

De Minister voor Rechtsbescherming
Drs. S. Dekker
Postbus 2030 I
2500 EH DEN HAAG

Datum
28 mei 2018

Uw kenmerk
2186789

Contactpersoon
J.M.A. Timmer

Onderwerp
Advies over het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht

Geachte heer Dekker,

Bij mail van 17 januari 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht.

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

Strekking concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel ziet, blijkens de memorie van toelichting, op:

- a) het vervangen van de huidige regeling in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het hele omgevingsrecht. De bestaande specifieke coördinatieregelingen uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Tracéwet kunnen daarmee komen te vervallen;
- b) het uitbreiden van hoofdstuk 5 van de Awb ('Handhaving') met de mogelijkheid om overtreding van de medewerkingsplicht (artikel 5:20, eerste lid, Awb) bestuurlijk te handhaven;
- c) enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb.

Advies

Het concept-wetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Ad a

Algemeen.

Het wetsvoorstel voorziet in een stroomlijning van de bestaande coördinatieregeling in de Awb en een versterking van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan. In het algemeen ziet de WeCo daar geen bezwaren tegen voor zover deze regeling wordt toegepast in het omgevingsrecht, behoudens de regeling van indeplaatstreding (zie hierna). Dat geeft de WeCo reden tot het maken van een bedenking bij het toepassingsbereik van de regeling.

Coördinatieregeling

In de toelichting (zowel de inleiding als in paragraaf 2.2) wordt vermeld dat dit gedeelte van het wetsvoorstel bedoeld is voor toepassing in het omgevingsrecht. In de Omgevingswet zullen de besluiten worden aangewezen waarop deze coördinatieregeling van toepassing zal zijn. Dat roept de vraag op waarom deze regeling dan in de Awb wordt opgenomen en niet in de Omgevingswet. Uit niets blijkt dat er tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel enig voornemen is gerezen omtrent toepassing van deze coördinatieregeling buiten het omgevingsrecht, noch dat is gebleken van enige behoefte aan een dergelijke regeling buiten het omgevingsrecht. De WeCo is van mening dat het de voorkeur verdient om de coördinatieregeling niet in de Awb op te nemen, maar in de Omgevingswet, tenzij aantoonbaar behoefte bestaat aan een coördinatieregeling buiten het omgevingsrecht. Daarbij zij opgemerkt dat de huidige regeling, voor zover valt na te gaan, in 2008 in de Awb is opgenomen omdat er (uiteraard) nog geen Omgevingswet was en ook geen Wabo, zodat de Awb de meest geëigende wet was om een dergelijke regeling in op te nemen. Daarin is al een uitzondering opgenomen, te weten artikel 3:21, tweede lid, Awb, voor enkele categorieën besluiten die zich niet lenen voor coördinatie. Die beperking verdwijnt in het voorliggende wetsvoorstel, omdat (blijkens de artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 3:20 Awb) dit wordt ondervangen door het nemen van aanwijzingsbesluiten waarin de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard. Die aanwijzingsbesluiten liggen volgens de toelichting allemaal in de sfeer van het omgevingsrecht. Ook dat wijst er wat de WeCo betreft duidelijk op dat deze nieuwe regeling alleen bedoeld is voor toepassing in het omgevingsrecht. De WeCo stelt daarom voor de gewijzigde coördinatieregeling over te hevelen van de Awb naar de Omgevingswet. De thans in de Awb opgenomen regeling heeft, voor zover na te gaan, tot op heden slechts spaarzaam toepassing gevonden en dan ook alleen in het omgevingsrecht (naast specifieke regelingen in de Wro). Ook dat duidt erop dat buiten het omgevingsrecht geen behoefte bestaat aan een coördinatieregeling. De WeCo adviseert het wetsvoorstel op de hierboven beschreven wijze aan te passen.

Doorzettingsmacht

Het vorenstaande is volgens de WeCo temeer van belang om de coördinatieregeling geen (potentieel) bredere werking te geven dan nodig en beoogd, aangezien de nu voorgestelde nieuwe regeling tevens voorziet in de mogelijk tot indeplaatstreding van een besluit van een hoger bestuursorgaan (het coördinerend bestuursorgaan) van dat van een lager bestuursorgaan. Hiermee wordt de coördinatieregeling een bestuurlijk wapen waarmee met



