dat specifieke geval geregeld dat dan die langere beslistermijn gaat gelden voor alle besluiten. Aangenomen moet immers worden dat die lange beslistermijn noodzakelijk is om tot een zorgvuldig besluit te komen. Het is dan moeilijk aanvaardbaar dat het enkele feit van toepassing van de coördinatieregeling zou leiden tot een bekorting van de normaliter geldende beslistermijn. Als gezegd gaat het hier echter naar verwachting om zeer zeldzame gevallen. In het kader van de aanpassingswetgeving zal tenslotte nog aandacht worden besteed aan de verhouding tot beslistermijnen waarvan de overschrijding leidt tot beschikkingen van rechtswege en de verhouding tot wettelijke bepalingen die voorzien in het afgeven van verklaringen van geen bezwaar of geen bedenkingen alvorens het besluit kan worden genomen.

Onderdeel g van het eerste lid voorziet er tenslotte in dat bij de toepassing van afdeling 3.4 de termijn voor het instellen van beroep bij de administratieve rechter (ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb is er geen bezwaarschriftprocedure) voor alle besluiten op hetzelfde tijdstip aanvangt. Bij toepassing van afdeling 3.4 Awb is deze termijn in artikel

6:8, vierde lid, Awb gekoppeld aan de datum waarop het desbetreffende besluit ter inzage wordt gelegd. Nu er in artikel 3:27 in wordt voorzien dat alle besluiten gelijktijdig bij het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd, volgt uit artikel 3:26, eerste lid, onderdeel g, dat de beroepstermijn ook in die gevallen voor alle besluiten gelijktijdig begint.

Op de terinzagelegging zijn voor het overige de regels van afdeling 3.4 normaal van toepassing. Dat betekent onder meer dat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van overeenkomstige toepassing is op de ter inzage te leggen stukken (artikel 3:11, tweede lid). Dit kan vooral van belang zijn indien ook besluiten tot het vaststellen van een financiële aanspraak in de coördinatie zijn betrokken. Het IPO wees erop dat volledige terinzagelegging van de daarop betrekking hebbende stukken onder omstandigheden ongewenst kan zijn. In zo'n geval zijn dus de normale uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing.

Als voor geen van de besluiten normaliter de openbare voorbereidingsprocedure geldt, zijn de «gewone» regels over de voorbereiding van beschikkingen uit de Awb van toepassing (tweede lid). Deze moeten dan ook worden toegepast als het gaat om besluiten die van algemene strekking zijn, vandaar de mogelijkheid van «overeenkomstige» toepassing. Van groot belang is dat de toepassing van afdeling 4.1.2 in dit geval wordt aangevuld met de bijzondere voorzieningen uit de hierboven toegelichte onderdelen b tot en met f van het eerste lid, die een gebundelde besluitvorming mogelijk maken (gezamenlijke gelegenheid zienswijzen naar voren te brengen, mededeling en kennisgeving van de betrokken besluiten, gecombineerde hoorzittingen e.d.). Duidelijkheidshalve wordt erop gewezen dat de toepassing van afdeling 4.1.2 Awb betekent dat, anders dan bij toepassing van afdeling 3.4, eerst de bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd alvorens beroep bij de administratieve rechter kan worden ingesteld.

Artikel 3:27 (Bekendmaking)

Dit artikel voorziet erin dat de bevoegde bestuursorganen «hun» besluiten toezenden aan het coördinerend bestuursorgaan, dat vervolgens de besluiten gelijktijdig bekendmaakt en ze – indien van toepassing – gelijktijdig ter inzage legt. Dit is derhalve een afwijking van de normaliter geldende regel dat elk bestuursorgaan de eigen besluiten zelf bekendmaakt. Door de gelijktijdige, gecoördineerde bekendmaking en terinzagelegging is gewaarborgd dat de beroepstermijn voor alle besluiten op hetzelfde tijdstip aanvangt. Ingevolge artikel 6:8 begint de beroepstermijn namelijk te lopen met ingang van de dag na de bekendmaking of – als afdeling 3.4 van toepassing is – terinzagelegging van het besluit. De figuur van gelijktijdige bekendmaking en terinzagelegging door het coördinerend bestuursorgaan is daardoor van groot belang voor het synchroon laten lopen van de rechtsbeschermingsprocedures. Een vergelijkbare voorziening treft men aan in de artikelen 7h van de Wet op de waterkering, 20, tiende lid, van de Tracéwet, 10, negende lid, van de Ontgrondingenwet, 39m van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, 10, zevende lid, van de Spoedwet wegverbreding en 10 van de Wet procedures vijfde baan Schiphol. Voor het geval – onverhoopt – niet tijdig wordt beslist, vervult de uniforme beslistermijn deze synchroniserende functie ten aanzien van een daartegen eventueel in te stellen beroep (zie de toelichting op artikel 3:26).

