

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/31690>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-12 and may be subject to change.

C.A.J.M. Kortmann*

Qui trop embrasse ...

1. Inleiding

‘Qui trop embrasse, mal étreint.’ Dit geldt niet alleen voor de kus, maar ook voor de wet. Bij termen als integratie, integraal management en beheer, integrale beheersing van een materie, komt – althans bij mij – vaak de herinnering op aan een hoogleraar die decennialang pleitte voor en kennelijk geloofde in integrale landinrichtingsplanning. Een vroegere minister van Justitie merkte daarover in een vergadering van een commissie van de SER op: ‘Laat maar praten, verdwijnt toch in de la ...’ Inderdaad, veel omvamen doet slecht verzamelen.

Lezing van de drie in deze aflevering opgenomen stukken over (wetgevings)integratie doet zien dat er voor integratie van wetgeving en haar uitvoering veel en zeer onderscheiden argumenten zijn of kunnen zijn en dat er daarbij flinke problemen kunnen rijzen. Laten we er een aantal van bezien.

2. Integraal beheer

Uit het stuk van H.J. Boerma blijkt dat de belangrijkste aanleiding voor het voorstel van de Waterwet het concept van integraal beheer is (p. 43 en 45) en/of integraal waterbeheer. Dit betekent, nog steeds volgens de auteur, ‘dat de verschillende aspecten van waterbeheer niet los van elkaar kunnen worden gezien (...) Het beheer moet dan ook op al deze aspecten tezamen zijn gericht.’ Verdere lezing van het stuk en dat van De Vos en Blomberg maakt duidelijk dat integraal waterbeheer met een flinke bus zout moet worden genomen. En dat is maar goed ook. Dit blijkt duidelijk uit de

paragraaf ‘Rafelrandjes’, die evengoed had kunnen heten: ‘Resterende sectorwetgeving en bestuur’. Zo blijven de watervergunning en de omgevingsvergunning naast elkaar bestaan, zij het dat daarvoor voorzien is in een coördinatieregeling. Integrale wetgeving, integraal bestuur en beheer lijken onhaalbare doelstellingen. Tekenend hiervoor is (ook) de passage van Boerma onder de paragraaf ‘Toekomstmuziek’:

‘Als men ziet hoeveel inspanning het kost om tot de bestuurlijke samenwerking te komen die nodig is om een watervergunning of omgevingsvergunning af te geven, zou een nog verdere integratie er (...) toe hebben kunnen leiden dat het project onder zijn eigen gewicht zou zijn bezweken.’

In het verlengde hiervan ben ik zeer benieuwd of deze wet, komt zij tot stand, de beloofde deregulering en vermindering van administratieve lasten zal bewerkstelligen. Integratie heeft niet zelden een versterking van de bureaucratie tot gevolg. Dit bleek onder meer toen de faculteitsbesturen of decanen belast werden met ‘integraal management’. Het facultaire ‘overig personeel’ nam in aantal toe, dat op centraal niveau nam niet af. Iets vergelijkbaars zien we in de rechterlijke organisatie. Het komt mij (dan ook) voor dat integraal bestuur en beheer vaak beter kunnen worden vermeden. Het zou beter zijn te spreken én te handelen in termen van meer of minder coördinatie, meer of minder besluitvorming in één hand. In het stuk van De Vos en Blomberg – dat op een plaats herinneringen aan de genoemde hoogleraar op-

* Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann is hoogleraar staats- en bestuursrecht en algemene staatsleer aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

roept: 'integrale planvorming' als mogelijke toekomst – wordt met zoveel woorden een alternatief voor integratie besproken, te weten coördinatie. Voor de gemaakte keuze, integratie, geven de volgende argumenten de doorslag:

1. diverse 'toestemmingsbesluiten' doen opgaan in één besluit. Dit is geen argument; het is de integratie zelf;
2. minder administratieve lasten en procedureregelingen. Laten we het hopen;
3. het is eenvoudig uniforme regelingen te maken. Dit klopt, maar het argument valt deels samen met dat onder 2;
4. één bevoegd gezag heeft de 'eindverantwoordelijkheid' en dit bevordert samenhangende besluitvorming.

Lezing van paragraaf 5 van het stuk laat zien dat het creëren van één bevoegd gezag (zeer) ingewikkeld is en weer voert tot nieuwe coördinatiemechanismen.

3. Integratie, ordeningswetgeving en haar uitvoering

De toekomstige Waterwet is een voorbeeld van een wet met een vergunningstelsel waarin vele aspecten aan water verbonden bij de verlening of weigering van de vergunning moeten worden betrokken. Voor een omgevingsvergunning geldt hetzelfde. Men kan eenvoudig spreken van complexe vergunningen. Het – voor mij – interessante van deze wetgeving en wetgevings-systematiek is dat zij wordt voorbereid op één departement, weliswaar samen met andere, dat de uitvoering, de vergunningverlening en de handhaving gespreid (kunnen) zijn over onderscheiden overheidslagen, en dat gespecialiseerde diensten erbij betrokken zijn. Tekenend daarvoor zijn de beschouwingen van Boerma over de watervergunning. Het blijft voor mij zeer de vraag of zo'n stelsel niet meer nadelen dan voordelen heeft. Eén gevaar ligt in ieder geval steeds op de loer: één bezwaar(tje) van één – in de praktijk – ambtenaar(tje) kan de hele vergunningverlening torpederen. Is het dan niet aantrekkelijker en sneller om te werken met meer vergunningen? Wellicht hoeft men dan slechts tegen de weigering van één ervan te knokken, en dat kan dan heel gericht. Een gelijksoortig bezwaar geldt inzake de omgevingsvergunning.

4. Decentraal wat kan?

Als watersystemen of stroomgebieden het uitgangspunt zijn van een wet als de Waterwet, lijkt er een spanning te zijn tussen de integrale benadering en decentralisatie, aangenomen dat de decentrale overheid een kleiner territorium bestrijkt dan het watersysteem. Dat zal in Nederland bijna steeds het geval zijn. Het ziet er naar uit dat ondanks het betoog in de paragraaf 'Decentraal wat kan' hetzij centralisatie plaatsvindt, hetzij er strikt genomen niet kan worden gesproken van integraal waterbeheer. Misschien zijn zelfs beide verschijnselen aan de orde. Bij de omgevingsvergunning zijn in principe B&W het bevoegde gezag, aldus De Vos en Blomberg. Maar ook hier wordt de oplossing van de problemen verplaatst naar de toekomst. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangegeven waarin gedeputeerde staten of de minister bevoegd zijn. Als dat gebeurt krijgen de voorheen bevoegde ambten een bevoegdheid tot het geven van advies of tot een 'verklaring van geen bedenkingen'. Het is overigens een wel zeer bijzonder en uit constitutioneel oogpunt dubieus systeem. Immers, een algemene maatregel van bestuur kan in deze constructie (ook) vergunningsbevoegdheden voortvloeiend uit autonome regelstelling van gedecentraliseerde besturen doen overgaan naar een ambt van een 'hoger' overheidsverband. Van autonomie blijft zo niet veel over. Waarschijnlijk hebben de voorgestelde vergunningstelsels (sterk) centraliserende effecten. Ik vraag me af of dit stelsel wel in de bedoeling van de grondwetgever past, ook hoe dit in de praktijk uitpakt, en of dit mechanisme veel verschilt van een coördinatiestelsel.

5. Integratie in de gelijkheid?

De 'integratie' op het terrein van de gelijke behandeling is – ook blijkens de bijdrage van Raijmakers – van geheel andere aard. Grosso modo kan worden gesteld dat de gehele gelijkebehandelingswetgeving grenzen stelt aan de contractvrijheid. Er is geen sprake van fysieke activiteiten die een beslag leggen op in Nederland schaarse en waardevolle 'goederen' als bodem en water.

De gelijkebehandelingswetgeving bevat geen vergunningstelsels en wijst geen bevoegde overheidsambten aan. Zij had, in een wat andere opzet, ook kunnen zijn ondergebracht in het BW en het ambtenarenrecht. De onderhavige 'integratie' is aldus voornamelijk een kwestie van juridische techniek, zo men wil, duidelijkheid, toegankelijkheid en misschien zelfs esthetiek. Diverse soorten gelijkebehandelingswetten naast elkaar laten bestaan heeft alleen zin als de criteria voor de gelijke of ongelijke behandeling (sterk) uiteenlopen. Deze kwestie komt ook in de bijdrage van Raijmakers aan de orde. De in casu 'technische integratie' van de gelijkebehandelingswetgeving doet de vraag rijzen of zo'n integratie ook niet op diverse andere terreinen mogelijk of zelfs wenselijk is. Bij lezing van de Provinciewet en de Gemeentewet stuit men op zo grote aantallen inhoudelijk en tekstueel gelijklopende bepalingen, dat 'ineenschuiven' van deze wetten op zijn minst niet vreemd zou zijn. Een geheel ander voorbeeld levert de Faillissementswet. Waarom 'zit' deze niet in het BW en komt deze er voorlopig ook niet in? Is dat omdat er nogal wat procesrecht, alsook strafrecht in voorkomt?

