

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

datum	ons kenmerk	contactpersoon
17 mei 2018	-	
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
-	-	
betreft		doorkiesnummer
Consultatie wijziging Awb i.v.m. de Omgevingswet		

Geachte heer ,

Wij danken u voor de gelegenheid om te reageren op de consultatieversie van het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht, die op 17 januari jl. voor consultatie aan ons werd aangeboden.

Dit wetsvoorstel vervangt de huidige regeling voor de coördinatie van samenhangende besluiten in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) door een nieuwe regeling. Zo komen de bestaande specifieke coördinatieregelingen uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Waterwet en de Tracéwet te vervallen. De nieuwe coördinatieregeling is toepasbaar voor het gehele omgevingsrecht.

Het wetsvoorstel bevat voorts nog enkele andere wijzigingen in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tevens wordt artikel 5:20 van de Awb aangevuld. Bovendien past het wetsvoorstel enkele wetten aan met het oog op de invoering van de algemene regeling over nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Awb.

Wij staan positief tegenover de meeste voorgestelde aanpassingen en constateren dat er een aantal wijzigingen is aangebracht dat in lijn is met de door de waterschappen eerder gemaakte opmerkingen in reactie op de in 2014 voorgestelde nieuwe coördinatieregeling in de Awb. Wij hebben nog een aantal punten van zorg met betrekking tot de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen waar we expliciet uw aandacht voor vragen.

Indiening aanvragen (art. 3:23 vijfde lid Awb)

Dit artikel geeft het coördinerend bestuursorgaan de bevoegdheid om vergunningen aan te vragen. Dit is wenselijk omdat sommige vergunningen alleen kunnen worden aangevraagd door eigenaren. In de Waterwet is een soortgelijk artikel opgenomen (art. 5.8, vierde lid), alleen ligt die bevoegdheid bij de beheerder en in het voorgestelde artikel in de Awb bij het coördinerend bestuursorgaan. Naar onze mening mist hier de precisering dat het coördinerend bestuursorgaan dit ook namens andere overheden kan aanvragen. Met de huidige tekst zou dit namelijk de situatie kunnen opleveren dat de provincie een kapvergunning aanvraagt als het waterschap die nodig heeft voor het projectbesluit. De provincie kan echter niets

met deze vergunning omdat zij niet degene is die gaat kappen. Ze dient deze vergunning daarom namens het waterschap aan te vragen of het waterschap zou dit zelf moeten kunnen doen.

Coördinerende bestuursorgaan bepaalt de beslistermijn (art. 3:25 Awb)

Artikel 3:25, sub h, van de Awb, bepaalt dat in afwijking van artikel 3:18 van de Awb de besluiten worden genomen binnen een door het coördinerend bestuursorgaan te bepalen termijn. Artikel 3:18 van de Awb geeft de termijn van 6 maanden. Deze bevoegdheid voor het coördinerend bestuursorgaan wordt in de toelichting gemotiveerd door de wens proceduretermijnen zo veel mogelijk te bekorten. De mogelijkheid is overgenomen uit de Tracéwet. Wij vragen ons echter af hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van rechtszekerheid bij de aanvrager dat hij binnen een redelijke termijn een besluit kan verwachten. Er is geen bepaling opgenomen hoe lang het coördinerend bestuursorgaan mag wachten met het vaststellen van de termijn. Ook kan het gebeuren dat de andere bestuursorganen zich door het stellen van een korte termijn geconfronteerd zien met termijnen die redelijkerwijs niet haalbaar zijn.

Indeplaatstreding (art. 3.27 Awb)

De bevoegdheid tot indeplaatstreding komt toe aan de Minister of gedeputeerde staten wanneer zij optreden als coördinerend bestuursorgaan. Gemeenten en waterschappen krijgen de bevoegdheid tot indeplaatstreding niet. Wij constateren dat naar aanleiding van de Uniereactie uit 2014, het artikel over indeplaatstreding is aangepast. Naar onze mening blijft dit echter een zorgpunt.

Het is positief dat de beperking is aangebracht dat alleen in de plaats kan worden getreden indien dit wettelijk is voorgeschreven of de betrokken bestuursorganen zelf hebben besloten over te gaan tot een coördinatiebesluit. Echter, indien de coördinatieregeling wettelijk is voorgeschreven, blijft de situatie zich voordoen dat een besluit van het waterschap door het coördinerende bestuursorgaan overruled kan worden. De mogelijkheid om tegen dit besluit op te komen bij de bestuursrechter is op grond van artikel 8:4, vijfde lid, van de Awb uitgesloten. Dit staat op gespannen voet met het ook in de Omgevingswet verankerde uitgangspunt dat de waterbeheerder het bevoegd gezag is voor watergerelateerde zaken.

Volgens de memorie van toelichting moet de indeplaatstreding niet worden gezien als een vorm van interbestuurlijk toezicht, maar als een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten. Ook geeft de memorie van toelichting aan dat de uitsluiting van rechtsbescherming door het oorspronkelijke bevoegd gezag overeenkomt met de artikelen 124f, derde lid, van de Gemeentewet en 121f, derde lid, van de Provinciewet. Echter, bij deze genoemde artikelen treedt het in de plaats getreden bestuursorgaan op als toezichthoudend bestuursorgaan.