Om redenen, reeds uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie, is afgezien van sancties op het niet (gelijk)tijdig beslissen in de vorm van overrulebevoegdheden e.d.. Wel mag worden verwacht dat wanneer een bestuursorgaan nalatig blijft met het nemen van een besluit, de andere bestuursorganen het nalatige bestuursorgaan zullen

aanspreken op het uitblijven van het besluit. Als gezegd ligt hier eveneens een taak voor het bestuursorgaan dat als coördinerend bestuursorgaan is aangewezen.

We wijzen er nog op dat artikel 3:27 uitsluitend betrekking heeft op de bekendmaking en de terinzagelegging van het besluit. Deze bepaling laat onverlet specifieke verplichtingen tot *mededeling* van de besluiten aan andere belanghebbenden die eventueel voortvloeien uit bijzondere wetgeving.

Artikel 3:29 (Bezwaar en administratief beroep)

De in dit artikel opgenomen voorzieningen zijn nodig voor de gevallen waarin afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is (vgl. artikel 3:26, tweede lid). In die gevallen zal als regel immers de bezwaarschriftprocedure of een procedure voor administratief beroep openstaan alvorens beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Het eerste en tweede lid zijn in procedureel opzicht vergelijkbaar met artikel 3:24, tweede lid, en artikel 3:27. Evenals bij het beroep op de administratieve rechter het geval is, dient het bezwaar of administratief beroep betrekking te hebben op een specifiek besluit. Wel is het uiteraard denkbaar dat bij bezwaar of administratief beroep tegen meerdere besluiten, de verschillende bezwaren en beroepen worden gebundeld in één bezwaar- of beroepschrift, dat in dat geval juridisch evenwel moet worden gekwalificeerd als een bundel bezwaar- en beroepschriften.

Het derde lid waarborgt dat verzoeken om rechtstreeks beroep (overslaan bezwaarschriftprocedure) als bedoeld in artikel 7:1a alleen kunnen worden ingewilligd als voor alle te coördineren besluiten door alle bezwaarmakers een dergelijk verzoek is gedaan. Zonder een dergelijke voorziening zou de rechtsbeschermingsprocedure voor de te coördineren besluiten uiteen kunnen gaan lopen, hetgeen niet in het belang is van een doelmatige coördinatie. Om redenen van efficiency is de beslissingsbevoegdheid inzake verzoeken om rechtstreeks beroep neergelegd bij het coördinerend bestuursorgaan. Het gaat immers om een procedurele beslissing die snel moet worden genomen en waarvoor vereist is dat zicht bestaat op alle binnenkomende bezwaarschriften. Nu het coördinerend bestuursorgaan ingevolge het eerste lid het ontvangstadres is voor alle bezwaarschriften, ligt deze keuze voor de hand. Uiteraard gaan wij ervan uit dat te nemen beslissingen op verzoeken om rechtstreeks beroep worden genomen in goed onderling overleg tussen het coördinerend bestuursorgaan en de andere betrokken bestuursorganen.

Artikel 3:29 (Beroep bij de administratieve rechter)

Dit artikel regelt de relatieve en absolute bevoegdheid van de administratieve rechters die in beroep en hoger beroep te oordelen hebben over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen. In zoverre is het artikel een *lex specialis* ten opzichte van de competentieregels in afdeling 8.1.1 Awb en in de bijzondere procesrechtelijke wetten (Wet op de Raad van State, Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en Beroepswet). Aan de competentieregeling in artikel 3:29 liggen twee uitgangspunten ten grondslag:

- de regeling mag geen verlies van instantie tot gevolg hebben;
- alle te coördineren besluiten waartegen beroep of hoger beroep wordt ingesteld, moeten steeds hetzelfde rechtscollege worden beoordeeld (eenheid van competentie).

Voorkomen moet worden dat voor de met elkaar samenhangende besluiten verschillende rechtbanken bevoegd kunnen zijn. Voor de relatieve competentie knoopt het eerste lid daarom aan bij de zetel van het coördinerend bestuursorgaan, zulks in afwijking zo nodig van artikel 8:7

Awb, ten opzichte waarvan de regeling in artikel 3:29, eerste lid, als een *lex specialis* moet worden opgevat.

