

Vergaderjaar 2018–2019

35 256

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en enkele andere wetten, staat in het teken van twee belangrijke stelselwijzigingen: de bundeling en uniformering van het omgevingsrecht door middel van de nieuwe Omgevingswet (wet van 23 maart 2016, *Stb.* 2016, 156) en de codificatie en harmonisatie van het nadeelcompensatierecht via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (wet van 31 januari 2013, *Stb.* 2013, 50, hierna: Wns). De stelselwijzigingen in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht hangen deels met elkaar samen: hoofdstuk 15 van de Omgevingswet zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet¹ bevat een specifiek op het omgevingsrecht toegesneden nadeelcompensatieregeling die enkele aanvullende regels bevat ten opzichte van de algemene regeling over nadeelcompensatie van titel 4.5 Awb. In verband met de voornoemde stelselwijzigingen beoogt dit wetsvoorstel in de eerste plaats een goede afstemming tussen de Awb en de nieuwe Omgevingswet te bewerkstelligen. Daartoe worden enkele samenhangende wijzigingen in beide wetten voorgesteld. Allereerst wordt voorgesteld de huidige regeling in Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het hele omgevingsrecht (en daarbuiten). De bestaande specifieke coördinatieregelingen uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Tracéwet kunnen daarmee komen te vervallen. Daarnaast wordt voorgesteld in de Omgevingswet twee voorzieningen op te nemen ter aanvulling van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling: een bijzondere voorziening met het oog op de coördinatie van een omgevingsplan met een omgevingsvergunning (voorgesteld artikel 16.14a) en een bevoegdheid tot «indeplaatstreding» (voorgesteld artikel 5.45a). Aangezien beide voorzieningen een oplossing

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nrs. 1–3.

beogen te bieden voor coördinatieproblemen die specifiek zijn voor het omgevingsrecht, is (uiteindelijk) besloten deze voorzieningen op te nemen in de Omgevingswet, in plaats van in de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling van de Awb (zie § 5.2). Ten slotte wordt voorgesteld de regeling van artikel 5.18 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die inhoudt dat het mogelijk is om een herstelsanctie ook te laten gelden voor rechtsopvolgers, op te nemen in het hoofdstuk over handhaving van de Omgevingswet.

Ten tweede wordt voorgesteld de in artikel 5:20, eerste lid, Awb vervatte medewerkingsplicht aan toezichthouders aan te vullen met de mogelijkheid om overtreding van deze medewerkingsplicht bestuurlijk te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang (nieuw voorgesteld derde lid van artikel 5:20). Aangezien veel bijzondere wetten op dit moment al voorzien in de mogelijkheid tot oplegging van een bestuurlijke sanctie wegens overtreding van de medewerkingsplicht, voorziet dit wetsvoorstel daarnaast in de benodigde aanpassing van deze wetten aan het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 5:20 Awb. Tot slot bevat dit voorstel enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Nu de algemene nadeelcompensatieregeling van titel 4.5 Awb gedeeltelijk samenhangt met de bijzondere nadeelcompensatieregeling van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, is ervoor gekozen de aanpassingswetgeving die nodig is voor de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet in dit wetsvoorstel op te nemen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding voor het voorstel

Bij de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet is aandacht besteed aan de vraag hoe deze wet, die beoogt het omvangrijke terrein van het omgevingsrecht te bundelen en uniformeren, zich zou moeten verhouden tot de Awb, een wet die voor het gehele bestuursrecht algemene regels geeft. In augustus 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) gevraagd haar over onder andere deze vraag van voorlichting te dienen. In haar voorlichting van 25 januari 2012 heeft de Afdeling advisering daarop 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.² In zijn brief van 9 maart 2012 heeft het kabinet aangegeven dit advies te zullen volgen.³ Afwijkingen van de Awb worden in beginsel vermeden en waar deze toch noodzakelijk blijken te zijn, zal overeenkomstig de aanbeveling van de Afdeling advisering worden nagegaan of de desbetreffende regel zich leent voor algemene toepassing en dus opnemning in de Awb. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de weerslag van dit streven.

De aanleiding voor de onderdelen van dit wetsvoorstel die strekken tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen wordt gevormd door de beoogde inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Invoering van titel 4.5 Awb brengt met zich mee dat bepalingen in andere wetten waarin geregeld is dat aan een benadeelde die ten gevolge van een bepaalde met name genoemde overheidsmaatregel schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, een vergoeding krijgt toegekend, in principe kunnen vervallen. In deze aanpassing voorziet dit wetsvoorstel.

² Advies W.14.11.0341/IV, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, p. 20.

2.2 Nieuwe coördinatieregeling

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is in het gehele omgevingsrecht (en daarbuiten). Evenals de huidige regeling heeft de nieuw voorgestelde regeling een facultatief karakter, hetgeen wil zeggen dat zij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de bevoegde bestuursorganen van toepassing kan worden verklaard op daarbij aan te wijzen besluiten. Anders dan de huidige regeling, is de reikwijdte van de nieuw voorgestelde regeling niet begrensd tot bepaalde typen besluiten. Hierdoor worden de gebruiksmogelijkheden van de coördinatieregeling vergroot.

De huidige regeling, opgenomen in paragraaf 3.5.3 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.

Gelet op het feit dat de coördinatieregeling van afdeling 3.5 nagenoeg niet wordt gebruikt en er in de verschillende specifieke wetten coördinatieregelingen bestaan die op onderdelen afwijken van de Awb, adviseerde de Afdeling advisering in haar voorlichting 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.

Gebleken is dat dit tot op grote hoogte mogelijk is. Enkele specifieke regelingen daargelaten, bevatten de verschillende omgevingsrechtelijke wetten – in het bijzonder de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Elektriciteitswet 1998 – diverse bijzondere bevoegdheden en voorzieningen die zich goed lenen voor algemene toepassing en dus opname in de Awb. Door deze bijzondere bevoegdheden en voorzieningen, zoals de mogelijkheid om de coördinatie in clusters te laten geschieden, een plek te geven in de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb, kan deze regeling zo veel mogelijk toepasbaar worden gemaakt voor het gehele omgevingsrecht. De nu voorgestelde regeling strekt hiertoe.

In de Omgevingswet wordt de nieuwe coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten (zie § 3.1). Zo ontstaat één uniforme procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden.

Om een vergelijking met corresponderende bepalingen uit de huidige afdeling 3.5 Awb, de Wro, de Tracéwet en de Elektriciteitswet 1998 te vergemakkelijken, volgt hieronder een transponeringstabel. In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting wordt dieper ingegaan op de afzonderlijke bepalingen van de nieuwe coördinatieregeling.

<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 9b, vierde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 20a, derde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 39b, derde lid, Gaswet Artikel 141a, derde lid, Mijnbouwwet
Artikel 3:22	Artikel 3:23 Awb
Artikel 3:23, eerste lid	Artikel 3:24, eerste lid en tweede lid, eerste volzin, Awb
Artikel 3:23, tweede lid	Artikel 3:24, tweede lid, tweede volzin, Awb
Artikel 3:23, derde lid	–
Artikel 3:23, vierde lid	Artikel 3:24, vierde lid, Awb
Artikel 3:23, vijfde lid	Artikel 3.31, tweede lid, Wro Artikel 20, negende lid, Tracéwet
Artikel 3:24	Artikel 3:25 Awb
Artikel 3:25, eerste lid	Artikel 3:26, eerste lid, Awb Artikelen 3.31, derde lid, onder a, en 3.32 Wro Artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van de Tracéwet
Artikel 3:25, tweede lid	Artikel 3:26, tweede lid, Awb
Artikel 3:26	Artikel 3:27 Awb
Artikel 3:27, eerste lid	Artikel 3:28, eerste lid, Awb
Artikel 3:27, tweede lid	–
Artikel 3:27, derde lid	Artikel 3:28, tweede lid, Awb
Artikel 3:27, vierde lid	Artikel 3:28, derde lid, Awb
Artikel 3:28	Artikel 8.3, eerste lid, Wro
Artikel 3:29, eerste lid	–
Artikel 3:29, tweede lid	Artikelen 8.2 en 8.3, eerste lid, Wro Artikel 26 Tracéwet
Artikel 3:29, derde lid	Artikel 3:29, derde lid, Awb
Artikel 3:29, vierde lid	Artikel 3:29, vierde lid, Awb

Voor een goed begrip van de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling is het zinvol kort stil te staan bij de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de huidige regeling. De huidige coördinatie­regeling beoogt een oplossing te bieden voor de problemen waar burgers en bedrijven tegenaan kunnen lopen als voor het verrichten van een activiteit, zoals het starten van een horecabedrijf, meerdere vergunningen of ontheffingen nodig zijn, die soms ook door verschillende bestuursorganen worden verleend. Enkele voorbeelden van deze problemen zijn:

- de aanvrager ontdekt niet of te laat dat hij een vergunningvereiste over het hoofd heeft gezien;
- er ontstaat niet op hetzelfde moment duidelijkheid over de besluiten op de ingediende aanvragen;

- aan besluiten verbonden voorschriften zijn tegenstrijdig;
- bestuursorganen gaan op elkaar zitten wachten.

Deze en andere veel voorkomende problemen worden in de kern veroorzaakt door de ongelijktijdigheid van procedures en besluiten.⁴ Belangrijk onderdeel van de huidige coördinatieregeling is dan ook de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan dat een centrale (regie)rol vervult bij het verzorgen en bewaken van samenhang bij de procedures waarop de regeling van toepassing is verklaard. Daarnaast zorgt de huidige coördinatieregeling voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Via een bundeling van beslis- en beroepsmomenten wordt in de regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld.

De nieuw voorgestelde coördinatieregeling bouwt voort op de huidige regeling en beoogt de werking daarvan op een aantal punten te verbeteren. Daartoe worden zoals gezegd enkele bijzondere bevoegdheden en voorzieningen uit de verschillende omgevingsrechtelijke wetten in de huidige coördinatieregeling geïncorporeerd. Met de nieuw voorgestelde coördinatieregeling worden met name de volgende doeleinden beoogd:

- versterking van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan;
- verdere stroomlijning van de rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten.

Hierna worden in kort bestek de belangrijkste vernieuwingen ten opzichte van de huidige coördinatieregeling toegelicht. Om te beginnen krijgt het coördinerend bestuursorgaan meer regie over de fasering van de besluitvorming. De huidige coördinatieregeling schrijft voor dat de te coördineren besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd (huidige artikel 3:24, eerste lid). Anders dan de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, kent de huidige regeling niet de mogelijkheid om de coördinatie in clusters te laten geschieden, waarbij opeenvolgende coördinatieprocedures plaatsvinden. Zeker bij omvangrijke projecten die in meerdere fasen worden uitgevoerd, is een regeling waarbij alle besluiten tegelijkertijd moeten worden aangevraagd echter niet efficiënt. Het gelijktijdig moeten aanvragen van alle besluiten kan ook om andere redenen onpraktisch zijn. Zo kan het zijn dat de voorbereidingstijd voor een bepaald besluit langer duurt dan voor andere besluiten. Verder zijn er besluiten die slechts tijdelijk van kracht zijn en om die reden later aangevraagd worden. Het voorgestelde artikel 3:21, derde lid, maakt daarom coördinatie in clusters mogelijk. Deze bepaling is ontleend aan de artikelen 9b, vierde lid, en 20a, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Behalve over de fasering van de besluitvorming, krijgt het coördinerend bestuursorgaan ook meer regie over het tempo daarvan. In de verschillende omgevingsrechtelijke wetten is vastgelegd dat de te coördineren besluiten worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 en dat het coördinerend bevoegd gezag in dat geval de beslistermijn voor de te coördineren besluiten bepaalt. Het huidige artikel 3:26, eerste lid, onderdeel f, daarentegen bepaalt dat indien de uniforme openbare voorbereidingspro-

⁴ Zie hierover uitgebreider M.S. Beerten, *Afstemming van besluiten. Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2004. De laatste jaren zijn in het kader van het dereguleringsstreven de nodige maatregelen getroffen om waar mogelijk vergunningen en ontheffingen te bundelen of af te schaffen. Toch kan zich nog altijd de situatie voordoen dat er meerdere overheidsstemmingen zijn vereist voor het verrichten van een bepaalde activiteit. Zo is voor het starten van een horecabedrijf behalve een omgevingsvergunning ook een vergunning krachtens de Drank- en horecawet en een ontheffing op grond van de APV nodig.

cedure wordt gebruikt voor de voorbereiding van de besluiten, 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. In lijn met de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, legt onderdeel h van het nieuw voorgestelde artikel 3:25 daarom vast dat het coördinerend bestuursorgaan de beslistermijn bepaalt. De termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn geldt daarbij als buitengrens. Het voorgestelde onderdeel h is ontleend aan artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van de Tracéwet.

Tot slot zorgt dit wetsvoorstel voor verdere stroomlijning van de rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten. Om te beginnen is in de bezwaarfase voorzien in een inspanningsverplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om de bestreden besluiten zoveel mogelijk gezamenlijk en gelijktijdig op een eventuele hoorzitting aan de orde te laten komen (tweede lid van het nieuw voorgestelde artikel 3:27).

Daarnaast wordt voorzien in een gebundelde beroepsgang inzake de gecoördineerde besluiten. Ingevolge de huidige coördinatieregeling is elk besluit waarop die regeling wordt toegepast afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Om de daaruit voor bestuur, burger en bestuursrechter voortvloeiende procedurelasten te beperken, bepaalt het nieuw voorgestelde artikel 3:28 dat besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 zijn voorbereid als één besluit worden aangemerkt. Zo wordt voorkomen dat over elk besluit aparte procedures kunnen worden gevoerd. De voorgestelde bepaling is ontleend aan artikel 8.3, eerste lid, Wro. Tot slot wordt in het tweede lid van het nieuw voorgestelde artikel 3:29 de bevoegdheid van rechtbank en dus bestuursrechtspraak in twee instanties, beperkt tot die gevallen waarin voor alle gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties geldt. Deze omkering van de in het huidige artikel 3:29 opgenomen regel 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.

Al met al verwacht de regering dat de hiervoor besproken wijzigingen de bruikbaarheid van coördinatieregeling zullen doen toenemen. De nieuwe coördinatieregeling vergemakkelijkt de taak van het coördinerend bestuursorgaan om een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen. Het coördinerend bestuursorgaan krijgt meer regie over de fasering en het tempo van het formele besluitvormingsproces. Daarnaast wordt ook de rechtsbescherming tegen de samenhangende besluiten verder gestroomlijnd.

2.3 Aanvulling van de Omgevingswet

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt er om te beginnen toe de Omgevingswet aan te vullen met twee bijzondere coördinatievoorzieningen, ontleend aan de bestaande coördinatieregelingen van de Wro en de Tracéwet.

De eerste coördinatievoorziening bewerkstelligt dat voor beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit die in strijd is met een omgevingsplan waarvan de voorbereiding wordt gecoördineerd met de voorbereiding van een wijziging van dat omgevingsplan, als beoordelingskader het gewijzigde omgevingsplan geldt en dus niet het op het moment van het nemen van de beslissing op de aanvraag geldende omgevingsplan. Daardoor kunnen de besluiten die nodig zijn om een project te verwezenlijken, gelijktijdig of kort na elkaar worden genomen. In de praktijk bestaat behoefte aan deze mogelijkheid, omdat met gelijktijdige of nagenoeg gelijktijdige besluitvorming de initiatiefnemer over

alle noodzakelijke toestemmingen beschikt om een project te verwezenlijken en tegelijkertijd het project in een omgevingsplan wordt vastgelegd. De voorziening is opgenomen in een nieuw voorgesteld artikel 16.14a. Deze bepaling is ontleend aan artikel 3.30, derde lid, Wro.

De tweede coördinatievoorziening geeft bestuursorganen van het Rijk of een provincie die bevoegd gezag zijn voor een projectbesluit in de zin van afdeling 5.2 van de Omgevingswet de bevoegdheid om, indien de coördinatieregeling van toepassing is verklaard op besluiten ter uitvoering van dit projectbesluit, ten aanzien van deze besluiten zelf te voorzien in het nemen van een besluit, indien het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan daarbij in gebreke blijft («indeplaatstreding»). Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Artikel 16.7 van de Omgevingswet verklaart de nieuwe coördinatieregeling van de Awb van toepassing op de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet is bepaald. Hieronder vallen onder andere projectbesluiten voor de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, of versterking van een primaire waterkering. De bevoegdheid tot indeplaatstreding ten aanzien van samenhangende besluiten ter uitvoering van het projectbesluit is opgenomen in een nieuw voorgesteld artikel 5.45a. Deze bepaling is ontleend aan de artikelen 3.34 en 3.36 Wro en artikel 20, zesde en zevende lid, van de Tracéwet.

Inzet van de indeplaatstredingsbevoegdheid vormt een *ultimum remedium* tegen vertraging door decentrale bestuursorganen bij het nemen van samenhangende besluiten die nodig zijn voor de realisatie van projecten van algemeen, provinciaal of waterstaatkundig belang. De in artikel 5.45a vervatte regeling moet daarbij niet worden gezien als een instrument bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht, maar als een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten. Dit laat onverlet dat indeplaatstreding een zwaar middel vormt, waarmee de centrale of provinciale overheid in bevoegdheden van andere bestuurslagen kan treden. De regering is echter van mening dat deze bestaande bevoegdheid ook in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht niet kan ontbreken. Bij grote infrastructurele projecten, waarbij soms wel honderden uitvoeringsbesluiten moeten worden genomen, heeft de indeplaatstredingsbevoegdheid zich in de loop der jaren bewezen als een noodzakelijke «stok achter de deur». Mede gelet op de grote infrastructurele opgaven waarvoor Nederland de komende jaren in verband met de energietransitie komt te staan, blijft dit instrument in de optiek van de regering ook in de toekomst onverminderd van belang. Verder wordt voorgesteld in de Omgevingswet een artikel op te nemen dat het mogelijk maakt een herstelsanctie mede te laten gelden voor rechtsopvolgers. De regeling die het mogelijk maakt een herstelsanctie ook te laten gelden voor rechtsopvolgers is nu opgenomen in artikel 5.18 Wabo. Naar aanleiding van het voorlichtingsadvies van de Afdeling advisering van de Raad van State is onderzocht welke handhavingsbepalingen van de Wabo zich lenen voor algemene toepassing en dus opname in de Awb (zie hierna § 2.4). In dat kader is ook artikel 5.18 Wabo onderzocht. Uiteindelijk is gebleken dat het omvormen van artikel 5.18 Wabo tot een algemene regeling die zich leent voor opname in de Awb op dit moment niet haalbaar is. Daarom wordt nu voorgesteld de mogelijkheid die artikel 5.18 Wabo biedt om een herstelsanctie ook te laten gelden voor rechtsopvolgers, alsnog op te nemen in de Omgevingswet door invoeging van een nieuw artikel 18.4a in hoofdstuk 18 van die wet. De invoeging van het voorgestelde artikel 18.4a in de Omgevingswet brengt met zich dat ook enkele bepalingen van bijzondere wetten moeten worden gewijzigd. Het gaat om bepalingen waarin wordt verwezen naar handhavingsbepalingen van de Wabo.

2.4 Handhaving van de medewerkingsplicht op grond van artikel 5:20 Awb

Dit onderdeel bevat een kleine, maar voor de toezichtspraktijk belangrijke aanvulling van artikel 5:20 Awb. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, Awb is een ieder verplicht is om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Voorgesteld wordt om deze bepaling aan te vullen met een nieuw derde lid, op grond waarvan bestuursorganen overtredingen van deze medewerkingsplicht kunnen sanctioneren met een last onder bestuursdwang.

De voorgestelde bepaling is ontleend aan artikel 5.14 Wabo. In het voorlichtingsadvies van de Afdeling advisering over de herziening van het omgevingsrecht constateerde de Afdeling advisering dat in hoofdstuk 5 Wabo een groot aantal bepalingen zijn opgenomen over toezicht en handhaving die als het ware een brug vormen tussen de Awb en de over verschillende sectorwetten verspreide aanvullende handhavingsbepalingen, zodat er per saldo drie regelniveaus zijn. Zij adviseerde bij de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet te bezien welke aanvullingen en afwijkingen van de Awb noodzakelijk zijn, en of wellicht de Awb zelf in dit kader aanvulling behoeft. Naar aanleiding van dit advies is zoals gezegd onderzocht welke handhavingsbepalingen van de Wabo zich lenen voor algemene toepassing en dus opname in de Awb. Gebleken is dat met name artikel 5.14 Wabo zich hiervoor leent.