name de Rijksoverheid, maar ook een provinciale overheid, bestuurlijke conflicten met een lagere bestuurslaag eenzijdig in eigen voordeel kan beslissen, zonder dat het bevoegde lagere bestuursorgaan daar een rechtsmiddel tegen kan aanwenden. Thans bestaan in het omgevingsrecht al dergelijke instrumenten, zoals in de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening, die zijn ingevoerd omdat daarvoor een noodzaak bleek te bestaan en die in de praktijk hun werking bewezen hebben. Voorstelbaar is dat aan een dergelijke doorzettingsmacht voor de hogere bestuurslaag ten opzichte van een lagere behoefte kan bestaan over de volle omvang van het omgevingsrecht, zoals gesteld in de toelichting bij dit voorstel. Opneming in de nieuwe Omgevingswet van een meer algemene regeling van een bevoegdheid voor een hoger bestuursorgaan om besluiten in de plaats te stellen van een uitgebleven besluit van een onwillig lager bestuursorgaan komt de WeCo daarom niet onlogisch voor. Door die regeling op te nemen in de Awb wordt dit instrumentarium echter over de volle omvang van het bestuursrecht ingevoerd, zonder dat ergens uit blijkt dat er buiten het omgevingsrecht en meer specifiek het terrein van de ruimtelijke ordening behoefte aan bestaat. De WeCo mist in de toelichting een onderbouwing waarom deze bevoegdheid thans moet worden uitgebreid, zowel over het geheel van het omgevingsrecht als met name ook nog daarbuiten over de volle breedte van het bestuursrecht. In dit kader mist de WeCo tevens een fundamentele beschouwing over de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland en over de gevolgen die deze doorzettingsbevoegdheid heeft voor de rechtsbescherming. Het wetsvoorstel dient op dit punt te worden heroverwogen ten aanzien van de mogelijke toepassing buiten het omgevingsrecht en naar de mening van de WeCo in ieder geval beperkt te blijven tot toepassing in het omgevingsrecht. Dat betekent dat het thuishoort in de nieuwe Omgevingswet en niet in de Awb. Voor zover het wordt ingevoerd in het omgevingsrecht ware in de toelichting op dit punt een nadere onderbouwing op te nemen over de noodzaak ervan en de gevolgen voor de staatkundige verhoudingen tussen de bestuurslagen en voor de rechtsbescherming.

Artikelsgewijs

Ter zake van het voorgestelde artikel 3:23 Awb vraagt de WeCo zich af waarom de aanvrager de aanvragen niet langs de gewone weg kan indienen, waarna de diverse betrokken en bevoegde bestuursorganen de aanvragen ten behoeve van de coördinatie bij elkaar brengen. Nu wordt op de particulier die een project wil realiseren, de verplichting gelegd de daarvoor benodigde aanvragen bij het coördinerend bestuursorgaan in te dienen in plaats van op de betrokken bestuursorganen zelf. Steeds meer aanvragen worden langs elektronische weg gedaan en moeten zelfs zo worden gedaan, zoals bijvoorbeeld aanvragen om omgevingsvergunningen. Deze worden via een portaal ingediend bij een regionale omgevingsdienst die voor zowel de gemeenten als de provincie in de betrokken regio werkt. De WeCo vraagt zich af of het dan niet meer voor de hand ligt dat de betrokken bestuursorganen ervoor zorgen dat de via de gebruikelijke digitale portalen ingediende aanvragen “achter de voordeur” van de overheid worden gebundeld. Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

In het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, onder h, van de Awb is opgenomen dat het coördinerend bestuursorgaan de termijn bepaalt voor het nemen van besluiten, maar er zijn verder geen criteria voor de lengte daarvan. Het is zeker een verbetering dat niet automatisch de langste termijn meer geldt, maar de WeCo vraagt zich af of deze niet als



uiterste grens gehandhaafd zou moeten blijven. Het wetsvoorstel ware ook op dit punt aan te passen.

Ad b

Bij de toevoeging aan artikel 5:20 Awb van een nieuw derde lid, waarin uitdrukkelijk is geregeld dat het bestuur naleving van de plicht voor een burger tot medewerking aan een onderzoek van het bestuursorgaan kan afdwingen door middel van een last onder bestuursdwang, wil de WeCo het volgende opmerken.

Het afdwingen van de medewerkingsplicht kan tot spanning leiden met het nemo tenetur-beginsel als langs deze weg bewijsmateriaal wordt verkregen waarmee de tot medewerking gedwongen (rechts-)persoon zichzelf mogelijk incrimineert¹. Nu wordt, als een last (mede) ziet op wilsafhankelijk materiaal dat als bewijs voor het opleggen van een bestuurlijke boete aan de betrokkene gebruikt kan worden, ofwel door de rechter een beperking opgelegd ofwel het bestuursorgaan door de rechter daartoe verplicht. Nu ertoe wordt overgegaan een algemene regeling in de Awb op te nemen komt het de WeCo gewenst voor om dan ook een clause in de wet op te nemen die wilsafhankelijk bewijsmateriaal dat langs deze weg wordt verkregen, uitsluit van gebruik in het kader van de oplegging van een bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te vullen.

Ad c

De technische aanpassingen in het wetsvoorstel geven de WeCo geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o

C.E. du Perron
voorzitter

¹ Zie de recente uitspraak van het CBB van 10 januari 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:3), en ook HR (civiele kamer) 12 juli 2013 (ECLI:NL:HR:2013:BZ3640) beide onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM