

Concept nieuwe coördinatieregeling Awb

(op te nemen in wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van de Omgevingswet)

ARTIKEL ..

De Algemene wet bestuursrecht wordt gewijzigd als volgt:

A

Na afdeling 3.4 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 3.4A Informatie over samenhangende besluiten

Artikel 3:19

1. Indien er sprake is van 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, bevordert het bestuursorgaan dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit.

2. Bij de kennisgeving wordt per besluit in ieder geval vermeld:

- a. naam en adres van het bestuursorgaan, bevoegd tot het nemen van het besluit;
- b. krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.

B

Afdeling 3.5 komt te luiden:

Afdeling 3.5 Coördinatie van samenhangende besluiten

Artikel 3:20

Deze afdeling is van toepassing op besluiten ten aanzien waarvan dat is bepaald:

- a. bij wettelijk voorschrift, of
- b. bij besluit van de daartoe in artikel 3:22 aangewezen bestuursorganen

(coördinatiebesluit).

Artikel 3:21

1. Bij of krachtens het in artikel 3:20, onderdeel a, bedoelde wettelijk voorschrift of in het coördinatiebesluit wordt een coördinerend bestuursorgaan aangewezen.

2. Indien het in een coördinatiebesluit als coördinerend bestuursorgaan aan te wijzen bestuursorgaan niet bevoegd is tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten, behoeft de aanwijzing de instemming van dat bestuursorgaan.

3. Indien toepassing van deze afdeling op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten zou belemmeren of ernstig bemoeilijken, kan

het coördinerend bestuursorgaan besluiten deze afdeling ten aanzien van dat besluit niet, niet verder of later toe te passen.

Artikel 3:22

1. Het coördinatiebesluit wordt gezamenlijk genomen door de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het nemen van de te coördineren besluiten.

2. In afwijking van het eerste lid wordt het coördinatiebesluit genomen door:

a. de minister onderscheidenlijk de ministers gezamenlijk, indien de bevoegdheid tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten bij hem onderscheidenlijk hen berust;

b. een ander bestuursorgaan van de centrale overheid onderscheidenlijk andere bestuursorganen van de centrale overheid gezamenlijk, indien de bevoegdheid tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten bij hem onderscheidenlijk hen berust, tenzij onderdeel a van toepassing is;

c. gedeputeerde staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten van verschillende provincies gezamenlijk, indien de bevoegdheid tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten bij gedeputeerde staten van één onderscheidenlijk verschillende provincies berust, tenzij onderdeel a of b van toepassing is.

Artikel 3:23

1. Het coördinerend bestuursorgaan bevordert een gecoördineerde en samenhangende voorbereiding van besluiten, waarbij de bestuursorganen bij de beoordeling van de aanvragen in ieder geval rekening houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en tussen de te nemen besluiten.

2. De bevoegde bestuursorganen verlenen de medewerking die voor het welslagen van de coördinatie nodig is.

Artikel 3:24

1. De besluiten worden zoveel mogelijk gelijktijdig aangevraagd bij het coördinerend bestuursorgaan, met dien verstande dat de laatste aanvraag niet later wordt ingediend dan zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag. Het coördinerend bestuursorgaan kan bepalen dat voor het indienen van de aanvragen een andere termijn geldt.

2. Het coördinerend bestuursorgaan zendt terstond na ontvangst van de aanvragen een afschrift daarvan aan de bevoegde bestuursorganen.

3. Indien een aanvraag later dan de termijn, bedoeld in het eerste lid, wordt ingediend, wordt die aanvraag niet betrokken bij de gecoördineerde voorbereiding van de andere besluiten, tenzij het coördinerend bestuursorgaan anders bepaalt.

4. Bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat de aanvraag om een besluit niet wordt behandeld indien niet tevens de aanvraag om een ander besluit is ingediend.

5. Het coördinerend bestuursorgaan is mede bevoegd tot het indienen van een aanvraag bij het bevoegde bestuursorgaan, indien het besluit waarop de aanvraag betrekking heeft, strekt tot uitvoering van een besluit dat door het coördinerend bestuursorgaan is genomen.

Artikel 3:25

Onverminderd artikel 3:24, vierde lid, vangt de termijn voor het nemen van de in artikel 3:24, eerste lid, bedoelde besluiten aan met ingang van de dag waarop de laatste aanvraag is ontvangen.

Artikel 3:26

1. Indien op de voorbereiding van een van de besluiten afdeling 3.4 van toepassing is, is die afdeling van toepassing op alle besluiten, met inachtneming van het volgende:

a. de ingevolge de artikelen 3:11, 3:14 en 3:44, eerste lid, onderdeel a, vereiste terinzageleggingen geschiedt in ieder geval ten kantore van het coördinerend bestuursorgaan;

b. het coördinerend bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de gelegenheid tot het mondeling naar voren brengen van zienswijzen wordt gegeven met betrekking tot alle ontwerpbesluiten gezamenlijk;

c. zienswijzen worden bij het coördinerend bestuursorgaan naar voren gebracht;

d. indien over een ontwerpbesluit zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder geldt dit eveneens met betrekking tot de andere ontwerpbesluiten;

e. indien een ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van een ander besluit dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie, kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat andere besluit;

f. het in de gelegenheid stellen te reageren op naar voren gebrachte zienswijzen geschiedt door het coördinerend bestuursorgaan;

g. de ingevolge die afdeling en afdeling 3.6 vereiste mededelingen, kennisgevingen en toezendingen geschieden door het coördinerend bestuursorgaan;

h. in afwijking van artikel 3:18 worden de besluiten genomen binnen een door het coördinerend bestuursorgaan te bepalen termijn;

i. mededelingen en kennisgevingen worden tevens gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg;

j. de dag van terinzagelegging van de besluiten door het coördinerend bestuursorgaan is bepalend voor de aanvang van de beroepstermijn ingevolge artikel 6:8, vierde lid.