Bij de invoering van artikel 5:20 Awb in 1998 werd het nog voldoende geacht dat bestuursdwang kon worden toegepast indien de bijzondere wetgever daartoe de mogelijkheid had gecreëerd. Daarnaast werd gewezen op de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving op basis van artikel 184 Wetboek van Strafrecht.⁵ Sindsdien heeft de bestuursrechtelijke handhaving, waaronder de bestuursrechtelijke handhaving van de medewerkingsplicht, een hoge vlucht genomen. Verschillende wetten (o.a. de Arbeidsomstandighedenwet, Geneesmiddelenwet en Telecommunicatiewet) bieden het bestuur tegenwoordig de mogelijkheid om een overtreding van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 bestuursrechtelijk te handhaven. Hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel geeft hiervan een overzicht. Sommige wetten sanctioneren een overtreding van de medewerkingsplicht met een last onder bestuursdwang of dwangsom.⁶ Andere wetten geven het bestuur de mogelijkheid een overtreding van de medewerkingsplicht te bestraffen met een bestuurlijke boete.⁷ Ook zijn er wetten die het bestuur de keuze bieden tussen het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.⁸ De bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen wegens overtreding van de medewerkingsplicht is kortom wijdverbreid. Gezien deze ontwikkeling acht de regering de tijd nu rijp voor een algemene regeling van dit onderwerp in de Awb. Dit onderdeel strekt daartoe.

De voorgestelde aanvulling van artikel 5:20 Awb brengt met zich mee dat (handhavings)bepalingen in bijzondere wetten waarin wordt verwezen naar dit artikel moeten worden aangepast of kunnen komen te vervallen. De benodigde aanpassingen van bijzondere wetten aan het gewijzigde

⁵ PG Awb III, p. 351–356.

⁶ Zie o.a. artikel 66 Kernenergiewet, artikel 67 Drank- en horecawet, artikel 28a Arbeidsomstandighedenwet, artikel 48b Wet toezicht effectenverkeer 1995, artikel 175 Pensioenwet en artikel 1:79 Wet op het financieel toezicht.

⁷ Zie o.a. artikel 7.12 Mediawet 2008, artikel 48c Wet toezicht effectenverkeer 1995 en artikel 176 Pensioenwet. De toekenning van deze boetebevoegdheid is in lijn met de uitgangspunten die zijn geformuleerd in het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 776 VI, nr. 102).

⁸ Zie o.a. artikel 175 en 176 Pensioenwet en artikel 1:79 en 1:80 Wet op het financieel toezicht.

artikel 5:20 Awb zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel. Deze aanpassingen zijn toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dit hoofdstuk.

2.5 Aanpassing bijzondere nadeelcompensatieregelingen aan titel 4.5 Awb

Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten is in titel 4.5 Awb een algemene regeling opgenomen over nadeelcompensatie. Titel 4.5 Awb behelst een codificatie van het égalitébeginsel en geeft de belangrijkste materiële en procedurele regels voor de toekenning van nadeelcompensatie. Het égalitébeginsel is de belangrijkste grondslag voor een verplichting tot vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen. In artikel 4:126 Awb heeft het égalitébeginsel een wettelijke basis gekregen. Zowel schade door rechtmatige besluiten als schade door rechtmatige feitelijke handelingen vallen onder het bereik van de regeling van titel 4.5 Awb. Het égalitébeginsel levert geen verplichting op om de schade die het gevolg is van rechtmatig overheidshandelen volledig te vergoeden: alleen onevenredige schade hoeft te worden vergoed. Voor veel overheidshandelingen geldt dat ze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling. De schade ten gevolge van zulke handelingen behoort dan in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico.

Door de algemene regeling over nadeelcompensatie van titel 4.5 Awb wordt de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht vergroot en kunnen de reeds bestaande regelingen worden geharmoniseerd. Titel 4.5 moet echter nog in werking treden. Om die stap te kunnen zetten is vereist dat eerst een aantal bijzondere nadeelcompensatieregelingen in formele wetten worden aangepast.⁹ Invoering van titel 4.5 Awb brengt met zich mee dat bepalingen in andere wetten waarin geregeld is dat aan een benadeelde die ten gevolge van een bepaalde met name genoemde overheidsmaatregel schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, een vergoeding krijgt toegekend, kunnen komen te vervallen. Met de algemene codificatie van de rechtsgrondslag voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb zijn de regelingen die op deze zelfde grondslag zijn terug te voeren immers overbodig geworden. In deze aanpassing voorziet dit onderdeel van het wetsvoorstel. Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de keuzes die zijn gemaakt in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet wordt bepaald door het begrip fysieke leefomgeving, en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft een zodanig bereik en uitgebreid implementatietraject dat het niet wenselijk is dit traject te verzwaren met twee vlak op elkaar volgende regimes voor vergoeding van schade bij rechtmatige besluiten. Bovendien zal de Omgevingswet aanvullende regels bevatten ten opzichte van titel 4.5 Awb. Deze aanvullende regels worden opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet. Voor een nadere toelichting hierop verwijzen wij korthedshalve naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.¹⁰

⁹ Het inwerkingtredingsbesluit van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 152) voorzag in inwerkingtreding van de bepalingen over schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, maar nog niet in die van de bepalingen over nadeelcompensatie.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 17 e.v.

Omdat hiermee voor de wetten die opgaan in de Omgevingswet een meer specifiek op het omgevingsrecht toegesneden stelsel voor nadeelcompensatie ontstaat, wordt in het onderhavige wetsvoorstel geen aanpassing van deze wetten voorgesteld. Het op grond van de hiervoor genoemde wetten bestaande regime voor nadeelcompensatie zal blijven bestaan totdat de Omgevingswet in werking treedt, waarbij die wetten opgaan in de Omgevingswet. Tot die tijd blijven die wetten dus uitgezonderd van de werking van titel 4.5 Awb. Dit om te voorkomen dat enige tijd het nog niet aangevulde regime van de Awb in de plaats zal treden van de huidige nadeelcompensatie- en planschaderegelingen in het omgevingsrecht en kort daarna bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet weer een nieuw regime van kracht wordt. Om dit goed te laten verlopen voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (zie artikel 3.4 van dit wetsvoorstel).

Het voorgaande geldt ook voor wetten die weliswaar niet volledig opgaan in de Omgevingswet, maar ten aanzien waarvan via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat het nadeelcompensatieregime van de Omgevingswet van toepassing wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Waterwet. Ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet komen de artikelen 7.14 e.v. van die wet over schadevergoeding te vervallen. Ook hier gaat het aanvullende nadeelcompensatieregime van de Omgevingswet gelden. Daarnaast zijn er wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet, waarin het nadeelcompensatieregime niet volledig onder het bereik van de Omgevingswet komt te vallen. Dit betreft met name de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer.

Bij de behandeling van het voorstel voor de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (32 621) is toegezegd dat bij de invoering van deze wet aandacht zou worden besteed aan cijfers over nadeelcompensatie waaruit bleek wat de mogelijke financiële gevolgen voor de overheid zijn van de wettelijke regeling van nadeelcompensatie. Vraag was inzichtelijk kon worden gemaakt of een wettelijke nadeelcompensatieregeling leidt tot hogere of lagere kosten. Tevens is toegezegd dat daarbij aandacht zou worden besteed aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit deel van de toezegging is terug te voeren op vragen van de Tweede Kamer over de voorspelbaarheid van de wijze waarop de overheid omgaat met verzoeken om nadeelcompensatie. Aan dit laatste deel van de toezegging is tegemoet gekomen met de in juli 2018 aan het parlement aangeboden Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen.¹¹ Deze handleiding beoogt het aanvragen en behandelen van nadeelcompensatie eenvoudiger, eenduidiger en toegankelijker te maken. Indien de in de handleiding opgenomen methode voor schadeberekening door vele overheden wordt gehanteerd, leidt dat tot meer uniformiteit en daarmee tot rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. De kosten van nadeelcompensatie liggen voor de overheid voor een belangrijk deel op het gebied van het omgevingsrecht. De kosten die op dit punt na de invoering van titel 4.5 Awb worden verwacht, zijn in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet reeds toegelicht. Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de Invoeringswet Omgevingswet voor burgers, bedrijven en overheden. Volgens dit onderzoek hebben de veranderingen voor het onderdeel nadeelcompensatie een significant effect en worden de kosten, ten gevolge van de

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 118.

invoering van titel 4.5 Awb in combinatie met de Invoeringswet Omgevingswet, voor overheden lager.¹²

3. Verhouding tot andere wetten

3.1 De toepassing van de nieuwe coördinatie­regeling in het omgevings­recht

In paragraaf 16.2.1 van de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen over de (verplichte en facultatieve) toepassing van de nieuwe coördinatie­regeling.

In artikel 16.7 worden gevallen aangewezen waarop de nieuwe coördinatie­regeling verplicht van toepassing is. Dat zijn – kort gezegd – de gevallen waarin de aanvragen om de in dat artikel aangeduide omgevings­vergunningen gelijktijdig worden, of moeten worden aangevraagd. Het gaat onder meer om alle op grond van artikel 5.7, tweede lid, aangewezen wateractiviteiten. In het voorgenomen Omgevingsbesluit wordt voor deze gevallen het coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van dit wetsvoorstel aangewezen (zie artikel 10.25 van het Omgevingsbesluit). Voor een aantal van deze gevallen zijn in paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet aanvullende bepalingen voor de coördinatie opgenomen. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo. Dezelfde activiteiten zijn aangewezen, dus de praktijk is al gewend om voor die activiteiten te werken met deze regeling. Voorts is in het voorgestelde artikel 16.14a (zie § 2.3) een voorziening opgenomen om coördinatie van een nieuw omgevingsplan en een op dat nieuwe plan te baseren omgevingsvergunning te faciliteren.

Hiernaast is in artikel 16.7 bepaald dat de nieuwe coördinatie­regeling wordt toe­past op de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, is bepaald. Dat brengt mee dat voor de besluiten ter uitvoering van de hoofdinfra­structurele projecten en de primaire waterkeringen die zijn aangewezen in artikel 5.46, de coördinatie­regeling op grond van de wet van toepassing is. Voor andere projecten kan het bevoegd gezag voor het project bepalen dat de coördinatie­regeling wordt toe­gepast op besluiten ter uitvoering van het project. De regeling in artikel 5.45 geldt niet alleen voor projectbe­sluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet, maar ook voor de projectbesluiten die worden genomen op grond van de Elektri­citeitwet, de Gaswet en de Mijnbouwwet, waarvoor in de het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet een regeling is opgenomen. In artikel 5.45, derde lid, is bepaald dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit als coördinerend bestuursorgaan optreedt. Dat betekent dat als het bevoegd gezag voor het projectbesluit bepaalt dat de coördinatie­regeling zal worden toe­gepast, geen coördinerend bestuursorgaan hoeft te worden aangewezen.

Indien de coördinatie­regeling van toepassing is verklaard op besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, is het voor het wets­lagen van de coördinatie uiteraard van belang dat deze besluiten de goede uitvoering van het projectbesluit niet belemmeren. Indien hiervan onverhoopt toch sprake is, kan het bevoegd gezag voor het projectbesluit op grond van het voorgestelde artikel 5.45a in het uiterste geval in plaats van het oorspron­kelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit (zie § 2.3).

Tegen projectbesluiten als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet zal op grond van artikel 8:6 Awb beroep open staan bij de Afdeling

¹² SIRA Consulting, *Onderzoek financiële effecten Omgevingswet*. Het volledige onderzoek is terug te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/rapporten/2017/05/12/financiele-effecten-invoeringswet>.

bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Hetzelfde geldt voor besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wijzigt daartoe hoofdstuk 2 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Voor een nadere toelichting verwijzen wij korthedshalve naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Op beroepen tegen een projectbesluit beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift (artikel 16.87, eerste lid, Omgevingswet). Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten en inpassingsplannen.

In artikel 16.8 is bepaald dat op de voorbereiding van een aantal (kern)instrumenten van de wet de coördinatieregeling kan worden toegepast. Het betreft het omgevingsplan, de waterschapsverordening of omgevingsvergunning, een programma, en een projectbesluit of omgevingsvergunning. Met dit artikel, dat is toegevoegd op grond van een amendement van de leden Veldman en Van Veldhoven,¹³ wordt zeker gesteld dat genoemde (kern)instrumenten voor een gebied in samenhang kunnen worden toegepast.

3.2 De toepassing van de nieuwe coördinatieregeling buiten het omgevingsrecht

De in dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde coördinatieregeling is niet alleen bedoeld om toepasbaar te zijn in het omgevingsrecht, maar ook daarbuiten. Ook op andere terreinen kan immers behoefte bestaan aan een gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten, teneinde de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid te verbeteren.

Een voorbeeld van een terrein waar (facultatieve) toepassing van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling mogelijk een bijdrage zou kunnen leveren aan een doelmatige voorbereiding van samenhangende besluiten, is het sociaal domein. Sinds de decentralisatie van taken in het sociaal domein (2015) draagt de gemeente een (ver)brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van burgers die niet volledig zelfredzaam zijn op bepaalde levensgebieden, zoals werk en inkomen (Participatiewet), opvoeding (Jeugdwet), participatie en zelfredzaamheid (Wet maatschappelijk ondersteuning 2015; Wmo 2015) en persoonlijke financiën (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening). Hiermee beoogt de regering onder meer de ondersteuning te verbeteren van gezinnen waarin verschillende problemen spelen («multi of meervoudige probleemhuishoudens»). De inzet is dat er steeds één persoon is die een dergelijk gezin namens de gemeente ondersteunt en begeleidt op basis van een integraal plan voor het gehele huishouden («één gezin, één plan, één regisseur»); deze gedachte is vooral geëxpliciteerd in de Jeugdwet maar gaat ook op voor de inzet van gemeenten bij meervoudige problematiek. Deze integrale werkwijze moet zoveel mogelijk voorkomen dat verschillende hulpverleners langs elkaar heen werken.¹⁴

Voor de ondersteuning van burgers met meervoudige problematiek kunnen verschillende besluiten op basis van verschillende wetten nodig zijn. De bedoeling van de bijzondere wetgever is dat de benodigde besluiten in dat geval onderling worden afgestemd (vgl. art. 2.3.5, vijfde lid, Wmo 2015).¹⁵ In bepaalde gevallen zou toepassing van de coördinatieregeling daarbij behulpzaam kunnen zijn. Stel bijvoorbeeld dat het gemeentelijk wijk- of dorpssteam meent dat ter ondersteuning van een

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 166.

¹⁴ Zie de decentralisatiebrief van 19 februari 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59.

¹⁵ Vgl. de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel: «De onderdelen b, c en d benadrukken dat de maatwerkvoorziening gecoördineerd moet worden met zorg, hulp, en andere diensten uit het sociaal domein» (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 151).

multiprobleem huishouden enkele samenhangende voorzieningen moeten worden getroffen. In dat geval zou de coördinatieregeling gebruikt kunnen worden om de daarvoor benodigde besluiten gecoördineerd voor te bereiden. Dit zou voor de burger of het huishouden bijvoorbeeld als voordeel kunnen hebben dat op hetzelfde moment duidelijkheid ontstaat over de inhoud van de samenhangende besluiten. Soms zal het daarbij gaan om samenhangende besluiten die alle door het college van B&W moeten worden genomen, zodat de bepalingen uit de coördinatieregeling die zien op de samenwerking tussen het coördinerend bestuursorgaan en de bevoegde bestuursorganen niet relevant zijn. Ook dan kan toepassing van de coördinatieregeling echter nog steeds voordelen bieden. De nieuw voorgestelde coördinatieregeling zorgt via de artikelen 3:23, eerste lid, 3:24, 3:26, tweede lid, 3:27, tweede lid, en 3:28 immers ook voor een gelijkschakeling en stroomlijning van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

In haar advies over het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State de vraag opgeworpen in hoeverre toepassing van de coördinatieregeling in het sociaal domein via het voorgestelde artikel 3:29, tweede lid, tot een verlies van instantie kan leiden. Hieronder is een tabel opgenomen met besluiten op grond van de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo 2015, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Wet langdurige zorg die zich in beginsel zouden kunnen lenen voor toepassing van de coördinatieregeling. Zoals deze tabel laat zien, staat tegen deze besluiten steeds beroep in twee instanties open, zodat bij toepassing van de coördinatieregeling op deze besluiten de hoofdregel van artikel 3:29, eerste lid (beroep in twee instanties) van toepassing is.

Wet	Besluit	Bestuursorgaan	Rechtsgang
Jeugdwet	Voorziening jeugdhulp (art. 2.3, lid 1)	College van B&W	Rechtbank, CRvB
	Persoonsgebonden budget (art. 8.1.1, lid 1)		
Participatiewet	Vaststelling of persoon medisch urenbeperkt is (art. 6b)	College van B&W	Rechtbank, CRvB
	Aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling (art. 10)		
	Vaststelling doelgroep loonkostensubsidie (art. 10c)		
	Loonkostensubsidie (art. 10d)		
	Aanspraak op begeleiding op de werkplek (art. 10da)		
Ondersteuning bij leer-werktrajecten (art. 10f)			
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening (art. 3)	College van B&W	Rechtbank, ABRvS
Wet langdurige zorg	Indicatiebesluit (art. 3.2.3)	CIZ	Rechtbank, CRvB
	Eigen bijdrage (art. 3.2.5)	CAK	
	Zorg in natura (art. 3.3.2)	Wlz-uitvoerder	
	Persoonsgebonden budget (art. 3.3.3)	Zorgkantoor	
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Eigen bijdrage (art. 2.1.4, lid 6)	CAK	Rechtbank, CRvB
	Tijdelijke maatwerkvoorziening (art. 2.3.3)	College van B&W	
	Maatwerkvoorziening (art. 2.3.5, lid 1)		
	Persoonsgebonden budget (art. 2.3.6, lid 1)		

4. Regeldruk en financiële gevolgen

Het belangrijkste onderdeel van dit wetsvoorstel (ook vanuit regeldrukperspectief) betreft de voorgestelde vervanging van de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het gehele omgevingsrecht. De voorgestelde regeling heeft, net als de huidige regeling, een facultatief karakter (zie voorgesteld artikel 3:20 Awb). Dit betekent dat de regeldrukeffecten van de nieuwe regeling zich pas voordoen op het moment dat deze door de wetgever of het bestuur van toepassing wordt verklaard. In dit verband is van belang dat de nieuw voorgestelde coördinatieregeling in de Omgevingswet van toepassing is verklaard op diverse besluiten (zie artikel 16.7 Omgevingswet).

De regeldrukeffecten van de verplichte toepassing van de nieuwe coördinatieregeling op grond van artikel 16.7 van de Omgevingswet zijn in 2014 bij de voorbereiding van deze wet in kaart gebracht, als onderdeel van een breder onderzoek naar de financiële effecten van de Omgevingswet voor burgers, bedrijven, gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Dit onderzoek is in opdracht van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) uitgevoerd door SIRA Consulting. Het doel van het SIRA-onderzoek was om een zoveel mogelijk kwantitatief beeld te geven van de financiële effecten van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Daartoe is een vergelijking gemaakt tussen de huidige en voorgenomen situatie, waarbij de maatgevende verschillen tussen beiden in kaart zijn gebracht. Vervolgens zijn deze verschillen nader onderzocht en gekwantificeerd.¹⁶ Voor de kwantificering van de lasteneffecten is gebruik gemaakt van de methodiek van het Standaard Kostenmodel (SKM).¹⁷

Een centrale uitkomst van het SIRA-onderzoek was dat de Omgevingswet naar verwachting tot een significante vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven zal leiden.¹⁸ Specifiek voor dit wetsvoorstel is van belang dat het onderzoek ook uitwees dat de verplichte toepassing van de nieuwe coördinatieregeling op grond van artikel 16.7 Omgevingswet, naar verwachting tot een afname van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zal leiden.¹⁹ Hoewel dit onderzoeksresultaat nog is gebaseerd op een eerdere (consultatie)versie van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling uit 2014 (zie § 5.1), meent de regering dat het SIRA-onderzoek op dit punt nog onverminderd actueel is. De hoofdelementen van de nieuwe coördinatieregeling zijn tussen deze eerdere versie van deze regeling en de uiteindelijk in dit wetsvoorstel opgenomen regeling namelijk ongewijzigd gebleven.²⁰

Een nieuw element dat mogelijk nog een (positief) effect zou kunnen hebben op de regeldruk, is de in de nu voorgestelde regeling opgenomen inspanningsverplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om alle bestreden besluiten in de bezwaarfase gezamenlijk voorwerp te laten zijn

¹⁶ SIRA Consulting, *Onderzoek financiële effecten Omgevingswet*, p. 11.