Uitsluiting van rechtsmiddelen is logisch wanneer een toezichthoudende taak wordt uitgeoefend. Het gaat hier immers om het corrigerend optreden. *Coördinatie* zorgt voor een andere dynamiek tussen bestuursorganen. Coördinatie impliceert samenwerking en de mogelijkheid om de belangen op elkaar af te stemmen. Dat laatste kan ook bereikt worden door alsnog het betrokken bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om een rechtsmiddel aan te wenden. Wij zijn van mening dat de gang naar de bestuursrechter in voorkomende gevallen mogelijk zou moeten zijn. Waarom aansluiting wordt gezocht bij de artikelen uit de Gemeentewet en de Provinciewet, terwijl het gaat om twee verschillende situaties, wordt in onze optiek onvoldoende gemotiveerd.

In de toelichting staat verder dat de coördinatieregeling en daarmee ook de indeplaatstreding geldt voor een aantal kerninstrumenten van de Omgevingswet, waaronder ook de waterschapsverordening. De provincie kan bijvoorbeeld daarmee op zeer ingrijpende wijze invloed uitoefenen op de inhoud van de waterschapsverordening of zelf de inhoud daarvan te bepalen. Dit doet geen recht aan de autonome positie van het waterschap. Wij vragen ons sterk af of de indeplaatstreding wel helemaal in lijn is met de staatsrechtelijke beginselen.

Gezien het bovenstaande zijn wij geen voorstander van de indeplaatstredingsbevoegdheid in de voorgestelde vorm. Uit de toelichting blijkt dat het gaat om uitzonderingsgevallen (ultimum remedium). Bovendien wordt aangegeven dat het coördinerend bestuursorgaan bij het nemen van het besluit gebonden blijft aan het voor dat besluit geldende toetsingskader. Echter, welke zekerheid hebben de decentrale overheidsorganen daarbij nu het indeplaatstredingsbesluit niet bij de rechter kan worden aangevochten? Welke garantie kan er gegeven worden dat deze mogelijkheid niet wordt ingezet als een verkapt instrument van interbestuurlijk toezicht? Een uitgebreidere toelichting hierop in de memorie van toelichting waarin wordt ingegaan op de door ons genoemde bezwaren is gewenst.

Naast bovenstaande zorgpunten hebben wij ten aanzien van enkele artikelen nog een aantal opmerkingen die wij willen meegeven.

Behandeling van bezwaarschriften (art. 3:28 Awb)

Bij bezwaar en beroep tegen samenhangende besluiten staat het coördinerende bestuursorgaan centraal. Bij hem worden bezwaarschriften ingediend, hij zorgt voor toezending aan de bevoegde bestuursorganen, hij zamelt de beslissingen op bezwaar in en maakt deze gelijktijdig bekend. De daadwerkelijke behandeling van de bezwaarschriften lijkt niet te zijn gecentraliseerd. De kans bestaat dat elk van de betrokken bestuursorganen afzonderlijk een hoorzitting organiseren. Een separate behandeling van deze bezwaren lijkt ons onwenselijk, al zou men in de praktijk eenvoudig een gezamenlijke hoorzitting kunnen organiseren. Wij zien de mogelijkheid tot een gezamenlijke hoorzitting dan ook graag nader uitgewerkt in de toelichting.

Bestuursdwang bij overtreding medewerkingsplicht (5:20 Awb)

Wij zijn akkoord met deze wijziging. Dit biedt het waterschap nog meer instrumenten om de schending van de medewerkingsplicht te handhaven. Voorgesteld wordt om hoofdstuk 5 van de Awb, dat betrekking heeft op handhaving, uit te breiden met de mogelijkheid om een overtreding van de medewerkingsplicht als genoemd in artikel 5:20, eerste lid, van de Awb, bestuurlijk te handhaven. Het aan artikel 5:20 van de Awb toe te voegen derde lid schept een algemene bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij overtreding van de medewerkingsplicht op basis van het eerste lid. Deze bevoegdheid wordt in handen gelegd van het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het desbetreffende bestuursorgaan kan in plaats daarvan aan de overtreder ook een last onder dwangsom opleggen.

Nadeelcompensatie

De aanpassing van bijzondere nadeelcompensatieregelingen maakt de inwerkingtreding van de nadeelcompensatietitel (titel 4.5 Awb) mogelijk. Voor de wetten die in de Omgevingswet opgaan, geldt in de toekomst in het bijzonder hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De nieuwe titel 4.5 van de Awb geldt vooralsnog niet voor de wetten die (volledig) opgaan in de Omgevingswet. Dit is ook wenselijk, want anders gelden voor het waterbeheer in korte tijd twee opeenvolgende nadeelcompensatieregelingen. De aanpassing van de bijzondere nadeelcompensatieregeling geeft geen aanleiding tot het maken van verdere opmerkingen.

Gelet op de consequenties die de voorgestelde aanpassingen voor de praktijk zullen hebben, vraag ik u de hierboven genoemde zorgpunten en opmerkingen bij de uitwerking van het uiteindelijke wetsvoorstel te betrekken. Hierbij vragen wij in het bijzonder uw aandacht voor de opmerkingen die gemaakt zijn met betrekking tot de bevoegdheid tot indeplaatstreding. In het vervolgproces denken de waterschappen graag met u mee. Uiteraard ben ik ook bereid onze reactie nader toe te lichten. Contactpersoon namens de Unie van Waterschappen is

en



Hoogachtend,

Voorzitter