2. Indien afdeling 3.4 niet van toepassing is, geschiedt de voorbereiding met toepassing of overeenkomstige toepassing van de onderdelen b tot en met h van het eerste lid.

Artikel 3:27

1. De bevoegde bestuursorganen zenden de door hen genomen besluiten zo spoedig mogelijk toe aan het coördinerend bestuursorgaan.

2. Het coördinerend bestuursorgaan maakt de besluiten gelijktijdig bekend en legt deze, indien tevens terinzagelegging wettelijk is voorgeschreven op grond van afdeling 3.4, gelijktijdig ter inzage.

Artikel 3:28

1. Indien een minister het coördinerend bestuursorgaan is, kan hij in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit, indien dat bestuursorgaan het besluit:

a. niet of niet tijdig heeft genomen, of

b. heeft genomen ter uitvoering van een ander besluit en het genomen besluit de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert.

2. Indien gedeputeerde staten het coördinerend bestuursorgaan zijn, kunnen zij in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit,

indien dat bestuursorgaan geen bestuursorgaan van de centrale overheid is en dat bestuursorgaan het besluit:

- a. niet of niet tijdig heeft genomen, of
- b. heeft genomen ter uitvoering van een ander besluit en het genomen besluit de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert.

3. Bij de toepassing van het eerste onderscheidenlijk tweede lid treedt het besluit van het coördinerend bestuursorgaan in de plaats van het besluit dat het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan had moeten nemen of heeft genomen en stort het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan de ter zake van de aanvraag verschuldigde leges in 's Rijks kas onderscheidenlijk de kas van de provincie.

Artikel 3:29

1. Indien tegen een van de besluiten bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, geschiedt dit in afwijking van artikel 6:4 door het indienen van het bezwaar- of beroepschrift bij het coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan zendt terstond na ontvangst van het bezwaar- of beroepschrift een afschrift daarvan aan het bevoegde bestuursorgaan. Indien artikel 3:28, eerste of tweede lid, is toegepast, beslist het coördinerend bestuursorgaan op het bezwaar of beroep.

2. De bevoegde bestuursorganen zenden de door hen genomen beslissingen op het bezwaar of beroep zo spoedig mogelijk toe aan het coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan maakt de beslissingen gelijktijdig bekend en doet de ingevolge artikel 7:12, derde lid, of artikel 7:26, vierde lid, vereiste mededelingen.

3. Een beslissing op een verzoek in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, bedoeld in artikel 7:1a, vierde lid, wordt genomen door het coördinerend bestuursorgaan. Onverminderd artikel 7:1a, tweede lid, wijst het coördinerend bestuursorgaan het verzoek in ieder geval af indien tegen een van de andere besluiten een bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt.

Artikel 3:30

Voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter worden besluiten die zijn voorbereid met toepassing van deze afdeling aangemerkt als één besluit.

Artikel 3:31

1. Tenzij het tweede lid van toepassing is, staat tegen besluiten die zijn voorbereid met toepassing van deze afdeling beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft.

2. Tegen besluiten die zijn voorbereid met toepassing van deze afdeling staat beroep open bij:

- a. de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien tegen een of meer van de besluiten beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;
- b. het College van Beroep voor het bedrijfsleven, indien tegen een of meer van de besluiten beroep kan worden ingesteld bij het College en onderdeel a niet van toepassing is;
- c. de Centrale Raad van Beroep, indien tegen een of meer van de besluiten beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep en de onderdelen a en b niet van toepassing zijn.

3. Indien inzake één van de besluiten die met toepassing van deze afdeling gecoördineerd zijn voorbereid hoger beroep kan worden ingesteld bij:

a. de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, staat inzake alle besluiten hoger beroep open bij de Afdeling;

b. het College van Beroep voor het bedrijfsleven en onderdeel a niet van toepassing is, staat inzake alle besluiten hoger beroep open bij het College;

c. de Centrale Raad van Beroep en de onderdelen a en b niet van toepassing zijn, staat inzake alle besluiten hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep.

4. De ingevolge het eerste lid bevoegde rechtbank of de ingevolge het tweede of derde lid bevoegde bestuursrechter kan de behandeling van de beroepen dan wel hoger beroepen verwijzen naar een rechtbank onderscheidenlijk een andere bestuursrechter die voor de behandeling ervan meer geschikt wordt geacht. Artikel 8:13, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

5. Indien artikel 3:28, eerste of tweede lid, is toegepast, treedt het coördinerend bestuursorgaan in beroep en hoger beroep in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan.

C

Artikel 8:4 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:

e. als bedoeld in artikel 3:20, onderdeel b, 3:21, derde lid, of 3:26, eerste lid, onderdeel h.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Tegen een door een coördinerend bestuursorgaan overeenkomstig artikel 3:28, eerste of tweede lid, genomen besluit kan geen beroep worden ingesteld door het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan.

Toelichting (t.b.v. algemeen deel van de memorie van toelichting)

Nieuwe coördinatieregeling

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling. Evenals de huidige regeling heeft de nieuw voorgestelde regeling een facultatief karakter, hetgeen wil zeggen dat zij bij wettelijk voorschrift of door het bevoegde bestuursorgaan van toepassing kan worden verklaard op daarbij aan te wijzen besluiten.

De huidige regeling, opgenomen in paragraaf 3.5.3 van de Awb, die deel uitmaakt van afdeling 3.5 Awb (artikelen 3:21 tot en met 3:29) en in werking is getreden op 1 juli 2008, wordt in de praktijk slechts zeer zelden toegepast. Een belangrijke reden hiervoor is het bestaan van specifieke coördinatieregelingen in het omgevingsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar voorlichting van 25 januari 2012 betreffende het omgevingsrecht geadviseerd in het streven naar harmonisatie van het omgevingsrecht zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Awb en onnodige bestaande afwijkingen van die wet te schrappen. Gelet op het feit dat de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb nagenoeg niet wordt gebruikt en er in de verschillende specifieke wetten coördinatieregelingen bestaan die op onderdelen afwijken van de Awb, adviseerde de Afdeling advisering om te onderzoeken of de coördinatieregelingen uit het omgevingsrecht kunnen worden geharmoniseerd en of deze omgezet kunnen worden in een regeling die zich leent voor algemene toepassing en kan worden opgenomen in de Awb. Het kabinet heeft in zijn brief van 9 maart 2012 aangegeven het advies van de Afdeling te volgen om in de Omgevingswet aan te sluiten bij de Awb (Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 20). Afwijkingen van de Awb worden in beginsel vermeden en waar deze toch noodzakelijk blijken te zijn, is overeenkomstig de aanbeveling van de Afdeling advisering nagegaan of de desbetreffende regel zich leent voor algemene toepassing en dus opneming in de Awb. Gebleken is dat de coördinatieregeling in de Awb zodanig kan worden aangepast dat deze toepasbaar wordt voor het gehele omgevingsrecht. Daarbij kunnen bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen uit verschillende omgevingsrechtelijke wetten (in het bijzonder de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Mijnbouwwet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet), zoals doorzettingsmacht voor het coördinerend bevoegd gezag, een plek in de Awb krijgen. De nu voorgestelde regeling strekt hiertoe. In de Omgevingswet wordt deze coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden en meer samenhang in de besluitvorming. Dit verhoogt de inzichtelijkheid, de kwaliteit en de snelheid van het formele besluitvormingsproces.

Om een vergelijking met corresponderende bepalingen uit de huidige afdeling 3.5 Awb, de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Mijnbouwwet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet te vergemakkelijken, volgt hieronder een transponeringstabel.

<i>Nieuwe tekst Awb</i>	<i>Ontleend aan huidige bepalingen</i>
Artikel 3:19	Artikel 3:19 Awb Artikel 3:20 Awb
Artikel 3:20	Artikel 3:21, eerste lid, Awb
Artikel 3:21, eerste lid	Artikel 3:22 Awb
Artikel 3:21, tweede lid	-

Artikel 3:21, derde lid	Artikel 9d, derde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 20c, derde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 39d, derde lid, Gaswet Artikel 141c, derde lid, Mijnbouwwet
Artikel 3:22	-
Artikel 3:23	Artikel 3:23 Awb
Artikel 3:24, eerste lid	Artikel 3:24, eerste lid en tweede lid, eerste volzin, Awb
Artikel 3:24, tweede lid	Artikel 3:24, tweede lid, tweede volzin, Awb
Artikel 3:24, derde lid	-
Artikel 3:24, vierde lid	Artikel 3:24, vierde lid, Awb
Artikel 3:24, vijfde lid	Artikel 3.31, tweede lid, Wro Artikel 20, negende lid, Tracéwet
Artikel 3:25	Artikel 3:25 Awb
Artikel 3:26, eerste lid	Artikel 3:26, eerste lid, Awb Artikelen 3.31, derde lid, onder a, en 3.32 Wet ruimtelijke ordening Artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van de Tracéwet
Artikel 3:26, tweede lid	Artikel 3:26, tweede lid, Awb
Artikel 3:27	Artikel 3:27 Awb
Artikel 3:28	Artikel 3.36 Wet ruimtelijke ordening Artikel 20, zesde en zevende lid, van de Tracéwet
Artikel 3:29	Artikel 3:28 Awb
Artikel 3:30	Artikel 8.3, eerste lid, Wet ruimtelijke ordening
Artikel 3:30, eerste lid	-
Artikel 3:30, tweede lid	Artikelen 8.2 en 8.3, eerste lid, Wet ruimtelijke ordening Artikel 25 Tracéwet
Artikel 3:30, derde lid	Artikel 3:39, derde lid, Awb
Artikel 3:30, vierde lid	Artikel 3:29, vierde lid, Awb