¹⁷ SIRA Consulting, *Onderzoek financiële effecten Omgevingswet*, p. 10. Het SKM maakt gebruik van vaste uurtarieven voor burgers en bedrijven voor het berekenen van de totale lasten als gevolg van het uitvoeren van een handeling.

¹⁸ SIRA Consulting, *Onderzoek financiële effecten Omgevingswet*, 49. De onderzoekers geven overigens aan het begin van het rapport aan dat bij de onderzoeksresultaten wel de «disclaimer» geldt dat deze resultaten zijn gebaseerd op aannamen en schattingen aan de hand van interviews die in 2013/14 zijn gehouden met IenM-deskundigen en diverse «stakeholders».

¹⁹ SIRA Consulting, *Onderzoek financiële effecten Omgevingswet*, p. 75.

²⁰ Een belangrijk verschil met de nu voorgestelde regeling is overigens wel dat de indeplaatstredingsbevoegdheid uiteindelijk uit de coördinatieregeling is geschrapt en in dit wetsvoorstel wordt overgeheveld naar de Omgevingswet, waardoor zij een beperktere reikwijdte krijgt (zie § 2.3 en § 5.3). Vanuit regeldrukperspectief is deze wijziging echter nauwelijks van belang; de indeplaatstredingsbevoegdheid is een uiterst redmiddel dat in de praktijk zelden wordt toegepast.

van het recht te worden gehoord (voorgesteld artikel 3:27, tweede lid). Deze verplichting maakt dat bezwaren van een belanghebbende tegen de verschillende gecoördineerde besluiten zoveel mogelijk op één hoorzitting aan de orde komen. De bedoeling is dat dit tot een vermindering van de procedurelasten voor belanghebbenden leidt. Aldus levert deze bepaling een verdere bijdrage aan de vermindering van de regeldruk die met de met nieuwe coördinatie-regeling wordt beoogd.

Voor het bepalen van de regeldrukeffecten van de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling is behalve de verplichte toepassing van deze regeling op grond van artikel 16.7 van de Omgevingswet, ook de mogelijkheid van vrijwillige toepassing van deze regeling op grond van het voorgestelde artikel 3:20, onderdeel b, Awb van belang. Van de huidige in afdeling 3.5 Awb opgenomen coördinatie-regeling is bekend dat deze in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Hierin zal dankzij de verplichte toepassing van Awb-coördinatie-regeling op grond van artikel 16.7 Omgevingswet hoe dan ook verandering komen. De regering hoopt echter dat de verbeteringen die de nieuwe coördinatie-regeling ten opzichte van de huidige regeling bevat, tegelijkertijd tot een toename in het vrijwillige gebruik van de regeling zal leiden (zie § 2.2). Zo ziet de regering bijvoorbeeld mogelijkheden voor (vrijwillige) toepassing van de coördinatie-regeling in het sociaal domein (zie § 3.2). Verder bepaalt de Omgevingswet dat op de vaststelling, wijziging of intrekking van een aantal (kern)instrumenten van de wet de coördinatie-regeling vrijwillig kan worden toegepast (zie § 3.1). Of dit alles daadwerkelijk tot een toename van het vrijwillig gebruik van de coördinatie-regeling zal leiden, is op voorhand echter niet met zekerheid te zeggen.

Behalve de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling bevat dit wetsvoorstel ook een aanvulling van artikel 5:20 Awb met de mogelijkheid om de in het eerste lid vastgelegde medewerkingsplicht te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang (voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb). Dit onderdeel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Ook leidt dit onderdeel niet tot nieuwe financiële verplichtingen voor burgers en bedrijven.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk en leidt ook niet tot nieuwe financiële verplichtingen voor burgers en bedrijven. Het gaat hier immers om wetstechnische aanpassingen die geen gevolgen hebben voor de inrichting van de procedure die wordt gevolgd voor de behandeling van verzoeken om nadeelcompensatie.

Concluderend verwacht de regering dat de verplichte toepassing van de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling op basis van artikel 16.7 van de Omgevingswet tot een vermindering van de regeldruk zal leiden. In hoeverre de vrijwillige toepassing van de nieuwe coördinatie-regeling dit effect nog zal versterken, kan op voorhand niet gezegd worden. De overige onderdelen van het wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de regeldruk.

De regeldrukgevolgen van dit wetsvoorstel zijn getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Een van de bevindingen van het ATR was dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een lastenluwe vormgeving van wet- en regelgeving. Zie voor een volledige beschrijving van het ATR-advies en hoe dit advies in deze paragraaf is verwerkt hierna de paragrafen 5.2 en 5.3.5.

5. Ontvangen adviezen²¹

5.1 In 2014 ontvangen adviezen

Over de nieuw voorgestelde coördinatieregeling heeft in 2014 al een eerste adviesronde plaatsgevonden. Doel van deze «preconsultatie» was om inzicht te geven in de beoogde inhoud van afdeling 3.5 Awb, waarnaar destijds in het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken 33 962) al op enkele plaatsen werd verwezen, en om reacties te verzamelen op de voorgestelde nieuwe opzet van de coördinatieregeling. Op 9 juli 2014 is een conceptversie van de coördinatieregeling op internetconsultatie.nl gepubliceerd en voorgelegd aan diverse instanties.²² Tot 1 oktober 2014 bestond voor een ieder de gelegenheid om op de conceptregeling te reageren. In deze periode hebben ook twee gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) over de conceptregeling. Naar aanleiding van de (internet)consultatie zijn adviezen ontvangen van energieleverancier Eneco, de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), de UvW en de VNG. Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen adviezen, weergegeven in alfabetische volgorde op de naam van de reagerende organisatie, gevolgd door een korte beschrijving van de wijze waarop in het wetsvoorstel (al dan niet) aan de adviezen tegemoet is gekomen.

Energieleverancier Eneco onderschreef het belang van de uniformering en vereenvoudiging van bestaande coördinatieregelingen. Verder deed Eneco enkele technische voorstellen ter verbetering en verduidelijking van de conceptregeling.

De Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) vond het goed dat er gewerkt wordt aan vereenvoudiging en uniformering van bestaande coördinatieregelingen. Net als Eneco vroeg de NWEA zich echter af of de eis dat alle samenhangende aanvragen binnen zes weken na de eerste aanvraag moeten worden ingediend, in alle gevallen handig is. Volgens de NWEA kan het bij ontwikkeling van windprojecten soms handiger zijn een aantal aanvragen meer te spreiden. De NWEA adviseerde daarom in het voorgestelde artikel 3:24 Awb op te nemen dat het coördinerend bestuursorgaan op verzoek van de aanvrager een andere termijn kan vaststellen voor het aanvragen van besluiten, op voorwaarde dat dit bevorderlijk is voor de tijdige ontwikkeling en realisatie van het betreffende project.

De UvW was blij met de voorgestelde aanpassing van de coördinatieregeling in de Awb, aangezien deze aanpassing volgens haar grotendeels in lijn was met afspraken die de waterschappen eerder hadden gemaakt met de Minister van Infrastructuur en Milieu in het kader van de Omgevingswet. Wel gaf de UvW te kennen bezorgd te zijn omtrent opname van een bevoegdheid tot indeplaatstreding in de nieuw voorgestelde coördinatie regeling. De UvW wees erop dat deze regeling ertoe leidt dat het coördinerend bestuursorgaan in bepaalde situaties bevoegd is om bijvoorbeeld alsnog een watervergunning te verlenen nadat een waterschap eerder heeft besloten deze vergunning te weigeren. Dit baarde de UvW zorgen, zeker nu in de conceptregeling het oorspronkelijk bevoegd bestuursorgaan de mogelijkheid werd ontnomen om het na de indeplaatstreding genomen besluit aan de bestuursrechter voor te leggen. De UvW had daarnaast kritiek op het in de conceptregeling voorgestelde artikel 3:22, tweede lid, Awb. Daarin werd, kort gezegd, bepaald dat bestuursorganen van de centrale overheid of de provincie toepassing van de coördinatieregeling kunnen voorschrijven, indien de bevoegdheid tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten bij hen

²¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²² Te raadplegen via internetconsultatie.nl (zoeken op «coördinatieregeling»).

berust. Gelet op de aan de waterschappen toevertrouwde specifieke waterstaatkundige belangen, meende de UvW dat ook de waterschappen de bevoegdheid zouden moeten krijgen om toepassing van de coördinatierегeling voor te schrijven. Tot slot wees de UvW op onduidelijkheden in een aantal artikelen van de conceptregeling.

De VNG meende dat een uniforme coördinatierегeling ten behoeve van het fysiek domein specifiek in de Omgevingswet nodig is, maar plaatste vraagtekens bij de keuze om in de Awb een algemene coördinatierегeling op te nemen die ook buiten het omgevingsrecht kan worden toegepast. Hierdoor zou de regeling volgens de VNG minder bruikbaar worden in het fysieke domein. Verder uitte de VNG zorgen omtrent de regeling van de «indeplaatstreding» in de nieuw voorgestelde coördinatierегeling. De VNG mistte in deze regeling de wederkerigheid tussen overheden om elkaar te kunnen aanspreken. Een gemeente, als coördinerend bestuursorgaan, zou hogere overheden die hun medewerking hebben toegezegd aan een project moeten kunnen dwingen tot nakoming van de door hen aangegane inspanningsverplichting, aldus de VNG. Tot slot zou de nieuwe coördinatierегeling volgens de VNG een verslechtering van de rechtsbescherming van gemeenten en andere belanghebbenden inhouden, aangezien deze regeling – anders dan de Wro – niet voorziet in beroep in één instantie voor alle besluiten in de coördinatie waarna de ABRvS binnen zes maanden uitspraak moet doen.

Naar aanleiding van het commentaar van de VNG en de UvW op de regeling van de indeplaatstreding werd het voorgestelde artikel 3:22 Awb uit de conceptregeling geschrapt. De consequentie van deze aanpassing was dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding alleen nog kon worden ingezet, indien toepassing van de coördinatierегeling wettelijk was voorgeschreven, of op een gezamenlijk coördinatiebesluit van de betrokken bestuursorganen berustte. Aan de bevoegdheid zelf werd echter niet getornd. Naar aanleiding van het overige commentaar werd de toelichting bij de conceptregeling op diverse punten aangevuld en verbeterd.

5.2 Samenvatting in 2018 ontvangen adviezen

Op 17 januari 2018 is het wetsvoorstel als geheel op internetconsultatie.nl gepubliceerd en voorgelegd aan diverse instanties.²³ Tot 18 mei 2018 bestond voor een ieder de mogelijkheid op het wetsvoorstel te reageren. Verder hebben in deze periode opnieuw twee gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de VNG en de UvW over het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de (internet)consultatie zijn reacties ontvangen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), spoorwegbeheerder ProRail, de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr), Rho adviseurs, de stichting Natuur en Milieu mede namens enkele andere milieuorganisaties, mr.dr. M.K.G. Tjepkema en mr. J.H.M. Huijts, de UvW, de VNG en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM). Verder is het wetsvoorstel ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Hieronder volgt een korte samenvatting van de ontvangen adviezen, weergegeven in alfabetische volgorde op de naam van de reagerende organisatie, gevolgd (in § 5.3) door een reactie daarop en een beschrijving van de wijze waarop in het wetsvoorstel al dan niet aan de adviezen tegemoet gekomen is. Volgens het ATR gaat het voorstel in op nut en noodzaak van de wetgeving en draagt het bij aan een lastenluwe vormgeving van wet- en regelgeving. Wel adviseert het ATR om de regeldrukparagraaf verder te

²³ Te raadplegen via internetconsultatie.nl (zoeken op «stroomlijning Awb»).

verduidelijken en scherper aan te geven welke regeldrukeffecten worden verwacht en waarom. Het ATR doet daartoe een aantal suggesties. De ABRvS merkt op dat zij het uitgangspunt om ook voor gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Awb en onnodige afwijkingen van die wet te schrappen dan wel te voorkomen, volledig onderschrijft. Zij steunt de in het wetsvoorstel gemaakte keuze om beroep in een instantie tegen de gecoördineerde besluiten open te stellen, indien tegen één van deze besluiten beroep in een instantie openstaat (voorgestelde artikel 3:29). Deze keuze sluit aan bij de positie van de Afdeling in de rechtsbescherming op het terrein van het omgevingsrecht. Bovendien weegt het voordeel van tijdige rechtsbescherming in eerste en enige aanleg volgens de Afdeling zowel voor burger als bestuur op tegen het verlies van één instantie. Wel plaatst de Afdeling een kanttekening bij de keuze om de werking van de artikelen 3:28 en 3:29 te beperken tot besluiten die samen de coördinatieprocedure hebben doorlopen. De Afdeling adviseert de coördinatieregeling aan te vullen met een sluitend systeem voor beroep tegen nagekomen en – per abuis – niet meegecoördineerde besluiten, zodat onnodige vertraging van de procedure bij de rechter kan worden voorkomen. Tot slot signaleert de Afdeling dat dit wetsvoorstel de weg bereidt voor de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Zij acht dat, in het licht van haar ervaringen met zaken waarin burgers en bedrijven met onevenredig nadeel ten gevolge van overheidshandelen worden geconfronteerd, positief. Wel heeft de Afdeling nog enkele vragen over de verhouding van afdeling 15.1 van de Omgevingswet tot titel 4.5 Awb. Deze vragen hebben betrekking op de vergoeding van schaduw schade en uitvoeringsschade bij toepassing van afdeling 15.1 van de Omgevingswet, mede in verband met de rechtsbescherming die aan artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM kan worden ontleend.

De G4 onderschrijft de met het wetsvoorstel beoogde harmonisatie van de diverse omgevingsrechtelijke coördinatieregelingen in afdeling 3.5 Awb. Tegelijkertijd vraagt de G4 aandacht voor de goede ervaringen die gemeenten hebben met de huidige coördinatieregeling van afdeling 3.6 Wro. De G4 meent dat bij de uitwerking van de nieuwe coördinatieregeling onvoldoende lering is getrokken uit de positieve ervaringen die zijn opgedaan met deze regeling. Hierdoor worden in de nieuwe coördinatieregeling her en der verkeerde accenten gelegd. Volgens de G4 focussen wetsvoorstel en toelichting tamelijk eenzijdig op projectbesluitvorming, in plaats van op de meest gebruikte vorm van coördinatie, namelijk het coördineren van vergunningen met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Daarnaast plaatst de G4 kritische kanttekeningen bij de in artikel 3:27 opgenomen bevoegdheid tot indeplaatsstelling. De G4 acht het bezwaarlijk dat deze bevoegdheid alleen toekomt aan bestuursorganen van het Rijk en de provincie en niet ook aan gemeentelijke bestuursorganen. Ook vraagt de G4 zich af waarom geen expliciete overlegverplichting geldt voor inzet van dit zware middel. Tot slot acht de G4 het zeer onwenselijk dat decentrale bestuursorganen in het voorstel de mogelijkheid wordt ontnomen om beroep in te stellen tegen een door het coördinerend bestuursorgaan in hun plaats genomen besluit.

Bij IPO kan het wetsvoorstel in grote lijnen op veel waardering en daarmee op instemming rekenen. Wel wijst het IPO erop dat de nieuw voorgestelde coördinatieregeling, anders dan de Wro, geen voorziening bevat die een gelijktijdige voorbereiding van een nieuw of gewijzigd omgevingsplan en een op dat toekomstige plan te baseren omgevingsvergunning mogelijk maakt. Het IPO verzoekt deze voorziening alsnog in het wetsvoorstel te verwerken. Daarnaast heeft het IPO enkele technische vragen over de aanwijzing van het coördinerend bestuursorgaan (voorgesteld art. 3:21, eerste lid).

De NVvR ziet in het algemeen geen bezwaren tegen stroomlijning van de bestaande coördinatieregeling in de Awb en versterking van de regierol

van het coördinerend bestuursorgaan. Volgens de NVvR verdient het echter de voorkeur de coördinatie­regeling in de Omgevingswet op te nemen, tenzij aantoonbaar behoefte bestaat aan een coördinatie­regeling buiten het omgevingsrecht. Ook heeft de NVvR moeite met de voorgestelde inde­plaatstredingsbevoegdheid. De NVvR kan zich weliswaar voorstellen dat in het omgevingsrecht een bewezen behoefte aan deze ingrijpende bevoegdheid bestaat, maar vindt invoering van dit instrument over de volle breedte van het bestuursrecht een stap te ver gaan. Tot slot plaatst de NVvR een opmerking bij de voorgestelde aanvulling van art. 5:20 Awb. In verband met het nemo-tenetur­beginsel stelt de NVvR voor een clause in de wet op te nemen die wilsafhankelijk bewijs­materiaal dat met toepassing van artikel 5:20 Awb is verkregen, uitsluit van het gebruik in het kader van de oplegging van een bestuurlijke boete. ProRail vindt het een goede zaak dat de verschillende bijzondere coördinatie­regelingen worden vervangen door een uniforme coördinatie­regeling in de Awb, maar verwacht dat de met de regeling beoogde versnelling zich bij «spoorse» projecten niet zal voordoen. Ook is ProRail sceptisch over de voorgestelde inde­plaatstredingsbevoegdheid. ProRail betwijfelt of deze bevoegdheid inderdaad onmisbaar is bij omvangrijke infrastructurele projecten, zoals de memorie van toelichting stelt. Zelf heeft ProRail pas een keer gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en dat heeft toen driekwart jaar in beslag genomen. Tegelijkertijd erkent ProRail dat de bevoegdheid als een nuttige «stok achter de deur» kan fungeren. De Rvdr kan zich in hoofdlijnen vinden in de nieuwe coördinatie­regeling en verwacht dat het wets­voorstel beperkte gevolgen zal hebben voor de werklust van de Rechtspraak. Wel vraagt de Raad zich af of de voorgestelde inde­plaatstredingsbevoegdheid niet een erg zwaar middel is om tijdige besluitvorming af te dwingen en of er geen minder indringende oplossingen voorhanden zijn, bijvoorbeeld toepassing van de regeling over dwangsom bij niet tijdig beslissen (art. 4:17 Awb e.v.). Ook is de Raad kritisch over het uitsluiten van beroep door decentrale bestuursorganen tegen een in hun plaats genomen besluit. Hierdoor zou het decentrale bestuursorgaan met lege handen staan in geval van een verschil van inzicht over de vraag of al dan niet sprake is van niet tijdig beslissen. Verder plaatst de Raad een kritische kanttekening bij het voorgestelde art. 3:29 (beroep in een instantie indien tegen een of meer gecoördineerde besluiten beroep in een instantie open staat). De Raad is van mening dat deze bepaling een verslechtering van de rechts­bescherming inhoudt, die niet alleen door het argument van versnelling kan worden gerechtvaardigd. De Raad onderschrijft tot slot het belang van de voorgestelde aanvulling van artikel 5:20 Awb, maar wijst daarbij op mogelijke complicaties in verband met het nemo-tenetur­beginsel. Rho adviseurs meent dat bij het opstellen van de nieuwe coördinatie­regeling onvoldoende lering is getrokken uit de positieve ervaringen met de gemeentelijke coördinatie­regeling uit de Wro. Een bredere vergelijking tussen de coördinatie­regeling uit de Wro en de Awb is nodig, waarbij rekening wordt gehouden met de eisen vanuit het nieuwe omgevingsrecht. Volgens Rho adviseurs schiet de voorgestelde coördinatie­regeling in vergelijking met de gemeentelijke coördinatie­regeling van de Wro op verschillende punten tekort. Rho adviseurs wijst daarbij onder meer op het ontbreken in de voorgestelde regeling van een met artikel 3.31, derde lid, Wro vergelijkbare voorziening om coördinatie van een nieuw omgevingsplan met een daarop te baseren omgevingsvergunning mogelijk te maken en op het feit dat besluiten waarop de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling van toepassing is, anders dan in de Wro, niet standaard met toepassing van de uniforme openbare voorbereidings­procedure worden voorbereid en tegen deze besluiten ook niet standaard een versnelde en verkorte beroepsgang bij de ABRvS open staat. De stichting Natuur & Milieu heeft mede namens Milieudefensie, de provinciale natuur- en milieufederaties, de Waddenvereniging, Natuurmo-

numenten, Vogelbescherming, LandschappenNL en SoortenNL op het wetsvoorstel gereageerd. De natuur- en milieuorganisaties plaatsen enkele vraagtekens bij de voorgestelde coördinatieregeling. De belangrijkste daarvan zijn als volgt. Om te beginnen vrezen de natuur- en milieuorganisaties dat het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, onderdeel h, op grond waarvan het coördinerend bestuursorgaan de beslistermijn voor de te coördineren besluiten bepaalt, door het Rijk kan worden gebruikt om beslistermijnen willekeurig te verkorten. Dit zou ten koste gaan van de zorgvuldige voorbereiding van en het maatschappelijk draagvlak voor de desbetreffende besluiten. Ook zou dit onder omstandigheden strijd kunnen opleveren met (het EU-recht ter implementatie van) het verdrag van Aarhus (Trb. 1998, 289). De natuur- en milieuorganisaties pleiten er daarom voor de langste beslistermijn als verplichte maatstaf te handhaven. Verder vragen de natuur- en milieuorganisaties zich af de nieuw voorgestelde coördinatieregeling in voldoende mogelijkheden voor burgerparticipatie voorziet. Zij achten een verplichting tot het geven van een openbare kennisgeving noodzakelijk, om een balans tussen de belangen van de initiatiefnemer en de omgeving te handhaven. Tot slot vragen de natuur- en milieuorganisaties zich af wat de gevolgen zijn van het voorgestelde artikel 3:29 (gecoördineerde besluiten worden voor de mogelijkheid van beroep als een besluit aangemerkt) op besluiten waarop de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing is. Werkt de in artikel 1.6, tweede lid, Chw geregelde uitsluiting van de mogelijkheid van *pro forma*-beroep dan door naar het hele besluit, of alleen naar de delen van het besluit waarop de Chw van toepassing is?

Mr.dr. M.K.G. Tjepkema en mr. J.H.M. Huijts zijn verheugd dat de regering blijkens artikel IV van het voorstel (artikel 3.4 van dit wetsvoorstel) wil nadenken titel 4.5 Awb vooruitlopend op de Omgevingswet in werking te laten treden. Artikel IV en de toelichting daarop roept bij hen echter nog wel enkele vragen op. Deze vragen hebben betrekking op de gevolgen van de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb voor het bestaansrecht van verordeningen en beleidsregels omtrent de toekenning van nadeelcompensatie, de omgang met brede bevoegdheidsgrondslagen buiten het omgevingsrecht, het risico dat titel 4.5 Awb naderhand nadere aanpassing zal blijken te behoeven, het voorlopig buiten toepassing verklaren van titel 4.5 Awb op schade die valt onder bereik van wettelijke nadeelcompensatieregelingen die niet zullen opgaan in de Omgevingswet en tot slot de gevolgen voor compensatie van schade door belastingtechnisch handelen.

De UvW staat in grote lijnen positief tegenover het wetsvoorstel. Met betrekking tot de nieuw voorgestelde coördinatieregeling constateert de Unie dat er een aantal wijzigingen zijn aangebracht die in lijn zijn met de door de waterschappen gemaakte opmerkingen bij de in 2014 ter consultatie voorgelegde coördinatieregeling in de Awb. De voorgestelde aanvulling van artikel 5:20 Awb kan bij de Unie op instemming rekenen, omdat dit het waterschap nog meer mogelijkheden biedt om de medewerkingsplicht te handhaven. Wel heeft de Unie nog enkele zorgpunten. Belangrijkste zorgpunt blijft de indeplaatstredingsbevoegdheid. De Unie acht het bezwaarlijk dat deze bevoegdheid alleen toekomt aan bestuursorganen van het Rijk en de provincie en niet ook aan waterschapsbesturen. Verder vreest de Unie dat de provincie door middel van de indeplaatstredingsbevoegdheid vergaande invloed kan uitoefenen op de inhoud van de waterschapsverordening. De Unie vraagt zich af of dit wel in lijn is met de staatsrechtelijke beginselen. Ook is de Unie kritisch over het uitsluiten van beroep door decentrale bestuursorganen tegen het in de plaats gestelde besluit. De andere zorgpunten van de UvW betreffen de mogelijkheid voor het coördinerend bestuursorgaan om de beslistermijn te bepalen (vrees voor aantasting rechtszekerheid aanvrager en onwerkbaar korte beslistermijnen) en de mogelijkheid voor het coördinerend bestuursorgaan om een aanvraag in te dienen bij het bevoegde bestuursorgaan (hier mist

volgens de UvW de precisering dat het coördinerend bestuursorgaan dit ook namens het bevoegde bestuursorgaan kan doen). Met betrekking tot de behandeling van bezwaarschriften (artikel 3:28) tot slot doet de UvW de suggestie in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een gezamenlijke hoorzitting.

De VNG acht het zinvol om de diverse coördinatie-regelingen in het fysieke domein in het kader van de Omgevingswet te uniformeren, maar mist een toelichting waarom harmonisatie en verbreding naar het gehele bestuursrecht noodzakelijk is. Dit klemmt te meer, nu de nieuwe coördinatie-regeling volgens de VNG in verschillende opzichten een achteruitgang vormt ten opzichte van de gemeentelijke coördinatie-regeling uit de Wro. Zo staat tegen besluiten die met toepassing van de nieuwe regeling zijn voorbereid, anders dan in de Wro, niet standaard een versnelde en verkorte rechtsgang bij de ABRvS open. Ook is voor de VNG onduidelijk of de regeling, net als de Wro, ook van toepassing is op samenhangende besluiten met maar één bevoegd gezag. De VNG is verder kritisch over de indeplaatstredingsbevoegdheid. De VNG kan zich weliswaar voorstellen dat een indeplaatstredingsbevoegdheid in de Omgevingswet nodig is, maar vindt opname van deze ingrijpende bevoegdheid in de Awb veel te ver gaan. De bevoegdheid is volgens de VNG bovendien niet met voldoende waarborgen omkleed. Daar komt bij dat in het wetsvoorstel is geregeld dat geen beroep kan worden ingesteld door het oorspronkelijk bevoegde (decentrale) bestuursorgaan tegen het in de plaats gestelde besluit van het coördinerend bestuursorgaan. Dit «beroepsverbod» is voor de VNG onacceptabel. Verder vindt de VNG dat de indeplaatstredingsbevoegdheid niet alleen aan bestuursorganen van de centrale of provinciale overheid zou moeten toekomen, maar ook aan gemeenten. Tot slot adviseert de VNG in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een gecentraliseerde bezwaarprocedure, waarbij één hoorzitting plaatsvindt met vertegenwoordigers van alle bevoegde bestuursorganen.

De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) wijst in zijn advies op het huidige woningtekort en op de inspanningen die overheid en marktpartijen plegen om de woningbouwproductie aan te jagen. Tegen deze achtergrond formuleert NEPROM drie aandachtspunten bij het wetsvoorstel. Ten eerste zou voor een betere aansluiting op de Omgevingswet gezorgd kunnen worden. Ten tweede is het nodig dat voor alle besluiten beroep in eerste en enige aanleg beroep open blijft staan bij de ABRvS, die binnen zes maanden uitspraak doet. Ten derde is de toelichting bij het wetsvoorstel volgens NEPROM niet enthousiasmerend genoeg over de mogelijkheden die de nieuwe coördinatie-regeling biedt op het gebied van faseren, flexibiliseren en versnellen.

5.3 Reactie op in 2018 ontvangen adviezen

5.3.1 Algemeen

Het verheugt mij dat de doelstelling van dit wetsvoorstel om de diverse bestaande coördinatie-regelingen in het omgevingsrecht te harmoniseren, brede steun geniet onder de organisaties die op het voorstel hebben gereageerd. Tegelijkertijd constateer ik dat de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling nog veel vragen oproept en dat enkele onderdelen daarvan – met name de regeling van de indeplaatstreding – ook de nodige kritiek ontmoeten. Hieronder reageer ik op deze vragen en kritiek. Met het oog op de leesbaarheid van mijn reactie en om herhaling te voorkomen reageer ik niet op iedere advies afzonderlijk, maar heb ik mijn reactie op gelijksoortige vragen of opmerkingen uit de verschillende adviezen zo veel mogelijk gebundeld. Ik begin met een bespreking van de diverse vragen en opmerkingen over de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling. Daarna bespreek ik de reacties op de voorgestelde aanvulling van artikel 5:20 Awb. Vervolgens ga ik in op de reacties op de voorgestelde

aanpassing van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Tot slot geef ik kort mijn reactie op het advies van het ATR.

5.3.2 Nieuw voorgestelde coördinatieregeling

Verschillende organisaties (VNG, NEPROM, NVvR en de natuur- en milieuorganisaties) werpen de vraag op waarom de nieuw voorgestelde coördinatieregeling niet wordt opgenomen in de Omgevingswet, in plaats van in de Awb. Zij wijzen er op dat de coördinatieregeling in de eerste plaats is bedoeld om toepasbaar te zijn in het omgevingsrecht. Volgens de VNG en NEPROM bestaat aan coördinatie van samenhangende besluiten buiten het omgevingsrecht in de regel geen behoefte. De VNG, UvW en de NVvR wijzen er daarnaast op dat de keuze om de in de Awb opgenomen coördinatieregeling toepasbaar te maken voor het omgevingsrecht ertoe leidt dat een ingrijpende bevoegdheid zoals de voorgestelde indeplaatsstredingsbevoegdheid – die is ontleend aan de Wro en de Tracéwet – over de volle breedte van het bestuursrecht toepasbaar wordt. Deze organisaties kunnen zich voorstellen dat in het omgevingsrecht een aantoonbare behoefte bestaat aan deze bevoegdheid, maar vinden opname daarvan in de Awb een brug te ver gaan.

Dit commentaar raakt aan de bredere vraag naar de verhouding tussen de Awb, die algemene regels geeft voor het gehele bestuursrecht, en de Omgevingswet, die algemene regels geeft voor het omvangrijke deel terrein van het omgevingsrecht. Een eerste vraag die daarbij rijst is of een regeling over de gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten thuishoort in de Awb of in de Omgevingswet. Daarmee samenhangt de vraag welke elementen van een regeling over de gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten een algemeen karakter hebben en dus thuishoren in de Awb en welke elementen van een dergelijke regeling vanwege hun bijzondere karakter beter een plaats kunnen krijgen in de Omgevingswet. Naar aanleiding van het zojuist genoemde commentaar heb ik opnieuw over beide vragen nagedacht. Over de eerste vraag kan ik kort zijn. De Awb beoogt voor die onderwerpen die op veel terreinen van bestuursrechtelijke wetgeving een rol spelen, een algemene regeling te treffen. Dit draagt bij aan de eenheid en daarmee de toegankelijkheid van het bestuursrecht. Coördinatie van samenhangende besluiten is bij uitstek een onderwerp dat op elk terrein van het bestuursrecht kan spelen. Een uniforme regeling van dit onderwerp hoort daarom thuis in de Awb en niet in de Omgevingswet. Dat de nieuw voorgestelde coördinatieregeling in de eerste plaats is bedoeld om toepasbaar te zijn voor het gehele omgevingsrecht, doet hier niet aan af. Hierbij moet worden bedacht dat enkele omgevingsrechtelijke wetten niet (volledig) in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Zo zullen de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet luchtvaart «slechts» gedeeltelijk in deze wet opgaan. Met andere woorden: een coördinatieregeling die beperkt is tot besluiten die op grond van de Omgevingswet worden genomen, beantwoordt niet aan de doelstelling van een regeling die in het gehele omgevingsrecht toepasbaar is. Dat aan coördinatie van samenhangende besluiten buiten het omgevingsrecht in de regel geen behoefte zou bestaan, zoals de VNG en NEPROM stellen, betwijfel ik. Buiten het omgevingsrecht kan de behoefte aan coördinatie van besluitvorming zich tegenwoordig onder meer doen gevoelen in het sociaal domein. In dit domein zouden gemeenten de coördinatieregeling bijvoorbeeld kunnen gebruiken om de verschillende besluiten te coördineren die nodig zijn om een gezin te ondersteunen waarin meerdere problemen spelen (bijvoorbeeld schuldenproblematiek, opvoedproblemen en werkloosheid). Al met al sta ik nog altijd achter mijn keuze om de in de Awb opgenomen coördinatieregeling toepasbaar te maken voor het gehele omgevingsrecht.

Wel ben ik van mening veranderd omtrent de vraag in welke wet – de Awb of de Omgevingswet – het onderwerp indeplaatstreding regeling behoort te vinden. In de consultatieversie van het wetsvoorstel maakte deze bevoegdheid nog onderdeel uit van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling. Hierdoor kon de bevoegdheid over de volle breedte van het bestuursrecht worden toegepast. Indeplaatstreding is echter vooral van belang bij besluitvorming over complexe infrastructurele projecten zoals de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, waarbij soms wel honderden samenhangende besluiten moeten worden genomen. In afdeling 5.2 van de Omgevingswet is met het oog op dit soort projecten voorzien in een uniforme regeling van het projectbesluit en de projectprocedure. De indeplaatstredingsbevoegdheid hangt in feite zo nauw samen met de projectprocedure, dat ik bij nader inzien meen dat dit zware instrument beter naar afdeling 5.2 van de Omgevingswet kan worden overgeheveld. Het wetsvoorstel en het algemeen deel van de toelichting zijn op dit punt aangepast (zie § 2.3).

Verder heb ik naar aanleiding van het commentaar van de VNG, de G4 en de UvW besloten de uitsluiting van het recht voor decentrale overheden om beroep in te stellen tegen het in de plaats gestelde besluit, te schrappen. Zoals de VNG, de G4 en de UvW ook benadrukken, is in de Omgevingswet bewust afgezien van het invoeren van een generiek beroepsverbod van decentrale bestuursorganen tegen besluiten van de centrale overheid. Ik kies er nu voor deze lijn naar dit wetsvoorstel door te trekken.

Ik realiseer mij dat ik met het overhevelen van de indeplaatstredingsbevoegdheid van de Awb naar de Omgevingswet en het schrappen van het specifiek beroepsverbod voor decentrale overheden tegen in de plaats gestelde besluiten nog niet alle kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel heb weggenomen. Zo vragen de VNG, de G4 en de UvW zich af wat af wat de toegevoegde waarde van de indeplaatstredingsbevoegdheid is ten opzichte van de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeentewet en de Provinciewet. Verder rijst bij deze organisaties de vraag waarom de bevoegdheid alleen wordt toegekend aan bestuursorganen van de centrale overheid en niet ook bestuursorganen uit andere bestuurslagen. Ook vinden zij dat de bevoegdheid met te weinig waarborgen is omkleed; er zou geen overlegverplichting en verzwaarde motiveringsplicht gelden bij inzet van het instrument. De Rvdr tot slot werpt de vraag op of er geen minder vergaande alternatieven zijn om de besluitvorming te bespoedigen, bijvoorbeeld door gebruikmaking van de Awb-regeling over dwangsom bij niet tijdig beslissen.

De regering is van mening dat in het omgevingsrecht behoefte bestaat aan een eigen, van het interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium in de Gemeentewet en Provinciewet te onderscheiden instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit. De urgentie van het type projecten dat onder het projectbesluit valt, in combinatie met het specifieke nationale, provinciale of waterstaatkundige belang dat met deze projecten is gemoeid, rechtvaardigt een doeltreffende en bijzondere indeplaatstredingsbevoegdheid. De taakverwaarlozingsregeling van de Gemeentewet en Provinciewet kan deze functie onvoldoende vervullen.

Van taakverwaarlozing is onder meer sprake wanneer een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde beslissing neemt of handeling verricht. In de context van de coördinatieregeling kan hiervan sprake zijn als een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan in strijd handelt met diens verplichting om «de medewerking te verlenen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is» (voorgesteld artikel 3:22, tweede lid), bijvoorbeeld door niet of niet tijdig een bepaald besluit te nemen, of door een besluit te nemen dat de goede uitvoering van het projectbesluit belemmert. In zoverre biedt de

taakverwaarlozingsregeling vergelijkbare mogelijkheden als het voorgestelde artikel 5.45a.

In twee opzichten biedt de in het voorgestelde artikel 5.45a vervatte regeling evenwel een meerwaarde boven de taakverwaarlozingsregeling. Om te beginnen kent artikel 5.45a de indeplaatstredingsbevoegdheid toe aan het bevoegd gezag voor het projectbesluit. De indeplaatstredingsbevoegdheid op grond van de Gemeentewet en Provinciewet daarentegen komt toe aan (1) de betrokken Minister, (2) het college van gedeputeerde staten voor zover het gaat om bevoegdheden van de gemeenteraad en (3) het college van burgemeester en wethouders en de commissaris van de Koning voor zover het gaat om bevoegdheden van de burgemeester. In de context van de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling betekent dit dat als een Minister het bevoegd gezag voor het projectbesluit is, terwijl een gemeentelijk bestuursorgaan in gebreke blijft bij het nemen van een uitvoeringsbesluit, de Minister niet zelf over kan gaan tot indeplaatstreding, maar in plaats daarvan een daartoe strekkend verzoek zal moeten richten aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning (zie artikel 124a Gemeentewet). Ten tweede kan de in dit wetsvoorstel voorgestelde indeplaatstredingsbevoegdheid, anders dan de indeplaatstredingsbevoegdheid op grond van de Gemeentewet en Provinciewet, ook worden toegepast op besluiten van waterschapsbesturen.

Over de redenen waarom de voorgestelde indeplaatstredingsbevoegdheid alleen toekomt aan bestuursorganen van de centrale en provinciale overheid kan ik kort zijn. Anders dan de indeplaatstredingsbevoegdheid die was opgenomen in de consultatieversie van dit wetsvoorstel, ziet de nu voorgestelde indeplaatstredingsbevoegdheid alleen op uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit. Het bevoegd gezag voor een projectbesluit is altijd een Minister of gedeputeerde staten. In de Omgevingswet is bewust afgezien van een projectbesluit op gemeentelijk niveau.²⁴ Dit verklaart waarom de bevoegdheid tot indeplaatstreding alleen toekomt aan bestuursorganen van het Rijk en de provincie en niet ook aan andere bestuursorganen.

