

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 177a

27 023

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 26 februari 2001

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie achtten de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 Awb tot een nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, op zich zelf wenselijk. De standaardisatie bevordert de inzichtelijkheid van de voorbereiding van besluiten zowel op nationaal als op decentraal niveau. Het ging deze leden echter te ver om dit wetsvoorstel te beschouwen als een belangrijk onderdeel in de campagne tegen juridisering. Dejuridisering is meer dan vereenvoudiging. In dit verband zeiden zij graag de opvatting van de bewindslieden te vernemen over de volgende kwesties.

De bezwaarschriftenprocedure vervalt in al die gevallen waarin Afdeling 3.4 (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing wordt verklaard. Hierdoor kan de zeefwerking van de bezwaarschriftenprocedure wat betreft de gang naar de rechter afnemen. In een bezwaarschriftenprocedure staat de bezwaarde centraal en wordt doorgaans door een vaak (deels) externe commissie ex artikel 7:13 Awb veel tijd en aandacht aan diens bezwaar besteed. Bij bepaalde categorieën bezwaarschriftenprocedures, b. v. die met betrekking tot subsidiebesluiten en bouwvergunningen is nog wel eens ruimte voor bemiddeling en compromis tussen bestuursorgaan en bezwaarde. In de voorgestelde 3.4 procedure is de bezwaarde vaak een van de velen, zeker bij gecompliceerde en gecoördineerde besluitvorming. De indieners van zienswijzen zullen zich sneller te kort gedaan kunnen voelen en bureaucratisch afgeserveerd. De drempel naar de rechter wordt dan sneller en massaler overwonnen. Gevolg: meer juridisering.

Een tweede overweging voor deze leden om het dejuridiseringseffect wat te relativeren ligt in de vaststelling dat vanuit het gezichtspunt van de decentrale overheden de hun gelaten ruimte ter zake door het voorliggende voorstel verder wordt gejuridiseerd: immers aan hun discretie onttrokken door landelijke rechtsnormen.

Een derde overweging ligt in het vermoeden dat voorstellen tot deregule-

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD), plv. voorzitter, Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Timmerman-Buck (CDA), voorzitter, De Wolff (GL) en V.d. Beeten (CDA).

lering zoals het ongeregeld laten van de voornemenprocedure, het achterwege laten van de ontvangstbevestiging, het schrappen van de normering van het interbestuurlijke verkeer dejuridiseren de procedures niet echt. De rechter zal altijd in het kader van de beginselen van behoorlijk bestuur b.v. de ruimten die de wetgever laat, via jurisprudentie nader normeren. Meer rechter en minder regelgeving leidt niet automatisch tot dejuridisering.

De leden van de CDA-fractie hadden daarnaast nog de volgende vragen. De bewindslieden menen dat het interbestuurlijk verkeer, waaronder de inlichtingenplicht van een bestuursorgaan ten aanzien van andere betrokken bestuursorganen, niet in de wet thuis hoort. Dat moeten ze onderling maar regelen in voorafgaand bestuurlijk overleg. Miskent deze opvatting niet te sterk dat bijv. de verhouding tussen bestuursorganen in beginsel (zie bijv. Hoofdstuk 10 Awb) ook mede genormeerd wordt door de Awb? Zeker indien de betrokken bestuursorganen tot een andere overheid behoren dan het bestuursorgaan dat het besluit neemt is een wettelijk geregelde aanspraak op informatie bepaald geen overbodige luxe. In een ander verband veronderstellen de artikelen 110 t/m 112 Provinciewet en de artikelen 112 t/m 114 Gemeentewet ook zo een gehoudenheid. Worden nu ook allerlei andere bepalingen die advisering door andere bestuursorganen voorschrijven of die verplichtingen tot mededeling van besluiten bevatten in het licht van het uitgangspunt dat interbestuurlijk verkeer op afspraken moet berusten, opnieuw geëvalueerd? Deze leden vernamen graag de opvatting van de bewindslieden terzake.

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 147 Provinciewet en artikel 150 Gemeentewet zodanig dat in de Algemene provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen afdeling 3.4 Awb in beginsel geïncorporeerd moet worden geacht. Afdeling 3.4 gaat uit van ontwerp-besluiten. Provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen hebben vaak allerlei andere beslissingen en voornemens mede tot onderwerp. Bovendien bevatten deze verordeningen wellicht veel bepalingen die afwijken van het bepaalde in Afdeling 3.4. Wat is de status van deze bepalingen en van deze verordeningen in het algemeen nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven? In hoeverre blijven zij in stand ook mede gelet op artikel 119 Provinciewet en op artikel 122 Gemeentewet?

In hoeverre kunnen rechtssubjecten opkomen tegen afzonderlijke (b.v. subsidie-) beschikkingen en besluiten door middel van een bezwaarschrift wanneer deze besluiten c.q. beschikkingen de implementatie vormen van samengestelde, gecompliceerde en gecoördineerde besluitvorming waarop Afdeling 3.4 van toepassing was verklaard?

In het verleden bleek wel bijvoorbeeld rond streekplannen dat vaak onbekendheid bestond bij wie (provincie of gemeente) een bezwaarde zich (had) moet(en) vervoegen. Meer duidelijkheid hierover is voor (rechts-)personen die worden «geraakt» door besluitvorming bepaald geen overbodige luxe.

De leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. In verband met het voorstel om in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure de bezwaarschriftprocedure te laten vervallen, hadden deze leden de behoefte om een vraag aan de bewindslieden voor te leggen. Op welke wijze is in dit onderdeel van het wetsvoorstel (alsook in het nog te behandelen wetsvoorstel 27 024) verdisconteerd het gegeven dat de bezwaarschriftprocedure geleidelijk van groter gewicht is geworden uit een oogpunt van rechtsbescherming doordat van de bezwaarde wordt verlangd dat alle bezwaren reeds in deze procedure naar voren worden gebracht, aangezien in veel gevallen de rechter in beroep geen aanvulling van bezwaren of gronden toestaat? Zal dit gegeven de burger er in die

gevallen niet toe nopen zich van deskundige rechtsbijstand te voorzien? Welk licht werpt deze ontwikkeling naar de mening van de bewindslieden op de karakterisering van de bezwaarschriftprocedure als bestuurlijke voorprocedure (verlengde besluitvorming), bezien vanuit het standpunt van de burger?

Deze leden vroegen voorts een uitdrukkelijk antwoord op de vraag of belanghebbende door het bestuursorgaan de mogelijkheid geboden dient te worden om anoniem zienswijzen in te dienen, conform de bestaande mogelijkheid, òf dat aan het bestuursorgaan wordt overgelaten om binnen het kader van artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur per ontwerp-besluit een afweging te maken. Welke afwegingsruimte heeft een bestuursorgaan in laatstbedoelde situatie indien de belanghebbende gemotiveerd om anonimiteit heeft verzocht? Achten de bewindslieden het niet geraden dat een bestuursorgaan, dat overwegen zou niet aan het verzoek om anonimiteit tegemoet te komen, de belanghebbende daaromtrent tevoren op de hoogte stelt, zodat deze de mogelijkheid heeft om zijn zienswijze terug te nemen? Overigens gaven deze leden te kennen dat een dergelijke nadere regeling naar hun opvatting reeds doet uitkomen dat de mogelijkheid om anoniem zienswijzen in te dienen eenvoudig en eenzijdig illusoir kan worden gemaakt. Delen de bewindslieden deze opvatting?

De voorzitter van de commissie,
Timmerman-Buck

De griffier van de commissie,
Hordijk