Artikelsgewijze toelichting

A

Afdeling 3.4A

Artikel 3:19

Het voorgestelde artikel 3:19 is gelijk aan het huidige artikel 3:20 in combinatie met het huidige artikel 3:19 van de Awb. Om wetssystematische redenen worden beide bepalingen gebundeld en ondergebracht in een afzonderlijke afdeling 3.4A. Het artikel legt aan bestuursorganen een inspanningsverplichting op om, indien er sprake is van besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten dan wel besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit, te bewerkstelligen dat de aanvrager van een besluit wordt geïnformeerd indien er nog andere besluiten moeten

worden aangevraagd om de beoogde activiteit te kunnen uitvoeren. Daarmee blijven inhoud en reikwijdte van deze verplichting ongewijzigd. Het artikel is van toepassing indien een bestuursorgaan een beslissing op een aanvraag neemt en redelijkerwijs kan aannemen dat er nog andere besluiten moeten worden aangevraagd om de door de aanvrager gewenste activiteit te kunnen verrichten. Zoals reeds vermeld in de toelichting bij het huidige artikel 3:20 (Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 3, blz. 19-20), strekt de inspanningsverplichting niet verder dan hetgeen redelijkerwijs uit door de aanvrager beschikbare informatie kan worden afgeleid en is zij beperkt tot op aanvraag te nemen besluiten.

B

Afdeling 3.5

Artikel 3:20

De coördinatieregeling zoals die wordt voorgesteld in afdeling 3.5 heeft, net als de thans bestaande paragraaf 3.5.3, een facultatief karakter. Op grond van het voorgestelde artikel 3:20 kan de coördinatieregeling van toepassing worden verklaard bij wettelijk voorschrift dan wel bij besluit van de tot het nemen van besluiten bevoegde bestuursorganen. Dat laatste is in verband met de enigszins gewijzigde systematiek vormgegeven via een verwijzing naar het nieuwe artikel 3:22. Nieuw is verder dat daarvoor de term “coördinatiebesluit” wordt geïntroduceerd. Op grond van het huidige artikel 3:19 Awb is de huidige afdeling 3.5, die zowel de informatie als de coördinatie omvat, van toepassing op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en op besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit. In de nieuwe opzet is voor de coördinatieregeling afgezien van een dergelijke reikwijdtebepaling, omdat de reikwijdte van de coördinatie reeds wordt bepaald door het wettelijke voorschrift of het coördinatiebesluit waarin de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard. Om dezelfde reden keert het huidige artikel 3:21, tweede lid, Awb, op grond waarvan de coördinatieregeling niet van toepassing is op fiscale besluiten, besluiten inzake premieheffingen belastingen, sociale premies en zogeheten tenderbesluiten, niet terug in het voorstel.

In de opzet van de nieuwe coördinatieregeling hoeven niet alle benodigde besluiten tegelijkertijd te worden gecoördineerd. De coördinatie kan ook in clusters plaatsvinden waarbij er verschillende coördinatieprocedures plaatsvinden. Zeker bij projecten waarbij tientallen zo niet honderden uitvoeringsbesluiten vereist zijn, is een regeling waarbij alle besluiten tegelijkertijd moeten worden aangevraagd niet gewenst. Sommige besluiten worden pas in een later stadium van een project aangevraagd, omdat bijvoorbeeld de voorbereidingstijd voor die besluiten langer duurt dan voor andere besluiten. Ook zijn er besluiten die slechts tijdelijk van kracht zijn en om die reden later aangevraagd worden. Het aanbrenge van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de totstandkomings- en beroepsprocedures, is dus mogelijk. Hiervoor geldt dus hetzelfde als bij de coördinatieregeling onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

Zowel voor de aanvrager als voor de bevoegde bestuursorganen moet duidelijk zijn welke besluiten onder de coördinatie vallen en in welke coördinatieprocedure ze vallen. De voorgestelde systematiek van de artikelen 3:21, derde lid, 3:24 en 3:25 voorziet daarin.

Artikel 3:21

Om de coördinatieregeling goed uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat er een coördinerend bestuursorgaan wordt aangewezen. Het voorgestelde eerste lid, dat overeenkomt met het huidige artikel 3:22 Awb, bepaalt dat het coördinerend bestuursorgaan in het wettelijk voorschrift, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel a, dan wel in het coördinatiebesluit (zie artikel 3:20, onderdeel b) moet worden aangewezen.

Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 3:22 is dat niet meer een van de “betrokken” bestuursorganen hoeft te worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Daardoor ontstaat meer flexibiliteit, bijvoorbeeld indien er voor een eerder cluster van besluiten al een dergelijk orgaan is aangewezen en het praktisch is om datzelfde orgaan ook in het tweede cluster aan te wijzen, ook al is een bevoegdheid van dat orgaan niet bij het tweede cluster betrokken. Ook biedt de gewijzigde bepaling ruimte om een speciaal coördinatieorgaan op te richten, zoals een shadeschap. In deze gevallen ligt het wel voor de hand om voor de aanwijzing als coördinerend bestuursorgaan de instemming van het aan te wijzen orgaan te verlangen. Dit wordt geregeld in het voorgestelde tweede lid.

Op grond van het voorgestelde derde lid is het mogelijk om bepaalde besluiten (voorshands) uit te zonderen van de gecoördineerde besluitvorming. Reden hiervoor is dat het voor bepaalde besluiten die anders onder de coördinatieregeling zouden vallen, aangewezen is om juist de oorspronkelijke procedure te volgen of om mogelijk te maken dat een bepaald besluit meegaat in een volgende coördinatieprocedure. Er moet in dat geval sprake zijn van een besluit dat de toepassing van afdeling 3.5 op dat moment zou belemmeren of ernstig bemoeilijken. Hierbij kan worden gedacht aan vergunningen voor de uitvoering van een project die pas later in beeld komen zoals uitvoeringsvergunningen die de aannemer nodig heeft om zijn werkzaamheden te kunnen uitvoeren, zoals voor het tijdelijk plaatsen van een hoogwerker of voor een tijdelijk verkeersbesluit.

Artikel 3:22

Het voorgestelde artikel 3:22 is nieuw. Dit artikel is bedoeld om ervoor te zorgen dat duidelijk is wie bevoegd is tot het nemen van het coördinatiebesluit, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel b. Het uitgangspunt is dat de bevoegde bestuursorganen het coördinatiebesluit, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel b, gezamenlijk nemen. Er worden op deze hoofdregel drie uitzonderingen voorgesteld. In de eerste plaats de situatie dat een of meerdere ministers bevoegde bestuursorganen zijn. In dat geval wordt het coördinatiebesluit genomen door de bevoegde minister, dan wel de bevoegde ministers gezamenlijk. Daarnaast wordt voorgesteld dat indien een of meerdere bestuursorganen van de centrale overheid bevoegd zijn en geen ministers betrokken zijn, het coördinatiebesluit wordt genomen door het bevoegde bestuursorgaan van de centrale overheid dan wel door meerdere betrokken bestuursorganen van de centrale overheid gezamenlijk. Met bestuursorganen van de centrale overheid, anders dan een minister, wordt gedoeld op zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid. De laatste uitzondering betreft de situatie dat een of meerdere gedeputeerde staten bevoegde bestuursorganen zijn. In dat geval nemen gedeputeerde staten het coördinatiebesluit, dan wel nemen de gedeputeerde staten van verschillende provincies het besluit gezamenlijk.

De regeling gaat er geenszins van uit dat indien er bestuursorganen van verschillende niveaus bevoegd zijn, dat het bestuursorgaan uit de hoogste bestuursorgaan ook het coördinerende bestuursorgaan zal zijn, hoewel dat waarschijnlijk wel vaak het geval zal zijn. Er zijn situaties denkbaar waarin het bestuursorgaan afkomstig uit de hoogste bestuurslaag wel bevoegd is, maar de besluitvorming voornamelijk bij andere bestuursorganen plaatsvindt. Het ligt dan niet voor de hand dat het bestuursorgaan afkomstig uit de hoogste bestuurslaag ook het

coördinerende bestuursorgaan is. Het coördinerend bestuursorgaan zal doorgaans het bestuursorgaan zijn dat een project wil uitvoeren. Voor de uitvoering van dat project kan ook een vergunning van de centrale overheid vereist zijn, maar dat hoeft niet meteen tot gevolg te hebben dat dan ook de coördinatie bij de centrale overheid ligt. Gedacht kan worden aan een project van een gemeente waarvoor een vergunning op grond van de Omgevingswet vereist is waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is.

Artikel 3:23

Dit voorgestelde artikel komt overeen met het huidige artikel 3:23 Awb, met dien verstande dat de tekst tekstueel is vereenvoudigd. Op grond van dit artikel is het coördinerende bestuursorgaan verplicht samenhangende besluitvorming te bevorderen. Dit betekent dat de in de gecoördineerde procedure te zetten stappen zo effectief en efficiënt mogelijk worden georganiseerd, gerekend vanaf de fase van voorbereiding van de besluiten tot en met de fase van rechtsbescherming. Van het coördinerende bestuursorgaan wordt een actieve houding verwacht, zowel wat betreft het proces als wat betreft de inhoud. Voor de betrokken bestuursorganen geldt een plicht om rekening te houden met de (inhoudelijke) samenhang tussen aanvragen en tussen besluiten.

Het tweede lid houdt in een inspanningsverplichting van de bevoegde bestuursorganen om medewerking te verlenen voor het welslagen van de coördinatie.

Artikel 3:24

Het eerste lid verplicht de aanvrager zijn medewerking aan de coördinatie te verlenen door zijn aanvragen in te dienen bij het coördinerend bestuursorgaan. Het betreft een uitzondering op de in artikel 4:1 Awb neergelegde hoofdregel dat aanvragen worden ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan. De beslissingsbevoegdheid blijft liggen bij het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegde bestuursorgaan wordt daarom direct op de hoogte gesteld van de ingediende aanvraag. Mocht de aanvrager zijn aanvraag abusievelijk indienen bij het bevoegde bestuursorgaan en niet bij het coördinerend bestuursorgaan, dan is het beslissingsbevoegde bestuursorgaan op grond van artikel 2:3, eerste lid, Awb gehouden om de aanvraag door te zenden naar het coördinerend bestuursorgaan.

Daarnaast bevat het eerste lid een inspanningsverplichting voor de aanvrager om de besluiten zo veel mogelijk gelijktijdig aan te vragen. In bijzondere gevallen kan het aangewezen zijn om uitdrukkelijk gelijktijdige indiening voor te schrijven. Voor die gevallen zal de wetgever desgewenst in de bijzondere wetten een voorziening moeten treffen.

Het huidige artikel 3:24, eerste lid, Awb voorziet er in dat alle aanvragen binnen zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag worden ingediend. Dat wordt ook nu voorgesteld, met dien verstande dat het coördinerend bestuursorgaan kan besluiten van die termijn af te wijken.