Met betrekking tot de waarborgen waarmee de indeplaatstredingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 5.45a) is omkleed, wil ik tot slot het volgende opmerken. Aan de inzet van een zwaar middel als indeplaatstreding gaat vanzelfsprekend overleg met het betrokken bestuursorgaan vooraf. Dit past in de goede interbestuurlijke verhoudingen. Dat dit voorafgaande overleg moet plaatsvinden volgt ook uit het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb). Indeplaatstreding geldt daarbij als een *ultimum remedium*. Uit de motivering van het in de plaats gestelde besluit zal dus moeten blijken dat de inzet van het dit instrument in de gegeven situatie noodzakelijk en proportioneel was. Anders dan de VNG veronderstelt, geldt voor de inzet van dit instrument dus wel degelijk een overlegverplichting en een strenge motiveringsplicht. Deze verplichtingen volgen rechtstreeks uit het in de Awb verankerde zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht. Het niet expliciet vastleggen van deze verplichtingen in het voorgestelde artikel 5.45a sluit aan bij de lijn die in de Omgevingswet is gekozen om geen overlegverplichtingen te regelen en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de algemene regels van de Awb. De vraag welke elementen van een regeling over de gecoördineerde voorbereiding van samenhangende besluiten thuishoren in de Awb en welke aspecten beter regeling kunnen vinden in de bijzondere wet, speelt op de achtergrond ook een rol bij het ongenoegen dat verschillende organisaties uiten over het ontbreken in de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling van enkele in hun ogen essentiële voorzieningen uit de gemeentelijke coördinatie-regeling van de Wro. Deze regeling wordt door gemeenten frequent gebruikt, onder meer voor het coördineren van

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 187.

wijzigingen in het bestemmingsplan met op het gewijzigde plan te baseren omgevingsvergunningen. De G4 merkt op dat in de toelichting op het wetsvoorstel aan deze veelgebruikte vorm van coördinatie echter nauwelijks aandacht wordt besteed. Het IPO en Rho adviseurs wijzen er bovendien op dat in de nieuw voorgestelde coördinatieregeling de geëigende Wro-voorzieningen ontbreken om de gelijktijdige voorbereiding van een nieuw of gewijzigd omgevingsplan en een daarop te baseren omgevingsvergunning mogelijk te maken (artikel 3.30, derde lid, en artikel 3.32 Wro). Rho adviseurs betreurt daarnaast dat de regel dat de te coördineren besluiten standaard worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 3.31 Wro) niet is overgenomen. De VNG en NEPROM tenslotte vinden dat ook de regeling op grond waarvan tegen de te coördineren besluiten een verkorte en versnelde beroepsgang bij de ABRvS openstaat (artikel 8.3 lid 2 Wro jo. artikel 8:6 Awb) een plaats moet krijgen in de nieuw voorgestelde coördinatieregeling.

Uiteraard acht ik het van belang dat gemeenten en projectontwikkelaars met de nieuw voorgestelde coördinatieregeling een instrument in handen krijgen dat vergelijkbaar is met de gemeentelijke coördinatieregeling van de Wro. Hierover zijn in 2013 ook bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de VNG en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ik heb de kritische opmerkingen van de VNG, de G4, NEPROM en Rho adviseurs over de verschillen tussen de nieuw voorgestelde coördinatieregeling en de gemeentelijke coördinatieregeling dan ook nauwlettend bestudeerd. Tussen beide regelingen bestaan (afgezien van wetstechnische verschillen) inderdaad inhoudelijke verschillen. Deze verschillen worden echter verklaard en gerechtvaardigd door het verschillende karakter van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling en de gemeentelijke coördinatieregeling. In tegenstelling tot deze laatste regeling heeft de nieuw voorgestelde coördinatieregeling een algemeen karakter. Zij moet over de volle breedte van het bestuursrecht kunnen worden toegepast. Vanwege dit algemene karakter zijn onderdelen van de gemeentelijke coördinatieregeling die specifiek zijn toegesneden op de in die wet en in de Wabo geregelde ruimtelijke procedures niet altijd onverkort overgenomen. Indachtig de in 2013 gemaakte bestuurlijke afspraken, is echter bezien in hoeverre de betreffende onderdelen (alsnog) een plaats zouden kunnen krijgen in de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot uitbreiding van het wetsvoorstel met een onderdeel dat ertoe strekt de Omgevingswet aan te vullen met een voorziening die de gelijktijdige voorbereiding van een nieuw of gewijzigd omgevingsplan en een daarop te baseren omgevingsvergunning mogelijk maakt (voorgesteld artikel 16.14a Omgevingswet). Dit heeft ook tot een aanvulling van de toelichting geleid (zie § 2.3). Ten aanzien van de overige genoemde bijzondere voorzieningen uit de gemeentelijke coördinatieregeling kom ik echter tot de conclusie dat zij geen algemene tegenhanger kunnen krijgen in de nieuw voorgestelde coördinatieregeling. Dit geldt om te beginnen voor de in de Wro geregelde versnelde en verkorte beroepsprocedure tegen besluiten die met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling zijn voorbereid. Niet alleen zou overname van deze voorziening in de nieuw voorgestelde coördinatieregeling een forse afwijking beteken van de algemene hoofdregel van de Awb dat rechtsbescherming in twee instanties open staat, ook zou dit gevolgen hebben voor de werklast van de ABRvS die lastig zijn te overzien.

Overigens wordt in het wetsvoorstel al een behoorlijke concessie gedaan aan de voornoemde hoofdregel, doordat het gewijzigde artikel 3:29 – anders dan het huidige art. 3:29 – bepaalt dat indien tegen een van de besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 zijn voorbereid beroep in eerste en enige aanleg open staat, tegen alle gecoördineerde besluiten beroep in eerste en enige aanleg open staat. In het omgevingsrecht zal deze regel in veel gevallen ertoe leiden dat tegen besluiten die met

toepassing van de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling zijn voorbereid beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS openstaat. Daar komt bij dat de Invoeringswet Omgevingswet via een wijziging van artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) regelt dat tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet, waarop de nieuwe coördinatie­regeling van toepassing is, beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de ABRvS. In de Omgevingswet is reeds geregeld dat de ABRvS binnen zes maanden uitspraak doet op het beroep tegen een projectbesluit (artikel 16.87 Omgevingswet).

Volgens de VNG en NEPROM zijn er echter projecten, bijvoorbeeld grote woningbouwprojecten, die niet onder de projectbesluitprocedure vallen, maar toch een versnelde en verkorte beroepsprocedure bij de ABRvS rechtvaardigen. In de Omgevingswet is echter bewust afgezien van een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Voor een toelichting op die keuze verwijs ik kortheidshalve naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Bovendien kan worden gewezen op artikel 5.55 van de Omgevingswet, dat voorziet in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor het gemeentebestuur voor de voorbereiding van regels in het omgevingsplan ter uitvoering van een project van publiek belang. Deze procedure houdt onder meer in dat de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de desbetreffende regels in het omgevingsplan zes maanden bedraagt.²⁵

Ook de regel dat op besluiten die met toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling worden voorbereid standaard afdeling 3.4 van toepassing is, leent zich niet goed om in de algemene coördinatie­regeling van de Awb te worden opgenomen. Besluiten die met toepassing van de Wro-coördinatie­regeling worden voorbereid, zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, kennen in de regel een groot aantal (derde-)belanghebbenden. Dit verklaart waarom de Wro-coördinatie­regeling afdeling 3.4 standaard van toepassing verklaart. De in dit wetsvoorstel opgenomen coördinatie­regeling is echter bedoeld als een algemene regeling, die ook buiten het omgevingsrecht moet kunnen worden toegepast. Dit maakt dat artikel 3.31 Wro zich niet goed leent om (onverkort) in deze regeling te worden opgenomen. Indien bij de voorbereiding van besluiten waarop de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling van toepassing is, standaard de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd, kunnen namelijk situaties ontstaan waarin de deze procedure moet worden toegepast op besluiten die zich niet goed lenen voor een openbare voorbereiding, zoals privacygevoelige besluiten of handhavingsbesluiten. De ook in de huidige coördinatie­regeling opgenomen regel dat indien op de voorbereiding van een van de te coördineren besluiten afdeling 3.4 van toepassing is, die afdeling op alle besluiten van toepassing is (artikel 3:26), blijft daarom gehandhaafd.

Rho adviseurs merkt hierover op dat deze regel in geval van gecoördi­neerde voorbereiding van een omgevingsvergunning en een maatwerk­voorschrift ertoe leidt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing is, terwijl dit onder de vigeur van de gemeentelijke coördinatie­regeling wel het geval zou zijn. Ik acht dit bezwaar niet onoverkomelijk. Daarbij wijs ik er op dat het tweede lid van het voorgestelde artikel 3:25 regelt dat als de uniforme openbare voorbereidingspro­cedure niet van toepassing is, de relevante coördinatiemechanismen uit het eerste lid van deze bepaling van toepassing of overeenkomstige toepassing zijn.

Ik ga over tot een korte bespreking van enkele overige opmerkingen die zijn gemaakt over de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling en de verhouding van deze regeling tot de Wro en de Omgevingswet.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 517.

De G4 vraagt of de huidige gemeentelijke praktijk waarbij bij verordening categorieën van gevallen worden aangewezen waarin besluitvorming wordt gecoördineerd onder de vigeur van de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling kan worden voortgezet. Ook de VNG heeft deze vraag. Dit kan inderdaad, mits de verordening een aanduiding bevat van de besluiten waarop de coördinatie­regeling standaard van toepassing is (zie het voorgestelde art. 3:20, onderdeel a). Verder vraagt de G4 zich af waarom de aanvragen voor de te nemen besluiten bij het coördinerend bestuursorgaan moeten worden ingediend, in plaats van bij het bevoegde bestuursorgaan. Deze regel geeft gestalte aan de «één-loket-gedachte» en beoogt de administratieve lasten voor de burger te verminderen. De complicaties waarvoor de G4 vreest, bijvoorbeeld met betrekking tot de beoordeling of de aanvraag compleet is, zie ik niet. Het coördinerend bestuursorgaan zendt immers terstond na ontvangst van de aanvragen een afschrift daarvan aan de bevoegde bestuursorganen. Zij zullen vervolgens de verdere behandeling van de aanvraag op zich nemen, waarbij het coördinerend bestuursorgaan voor de burger als het centrale aanspreekpunt fungeert. Tot slot maakt de G4 een opmerking over het coördinatie­besluit en de rol van de aanvrager daarbij. De G4 meent dat de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling het initiatief voor de coördinatie exclusief aan de bevoegde bestuursorganen laat, terwijl de Omgevingswet dergelijke procedurekeuzes aan de aanvrager c.q. initiatiefnemer overlaat. Ook de NEPROM maakt hierover een opmerking. Ik zie op dit punt echter geen scherpe tegenstelling tussen dit wetsvoorstel en de Omgevingswet. Een belanghebbende kan immers altijd een aanvraag doen voor een coördinatie­besluit en zo zelf het initiatief tot de coördinatie nemen.

Het IPO stelt enkele vragen over het voorgestelde artikel 3:20 en 3:21. Het antwoord op deze vragen kan worden teruggevonden in de artikelsge­wijze toelichting bij deze artikelen, waarnaar ik daarom korthedshalve verwijs.

De natuur- en milieuorganisaties achten het van belang dat de bekend­making van een coördinatie­besluit gepaard gaat met een verplichte openbare kennisgeving van dit besluit, waarbij tevens moet worden aangegeven of en hoe burgerparticipatie plaatsvindt. Ik zie geen redenen om voor het coördinatie­besluit een uitzondering te maken op de algemene regels over de bekendmaking en mededeling van besluiten. Deze regels schrijven weliswaar geen openbare kennisgeving van het coördinatie­besluit voor, maar daar staat tegenover dat bij de voorbe­reiding van de te coördineren besluiten – de besluiten waar het de belanghebbende in de praktijk écht om te doen zal zijn – het belang van burgerparticipatie in ruime mate is gewaarborgd. Ik wijs daarbij in het bijzonder op de artikelen 3:12, 4:7 en 4:8 Awb.

Rho adviseurs meent dat de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling alleen ziet op besluiten op aanvraag. Een dergelijke beperking van de reikwijdte van de coördinatie­regeling is echter niet beoogd. De artikelsge­wijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3:20 is in deze zin aangevuld. Rho adviseurs meent verder dat het instemmingsvereiste dat is opgenomen in het tweede lid van het voorgestelde artikel 3:21 niet past in de visie van de Omgevingswet over hoe bestuursorganen met elkaar moeten samenwerken. Ik deel dit bezwaar niet. Indien het als coördi­nerend bestuursorgaan aan te wijzen bestuursorgaan niet bevoegd is tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten, ligt het wel voor de hand om daarvoor de instemming van dat orgaan te verlangen. Het is immers niet bevorderlijk voor de samenwerking tussen bestuursor­ganen als het coördinerend bestuursorgaan de aan hem toebedachte rol krijgt opgedrongen. Rho adviseurs maakt verder een opmerking over het voorgestelde artikel 3:23, op grond waarvan alle aanvragen binnen zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag worden ingediend, met dien verstande dat het coördinerend bestuursorgaan kan besluiten van die

termijn af te wijken. Rho adviseurs geeft in overweging deze termijn te schrappen, zodat het mogelijk wordt de coördinatieregeling meermalen te gebruiken voor een project. Aangezien het nieuw voorgestelde artikel 3:21, derde lid, al voorziet in de mogelijkheid om de coördinatie in clusters te laten geschieden, zie ik hier onvoldoende reden toe.

De UvW merkt op dat in het nieuw voorgestelde artikel 3:23, vijfde lid, de precisering mist dat het coördinerend bestuursorgaan ook namens de andere overheden een aanvraag kan indienen. Naar aanleiding van deze opmerking is in het vijfde lid verduidelijkt dat het coördinerend bestuursorgaan de aanvraag mede namens een van de andere betrokken bestuursorganen kan doen.

Rho adviseurs, de natuur- en milieuorganisaties, de NVvR en de UvW reageren kritisch op onderdeel h van het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, dat regelt dat de beslistermijn voor het nemen van de te coördineren besluiten door het coördinerend bestuursorgaan wordt bepaald. De NVvR vindt het een verbetering dat niet langer automatisch de langste termijn geldt, maar vraagt zich af of deze niet als uiterste grens gehandhaafd zou moeten blijven. De UvW wijst op het belang van de aanvrager om enige rechtszekerheid te hebben omtrent de termijn waarop hij een beslissing op zijn aanvragen kan verwachten. Daarnaast wijst de UvW op het gevaar dat het coördinerend bestuursorgaan een te korte beslistermijn voorschrijft. Dit zou voor de betrokken bestuursorganen een onwerkbaar situatie kunnen opleveren. Volgens de natuur- en milieuorganisaties zou een te korte termijn in bepaalde gevallen zelfs in strijd kunnen komen met (het EU-recht ter implementatie van) het Verdrag van Aarhus (*Trb.* 1998, 289), waarin is vastgelegd dat inspraakprocedures voor milieubelastende besluiten redelijke termijnen dienen te omvatten voor de verschillende fasen van de besluitvorming. De natuur- en milieuorganisaties pleiten onder meer om deze reden voor het behoud van het huidige artikel 3:26 Awb, op grond waarvan alle besluiten worden genomen binnen de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn. Het IPO tot slot wijst op het belang van kenbaarheid van het besluit inzake de vaststelling van de beslistermijn in verband met de mogelijkheid het bestuur in gebreke te stellen wegens niet tijdig beslissen op grond van art. 4:17, derde lid, Awb.

Zoals gezegd is het doel van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling onder meer om procedures van voorbereiding en rechtsbescherming bij samenhangende besluiten verder te stroomlijnen. Onderdeel h van het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, geeft concreet handen en voeten aan deze doelstelling, door te bepalen dat het coördinerend bestuursorgaan de beslistermijn voor het nemen van de te coördineren besluiten bepaalt. De beslissing tot vaststelling van de beslistermijn is een besluit, dat aan de aanvragers en andere belanghebbenden bij de betrokken besluiten bekend moet worden gemaakt. Hiermee is de kenbaarheid van deze beslissing verzekerd. Ik ga er daarbij vanuit dat het coördinerend bestuursorgaan de betrokken bestuursorganen vooraf zal kennen in de vast te stellen beslistermijn, zodat onwerkbaar beslistermijnen worden vermeden. De natuur- en milieuorganisaties wijzen er verder terecht op dat bij het vaststellen van de beslistermijn ook rekening dient te worden gehouden met eventuele verdragsrechtelijke verplichtingen. Dat het coördinerend bestuursorgaan in onderdeel h opgenomen discretionaire bevoegdheid zal aanwenden om een beslistermijn vast te stellen waarmee de beslistermijn voor het besluit met de langste beslistermijn wordt overschreden, ligt niet erg voor de hand. Niettemin is deze discretionaire bevoegdheid naar aanleiding van het advies van de NVvR enigszins begrensd, door in het voorgestelde onderdeel h de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn als buitengrens te hanteren. Tot slot besteden verschillende adviezen aandacht aan de rechtsbescherming tegen besluiten die met toepassing van de nieuw voorgestelde

coördinatie regeling zijn voorbereid. Hieronder reageer ik op de verschillende opmerkingen en adviezen terzake.

De VNG en de UvW adviseren om in elk geval in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een gecentraliseerde bezwaarprocedure, waarbij één hoorzitting plaatsvindt met vertegenwoordigers van alle bevoegde bestuursorganen. Aan dit advies is gevolg gegeven. Het voorgestelde 3:27 is aangevuld met een verplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om er zorg voor te dragen dat de gelegenheid tot het gebruik maken van het recht te worden gehoord wordt gegeven met betrekking tot alle bestreden besluiten gezamenlijk. Deze verplichting kan worden beschouwd als de pendant van de verplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om ervoor zorg te dragen dat de gelegenheid tot het mondeling naar voren brengen van zienswijzen in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt gegeven met betrekking tot alle ontwerpbesluiten gezamenlijk (voorgesteld artikel 3:25, eerste lid, onderdeel b).

De VNG maakt verder een opmerking over het voorgestelde artikel 3:25, tweede lid. De VNG leest deze bepaling aldus, dat de toepassing of overeenkomstige toepassing van de relevante coördinatiemechanismen uit het eerste lid met zich meebrengt dat belanghebbenden zowel bezwaren als zienswijzen tegen de te coördineren besluiten naar voren kunnen brengen. Uit de zinsnede «met toepassing of overeenkomstige toepassing» in het tweede lid volgt echter dat «zienswijzen» in dit geval moet worden gelezen als «bezwaren». De vrees van de VNG voor een stapeling van rechtsbeschermingsmomenten deel ik dus niet.

De ABRvS wijst er op dat tegen besluiten die bewust of abusievelijk niet in de (eerste) coördinatieprocedure zijn meegenomen, in de regel beroep in twee instanties openstaat, terwijl tegen de besluiten die wel gezamenlijk die coördinatieprocedure hebben doorlopen op grond van artikel 3:30, tweede lid, van het voorstel (artikel 3:29 van dit wetsvoorstel) in veel gevallen beroep in eerste en enige aanleg openstaat. Zij adviseert te voorzien in een sluitend systeem voor beroep tegen nagekomen besluiten en – per abuis – niet meegecoördineerde besluiten. Een ander punt dat volgens de ABRvS aandacht behoeft, betreft de vraag of besluiten waartegen op zichzelf geen beroep kan worden ingesteld, via de artikelen 3:29 en 3:30 (artikel 3:28 en 3:29 van dit voorstel) toch appellabel worden wanneer zij gecoördineerd worden voorbereid met een besluit waartegen wel beroep kan worden ingesteld. Tenslotte betwijfelt de Afdeling of het nodig is om het besluit van het coördinerend bestuursorgaan tot vaststelling van de beslistermijn (artikel 3:25, eerste lid, onderdeel h) door opname daarvan in artikel 8:4, eerste lid, Awb uit te zonderen van de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het advies van de ABRvS om te voorzien in een sluitend systeem voor beroep tegen nagekomen besluiten en – per abuis – niet meegecoördineerde besluiten. Hoewel ik het doel van dit voorstel – het voorkomen van onnodige vertraging bij de rechter – op zichzelf nastrevenswaardig acht, vind ik de door de ABRvS gewenste aanvullende regeling niet nodig en deels ook niet wenselijk. Om te beginnen kan uit het feit de artikelen 3:28 en 3:29 alleen van toepassing zijn op besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 zijn voorbereid, niet worden afgeleid dat deze artikelen niet van toepassing zijn op besluiten die met toepassing van deze afdeling *hadden* moeten worden voorbereid, maar waarbij dat per abuis niet is gebeurd. Deze benadering vindt, meen ik, ook steun in de uitspraak van de ABRvS van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146, waarnaar de ABRvS in haar advies verwijst. In deze zaak achtte de ABRvS zich bevoegd om kennis te nemen van een besluit waarop de Wro-coördinatieregeling van overeenkomstige toepassing was, maar dat in weerwil van deze regeling niet gelijktijdig bekend was gemaakt met de bestreden besluiten. Ik meen dat deze benadering ook zou moeten gelden voor besluiten die met toepassing van

de nieuw voorgestelde coördinatieprocedure hadden moeten voorbereiden, maar waarbij dat per abuis niet is gebeurd. Ik heb de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3:28 in deze zin aangevuld. Voor wat betreft besluiten die bewust niet zijn meegenomen in de (eerste) coördinatieprocedure, meen ik dat het uit een oogpunt van heldere wetssystematiek beter is om vast te houden aan het uitgangspunt dat de artikelen 3:28 en 3:29 alleen van toepassing zijn op besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 zijn voorbereid of hadden moeten worden voorbereid en niet ook op besluiten waarbij bewust is afgezien van (verdere) toepassing van de coördinatieprocedure.

Ik ben het met de ABRvS eens dat besluiten waartegen op zichzelf geen beroep kan worden ingesteld, niet via de artikelen 3:28 en 3:29 Awb toch appellabel worden wanneer zij gecoördineerd worden voorbereid met een besluit waartegen wel beroep kan worden ingesteld. Met de artikelen 3:28 en 3:29 is geen uitzondering beoogd op de artikelen 8:3, 8:4 en 8:5 Awb en andere wettelijke voorschriften die het beroepsrecht beperken. Ik heb de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3:28 en 3:29 op dit punt verduidelijkt. Anders dan de ABRvS, acht ik het tot slot zinvol om, teneinde misverstanden te voorkomen, het besluit van het coördinerend bestuursorgaan tot vaststelling van de beslistermijn (artikel 3:25, eerste lid, onderdeel h) expliciet uit te zonderen van de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

De natuur- en milieuorganisaties vragen zich af of besluiten waarvoor de mogelijkheid van pro-forma beroep niet via artikel 1.6 van de Crisis- en herstelwet is uitgesloten, via de artikelen 3:29 en 3:30 (artikel 3:28 en 3:29 van dit voorstel) toch onder deze uitsluiting kunnen komen te vallen, wanneer zij gecoördineerd worden voorbereid met een besluit dat wel is uitgezonderd van de mogelijkheid van pro-forma beroep. Een dergelijke consequentie is inderdaad niet beoogd. Ik heb de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3:28 en 3:29 op dit punt aangevuld.

De Rvdr maakt bezwaar tegen de regel dat indien tegen een van de gecoördineerde besluiten beroep in eerste en enige aanleg openstaat, tegen alle gecoördineerde besluiten beroep in een instantie openstaat (voorgesteld artikel 3:29, tweede lid). De Raad beschouwt deze omkering van de regel uit het huidige artikel 3:29 een verslechtering van de rechtsbescherming die niet door het argument van versnelling van de rechtsbescherming kan worden gerechtvaardigd.

De nieuwe regel 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. Ik wijs er op dat, net als nu het geval is, het vierde lid een verwijzingsmogelijkheid biedt voor die gevallen waarin de bestuursrechter van oordeel is dat toch beroep in twee instanties aangewezen is.

5.3.3 Bestuursdwang wegens overtreding medewerkingsplicht artikel 5:20
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rvdr en de NVvR is de artikelsgewijze toelichting bij het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 5:20 uitgebreid met een toelichting op de verhouding tussen de in artikel 5:20, eerste lid, Awb vervatte medewerkingsplicht en het uit artikel 6 EVRM voortvloeiende zwijgrecht (nemo-teneturbeginsel). Het advies van de NVvR een clause in de wet op te nemen die wilsafhankelijk bewijsmateriaal dat met toepassing van de nieuw voorgestelde bevoegdheid wordt verkregen, uitsluit van gebruik in het kader van de oplegging van een bestuurlijke boete, heb ik niet overgenomen. De door de NVvR voorgestelde regel betreft een regel over de keuze en waardering van bewijsmiddelen. De regering is van mening dat de codificatie van dergelijke bewijsregels niet nodig is (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503, p. 8). In het bestuursprocesrecht geldt traditioneel de vrije bewijsleer. Voorts volgt uit artikel 3:2 Awb dat het onderzoek naar de

feiten op een zorgvuldige wijze moet plaatsvinden. Gelet daarop zijn nadere regels omtrent de bewijsgaring en de keuze en de waardering van de bewijsmiddelen niet nodig. Ook in de beroepsfase is er volgens de regering geen reden om voor bestuurlijke boeten een inbreuk te maken op de vrije bewijsleer. De vraag of het bewijs rechtmatig is verkregen is aan de rechter. De vrijheid van de bestuursrechter ten aanzien van de bewijswaardering brengt mee dat het aan de rechter is te beoordelen in hoeverre bewijsmateriaal bij de vergaring waarvan een geschreven of ongeschreven bewijsregel is geschonden aan het bewijs van de overtreding kan bijdragen.

5.3.4 Aanpassing bijzondere nadeelcompensatieregelingen aan titel 4.5 Awb

De ABRvS constateert in haar advies dat een spoedige inwerkingtreding van titel 4.5 Awb gewenst is. Dit zal immers tot gevolg hebben dat voor burgers en bedrijven die met onevenredig nadeel ten gevolge van rechtmatig overheidsoptreden worden geconfronteerd één uniforme regeling geldt, waarbij rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat, aldus de ABRvS.

Een groot deel van de nadeelcompensatieverzoeken heeft betrekking op besluiten over de fysieke leefomgeving die zullen worden opgenomen in de Omgevingswet. Om te voorkomen dat diverse wettelijke regimes op het gebied van nadeelcompensatie elkaar in korte tijd opvolgen, is ervoor gekozen om titel 4.5 Awb gelijktijdig in werking te laten treden met de Omgevingswet.

De ABRvS vindt dat artikel IV van het voorstel (artikel 3.4 van dit wetsvoorstel) zeer technisch van aard is en daardoor lastig leesbaar. Het is, zo stelt de ABRvS, onduidelijk of met artikel IV wordt beoogd om artikel 4:126 Awb niet van toepassing te laten zijn op alle verzoeken om vergoeding van schade als gevolg van rechtmatige besluiten van de overheid in het omgevingsrecht, ook als deze schade het gevolg is van besluiten die niet zijn genoemd in het door de Invoeringswet Omgevingswet aan de Omgevingswet toegevoegde artikel 15.1 of van uit een dergelijk besluit voortvloeiende uitvoeringshandelingen. In antwoord daarop wordt hier benadrukt dat de bedoeling van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel VI Wns is om een overgangsregime mogelijk te maken voor de nadeelcompensatiemogelijkheden onder de wetten die uiteindelijk opgaan in de Omgevingswet. Omdat in de Omgevingswet een apart hoofdstuk wordt opgenomen met aanvullende bepalingen ten opzichte van titel 4.5 Awb, zou zonder dit overgangsrecht de situatie kunnen ontstaan dat op het gebied van ruimtelijke ordening er kort achter elkaar drie verschillende regimes over vergoeding van schade bestaan. De bedoeling is om voor alle wetten die opgaan in de Omgevingswet op het moment dat deze in werking treedt nadeelcompensatie mogelijk te maken, zoals dat geldt op grond van titel 4.5 Awb met de aanvullingen uit afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Daar waar wetten die zullen opgaan in het stelsel van de Omgevingsrecht momenteel nog een eigen regeling kennen voor nadeelcompensatie, zal hiermee sprake zijn van een vloeiende overgang tussen die specifieke regelingen en de nieuwe regeling in de Omgevingswet. Het artikel 3.4 maakt uitgestelde inwerkingtreding mogelijk zodat de invoering van titel 4.5 Awb niet hoeft te wachten op inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de reactie van mr.dr. M.K.G. Tjepkema en mr. J.H.M. Huijts worden ook vraagtekens gezet bij de toelichting bij artikel 3.4. Met de voorgestelde wijziging vervalt namelijk tevens de mogelijkheid om bestaande beleidsregels uit te zonderen van de inwerkingtreding van titel 4.5. Tjepkema en Huijts betogen dat er op dit moment geen beleidsregels meer zullen gelden die niet in overeenstemming zijn met titel 4.5 Awb. Dat is precies de reden waarom deze mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding voor bepaalde beleidsregels nu wordt geschrapt. Bestuursorganen

hebben ruim voldoende tijd gehad om zich voor te bereiden op het regime van de Awb en hebben dat – zo kan worden opgemaakt uit de hetgeen de schrijvers op pagina 5 van hun reactie stellen – ook allemaal gedaan. De toelichting op p. 17 van de consultatieversie van de MvT zegt niets anders dan dat. Er wordt bij artikel 3.4 van het wetsvoorstel inderdaad van uit gegaan dat er geen behoefte meer bestaat aan een overgangsregime in verband met noodzakelijke aanpassing van bestaande nadeelcompensatieregelingen op het niveau van beleidsregels. De toelichting bij artikel 3.4 is naar aanleiding van bovengenoemde reacties aangevuld en verduidelijkt.

De ABRvS gaat in haar consultatiereactie verder met name in op de verhouding van afdeling 15.1 van de Omgevingswet tot titel 4.5 Awb. Daarbij vraagt zij aandacht voor de vergoeding van schaduwsschade en uitvoeringsschade bij toepassing van afdeling 15.1 van de Omgevingswet, mede in verband met de rechtsbescherming die aan artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM kan worden ontleend. De vragen die de ABRvS stelt hebben betrekking op het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en zijn beantwoord in het nader rapport en de aangevulde memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Dat wetsvoorstel is op 29 juni 2018 ingediend bij de Tweede Kamer. Kort gezegd vormen de voorstellen in afdeling 15.1 een aanvulling op de regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb. Daar waar afdeling 15.1 de regeling in de Awb aanvult, gaat deze afdeling voor op de Awb. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingsrecht wordt op meerdere plaatsen aandacht besteed aan de verhouding tussen de voorgestelde afdeling 15.1 en titel 4.5 Awb, waaronder specifiek artikel 4:126 Awb. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de limitatieve en exclusieve afbakening van schadeorzaken in artikel 15.1. Ook is specifiek aandacht besteed aan schaduwsschade²⁶ en de rechtsbescherming in het licht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.²⁷ Korthedshalve wordt daarnaar hier verder verwezen.

Op de vraag van Tjepkema en Huijts of er na de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb ruimte blijft bestaan voor verordeningen van de decentrale overheden over nadeelcompensatie luidt het antwoord als volgt. In de eerste plaats gelden de normale regels over anterieure en posterieure verordeningen uit de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet. Voor anterieure verordeningen geldt op grond daarvan dat deze na inwerkingtreding van titel 4.5 Awb van rechtswege komen te vervallen. Met de codificatie van het égalitébeginsel in artikel 4:126 Awb is de hoofdregel voor vergoeding van schade bij rechtmatig overheidshandelen vastgelegd. De wetgever is er vanuit gegaan dat omdat het égalitébeginsel in de praktijk in verreweg de meeste gevallen de grondslag zal vormen voor een vordering tot vergoeding van schade ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen aan toekenning van nadeelcompensatie op andere grondslagen geen behoefte meer zal bestaan.²⁸ In zoverre is de regeling uitputtend bedoeld. Dat betekent echter niet – en de auteurs stellen terecht vast dat dit uit de Kamerstukken ook naar voren komt – dat er in de praktijk geen behoefte zal bestaan aan een nadere invulling van bepaalde begrippen en aanvulling op enkele onderwerpen. Op welke wijze – via verordening of beleidsregels – dit het beste kan geschieden is niet op voorhand te zeggen. In het algemeen zullen procedurele regels zich makkelijker lenen voor opname in een verordening vanwege de – meer digitale – aard van een dergelijke regeling, terwijl de invulling van een open norm voor verschillende situaties feitelijk al zo dicht in de buurt komt van de vaststelling en kwalificatie van feiten dat dit echt een

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, § 2.1.2.8 (p. 30 e.v., schaduwsschade) en p. 227 (uitvoeringsschade).

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 243 e.v.

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 13.

bestuurlijke taak moet worden geacht en beter in beleid kan worden vastgelegd. In relatie tot de voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet wordt opgemerkt dat deze regeling de algemene regeling van titel 4.5 Awb als uitgangspunt neemt, en deze op onderdelen aanvult. De decentrale overheden hebben hier uiteraard ook rekening mee te houden. Een voorbeeld hiervan is de nadere invulling van het normaal maatschappelijk risico in artikel 15.7. Een ander voorbeeld is de limitatieve en exclusieve opsomming van schadeorzaken in afdeling 15.1. Op het punt van recht op nadeelcompensatie bij brede bevoegdheidsgrondslagen refereren de auteurs naar het preadvies uit 2015 van G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema voor de Vereniging voor Bouwrecht. In dit advies werd voorgesteld een bepaling aan titel 4.5 toe te voegen met eenzelfde inhoud als het huidige artikel 6.1, zesde lid, Wro. Dit komt er op neer dat een bestuursorgaan schade als gevolg van een brede bevoegdheidsgrondslag pas hoeft vast te stellen als er een besluit wordt genomen op grond van deze bevoegdheid. Tjepkema en Huijts stellen de vraag of een dergelijke bepaling niet alsnog in dit wetsvoorstel moet worden opgenomen. Daar is niet voor gekozen. Zeker met de voor het omgevingsrecht gemaakte keuzes in afdeling 15.1 van de Omgevingswet – waarbij wel verschoven wordt naar de vergunningverlening – is dit onderwerp op het moment onvoldoende uitgekristalliseerd om te stellen dat een dergelijke bepaling in de Awb noodzakelijk is. Voor het omgevingsrecht is voor de vergoeding van indirecte schade dus expliciet de keuze gemaakt om een aanvraag om schadevergoeding pas bij vergunningverlening of concreet feitelijk handelen mogelijk te maken. Op die momenten is, zo is de gedachte achter afdeling 15.1, ook veel beter in kaart te brengen om welke schade het gaat. Buiten het omgevingsrecht is de behoefte aan het verleggen van het schademoment nog niet naar voren gekomen. De ervaring vanuit het omgevingsrecht is verder dat het enkele feit dat een vergunningplicht wordt geïntroduceerd, niet leidt tot schade. Van den Broek en Tjepkema stellen in hun preadvies overigens ook dat met de verschuiving een risico op zogenaamde schaduw schade ontstaat en dat daar dan een aparte hardheidsclausule zou moeten gelden. De vraag is welke inhoud een dergelijke regeling zou moeten krijgen, zeker nu in hier in de Omgevingswet niet voor gekozen is. Aangezien er nog maar weinig ervaring op dit punt is opgedaan met de afhandeling van verzoeken om nadeelcompensatie en ook niet bekend is hoe vaak zich een en ander zich zal voordoen is besloten artikel 4:126 Awb op gevallen buiten de Omgevingswet onverkort te laten gelden. De vraag of de bijzondere keuzes die gemaakt zijn onder de Omgevingswet, zich lenen voor brede toepassing in de Awb laat zich nu nog niet beantwoorden. Op de vraag of in het overgangsrecht nog andere wetten dan die opgaan in de Omgevingswet worden opgenomen in het koninklijk besluit dat het overgangsrecht bepaalt, verwijs ik naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet waarin is uitgelegd dat sommige wetten niet volledig opgaan in de Omgevingswet.²⁹ De aanpassing van deze wetten aan titel 4.5 Awb is vanwege de samenhang met de invoering van de Omgevingswet in dat wetsvoorstel meegenomen. Zoals het zich nu laat aanzien moeten deze wetten bij eerdere inwerkingtreding van de Awb ook even hiervan uitgezonderd blijven. Over de start van de termijn genoemd in artikel V van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het Ministerie van Financiën geïnformeerd.

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 36.

5.3.5 Regeldruk

Naar aanleiding van het commentaar van het ATR is de regeldrukparagraaf uit de toelichting verbeterd en aangevuld. Daarbij zijn de meeste adviezen van het ATR overgenomen. Twee adviezen zijn niet overgenomen. Dit betreft ten eerste de voorzichtige suggestie van het ATR om te bezien of het «wellicht nog mogelijk is» om te komen tot een «nadere kwantificering van de verwachte voordelen van de coördinatieregeling in termen van tijd, geld en gebruikersgemak». De regeldrukeffecten van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling zijn echter al in 2014 in kaart gebracht in het SIRA-onderzoek. Met dit onderzoek is, zoals het ATR in zijn advies ook erkent, al voldaan aan de verplichting om de regeldrukeffecten in kaart te brengen. Verder is geprobeerd het advies uit te voeren om de regeldrukparagraaf aan te vullen met een inschatting van het verwachte gebruik van de coördinatieregeling, zowel vrijwillig als verplicht. Dit bleek echter niet haalbaar. Om een dergelijke inschatting te kunnen maken, zijn cijfers nodig over het huidige gebruik van de verschillende coördinatieregelingen in het omgevingsrecht. Het huidige gebruik van deze regelingen heeft namelijk voorspellende waarde voor het toekomstig gebruik van de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. Deze laatste regeling zal de bijzondere coördinatieregelingen in het omgevingsrecht immers vervangen. Gebleken is echter dat deze cijfers niet voorhanden zijn.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De nieuw voorgestelde coördinatieregeling zal gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet. Voor de overige onderdelen van dit wetsvoorstel geldt in beginsel hetzelfde, met dien verstande dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat deze onderdelen eerder in werking treden (zie artikel 5.3). De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien per 1 januari 2021.

In artikel 5.1 en 5.2 is overgangsrecht opgenomen in verband met de nieuw voorgestelde coördinatieregeling en het nieuw voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb. Voor een toelichting op dit overgangsrecht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

II ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1. WIJZIGING VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

Artikel 1

A

Afdeling 3.4A

Artikel 3:19

Het voorgestelde artikel 3:19 is inhoudelijk gelijk aan het huidige artikel 3:20, waarvan de reikwijdte voortvloeit uit het huidige artikel 3:19. Reikwijdte (huidige artikel 3:19) en inhoud (huidige artikel 3:20) worden via het voorgestelde artikel 3:19 samengevoegd tot één artikel in een aparte afdeling. 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. 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, p. 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.

Het voorgestelde artikel 3:19 wordt zoals gezegd ondergebracht in een aparte afdeling. Deze keuze houdt verband met het nieuw voorgestelde artikel 3:20, op grond waarvan de nieuwe afdeling 3.5 van toepassing is op besluiten ten aanzien waarvan dat is bepaald bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen. Zou artikel 3:19 in afdeling 3.5 worden geplaatst, dan zou dit tot de ongerijmde uitkomst leiden dat de wetgever of het bestuur kan bepalen voor welke besluiten de inspanningsverplichting van artikel 3:19 geldt. Artikel 3:19 is echter niet bedoeld als een facultatieve regeling, maar als een algemene verplichting voor bestuursorganen. Zekerheidshalve wordt opgemerkt dat er met het nieuwe artikel 3:19 inhoudelijk niets verandert. Zoals hiervoor al is uitgelegd, is het voorgestelde artikel 3:19 gelijk aan het huidige artikel 3:20 in combinatie met het huidige artikel 3:19 Awb. Om wetssystematische redenen worden beide bepalingen gebundeld en ondergebracht in een afzonderlijke afdeling 3.4A.

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. Nieuw is dat daarvoor de term «coördinatiebesluit» wordt geïntroduceerd. Anders dan de huidige coördinatieregeling, is de reikwijdte van de nieuw voorgestelde regeling niet begrensd tot bepaalde typen besluiten. 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. Dat de reikwijdte van de voorgestelde regeling niet is begrensd tot bepaalde typen besluiten, brengt met zich mee dat de regeling behalve op beschikkingen, ook kan worden toegepast op algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten van algemene strekking. Gedacht kan worden aan de gecoördineerde voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan en een op dat nieuwe plan gebaseerde omgevingsvergunning (zie artikel 16.8 Omgevingswet). Hierbij moet overigens worden bedacht dat niet-appellabele besluiten via de werking van het voorge-

stelde artikel 3:28 niet alsnog appellabel kunnen worden. Het verbrede toepassingsbereik van de regeling brengt verder met zich mee dat de regeling niet alleen op besluiten op aanvraag, maar ook op ambtshalve besluiten kan worden toegepast. Uiteraard is toepassing op een combinatie van beide ook mogelijk. Wel is het zo dat de bepalingen uit de regeling die specifiek zijn geschreven voor besluiten op aanvraag, logischerwijs geen toepassing kunnen vinden op ambtshalve besluiten. Het verbrede toepassingsbereik van de nieuw voorgestelde coördinatieregeling laat tot slot onverlet dat de regeling alleen van toepassing kan worden verklaard op besluiten die met elkaar samenhangen. Het doel van de regeling is immers het bevorderen van een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten (zie het voorgestelde artikel 3:22). Uiteraard kan de regeling niet worden gebruikt voor een ander doel, bijvoorbeeld het verkorten van de beroepsgang tegen een of meer van de te coördineren besluiten (zie artikel 3:3 Awb).