6. Integratie en Brussel

In nagenoeg alle beschouwingen over wetgeving, wetgevingsbeleid, codificatie en integratie van wetgeving wordt gewezen en verwezen naar 'Brussel', dat de oorzaak zou zijn van allerlei problemen op nationaal wetgevingsterrein, en ook in de beschouwingen van deze bundel is dat het geval. In de afgelopen jaren zijn er ook diverse wetenschappelijke en beleidsgeoriënteerde beschouwingen aan gewijd. Mijn indruk is dat de moeilijkheden vaak worden overdreven. Op zich blijft integratie en codificatie van wetgeving, inclusief de implementatiewetgeving, goed mogelijk. Maar hét probleem lijkt de departementale en zelfs binnendepartementale 'stammenstrijd', die aangewakkerd wordt door vaak thematisch georiënteerde richtlijnen. Maar ook zonder 'Brussel' is daarvan sprake. De bijdragen in dit themanummer wijzen daar ook in meer of mindere mate op. Vermakelijk op dit punt is de beschouwing van Raijmakers over de 'departementale verant-

woordelijkheidsverdeling'. Hij noemt diverse departementen die met de gelijke behandeling van doen hadden of hebben: SZW, VWS, Justitie, V&W, VROM, OCW en BZK. Ook zonder 'Brussel' had hij deze waarschijnlijk genoemd. Er horen er echter nog meer bij: Algemene Zaken en, niet te vergeten, de minister voor Vreemdelingen- en Integratiebeleid. Op dat terrein wordt er stevig 'ongelijk behandeld', n'en déplaise verdragen, EU-recht en de Grondwet. Overigens lijken De Vos en Blomberg wat minder moeilijkheden voortkomend uit Brussel te zien dan Boerma.

7. Integratie en destabilisering

Een van de betrekkelijk recente voorbeelden van een integrerende en codificerende wet is de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met al haar verdiensten heeft zij in bepaalde opzichten 'huisgehouden' in andere wetten, en dit vaak zonder het oogmerk dat te doen. Er zijn diverse reparatieoperaties nodig geweest om het puin en de 'ruis' op te ruimen, en zelfs daarna zijn er problemen gebleven. Zo past(e) het besluitbegrip van de Awb niet of niet goed op dat van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet; de bepalingen in de Awb over delegatie zijn niet toegesneden op delegatie van wetgevende bevoegdheid, en het dubbele orgaanbegrip van de Awb voert tot stromen jurisprudentie, om enige kwesties te noemen. Het besluitbegrip van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet was en is 'integraler' dan dat van de Awb; het omvat(te) meer. Om beide wettencomplexen op elkaar af te stemmen heeft men het besluitbegrip van de Provincie- en de Gemeentewet eerst à la Awb uitgelegd en er vervolgens 'andere beslissingen' aan toegevoegd. Fraai is dit alles niet. De Grondwet is tot nu buiten schot gebleven. Tot wanneer?

8. Lof

Het voorgaande is niet op alle punten complimenteus voor de ontwerpwetgever. Nu hoeft men voor overheden ook niet complimenteus te zijn. Zij zijn een noodzakelijk kwaad en zeker geen Mozes die de arme bannelingen naar het beloofde land voert, ook al menen sommige politici dat

wel te zijn. Maar er is wel plaats voor lof, als het kwade wat minder kwaad wordt. Dat lijkt in ieder geval op één punt het geval te zijn: 'In de Wabo staat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd centraal', waarbij de voorgenomen activiteit op haar beurt is begrensd tot die met gevolgen voor de fysieke leefomgeving en die plaatsgebonden zijn. Dat lijkt mij winst voor de onderdaan. Hij is immers in beginsel alleen geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of hij iets wel of niet mag ondernemen. Het wettelijk systeem dat leidt tot een ja of nee op die vraag, zal hem koud laten. Als het stelsel op dit punt soepel en snel blijkt te werken, is het een grote vooruitgang. Maar ik heb daarover mijn twijfels: eerst zien en dan geloven.

9. Een vraag

Tot mijn verrassing rept geen van de drie stukken over de vraag hoe de geschetste problemen in enig buitenland zijn of worden opgelost. Kunnen wij van buitenlandse ervaringen met integratie en – horizontale en verticale – coördinatie niets leren? Het is weinig aannemelijk dat wij op de besproken terreinen óók weer 'gidsland' zijn of moeten zijn. Aldus eindigt deze beschouwing toch nog lichtelijk in mineur.