Ingevolge het eerste lid blijft de regel van beroep in twee instanties onverkort gelden waar deze nu ook geldt. Anders dan in het voorontwerp is in het nu voorliggende wetsvoorstel die regel ook aangehouden voor die besluiten waartegen normaliter beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) zou openstaan, indien deze worden gecoördineerd met een of meer besluiten waartegen wel beroep in twee instanties openstaat. Hiermee volgen wij de adviezen van de Raad van State en de NOvA. Uit het eerste lid vloeit dus voort dat indien tegen een of meer van de te coördineren besluiten beroep in eerste aanleg bij de rechtbank openstaat, dit gaat gelden voor alle besluiten die onder de coördinatieprocedure vallen, ook al staat tegen sommige van deze besluiten normaliter beroep in eerste en enige aanleg open bij de ABRvS, de CRvB of het CBb. Hiermee wordt voorkomen dat toepassing van de coördinatieregelingen voor belanghebbenden verlies van een instantie zou kunnen opleveren. Een ander argument voor deze keuze is dat daarmee ook beter wordt aangesloten bij de systematiek die uiteindelijk in het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is neergelegd, waarin eveneens wordt uitgegaan van rechtspraak in twee instanties. De nu gemaakte keuze heeft tot gevolg dat als een of meer besluiten worden gecoördineerd tezamen met de omgevingsvergunning, de normaliter geldende rechtsbeschermingsprocedure voor de omgevingsvergunning, namelijk rechtspraak in twee instanties, leidend zal zijn. De genoemde argumenten wegen naar ons oordeel op tegen het nadeel dat dan in een enkel geval de rechtbank zal moeten oordelen over besluiten die normaliter niet tot de competentie van de rechtbank behoren.

Anders dan in het voorontwerp is, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, in artikel 3:29 voorts een specifieke regeling opgenomen over de absolute rechterlijke competentie.

Het tweede lid ziet op de situatie waarin, anders dan in de situatie van het eerste lid, de coördinatieprocedure uitsluitend besluiten omvat waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de ABRvS, de CRvB en/of het CBb. Gelet op de algemene rechterlijke rol van de ABRvS (die anders dan de CRvB en het CBb geen gespecialiseerde administratieve rechter is) ligt het in de rede de ABRvS in die situatie bevoegd te laten zijn terzake van alle te coördineren besluiten indien reeds één of meer van die besluiten beroep tot de competentie van de ABRvS behoren (onderdeel a). Vervolgens geldt ingevolge onderdeel b een logische voorrangregeling die competentie aan het CBb toedeelt als onder de coördinatieprocedure slechts besluiten vallen waartegen (normaliter) beroep in eerste en enige aanleg openstaat uitsluitend bij het CBb dan wel bij het CBb en de CRvB. Uit onderdeel c vloeit voort dat de CRvB de bevoegde rechter is indien de coördinatieprocedure slechts betrekking heeft op besluiten die reeds uitsluitend tot de competentie van de CRvB behoren.

Het derde lid betreft de competentie van de hogerberoepsrechter. Deze bepalingen regelen dus het vervolg (hoger beroep) op het eerste lid (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank). Hier is dezelfde lijn gevolgd als in het tweede lid voor de competentie met betrekking tot beroep in eerste en enige aanleg.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat in de situatie waarin de coördinatieprocedure betrekking heeft op een of meer besluiten waartegen beroep in twee instanties openstaat én een of meer besluiten waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de ABRvS, het CBb en/of de CRvB, volgens het eerste lid tegen alle besluiten beroep in eerste aanleg komt open te staan bij de rechtbank en hoger beroep bij de ingevolge het derde lid bevoegde instantie.

Het vierde lid biedt als sluitstuk op de competentieregeling de mogelijkheid voor volgens de voornoemde competentieregeling bevoegde administratieve rechter de beroep of hoger beroepen te verwijzen naar een andere administratieve rechter die hij meer geschikt acht. In uitzonderingsgevallen is het immers denkbaar dat door voornoemde competentieregeling ertoe leidt een bepaalde administratieve rechter bevoegd wordt gemaakt om te oordelen over een samenstel van gecoördineerde besluiten, terwijl het zwaartepunt evident ligt bij een of meer besluiten dat normaliter tot de competentie van een andere rechter behoort. Men denke aan het geval waarin de ABRvS volgens de voornoemde competentieregeling bevoegd is geworden, omdat een besluit van relatief gering gewicht normaliter tot haar competentie behoort, terwijl het zwaartepunt van het geschil ligt bij besluiten die normaliter tot de competentie van het CBb behoren. Ook is het denkbaar dat de ingevolge het eerste lid bedoelde rechtbank de behandeling van de beroepen doorverwijst naar bijvoorbeeld de rechtbank te Rotterdam, indien het zwaartepunt van het geschil een of meer besluiten betreft die normaliter op grond van de in een bijzondere wet geregelde competentieverdeling tot de bevoegdheid van die rechtbank behoren. Ook bij het vierde lid geldt de regel dat de eenheid van competentie ten aanzien van de gecoördineerde besluiten niet kan worden doorbroken. Bij toepassing van het vierde lid worden dus alle beroepen of hoger beroepen verwezen naar de andere rechter in eerste aanleg of hogerberoepsrechter. Het artikel biedt niet de mogelijkheid voor de rechtbank om een beroep in eerste aanleg te verwijzen naar de ABRvS, het CBb of de CRvB, oordelend in eerste en enige aanleg, aangezien dit een verlies van instantie zou opleveren. Omgekeerd ligt het evenmin in de rede dat de ABRvS, het CBb of de CRvB, volgens het tweede lid, oordelend in eerste en enige aanleg, een zaak verwijzen naar de rechtbank.

Gecombineerde behandeling van de beroepszaken wordt niet voorgeschreven. Er mag van worden uitgegaan dat de administratieve rechter in beginsel gebruik maakt van de bevoegdheid tot voeging op grond van artikel 8:14 Awb. Tot voeging kan de rechter ambtshalve besluiten; er kan ook door partijen om worden gevraagd. Ook dit stemt overeen met de keuze die in wetgeving op het terrein van infrastructuur is gemaakt. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) kan het het beste aan de betrokken bestuursrechter worden overgelaten om een beslissing te nemen over gevoegde behandeling van beroepen, aangezien het niet bij voorbaat is uitgesloten dat er aanleiding is niet alle zaken gevoegd te behandelen: «Gedacht kan worden aan het geval dat er in een beroepszaak aanleiding is prejudiciële vragen te stellen aan een internationaal gerechtshof. Het hoeft dan niet bij voorbaat zo te zijn dat alle zaken gevoegd moeten worden. Dit is met name van belang indien ook zonder dat ten aanzien van alle beroepszaken een uitspraak is gedaan een deel van het werk kan worden gerealiseerd»¹.

Om de redenen die in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie reeds nader zijn uiteengezet, is, anders dan in bijvoorbeeld de Tracéwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, niet voorzien in beslistermijnen voor de rechter.

De in dit wetsvoorstel opgenomen coördinatieregeling voorziet niet in een inhoudelijke bundeling van de besluiten tot één besluit. Er blijft sprake van verschillende (deel)besluiten. Dit betekent dat beroepen ook per besluit moeten worden ingesteld en dat per beroep afzonderlijk griffierecht is verschuldigd. Wel is het mogelijk dat verschillende beroepen tegen verschillende besluiten worden vervat in één samenhangend beroepschrift.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, blz. 10.

ARTIKEL I, ONDERDEEL B (nieuw artikel 8:4, onderdeel I, Awb)

Overeenkomstig het daartoe strekkend advies van de Raad van State worden door bestuursorganen te nemen besluiten inzake het toepassen van de coördinatieregeling uitgezonderd van bezwaar en beroep. Een dergelijk besluit zal overigens ook los hiervan op grond van artikel 6:3 Awb meestal reeds niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn omdat het een beslissing betreft inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit.

De uitsluiting van bezwaar en beroep krijgt wetstechnisch vorm door toevoeging van dit besluit aan de opsomming in artikel 8:4 Awb. Hiertoe wordt een nieuw onderdeel I ingevoegd, waarbij rekening is gehouden met de omstandigheid dat ingevolge artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–2) aan artikel 8:4 reeds een onderdeel m wordt toegevoegd, terwijl thans nog een onderdeel l ontbreekt.

ARTIKEL III (Citeertitel)

Omdat naar deze wijzigingswet naar verwachting veelvuldig zal worden verwezen, is een citeertitel opgenomen.

De minister van Justitie,
(mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-
relaties),
E. M. H. Hirsch Ballin