de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 9 mei 2018
doorkiesnummer
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 10943 STRA/RMD
uw kenmerk 2186789
cc -
bijlage(n) -
onderwerp Advies inzake het concept wetsvoorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht

Geachte heer ,

Bij brief van 17 januari 2018, kenmerk 2186789, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht (het 'Wetsvoorstel).

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel beoogt een goede afstemming van de Awb op de nieuwe omgevingswet te bewerkstelligen. De Awb wordt daartoe op twee punten gewijzigd:
- de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten wordt vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het hele omgevingsrecht. Op deze wijze ontstaat één uniforme procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten.
- hoofdstuk 5 van de Awb (handhaving) wordt uitgebreid met de mogelijkheid om overtreding van de medewerkingsplicht (art. 5:20, eerste lid, Awb) bestuurlijk te handhaven.

Tenslotte wordt een aantal bijzondere nadeelcompensatieregelingen in formele wetten aangepast of ingetrokken in aanloop naar de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb, die een algemene regeling voor nadeelcompensatie bevat.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

ADVIES

Coördinatieregeling samenhangende besluiten
De Raad kan zich in hoofdlijnen vinden in de voorgestelde coördinatieregeling. Het Wetsvoorstel is op dit punt een incorporatie van een aantal bestaande omgevingsrechtelijke coördinatiebepalingen in de Awb. Zoals uit de MvT volgt, worden deze bepalingen nu nagenoeg alleen gebruikt als ze verplicht zijn gesteld. De Raad vraagt zich af waarom dit het geval is en mist een gedegen onderzoek hierna.

De Raad kan zich vinden in het voorstel dat de termijn van de gecoördineerde besluitvorming kan worden bepaald door het coördinerend bestuursorgaan. Dit kan er toe leiden dat meer initiatiefnemers verzoeken om coördinatie. Onduidelijk is echter wat de sanctie is op overschrijding van de besluitvormingstermijn door het betrokken bestuursorganen, behoudens de mogelijkheid van indeplaatsstelling ex artikel 3:27 van het Wetsvoorstel. Nu dit een ultimum remedium is[2], is het de vraag of er minder indringende oplossingen zijn om de besluitvorming te bespoedigen.
Het Wetsvoorstel bevat weinig waarborgen om te voorkomen dat te snel van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling gebruik wordt gemaakt. Zo zou er discussie kunnen ontstaan over de vraag wanneer sprake is van niet tijdig beslissen door het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan. Het nieuwe artikel 8:4, vijfde lid, van de Awb sluit beroep door het oorspronkelijke bestuursorgaan tegen een dergelijk besluit uit. Hierdoor komt het oorspronkelijke bestuursorgaan met lege handen te staan in geval van verschil van inzicht over de vraag of al dan niet sprake is van niet tijdig beslissen. De Raad vraagt zich af of dit bijvoorbeeld via de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen of een vergelijkbare regeling, opgelost zou kunnen worden. Uit oogpunt van rechtsbescherming adviseert de Raad het voorgaande in de MvT nader toe te lichten.

De Raad merkt op dat er in artikel 3:30, tweede en derde lid van het Wetsvoorstel voor is gekozen om beroep in twee feitelijke instantie te beperken tot die gevallen waarin voor *alle* gecoördineerde besluiten beroep in twee feitelijke instanties openstaat. Indien tegen één of meer gecoördineerde besluiten beroep in één instantie openstaat, geldt dit voor alle gecoördineerde besluiten. Dit is een omkering van hetgeen nu in artikel 3:29 Awb staat. De Raad is van mening dat dit een verslechtering van de rechtsbescherming is, die niet alleen door het argument van versnelling kan worden gerechtvaardigd[3].
De Raad adviseert in de MvT op dit punt nader in te gaan

---

van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

[2] vgl. p. 5 van de MvT

[3] Zie eerdere adviezen van de Raad over rechtsbescherming in verband met wetsvoorstellen betreffende het nieuwe stelsel Omgevingsrecht:
Advies van 22 mei 2013 https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2013-16-Wetsadvisering-concept-Omgevingswet.pdf
Advies van 9 juni 2016 https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-09-WA-geluid-en-bodem.pdf
Advies van 26 oktober 2016 https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016.10.26-Brief-UIT-9930-Advisering-concept-AMvBs-Omgevingswet.RMD-GEANONIMISEERD.pdf

