

Vergaderjaar 2007–2008

30 980

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 18 maart 2008

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

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij beschouwen deze aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht als uitermate zinvol en noodzakelijk. De coördinatieregeling voor stroomlijning van procedures bij het voorbereiden van besluiten en het met elkaar in samenhang nemen van besluiten, zal idealiter leiden tot minder ingewikkelde procedures, snellere besluitvorming en, niet in de laatste plaats, zal de belangen van de aanvrager dienen.

De commissie-Scheltema heeft het voorontwerp «Wet samenhangende besluiten Awb», opgesteld. Dit voorontwerp is op 8 maart 2000 aangeboden aan de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de Commissie Wetgeving algemene regels van het bestuursrecht (commissie-Scheltema). Uitgangspunt van het voorontwerp is dat de bestaande bestuursorganen en bevoegdheden gehandhaafd blijven.

Dit wetsvoorstel bevat een nadere uitwerking van het voorontwerp en vormt 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

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

toepassing kan worden verklaard door de bijzondere wetgever of door de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij bezien dit voorstel in uitdrukkelijke samenhang met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)¹ en vragen zich vooral af of een algemene coördinatierегeling ook op het terrein van het omgevingsrecht niet voldoende soelaas zou kunnen bieden.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met name ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel hebben zij een aantal vragen.

Algemene regeling

De leden van de **CDA**-fractie waarderen de invoering van een meer uniform model in plaats van steeds wisselende bijzondere regelingen. Het voorstel zal er toe moeten leiden dat wetgeving minder ingewikkeld zal worden en dat interne procedures en werkprocessen vlotter zullen verlopen. Het wekt dan ook enige verbazing dat de voorbereidingen van dit wetsvoorstel maar liefst acht jaar heeft geduurd. In het belang van burger en bestuur ware het beter geweest sneller te handelen.

Deze leden vragen de regering in te gaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor de steeds meer toenemende regionale afstemming van beleid en uitvoering. Is het juist, zo vragen deze leden, dat dit voorstel ook regionaal de voorkeur verdient boven bestaande afstemmings- en coördinatierегelingen?

Inlichtingenplicht

De leden van de **PvdA**-fractie hebben de met de Tweede Kamer gevoerde discussie gevolgd over een resultaatsverplichting in plaats van inspanningsverplichting voor bestuursorganen om burgers en bedrijven in te lichten. De regering heeft daartegen momenteel belangrijke bezwaren. Ziet de regering aanleiding om de inspanningsverplichting in latere instantie wel door een resultaatsverplichting te vervangen? Wordt, in brede zin, gewerkt aan een organisatorische voorziening met het karakter van een dienstverlenend informatiepunt, die door de regering bij een resultaatsverplichting van belang wordt geacht?

Eén van de kernpunten van onderhavig wetsvoorstel betreft naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie de informatieverplichting. De regering geeft aan dat veel bestuursorganen zich inspannen om burgers en bedrijven zo goed mogelijk te informeren over de voor voorgenomen activiteiten benodigde besluiten. «Klantgerichtheid en serviceverlening» zijn voor de overheid richtinggevende noties geworden, aldus de regering. Dat klinkt prachtig. Echter, als blijkt dat bijvoorbeeld de Belastingdienst daarin al achterblijft – zie de 3383 emails met klachten die het VVD Tweede Kamerlid Ineke Dezentjé Hamming in de Tweede Kamer aan de staatssecretaris van financiën heeft overhandigd – dan is de regering wel erg optimistisch over de klantgerichtheid van bestuursorganen. Dit optimisme is theoretisch, onrealistisch en daarmee niet terecht, zo laat de dagelijkse praktijk van bestuursorganen zien. Hoe gaat de regering dit hiaat tussen zijn gewenste en theoretisch optimisme en de harde werkelijkheid van de praktijk opheffen? Welke maatregelen treft de regering om van bestuursorganen klantgerichte en serviceverlenende organisaties te maken? Als de regering niets doet, is deze wet overbodig en van generlei waarde.

¹ Kamerstukken 30 844.

Coördinatieregeling

Een ander, voor de leden van de **CDA**-fractie, belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel betreft de coördinatieregeling. In de Nota naar aanleiding van het verslag¹ merkt de regering op dat «wordt overwogen» om de regeling van toepassing te verklaren op gevallen waarin de Europese dienstenrichtlijn² van toepassing is. Deze leden zijn van mening dat indien de Europese dienstenrichtlijn van toepassing is, ook de coördinatieregeling zal worden toegepast, of zien deze leden dat niet goed?

Eenzelfde vraag als hierboven gesteld ten aanzien van de inlichtingenplicht, kan door de leden van de **PvdA**-fractie met betrekking tot de coördinatieregeling worden gesteld: is de regering bereid om in latere instantie wél het advies van de Raad van State over te nemen, om coördinatie op verzoek van een aanvrager altijd verplicht te stellen tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten?

Een ander kernpunt van onderhavig wetsvoorstel betreft voor de leden van de **VVD**-fractie de coördinatieregeling. In de Nota naar aanleiding van het verslag merkt de regering op dat wordt overwogen om de regeling van toepassing te verklaren op gevallen waarin de Europese dienstenrichtlijn van toepassing is. Wat zou de regering ervan weerhouden om de coördinatieregeling niet van toepassing te verklaren op die gevallen waarin de Europese dienstenrichtlijn van toepassing is?

In hoeverre zal het coördinerend informatiepunt, zoals nu ontwikkeld voor aanbieders van diensten op grond van de Europese dienstenrichtlijn, daarbij een rol spelen, vragen de leden van de fracties van **VVD** en **CDA**? Het coördinerend informatiepunt zal samenvallen met het bedrijvenloket zoals dat nu wordt ontwikkeld³. Het bedrijvenloket komt maar zeer moeizaam van de grond. De ontwikkeling van het bedrijvenloket is sterk vertraagd en buitengewoon kostbaar. Wat is de impact hiervan op de implementatie van onderhavig wetsvoorstel?

Vrijblijvend karakter

De coördinatieregeling en informatieverplichting hebben een vrijblijvend karakter. Voor de leden van de **CDA**-fractie en de **VVD**-fractie is dit een onwenselijke situatie, ondanks de uitleg die de regering aan de Tweede Kamer hierover heeft gegeven. Welke stok heeft de regering achter de deur als bestuursorganen de coördinatieregeling en informatieverplichting niet toepassen, c.q. niet naleven? En welke «stokken» hebben burgers en bedrijven in die gevallen?

De leden van de **CDA**-fractie stemmen in met het uitsluiten van bezwaar en beroep tegen een coördinatiebesluit (zie de voorgestelde wijziging van artikel 8:4 Awb in het voorstel). Ook met betrekking tot beroep in twee instanties zijn deze leden ingenomen met het voorstel (op basis van het advies van de Raad van State). Tevens verwijzen deze leden in dit kader naar hun inbreng bij wetsvoorstel 30 844, de Wabo.

Samenhang met de Wabo

De leden van de **CDA**-fractie verwijzen met de Raad van State allereerst naar hun uitvoerige inbreng betreffende wetsvoorstel 30 844, de Wabo. Zij wijzen ook in dit verband op de mogelijkheid van toepassing van het voorliggende wetsvoorstel op de procedures rond de omgevingsvergunning. Het zal op basis van het voorliggende voorstel leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van procedures en besluitvorming. Tevens is de rechtsbescherming van de burger gediend met dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering de beantwoording van

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 30 980, nr. 6.

² Richtlijn 2006/123/EG – PbEU L376 van 27 december 2006.

³ Zie www.bedrijvenloket.nl.

de vragen nauwkeurig af te stemmen met de beantwoording van de uitvoerige beschouwingen betreffende wetsvoorstel 30 844.

De regering heeft naar aanleiding van een vraag naar de samenhang van onderhavig wetsvoorstel met het wetsvoorstel Wabo in de Tweede Kamer aangegeven dat voor zover het wetsvoorstel Wabo bestaande coördinatie-regelingen op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening in stand laat, wordt bezien in hoeverre de coördinatieregeling van de Wabo hiervoor in de plaats kan treden. Wat is de stand van zaken op dit punt?

ICT

Voor samenwerking en afstemming is een goede informatievoorziening van groot belang. Vooral als het gaat om de toepassing van ICT zijn overheden kwetsbaar. Overheden hebben wat dat betreft lessen te leren uit het verleden. Deze leden verwijzen naar het recente rapport «Lessen uit ICT projecten bij de overheid»¹. De leden van de **CDA**-fractie verwijzen in dit verband naar het achterblijven van resultaten van ICT-projecten zoals die over de afhandeling van de zorg- en huurtoeslag door de Belastingdienst en het maar niet op orde krijgen van de modernisering van de GBA. Het digitale loket vervult in dit voorstel ook een belangrijke rol.

Welke acties gaat de regering ondernemen om er voor te zorgen dat de informatievoorziening voor de uitvoering van dit wetsvoorstel op orde komt?

Het onderhavig wetsvoorstel veronderstelt dat de betrokken bestuursorganen bereid zijn tot samenwerking en het belang inzien van interbestuurlijke inhoudelijke en procedurele afstemming². Voor samenwerking en afstemming is een goede informatievoorziening van groot belang. Nu blijkt de overheid daarin bepaald niet uit te blinken. De leden van de **VVD**-fractie wijzen op de diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer over het achterblijven van resultaten van ICT-projecten zoals die over de afhandeling van de zorg- en huurtoeslag door de Belastingdienst en het maar niet op orde krijgen van de modernisering van de GBA door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Wat gaat de regering doen om er voor te zorgen dat de informatievoorziening voor de uitvoering van dit wetsvoorstel wel op orde komt?

Voor een goed functionerende informatievoorziening zullen daarop toegesneden ICT faciliteiten een belangrijke rol spelen. Waarom worden in onderhavig wetsvoorstel bestuursorganen niet verplicht gesteld om in ieder geval ook op elektronische wijze aan de informatieverplichting te voldoen en burgers en bedrijven zoveel mogelijk te stimuleren om hun aanvragen tot besluiten op elektronische wijze in te dienen?

Tot slot

Op het voorontwerp zijn in 2000 adviezen ontvangen van onder meer de VNG, het IPO, VNO/NCW, de NVvR en de NovA. We zijn inmiddels 8 jaar verder. De regering heeft aangegeven dat in de tussenliggende periode prioriteit is gegeven aan andere bestuursrechtelijke wetgeving. Waarom heeft die tussenliggende periode 8 jaar moeten duren? Dat andere prioriteitsstelling tot een vertraging van enkele jaren leidt, is al niet wenselijk, en in het geheel niet in het belang van burgers en bedrijven. Een vertraging van 8 jaar is echter erg lang en niet acceptabel. Graag een reactie hierop van de regering.

¹ Rapport Algemene Rekenkamer, 29 november 2007.

² Zie Kamerstukken II, 2007/08, 30 980, nr. 3, p. 5.

De leden van de commissie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet,

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie voor Justitie,
Van Dooren