Het tweede lid komt overeen met de tweede volzin van het tweede lid van het huidige artikel 3:24 Awb.

Het derde lid voorziet erin dat aanvragen die later worden ingediend dan de gestelde termijn worden voorbereid in een nieuwe, latere coördinatieprocedure. Het coördinerend bestuursorgaan kan overigens bepalen dat de te laat aangevraagde besluiten wel onderdeel vormen van de gecoördineerde besluitvorming die op dat moment plaatsvindt.

Het vierde lid komt overeen met het huidige vierde lid van artikel 3:24 Awb.

Het vijfde lid is ontleend aan artikel 3.31, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 20, negende lid, van de Tracéwet. Deze bepaling is wenselijk omdat in sommige gevallen een vergunning alleen door de eigenaar van een perceel kan worden aangevraagd.

Als de eigenaar een vergunningaanvraag achterwege laat, kan de activiteit waarvoor de

vergunning noodzakelijk is in dat geval slechts worden uitgevoerd als het bestuursorgaan de grond of de zaak uiteindelijk in eigendom heeft verkregen (in het uiterste geval door onteigening). Dit kan in de weg staan aan een goede uitvoering van de activiteit. Gelet op het doel van deze bepaling, die als een uiterste middel moet worden gezien, is de toepassing beperkt tot besluiten die strekken tot uitvoering van een eerder door het coördinerend bestuursorgaan genomen besluit. Hierbij moet met name worden gedacht aan zogeheten projectbesluiten.

Artikel 3:25

Om te voorkomen dat het bestuursorgaan al met de behandeling van een aanvraag moet beginnen voordat de andere samenhangende aanvragen zijn ontvangen, is in het artikel bepaald dat de beslistermijn pas begint te lopen zodra alle aanvragen binnen zijn. Deze regel komt overeen met het huidige artikel 3:25 Awb. Omdat de coördinatieregeling van toepassing is verklaard op grond van artikel 3:20, onderdeel a of b, zal het bestuursorgaan ervan op de hoogte zijn om welke besluiten het gaat. De enige onzekerheid is of de aanvrager de besluiten ook daadwerkelijk aanvraagt. Via goed overleg is die onzekerheid in voldoende mate weg te nemen. In specifieke gevallen bestaat bovendien de mogelijkheid dat het coördinerend bestuursorgaan een besluit aanvraagt op grond van artikel 3:24, vijfde lid. Het artikel laat onverlet de mogelijkheid om op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb de beslistermijn op te schorten.

Artikel 3:26

Op grond van het voorgestelde artikel 3:26, eerste lid, geldt – net zoals dat nu reeds het geval is (zie huidig artikel 3:26, eerste lid, Awb) – dat indien voor ten minste één van de te coördineren besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, alle besluiten volgens die procedure tot stand dienen te komen. De procedure van afdeling 3.4 Awb treedt in de plaats van de procedures die normaliter voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. In het eerste lid worden enkele voorzieningen getroffen voor een uniforme toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij gecoördineerde besluitvorming. Deze voorzieningen strekken er met name toe het coördinerend bestuursorgaan een centrale rol te laten vervullen in de voorbereidingsprocedure.

Onderdeel a regelt dat het (ontwerp) van een besluit en de daarbij behorende stukken in ieder geval op het kantoor van het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd.

In onderdeel b is aan het coördinerend bestuursorgaan een inspanningsverplichting opgelegd om alle (ontwerp)besluiten gezamenlijk voorwerp van (mondelijke) inspraak te laten zijn. In onderdeel c is geregeld dat zienswijzen ook bij het coördinerend bestuursorgaan kunnen worden ingediend. Op grond van onderdeel d kunnen zienswijzen door een ieder naar voren worden gebracht op alle besluiten die onderdeel uitmaken van de coördinatie indien dat voor één van de besluiten is bepaald. Indien een besluit strekt tot uitvoering van een ander besluit kunnen er op grond van het voorgestelde onderdeel e geen zienswijzen worden ingediend over dat andere besluit, als dat andere besluit buiten de betreffende coördinatie valt. Het ligt immers niet in de rede dat in dat geval over die basisbesluiten in de aan de orde zijnde coördinatie wel zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, terwijl deze basisbesluiten zelf geen deel uitmaken van de coördinatieprocedure.

Onderdeel f strekt ertoe dat ook de het initiatief tot het reageren op naar voren gebrachte zienswijzen bij het coördinerend bestuursorgaan wordt gelegd.

Ingevolge onderdeel g moet het coördinerend bestuursorgaan de vereiste kennisgevingen uit afdeling 3.4 en afdeling 3.6 doen aan belanghebbenden en in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, alsmede de aanverwante toezending en mededeling van (ontwerp)besluiten. Onderdeel h regelt dat de beslistermijn voor het nemen van de te coördineren besluiten door het coördinerend bestuursorgaan wordt bepaald. Dit wijkt af van het huidige artikel 3:126, eerste lid, onderdeel f, waarin is neergelegd dat als beslistermijn voor alle besluiten wordt aangehouden die van het besluit waarvoor de langste beslistermijn geldt. Dit verdraagt zich niet met het streven naar zo kort mogelijke besluitvormingsprocedures. Het coördinerend bestuursorgaan zal het beste kunnen overzien welke beslistermijn redelijk is. Derhalve wordt die bevoegdheid aan het coördinerend bestuursorgaan toegekend. Hoewel zou kunnen worden aangenomen dat hier sprake is van een voorbereidingsbeslissing in de zin van artikel 6:3 Awb, is zekerheidshalve de beslissing tot vaststelling van de beslistermijn uitdrukkelijk van beroep uitgezonderd door de voorgestelde aanvulling van artikel 8:4 Awb.

Gevolg van deze procedure is dat bij de toepassing van afdeling 3.4 de termijn voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter (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, tweede lid, in wordt voorzien dat alle besluiten gelijktijdig door het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd, volgt uit onderdeel j, dat de beroepstermijn ook in die gevallen voor alle besluiten gelijktijdig begint, omdat daarin is vastgelegd dat de dag van terinzagelegging door het coördinerend bestuursorgaan bepalend is voor de aanvang van de beroepstermijn.

Onderdeel i regelt dat er van mededelingen en kennisgevingen tevens moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en langs elektronische weg.

Anders dan in het huidige tweede lid van artikel 3:26 is in het nieuw voorgestelde tweede lid niet meer opgenomen dat indien afdeling 3.4 niet van toepassing is, de voorbereiding geschiedt met toepassing of overeenkomstige toepassing van afdeling 4.1.2. Die afdeling is in dat geval hoe dan ook van toepassing en het is derhalve niet nodig dat expliciet in de wet op te nemen. Wel moet, net als in het huidige artikel 3:26, tweede lid, worden geregeld dat de relevante coördinatiemechanismen uit het eerste lid ook dan van toepassing zijn.

Artikel 3:27

Dit artikel is nagenoeg gelijk aan het thans bestaande artikel 3:27 en voorziet erin dat bevoegde bestuursorganen hun beslissing toezenden aan het coördinerend bestuursorgaan, dat vervolgens de besluiten gelijktijdig bekendmaakt en ze – indien van toepassing – gelijktijdig ter inzage legt. Het gaat hier om besluiten die in dezelfde coördinatieprocedure zijn voorbereid. Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 3:27 is dat in het nieuw voorgestelde artikel expliciet wordt gemaakt dat de bevoegde bestuursorganen de genomen besluiten “zo spoedig mogelijk” doorsturen aan het coördinerend bestuursorgaan, zodat dat bestuursorgaan zijn coördinerende taak zorgvuldig kan uitvoeren. Gelet op de aanvang van de beslistermijn op grond van artikel 3:25 en de in artikel 3:23, eerste lid, neergelegde verplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om een gecoördineerde voorbereiding te bevorderen is het van belang dat het coördinerend bestuursorgaan zo spoedig mogelijk kennis heeft van de besluiten die zijn genomen.

Artikel 3:28

Het voorgestelde artikel voorziet in een regeling voor indeplaatstreding door het coördinerend bestuursorgaan bij door een bestuursorgaan op aanvraag te nemen besluiten en ambtshalve te nemen besluiten, indien een minister (eerste lid) dan wel gedeputeerde staten (tweede lid) zijn aangewezen als coördinerend bestuursorgaan.

De in dit artikel geregelde indeplaatstreding kan drie situaties betreffen:

1. Het bestuursorgaan neemt te laat een beslissing;
2. Het bestuursorgaan neemt geen beslissing;
3. Het bestuursorgaan heeft ter uitvoering van een ander besluit een besluit genomen dat de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert. Hierbij kan worden gedacht aan de weigering van een vergunning of een vergunning met zodanige voorschriften dat deze de goede uitvoering van het aan de vergunning ten grondslag liggende besluit belemmert.

De regeling is ontleend aan de Wet ruimtelijke ordening (art. 3.36) en de Tracéwet (art. 20, zesde en zevende lid). Indeplaatstreding door het coördinerend bestuursorgaan is een ultimum remedium. Deze aan de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet ontleende systematiek is in overeenstemming gebracht met de systematiek van artikel 124 van de Gemeentewet, waarin wordt voorzien in besluiten door provinciale staten of de Commissaris van de Koning in de plaats treden van het gemeentebestuur, maar waarbij het gemeentebestuur voor het overige bevoegd bestuursorgaan blijft, behalve in bezwaar en beroep tegen het bij indeplaatstreding genomen besluit. Artikel 121 van de Provinciewet bevat een soortgelijke voorziening voor besluiten waarbij de minister die het aangaat in de plaats treedt van het provinciebestuur.

De indeplaatstreding strekt zich ook uit tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep (vgl. ABRvS 18 juni 2003, LJN AG1700). Teneinde dit buiten twijfel te stellen, is dit expliciet neergelegd in de voorgestelde artikelen 3:29, eerste lid, derde volzin, en 3:31, vijfde lid. Het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan blijft voor het overige wel bevoegd, bijvoorbeeld als het gaat om de handhaving van het besluit dan wel wijziging of intrekking daarvan. Onder de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening kon twijfel bestaan over de reikwijdte van de na indeplaatstreding resterende bevoegdheid van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan. Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij artikel 124 van de Gemeentewet wordt buiten twijfel gesteld dat door de indeplaatstreding geen wijzigingen optreden inzake de bevoegdheid tot handhaving van het bij indeplaatstreding genomen besluit of van de bevoegdheid het besluit te wijzigen of in te trekken als hiervoor na verloop van tijd aanleiding bestaat. Hiertoe blijft dus het oorspronkelijk tot het nemen van het besluit bevoegde bestuursorgaan steeds bevoegd.

Anders dan in de systematiek van de Gemeentewet en de Provinciewet is de indeplaatstreding van het voorgestelde artikel 3:28 Awb geen apart besluit. Op dit punt wordt de praktijk van de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie gecontinueerd (zie ABRvS 5 januari 2012, LJN BV0564).

Het spreekt voor zich dat in het kader van een zorgvuldige voorbereiding het coördinerend bestuursorgaan in overleg treedt met de bevoegde bestuursorganen over het voornemen om in de plaats te treden. Anders dan in de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet is dit hier niet uitdrukkelijk bepaald, omdat een dergelijk overleg vaste praktijk is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen en voortvloeit uit het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel. De reguliere toetsingskaders voor het te nemen besluit zijn uiteraard ook van toepassing bij indeplaatstreding.

De regeling van het voorgestelde artikel 3:28 moet overigens, anders dan de regeling van de artikelen 124 e.v. Gemeentewet en de artikelen 121 e.v. Provinciewet, niet worden gezien als een instrument bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht, maar als een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten.

Artikel 3:29

Het voorgestelde artikel 3:29 komt grotendeels overeen met het huidige artikel 3:28 Awb. In Nieuw is de derde volzin van het eerste lid, waarin in verband met de indeplaatsstredingsbevoegdheid in het nieuw voorgestelde artikel 3:28 wordt geregeld dat het coördinerend bestuursorgaan in dat geval bevoegd is tot het nemen van beslissingen op bezwaar of administratief beroep.

Verder wordt in het tweede lid een aanvulling ten opzichte van het huidige artikel 3:28, tweede lid, voorgesteld, te weten dat de bevoegde bestuursorganen “zo spoedig mogelijk” hun beslissingen op bezwaar aan het coördinerend bestuursorgaan toesturen. Een soortgelijke aanvulling is ook in artikel 3:27 opgenomen, zoals hierboven toegelicht. Dit stelt het coördinerend bestuursorgaan in staat zijn coördinerende taak optimaal uit te voeren.

Artikel 3:30

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening en voorziet in een gebundelde beroepsgang inzake de gecoördineerde besluiten.

Artikel 3:31

Dit artikel is deels ontleend aan het huidige artikel 3:29 Awb en deels aan artikel 25 van de Tracéwet en de artikelen 8.2 en 8.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Het artikel regelt de relatieve en absolute competentie van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep te oordelen hebben over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen en voorziet in een bundeling van de rechtsbeschermingsprocedures.

Het eerste lid ziet op de situatie dat tegen alle gecoördineerde besluiten beroep openstaat bij de rechtbank. In dat geval staat tegen alle besluiten beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft. Het verschil met het huidige artikel 3:29, eerste lid, is dat de bevoegdheid van rechtbank en dus bestuursrechtspraak in twee instanties, wordt beperkt tot die gevallen waarin voor alle gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties geldt. Dit is dus de omgekeerde regel van hetgeen nu in artikel 3:29 staat. Deze omkering wordt voorgesteld met het oog op het tegengaan van al te grote vertraging als gevolg van beroep in twee instanties in die gevallen waarin volgens de geldende wetgeving tegen een of meer van de gecoördineerde besluiten beroep in één instantie openstaat. Wel blijft net als nu het geval is in het vierde lid een verwijzingsmogelijkheid bestaan voor die gevallen waarin de bestuursrechter van oordeel is dat toch beroep in twee instanties aangewezen is.

Uit het tweede lid volgt dan dat indien tegen één van de besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegen alle besluiten beroep open staat bij die bestuursrechter. In voorkomend geval kan dit ook de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn, zoals ook nu is geregeld in artikel 3:29, tweede lid. Voor hoger beroep geldt hetzelfde op grond van het derde lid.

C

Met de voorgestelde wijziging in artikel 8:4, eerste lid, Awb wordt in de eerste plaats bereikt dat geen bezwaar en beroep open staat tegen een besluit om afdeling 3.5 van toepassing te verklaren (coördinatiebesluit) en een besluit om een specifiek besluit buiten de coördinatie te laten of door te schuiven naar een volgende coördinatie. Hiermee worden bestuursrechtelijke

procedures over procedures, die niet de inhoud van de te nemen besluiten betreffen, voorkomen. Ook het vantoepassingsverklaringsbesluit inzake de huidige coördinatie­regeling is in het huidige artikel 8:4, eerste lid, onder e, Awb van beroep uitgesloten. De voorgestelde wijziging sluit daar dus op aan. Eveneens wordt buiten twijfel gesteld dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen de beslissing van het coördinerend bestuursorgaan om, indien afdeling 3.4 Awb op de te coördineren besluiten van toepassing is, de beslistermijn vast te stellen (artikel 3:26, eerste lid, onderdeel h). Hierdoor wordt voorkomen dat louter procedurele beslissingen voorwerp worden van bezwaar en beroep.

Het nieuw voorgestelde vijfde lid sluit uit dat tegen een door het coördinerend bestuursorgaan overeenkomstig artikel 3:28 in de plaats gesteld besluit beroep kan worden ingesteld door het bestuursorgaan dat oorspronkelijk bevoegd was dat besluit te nemen. Deze voorziening komt overeen met de artikelen 124f, derde lid, van de Gemeentewet en 121f, derde lid, van de Provinciewet.