Handhaving medewerkingsplicht
Artikel 5:20 van het Wetsvoorstel wordt uitgebreid met de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor het handhaven van de medewerkingsplicht. De Raad onderschrijft het belang van deze extra bevoegdheid maar wijst erop dat en dergelijke bepaling problematisch kan worden als de grens tussen bestuursrecht en strafrecht minder scherp wordt. In theorie kan het verlenen van medewerking aan een toezichthouder worden afgedwongen. Deze gedwongen medewerking aan toezicht zou (als de betreffende persoon verdachte is) kunnen leiden tot een strafrechtelijke veroordeling als alsnog de strafrechtelijke weg wordt gevolgd. De Raad adviseert u dit in de MvT nader toe te lichten.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting beperkte gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak: per saldo zal de werklast licht toenemen. Hoewel de omvang niet goed is in te schatten, verwacht de Raad dat de toename niet-substantieel is.

Coördinatieregeling
Het Wetsvoorstel voorziet in een gebundelde rechtsgang van gecoördineerde besluiten. Hiermee wordt voorkomen dat – in tegenstelling tot de huidige situatie – over elk besluit aparte procedures worden gevoerd. Dit kan leiden tot een daling van het aantal zaken bij de rechtbanken. De (huidige) vrijwillige coördinatieregeling wordt in de praktijk nauwelijks toegepast. In enkele omgevingswetten (bijv. in de wet Ruimtelijke ordening en de Tracéwet) zijn nu al specifieke coördinatieregelingen verplicht gesteld. De nog in werking te treden Omgevingswet zal in bepaalde gevallen de nieuwe coördinatieregeling verplicht stellen. Dit zijn veelal gevallen waar nu de toepassing van een specifieke coördinatieregeling al is voorgeschreven.
Het effect van de nieuwe regeling hangt volgens de MvT dan ook af van de mate waarin vrijwillig gebruik zal worden gemaakt van de voorgestelde regeling. Het is lastig om op voorhand voorspellingen daarover te toe doen. Omdat de MvT ervan uitgaat dat de nieuwe regeling regeldrukneutraal zal zijn, verwacht de Raad een geringe daling van het aantal zaken.

Tegenover de (geringe) daling van het aantal zaken staat een (verhoudingsgewijs grotere) stijging van de gemiddelde behandeltijd. Ten eerste zal meer tijd benodigd zijn als na invoering van het Wetsvoorstel (ten opzichte van de huidige situatie) meer beroepen in één beroepsprocedure worden behandeld. Ten tweede zal de gemiddelde behandeltijd (ten opzichte van de huidige situatie) naar verwachting ook toenemen vanwege een 'aanzuigende werking' van een gecoördineerd beroep. Als toch beroep wordt ingesteld, is het makkelijk om tegen elk betrokken deelbesluit ook gronden in te dienen.
Gelet op de verwachte (beperkte) afname van aantallen zaken, zal de toename van de gemiddelde behandeltijd als gevolg van de regeling eveneens een beperkt effect hebben.

Alles overziend, voorziet de Raad geen substantiële werklastgevolgen van de nieuwe coördinatieregeling.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Handhavingsbevoegdheid en nadeelcompensatie
Het Wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om de medewerkingsplicht te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang (voorgesteld artikel 5:20 lid 3 Awb). Tevens bevat het Wetsvoorstel enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb. De MvT gaat ervan uit dat de gevolgen voor de regeldruk van deze voorstellen beperkt zijn. Gelet daarop verwacht de Raad geen substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak van deze onderdelen van het Wetsvoorstel.

Conclusie
De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel geen substantiële werklastgevolgen heeft. Mocht dit op een later moment echter anders blijken, dan behoudt de Raad zich het recht voor om op deze inschatting terug te komen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

v.d.
mr C.H.W.M. Steck

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In artikel 3:19, tweede lid, van het Wetsvoorstel is bepaald wat in de kennisgeving in ieder geval moet worden vermeld. De Raad adviseert sub b anders te formuleren omdat de huidige formulering verwarring wekt. Dit onderdeel ziet namelijk niet op het informeren over welk besluit er is genomen maar welk besluit er zou kunnen worden genomen. Het zou beter zijn om dit onderdeel als volgt te wijzigen: "krachtens welk voorschrift de bevoegdheid kan worden uitgeoefend" of "krachtens welk voorschrift het besluit kan worden genomen".