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 3:20, 3:21, derde lid, 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. Van het coördinerend bestuursorgaan wordt een actieve houding verwacht, zowel wat betreft het proces als wat betreft de inhoud (zie hierna de toelichting op artikel 3:22). Gelet daarop, is het van belang dat het aan te wijzen bestuursorgaan over voldoende relevante kennis, ervaring en capaciteit beschikt.

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 BZK bevoegd gezag is. Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 3:22 is dat niet meer een van de «betrokken» bestuursorganen behoeft 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 schadeschap. 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 coördinatierегeling 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. Het coördinerend bestuursorgaan kan een besluit uitzonderen van de gecoördineerde besluitvorming, indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van afdeling 3.5 op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten in betekenende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. 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.

De voorgestelde regeling is primair geschreven voor de situatie dat voor het verwezenlijken van een bepaald resultaat (bijvoorbeeld de realisatie van een project) besluiten van meerdere bestuursorganen nodig of vereist zijn. Het staat bestuursorganen niettemin vrij om de regeling te gebruiken voor de coördinatie van samenhangende besluiten van één bestuursorgaan. In dat geval bestaan er twee mogelijkheden. Om te beginnen kan het bevoegde bestuursorgaan in het wettelijk voorschrift of coördinatiebesluit zelf als coördinerend bestuursorgaan worden aangewezen. In dat geval zullen (onderdelen van) bepalingen uit de regeling die uitsluitend een rol kunnen spelen in de situatie dat besluiten van twee of meer bestuursorganen worden gecoördineerd, zoals artikel 3:22, tweede lid, 3:23, tweede lid en 3:26, eerste lid, logischerwijs geen toepassing kunnen vinden. Daarnaast is het mogelijk dat een ander bestuursorgaan dan het bevoegde bestuursorgaan als coördinerend bestuursorgaan wordt aangewezen. Indien de aanwijzing geschiedt in een coördinatiebesluit, moet dit andere bestuursorgaan daar op grond van het voorgestelde artikel 3:21, tweede lid, dan wel mee instemmen.

Artikel 3:22

Dit voorgestelde artikel 3:22 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 een doelmatige en 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. Deze inspanningsverplichting ziet niet alleen op het nemen van de benodigde besluiten, maar ook op het gevolg geven aan wettelijke verplichtingen, zoals wettelijke adviestaken.

Artikel 3:23

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 huidige artikel 3:24, tweede lid, 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 vierde lid van het huidige artikel 3:24 Awb.

Het vijfde lid is ontleend aan artikel 3.31, tweede lid, van de Wro 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 3:24

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 3:23, vijfde lid.

Het artikel laat onverlet de mogelijkheid om op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb de beslistermijn op te schorten.

Artikel 3:25

Op grond van het voorgestelde artikel 3:25, 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 (mondelinge) inspraak te laten zijn. In onderdeel c is geregeld dat zienswijzen bij het coördinerend bestuursorgaan 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 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. Daarbij geldt de termijn die geldt voor het besluit met de langste beslistermijn als buitengrens. 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.

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

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 3:26, 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.

De strekking van het tweede lid komt overeen met de strekking van het huidige artikel 3:26, tweede lid. Als voor geen van de besluiten normaliter de openbare voorbereidingsprocedure geldt, zijn de «gewone» regels over de voorbereiding van beschikkingen uit de Awb van toepassing. Deze moeten dan ook worden toegepast als het gaat om besluiten die van algemene strekking zijn; vandaar de mogelijkheid van «overeenkomstige» toepassing. Anders dan in het huidige artikel 3:26, tweede lid, is in het tweede lid van het voorgestelde artikel 3:25 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 (gezamenlijke gelegenheid zienswijzen naar voren te brengen, mededeling en kennisgeving van de betrokken besluiten, gecombineerde hoorzittingen e.d.) ook dan van toepassing zijn.

Artikel 3:26

Het voorgestelde artikel 3:26 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 3:24 en de in artikel 3:22, 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 3:27

Dit artikel komt grotendeels overeen met het huidige artikel 3:28 Awb. Nieuw is het tweede lid, dat het coördinerend bestuursorgaan een inspanningsverplichting oplegt om alle bestreden besluiten gezamenlijk voorwerp te laten zijn van het recht te worden gehoord. Dit betekent dat in voorkomende gevallen in beginsel alle bestreden besluiten gezamenlijk en gelijktijdig op een eventuele hoorzitting aan de orde moeten komen. De bepaling vormt de pendant van de inspanningsverplichting van het coördinerend bestuursorgaan om in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure alle ontwerpbesluiten gezamenlijk voorwerp van (mondelijke) inspraak te laten zijn (voorgesteld artikel 3:25, eerste lid, onderdeel b). Verder wordt in het derde lid 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 3:26 opgenomen, zoals hierboven toegelicht. Dit stelt het coördinerend bestuursorgaan in staat zijn coördinerende taak optimaal uit te voeren.

Artikel 3:28

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

Uit de zinsnede «besluiten die zijn voorbereid met toepassing van deze afdeling» kan worden afgeleid dat dit artikel niet van toepassing is op besluiten die ingevolge artikel 3:21, derde lid, bewust buiten de coördinatie blijven. De bepaling is daarentegen wel van toepassing op besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 hadden moeten worden voorbereid, maar waarbij dat per abuis niet is gebeurd. Op dit punt wordt de praktijk van de Wro en de daarop gebaseerde jurisprudentie gecontinueerd (zie ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146).

Uit het feit dat de afzonderlijke besluiten waarop artikel 3:28 van toepassing is voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter worden aangemerkt als één besluit, kan niet worden afgeleid dat regels die voor het ene besluit gelden, automatisch ook voor het andere besluit komen te gelden. Het wettelijk kader voor de gebundelde besluiten blijft met andere woorden ongewijzigd. Zo kunnen besluiten waarvoor de mogelijkheid van pro-forma beroep niet via artikel 1.6 van de Crisis- en herstelwet is uitgesloten, niet via dit artikel toch onder deze uitzondering komen te vallen, wanneer zij gecoördineerd worden voorbereid met een besluit dat wél is uitgezonderd van de mogelijkheid van pro-forma beroep. Evenmin heeft artikel 3:28 tot gevolg dat besluiten die niet appellabel zijn, toch appellabel worden wanneer zij gecoördineerd worden voorbereid met een besluit waartegen wel beroep kan worden ingesteld. Met het voorgestelde artikel is oftewel geen uitzondering beoogd op de artikelen 8:3, 8:4 en 8:5 Awb en andere wettelijke voorschriften die het beroepsrecht beperken.

Artikel 3:29

Dit artikel is deels ontleend aan het huidige artikel 3:29 Awb en deels aan artikel 26 van de Tracéwet en de artikelen 8.2 en 8.3 van de Wro. 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

Wijziging artikel 5:20

Het nieuw voorgestelde derde lid maakt het mogelijk om handhavend op te treden, indien niet wordt voldaan aan een vordering tot medewerking op grond van het eerste lid. Ingevolge titel 5.2 Awb beschikken toezichthouders over verschillende toezichtsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16) en inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17). Tegenover deze toezichtsbevoegdheden staat de plicht van degenen jegens wie deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend om een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (art. 5:20, eerste lid). Het toe te voegen derde lid scheidt een algemene bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij overtreding van deze medewerkingsplicht. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al aan bod is gekomen, bieden veel bijzondere wetten het bestuur tegenwoordig de mogelijkheid om een overtreding van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 bestuursrechtelijk te handhaven. Met de toevoeging van het voorgestelde derde lid kunnen deze bevoegdheden voor een belangrijk deel komen te vervallen (zie hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel). De voorgestelde bestuursdwangbevoegdheid wordt in handen gelegd van het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Hiermee wordt beoogd een zekere scheiding aan te brengen tussen de toezichthouders en degenen die een sanctie kunnen opleggen naar aanleiding van een jegens een toezichthouder gepleegde overtreding van de medewerkingsplicht. Het ingevolge het derde lid bevoegde bestuursorgaan kan in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32, eerste lid). De voorgestelde bepaling staat er niet aan in de weg dat de bijzondere wetgever, in aanvulling op het derde lid, overtreding van de medewerkingsplicht sanctioneert met een bestuurlijke boete. Met betrekking tot de in het derde lid besloten liggende mogelijkheid van afgedwongen verkrijging van inlichtingen moet het volgende worden opgemerkt. De verplichting om een toezichthouder desgevraagd bepaalde inlichtingen te verschaffen kan onder omstandigheden spanning opleveren met het uit artikel 6 EVRM voortvloeiende verbod op gedwongen zelfincriminatie of nemo-teneturbeginsel. Dit (van oorsprong strafrechtelijke) beginsel wordt algemeen opgevat als het beginsel dat verdachten niet aan hun eigen veroordeling hoeven mee te werken. Vaak wordt het beginsel in één adem genoemd met het zwijgrecht (vgl. EHRM 17 december 1996, *Saunders t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:NL:XX:1996:ZB6862, r.o. 68). Het nemo-teneturbeginsel is ook relevant voor de bestuursrechtelijke handhaving, aangezien door een toezichthouder onder dwang verkregen bewijsmateriaal in een later stadium kan worden gebruikt voor de oplegging van een bestuurlijke boete (een bestraffende sanctie) of een strafrechtelijke sanctie. Het nemo-teneturbeginsel komt in beeld zodra er sprake is van een «criminal charge» (strafvervolging). Hiervan is volgens vaste jurisprudentie van het EHRM sprake vanaf het moment waarop vanwege de Staat jegens de betrokkene een handeling is verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting heeft kunnen ontleenen dat de bevoegde autoriteiten een strafvervolging tegen hem zullen instellen (vgl. EHRM 9 november 2018, *Beuze t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:1109JUD007140910, r.o. 119). Zoals bekend kan een «criminal charge» in de autonome uitleg die het EHRM aan dit begrip geeft ook zien op (de procedure tot) de

oplegging van een bestuurlijke boete of andere bestraffende sanctie (EHRM 21 februari 1984, *Oztürk t. Duitsland*, ECLI:NL:XX:1984:AC9954). Voorop gesteld moet worden dat het nemo-teneturbeginsel zich niet verzet tegen elke gedwongen verkrijging van bewijsmateriaal. In de al eerder aangehaalde zaak *Saunders* heeft het EHRM overwogen dat het nemo-teneturbeginsel zich niet uitstrekt tot het gebruik in strafzaken van bewijsmateriaal dat weliswaar onder dwang is verkregen, maar bestaat onafhankelijk van de wil van de verdachte (r.o. 69):

«The right not to incriminate oneself is primarily concerned (...) with respecting the will of an accused person to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing».

Uit latere rechtspraak van het EHRM blijkt niet dat het van dit uitgangspunt is teruggekomen. In recente jurisprudentie van de bestuursrechter is uitgemaakt dat dit meebrengt dat de verkrijging van materiaal dat onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat (hierna: wilsafhankelijk bewijsmateriaal) langs de weg van een ingevolge artikel 5:16 Awb gedane inlichtingenvordering geen schending van artikel 6 EVRM oplevert, ook niet als de medewerking aan die inlichtingenvordering wordt afgedwongen via een last onder dwangsom (CBB 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:3, r.o. 6.3). Met deze overweging sluit het CBB zich aan bij eerdere jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3640, HR 8 augustus 2014, ECLI:NL:HR:2014:2144, HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1141).

Met betrekking tot de omgang met bewijsmateriaal waarvan het bestaan afhankelijk is van de wil van de verstrekker, zoals een mondelinge of schriftelijke verklaring (hierna: wilsafhankelijk materiaal), is het nemo-teneturbeginsel wél van belang. Vooropgesteld moet worden dat het beginsel zich niet verzet tegen de afgedwongen verkrijging van bewijsmateriaal voor niet-bestrafende doeleinden, zoals bijvoorbeeld toezichtsdoeleinden (vgl. EHRM 10 september 2002, *Allen t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:NL:XX:2002:BI9566 en EHRM 21 april 2009, *Martinen t. Finland*, ECLI:NL:XX:2009:BJ3599). In dat geval is er immers (nog) geen sprake van een «criminal charge».

Wilsafhankelijk materiaal dat is verkregen voor toezichtsdoeleinden kan in een later stadium echter worden (her)gebruikt voor bestraffende doeleinden. In de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van het CBB en de Hoge Raad is daarom uitgemaakt dat indien niet kan worden uitgesloten dat het materiaal tevens in verband met een «criminal charge» tegen de verstrekker zal worden gebruikt (vgl. EHRM 3 mei 2001, *J.B. t. Zwitserland*, ECLI:NL:XX:2001:AL1323), het bestuur of de toezichthouder zullen moeten waarborgen dat de verstrekker van het wilsafhankelijk materiaal zijn recht om niet mee te werken aan zelfincriminatie effectief kan uitoefenen. Of de mogelijkheid van een latere «criminal charge» op het moment van de inlichtingenvordering niet kan worden uitgesloten, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. In de optiek van de regering zullen deze omstandigheden er op moeten duiden dat er tenminste sprake is van een (begin van een) vermoeden van een strafbaar of beboetbaar feit, waarbij de mogelijkheid van een punitief vervolgtraject door het bestuur of de toezichthouder niet kan worden uitgesloten (vgl. CBB 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:3, r.o. 1.2 en 1.3). De aard en omvang van het bestuursrechtelijk geschil kunnen daarbij belangrijke aanwijzingen

opleveren voor het antwoord op de vraag of een punitief vervolgtraject in het verschieft ligt.³⁰

Voor de toepassing van het voorgestelde artikel 5:20, derde lid, betekent dit dat bij een dergelijke vordering, voor zover het wilsafhankelijk materiaal betreft, het bestuur ten laatste bij de last onder bestuursdwang of dwangsom die strekt tot naleving van de vordering, dient duidelijk te maken dat het verstrekte materiaal uitsluitend wordt gebruikt ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en niet (mede) voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgning (CBB 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:3, r.o. 6.8). Indien het verstrekte materiaal desondanks mede worden gebruikt voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of bestraffing, dan komt het oordeel welk gevolg moet worden verbonden aan deze schending van deze door het bestuur gestelde restrictie, toe aan de rechter die over de beboeting of bestraffing beslist.

Overigens moet bedacht worden dat het onderscheid tussen wilsonafhankelijk en wilsafhankelijk materiaal in de praktijk niet altijd eenvoudig te maken is.³¹ Dit blijkt onder andere uit de hiervoor aangehaalde zaak *J.B. t. Zwitserland*. In deze zaak, die ging over de gedwongen uitlevering van documenten (op het eerste gezicht wilsonafhankelijk materiaal) door een verdachte van belastingontwijking, kwam het EHRM niettemin tot de conclusie dat artikel 6 EVRM was geschonden. Hierbij speelde een rol dat de Zwitserse autoriteiten hadden geprobeerd de betrokkene te dwingen niet nader gespecificeerde documenten over te leggen waaruit zijn belastbaar inkomen bleek. Vanwege de open vraagstelling van deze gegevensvordering lag het uitleveren van de gevraagde documenten dicht tegen het afleggen van een (belastende) verklaring aan. Bestuursorganen moeten er al met al bedacht op zijn dat ook documenten onder bepaalde omstandigheden (zoals onzekerheid over het bestaan van de documenten of de open vraagstelling die bij de gegevensvordering wordt gehanteerd) als wilsafhankelijk materiaal moeten worden aangemerkt, zodat het gebruik van dat materiaal in een strafzaak of bij oplegging van een bestuurlijke boete een schending van het nemo-teneturbeginsel oplevert.³² Het nemo-teneturbeginsel staat het gebruik van dat materiaal voor andere dan bestraffende doeleinden uiteraard niet in de weg. Met betrekking tot wilsafhankelijk bewijsmateriaal kan de verdachte zich tot slot ook beroepen op artikel 5:10a Awb. Dit artikel vormt een codificatie van het zwijgrecht en de daarmee samenhangende cautieplicht. Voor het (hoger) beroep tegen een bestuurlijke boete zijn het zwijgrecht en de cautieplicht gecodificeerd in artikel 8:28a Awb.

Op grond van artikel 5:10a, eerste lid, komt het zwijgrecht toe aan degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Met de gekozen formulering is beoogd aan te knopen bij het begrip «verhoor», dat ook in het strafrecht en fiscale recht als ijkpunt wordt gehanteerd voor het zwijgrecht. Het begrip «verhoor» is niet beperkt tot mondeling verhoor, maar kan onder omstandigheden ook zien op een schriftelijke ondervraging (Kamerstukken II 2005/06, 29 702, nr. 7, p. 41). Op grond van artikel 5:10a, tweede lid, dient de betrokkene voor het verhoor te worden medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden (cautieplicht). Het zwijgrecht en de cautieplicht gelden ook bij het (hoger) beroep tegen een bestuurlijke boete (artikel 8:28a en 8:108). In een richtinggevende uitspraak heeft de ABRvS overwogen dat de cautieplicht bestaat wanneer naar objectieve maatstaven door een redelijk

³⁰ Vgl. A. Zeeman & A.A. Feenstra, «Spreken is zilver, zwijgen is goud: een inlichtingenverplichting zonder waarborg fout?», *TBS&H* 2014, p. 51.

³¹ Vgl. D.A.G. van Toor, «Het nemo-teneturbeginsel. Rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Raad vergeleken», *TBS&H* 2016, p. 28–43; Zeeman & Feenstra 2014, p. 47–58.

³² L. Stevens, «Een beschouwing van de koers van het EHRM naar aanleiding van het Jalloh-arrest», *DD* 2007/54.

waarnemer kan worden vastgesteld dat de betrokkene wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie (ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2115). Blijft in een zodanig geval de cautie ten onrechte achterwege, dan kan de verklaring van de betrokkene in de regel niet worden gebruikt als bewijs voor de feiten die aan de sanctie ten grondslag zijn gelegd. In deze uitspraak overweegt de Afdeling voorts dat evenmin voor zodanig bewijs kan worden gebruikt de verklaring die de betrokkene onder dwang heeft afgelegd. Dit is volgens de Afdeling bijvoorbeeld het geval als de betrokken op grond van artikel 5:20, eerste lid, gehouden was een verklaring af te leggen. De Afdeling sluit hiermee aan bij het (hiervoor al genoemde) arrest van de Hoge Raad van 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3640, de rechtsoverwegingen 3.7 en 3.8.

Het nieuw voorgestelde vierde lid heeft de volgende achtergrond. Als hoofdregel staat tegen een besluit beroep open bij de rechtbanken volgens de regels over relatieve competentie van artikel 8:7, eerste en tweede lid, Awb, en hoger beroep bij de ABRvS. Afwijkingen van die rechtsgang zijn geregeld in bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb. Zo staat tegen besluiten op grond van de Mededingingswet beroep open bij de rechtbank Rotterdam (zie artikel 7 van bijlage 2 Awb) en staat hoger beroep open bij het CBB (zie artikel 11 van bijlage 2 Awb). Het voorgestelde vierde lid van artikel 5:20 regelt dat die afwijkende rechtsgang ook geldt voor het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, als de gevorderde medewerking strekt ter handhaving van (in dit voorbeeld) het bepaalde bij of krachtens de Mededingingswet. Het vierde lid is nodig omdat het besluit tot oplegging van de last onder bestuursdwang wordt genomen op grond van de Awb en niet op grond van de Mededingingswet. Daarmee voorkomt het vierde lid ook dat de huidige rechtsgang wijzigt in die gevallen waarin de bestuursdwangbevoegdheid ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, Awb nu nog is opgenomen in de bijzondere wet en waarin voor besluiten op grond van die wet een afwijkende rechtsgang geldt ingevolge bijlage 2 Awb.

Het vierde lid ziet alleen op de rechterlijke fase van de rechtsbescherming en niet op de bezwaarfase. Het ligt niet in de rede om, in de gevallen waarop het vierde lid ziet, voor de last onder bestuursdwang op grond van het derde lid de bezwaarfase uit te sluiten.

Daarnaast regelt het vierde lid dat als voor het instellen van beroep tegen een besluit op grond van een wet of andere regeling het lage tarief voor het griffierecht geldt (de wet of andere regeling wordt dan genoemd in bijlage 3 Awb, de Regeling verlaagd griffierecht; zie het eerste lid, onder a, van de artikelen 8:41 en 8:109), dat tarief ook geldt voor de last onder bestuursdwang op grond van artikel 5:20, derde lid, Awb.

Het begrip «regeling» in het vierde lid is bedoeld als overkoepelende term. Met dit begrip wordt om te beginnen bedoeld op algemeen verbindende voorschriften zoals wetten in formele zin, AMvB's en ministeriële regelingen. Daarnaast wordt bedoeld op richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie.

In diverse bijzondere wetten is geregeld dat artikel 5:20 van overeenkomstige toepassing is op personen, belast met andere dan toezichthoudende taken. Zo bepaalt artikel 59 van de Kernenergiewet bijvoorbeeld dat artikel 5:20 van overeenkomstige toepassing is op ambtenaren, belast met het meten van doses ioniserende straling en het bepalen van radioactieve besmetting. In hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel is voor die wetten geregeld in welke gevallen het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 5:20 van overeenkomstige toepassing is. Het is niet nodig om in die gevallen ook het nieuw voorgestelde vierde lid van artikel 5:20 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Immers, besluiten die zijn

gebaseerd op een dergelijke overeenkomstige toepassing, zijn besluiten genomen op basis van een bijzondere wet. Deze besluiten zijn dus ook zonder dat vierde lid reeds besluiten, genomen op grond van een regeling die is opgenomen in de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of de Regeling verlaagd griffieged.

D

Wijziging artikel 5:32

Deze bepaling heeft dezelfde strekking als het voorgestelde artikel 5:20, vierde lid (onderdeel C), namelijk om voor de rechtsgang aan te sluiten bij de rechtsgang tegen besluiten die worden genomen op grond van de bijzondere wet. De bijzondere wet kent de bevoegdheid toe om een last onder bestuursdwang op te leggen, maar betoogd kan worden dat de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen, haar grondslag niet vindt in de bijzondere wet, maar in artikel 5:32 Awb. Om die reden is voor een aantal wetten in bijlage 2 (zie de artikelen 2 en 4) geregeld dat tegen een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens zo'n wet, de afwijkende rechtsgang openstaat die ook openstaat tegen besluiten op grond van zo'n wet. Dat is echter ook de gangbare wetsuitleg die gevolgd wordt als een dergelijke vermelding in bijlage 2 ontbreekt. De voorgestelde wijziging van artikel 5:32 codificeert die uitleg en maakt vermelding van dat artikel in bijlage 2 overbodig (zie hierna, onderdeel F).

E

Wijziging artikel 8:4

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 vantoepassingsverklaringbesluit 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 3:25, eerste lid, onderdeel h). Hierdoor wordt voorkomen dat louter procedurele beslissingen voorwerp worden van bezwaar en beroep.

F

In verband met de wijzigingen voorgesteld in onderdeel C en D kan in de artikelen 2 en 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak de zinsnede met betrekking tot de Awb komen te vervallen.

HOOFDSTUK 2. WIJZIGING VAN DE OMGEVINGSWET EN ENKELE BEPALINGEN VAN BIJZONDERE WETTEN

Artikel 2.1

A

In artikel 16.7 van de Omgevingswet wordt bepaald dat de nieuwe coördinatieregeling van de Awb van toepassing is op de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet is bepaald. Dat brengt mee dat voor de besluiten ter uitvoering van de hoofdinfrastructurele projecten en de primaire waterkeringen die zijn aangewezen in artikel 5.46 van de Omgevingswet de coördinatieregeling op grond van de wet van toepassing is. Voor andere projecten kan het bevoegd gezag voor het project bepalen dat de coördinatieregeling wordt toegepast op besluiten ter uitvoering van het project. De regeling in artikel 5.45 van de Omgevingswet geldt niet alleen voor projectbesluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet, maar ook voor de projectbesluiten die worden genomen op grond van de Elektriciteitswet, de Gaswet en de Mijnbouwwet, waarvoor in de voorgenomen Invoeringswet een regeling is opgenomen. In artikel 5.45, derde lid, van de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit als coördinerend bestuursorgaan optreedt. Dat betekent dat als het bevoegd gezag voor het projectbesluit bepaalt dat de coördinatieregeling zal worden toegepast, geen coördinerend bestuursorgaan hoeft te worden aangewezen. Indien de coördinatieregeling van toepassing is verklaard op besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, is het voor het welslagen van de coördinatie uiteraard van belang dat deze besluiten de uitvoering van het projectbesluit niet belemmeren.

Indien hiervan onverhoopt toch sprake is, kan het coördinerend bestuursorgaan op grond van het voorgestelde artikel 5.45a in het uiterste geval in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit.

Indeplaatstreding houdt in dat het coördinerend bestuursorgaan zelf een besluit neemt, indien het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan daarbij in gebreke blijft. De voorgestelde regeling is ontleend aan de Wro (artikel 3.34 en 3.36) en de Tracéwet (artikel 20, zesde en zevende lid). Indeplaatstreding wordt in drie situaties mogelijk gemaakt. In de eerste situatie heeft het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan in het geheel geen besluit genomen. In de tweede situatie heeft het bestuursorgaan niet tijdig een besluit genomen. In de derde situatie heeft het bestuursorgaan wel een besluit genomen, maar belemmert dit besluit de goede uitvoering van het projectbesluit, ter uitvoering waarvan het is genomen.

De ervaringen uit het omgevingsrecht hebben geleerd dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding van pas kan komen bij de coördinatie van samenhangende besluiten die zijn vereist voor omvangrijke ruimtelijke projecten zoals de aanleg van een snelweg, windmolenpark of elektriciteitscentrale. Het provinciale of nationale belang dat met dergelijke projecten wordt gediend vergt dat het coördinerend bestuursorgaan kan ingrijpen als door het in gebreke blijven van een van de betrokken bestuursorganen de voortgang van het project of zelfs de afronding daarvan in gevaar dreigt te komen. De bevoegdheid tot indeplaatstreding wordt om die reden alleen toegekend aan provincies en het Rijk.

Indeplaatstreding vormt een *ultimum remedium*. 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, om tot een andere, minder ingrijpende oplossing te kunnen komen. Anders dan in de Wro en de

Tracéwet is dit hier niet uitdrukkelijk bepaald. Dergelijk overleg is vaste praktijk in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen en vloeit voort uit het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel. Dit sluit ook aan bij de lijn die in de Omgevingswet is gekozen om geen overlegverplichtingen te regelen en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de regels in de Awb. Van belang is verder dat het coördinerend bestuursorgaan bij het nemen van het besluit gebonden blijft aan het voor dat besluit geldende toetsingskader.

Indeplaatstreding strekt zich ook uit tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep (vgl. ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1700). Door de indeplaatstreding treden geen wijzigingen op ten aanzien van 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.

B en C

De verwijzingen naar bepalingen in de nieuwe coördinatieregeling in de Awb in de artikelen 16.7, derde lid, en 16.8, tweede lid, van de Omgevingswet zijn in overeenstemming gebracht met de in artikel I van dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe artikelen van de Awb.

D

Op grond van de coördinatieregeling in de Awb kan de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan worden gecoördineerd met de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een of meer activiteiten. Daardoor kunnen de besluiten die nodig zijn om een project te verwezenlijken, gelijktijdig of kort na elkaar worden genomen. In de praktijk bestaat behoefte aan deze mogelijkheid, omdat met gelijktijdige of nagenoeg gelijktijdige besluitvorming de initiatiefnemer over alle noodzakelijke toestemmingen beschikt om een project te verwezenlijken en tegelijkertijd het project in een omgevingsplan wordt vastgelegd. Gedacht kan worden aan de bouw van een appartementengebouw waarvoor naast een wijziging van het omgevingsplan, ook een omgevingsvergunning nodig is voor het bouwen van het gebouw, het kappen van een bomen en het maken van een uitweg. Deze bepaling bewerkstelligt dat voor beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit die in strijd is met een omgevingsplan waarvan de voorbereiding wordt gecoördineerd met de voorbereiding van een wijziging van dat omgevingsplan, als beoordelingskader het gewijzigde omgevingsplan geldt en niet dus het op het moment van het nemen van de beslissing op de aanvraag geldende omgevingsplan. Dit is uiteraard van belang als voor het verwezenlijken van het project een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig is waarvoor juist met het oog op de verwezenlijking beoordelingsregels in het gewijzigde omgevingsplan zijn opgenomen. Daarnaast kan dit bijvoorbeeld ook aan de orde zijn als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een milieubelastende activiteit nodig is, omdat in de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor die activiteiten het omgevingsplan ook een rol speelt.

E

Het voorgestelde artikel 18.4a van de Omgevingswet komt overeen met artikel 5.18 Wabo. Zoals al is opgemerkt in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting, maakt het artikel het mogelijk om een herstelsanctie (een last onder bestuursdwang of een last onder

dwangsom) ook te laten gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie de last wordt opgelegd. Ten opzichte van artikel 5.18 Wabo zijn enige redactionele wijzigingen aangebracht met het oog op de inpassing in de Omgevingswet en een betere aansluiting bij de bepalingen in hoofdstuk 5 van de Awb.

De tweede zin van artikel 18.4a regelt dat als het bevoegd gezag heeft bepaald dat het besluit ook geldt voor de rechtsopvolgers, het besluit tegen de rechtsopvolgers ten uitvoer kan worden gelegd en de kosten van die tenuitvoerlegging of een verbeurde dwangsom bij die rechtsopvolgers kunnen worden ingevorderd. De clausulering «tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen naar het oordeel van dat bestuursorgaan verzetten» zoals die in artikel 5.18 Wabo in de tweede zin is opgenomen, is daarbij niet overgenomen. Deze clausulering is overbodig omdat die al volgt uit de aard van de bevoegdheden waar het hier om gaat. Hiermee is dus geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel 2.2

Artikel 2.3

Artikel 2.4

In diverse bepalingen van bijzondere wetten wordt verwezen naar handhabingsbepalingen van de Wabo, waaronder naar artikel 5.18 Wabo. In enkele van deze bepalingen wordt die verwijzing in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet gewijzigd in een verwijzing naar de daarvoor in de plaats komende bepalingen van de Omgevingswet, omdat de Wabo bij dat wetsvoorstel wordt ingetrokken. Het gaat om de artikelen 2.13, 2.34 en 2.45 van de Invoeringswet Omgevingswet waarin respectievelijk de in de artikelen 83a van de Kernenergiewet, 28 van de Wet bescherming Antarctica en 18.1a van de Wet milieubeheer worden gewijzigd. Nu op grond van dit wetsvoorstel een nieuw artikel 18.4a in de Omgevingswet wordt ingevoegd, moet in de artikelen van deze drie bijzondere wetten ook een verwijzing naar die bepaling worden opgenomen ter vervanging van de huidige verwijzing naar artikel 5.18 Wabo. Daarin voorziet dit artikel. Voor andere bijzondere wetten die artikelen bevatten waarin een verwijzing naar artikel 5.18 Wabo is opgenomen (Wet ruimtelijke ordening, de Ontgrondingenwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging en een deel van de Wet milieubeheer), geldt dat geen wijziging nodig is, omdat de betrokken wetten zullen worden ingetrokken in het kader van de stelselherziening omgevingsrecht.

HOOFDSTUK 3. AANPASSING VAN BIJZONDERE NADEELCOMPENSATIEREGELINGEN AAN TITEL 4.5 VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

Artikel 3.1

In het huidige artikel 49e van de Kernenergiewet is de mogelijkheid van nadeelcompensatie bij bestuurlijke maatregelen onder deze wet omschreven. Ook worden procedurele voorschriften gegeven. De algemeen geformuleerde grondslag voor nadeelcompensatie en voorschriften voor toekenning kunnen vervallen, omdat titel 4.5 Awb hierin voorziet.

Artikel 49e bevat daarnaast nog enkele bijzondere bepalingen, die in aanvulling op titel 4.5 Awb kunnen blijven bestaan. Zo wordt voor de diverse soorten maatregelen bepaald welk orgaan bevoegd is tot het stellen van nadere regels voor toekenning van een vergoeding ingeval de vaststelling van de schade onredelijk lang zou duren of onevenredig kostbaar zou zijn voor de belanghebbende. Ook de hierbij geformuleerde voorwaarde dat van dergelijke toekenning alleen sprake kan zijn onder de voorwaarde dat de belanghebbende voor het toegekende bedrag de

rechten die hij ter zake van de door hem geleden schade tegenover derden heeft, overdraagt aan het bestuursorgaan dat de vergoeding toekent, blijft bestaan.

Artikel 3.2

Artikel 4 van de Plantenziektenwet kan vervallen. Dit betreft volledig nadeelcompensatie en wordt voortaan ingevuld door titel 4.5 Awb.

Artikel 3.3

Artikel 18.9, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet kan vervallen. Dit betreft volledig nadeelcompensatie en wordt voortaan ingevuld door titel 4.5 Awb.

Artikel 3.4

A

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50) voor besluiten of andere handelingen van de Belastingdienst met enig uitstel in verhouding tot andere bestuursorganen in werking zou treden. In het voorziene inwerkingtredingstraject voor de Belastingdienst, dat is geregeld in het huidige artikel V van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, was aangenomen dat toepassing van de titels 4.5 (nadeelcompensatie) en 8.4 (schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) van de Awb bij de uitvoering van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 voor de Belastingdienst een haalbare eerste stap zou zijn. Als vervolgens niet binnen drie jaren na het tijdstip van de algemene inwerkingtreding van artikel 4:126 Awb een wetsvoorstel zou zijn ingediend dat in een aanvullend of afwijkend regime voor de Belastingdienst voorziet, zouden titel 4.5 en titel 8.4 op alle handelingen van de Belastingdienst van toepassing zijn.

Dit zou voor de Belastingdienst, uitgaande van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2021, neerkomen op het vanaf die datum van toepassing zijn van de titels 4.5 en 8.4 Awb op het onderwerp vennootschapsbelasting en op de rest van de handelingen en besluiten van de Belastingdienst vanaf 1 januari 2024. Voor alle andere bestuursorganen is titel 8.4 Awb al in 2013 in werking getreden en geldt titel 4.5 Awb met de voorziene inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2021 onverkort.

Bij de Belastingdienst is echter, zoals reeds eerder gemeld aan de Tweede Kamer, sprake van een stapeling van ICT-werkzaamheden. Daarbovenop is er bij de vennootschapsbelasting (Vpb) een stapeling van werkzaamheden ontstaan als gevolg van de implementatie van een reeks (Europese) voorstellen (o.a. ATAD1, ATAD2, fiscale eenheid, internationale fiscale informatie-uitwisseling DAC's), die een zeer groot beroep doet op de beschikbare uitvoerings- en handavingscapaciteit. De Vpb is een massaal proces (800.000 aangiften per jaar) met een groot financieel belang (25 miljard belastingopbrengst). De effecten van de introductie van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten per 1 januari 2021 worden zodoende door de Belastingdienst in dit stadium als te belastend en te risicovol gezien met het oog op de continuïteit van dit massale proces.

Daarom wordt met deze wijziging de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten – dus de invoering van de titels 4.5 en 8.4 Awb – voor de Belastingdienst verder uitgesteld. Genoemde wetgeving treedt als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel V voor de Belastingdienst voor het onderwerp vennootschapsbelasting niet eerder dan in 2023 in werking en voor de overige handelingen en bevoegdheden van de Belastingdienst op zijn vroegst in 2026. Indien de situatie bij de Belastingdienst op genoemde tijdstippen daar aanleiding toe geeft, voorziet de regeling erin dat inwerkingtreding van de titels 4.5 en 8.4 Awb voor besluiten en andere handelingen van de Belastingdienst opnieuw kan worden heroverwogen voor respectievelijk de Vpb en de overige handelingen van de Belastingdienst. Wat betreft de Vpb zal dit geschieden aan de hand van een evaluatie van de specifieke situatie bij het onderwerp Vpb en wat betreft de overige handelingen van de Belastingdienst, na inwerkingtreding van beide genoemde titels voor de Vpb, op basis van de ervaringen met die titels voor de Vpb. Laatstgenoemde ervaringen kunnen er ook toe leiden dat de situatie met betrekking tot de Vpb wordt heroverwogen.

B

Bij de totstandkoming van de Wns is voorzien dat een gefaseerde inwerkingtreding van de regeling voor nadeelcompensatie nodig zou kunnen zijn. Daarom wordt in de Wns de mogelijkheid geboden om bestaande regelingen voor nadeelcompensatie voor enige tijd te laten voortbestaan. Inmiddels is de Wns al een aantal jaar oud en is duidelijk geworden dat er vooral behoefte is aan een inwerkingtreding van de Wns op een manier die rekening houdt met de komst van de Omgevingswet, waarin talrijke wetten die voorschriften over nadeelcompensatie bevatten opgaan.

Er bestaat gezien het tijdsverloop sinds de totstandkoming van de Wns geen aanleiding meer om gebruik te maken van een mogelijkheid om beleidsregels over nadeelcompensatie die niet in overeenstemming zijn met titel 4.5 Awb te laten voortbestaan, aangezien bestuursorganen zich reeds lange tijd hebben kunnen voorbereiden op deze titel.

In artikel 3.4 van dit voorstel wordt de inwerkingtredingsbepaling van de Wns daarom zo aangepast dat het mogelijk wordt om bij koninklijk besluit specifiek te bepalen voor welke wetten titel 4.5 nog niet in werking treedt en voor welke handelingen en besluiten van bestuursorganen dus nog geen nadeelcompensatie onder de algemene regeling kan worden verzocht. De wetten die in dat koninklijk besluit zullen worden vermeld, zijn in ieder geval de wetten die (zullen) opgaan in de Omgevingswet.

HOOFDSTUK 4. WIJZIGINGEN IN VERBAND MET DE AANPASSING VAN ARTIKEL 5:20 AWB

In dit hoofdstuk worden diverse wetten aangepast in verband met de invoering van artikel 5:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende categorieën.

1. Ten eerste geldt dat voor zover een bepaling in een bijzondere wet een bestuursdwangbevoegdheid ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, Awb creëert, deze bepaling kan komen te vervallen. Deze bevoegdheid kan zijn opgenomen in een zelfstandig artikel of artikellid, maar kan ook deel uitmaken van een opsomming van een aantal bepalingen die met een last onder dwangsom kunnen worden gehandhaafd. De invoering van artikel 5:20, derde lid, Awb is immers bedoeld om dergelijke bepalingen overbodig te maken door een algemene grondslag in de Awb op te nemen. Waar een dergelijke bevoegdheid tot handhaving

van artikel 5:20, eerste lid, Awb thans is geattribueerd aan een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame toezichthouder, vervalt deze eveneens en gaat deze bevoegdheid met het nieuwe artikel 5:20, derde lid, Awb over op dat bestuursorgaan. Hiervoor is gekozen met het oog op de harmoniserende functie van de Awb en het bij de derde tranche van de Awb gehanteerde uitgangspunt dat bevoegdheden in beginsel niet worden geattribueerd aan ondergeschikten.³³ Het bestuursorgaan kan die bevoegdheid altijd mandateren aan de toezichthouder. Daarmee worden tevens vormfouten voorkomen in het geval een toezichthouder in het ene wettelijk stelsel is gemandateerd en in het andere is geattribueerd. Waar in diverse wetten van het Ministerie van Financiën het begrip «toezichthouder» is gedefinieerd als de Autoriteit financiële markten, de Nederlandsche Bank of beiden is de bevoegdheid wel geattribueerd aan deze toezichthouder, omdat het in die gevallen geen aan een bestuursorgaan ondergeschikte toezichthouder betreft, maar een met toezicht belast zelfstandig bestuursorgaan.

2. In een aantal bepalingen is artikel 5:20 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Een dergelijke vantoepassingverklaring is na de toevoeging van artikel 5:20, derde lid, Awb niet erg precies. Een volledige toepassing is niet altijd zinvol, soms zelfs ongewenst. Daarnaast is ongewenst als een bevoegdheid tot het opleggen van een last blijkt uit een algemene verwijzing.
 - a. Waar artikel 5:20 Awb van toepassing is verklaard voor opsporingsambtenaren, wordt deze vantoepassingverklaring beperkt tot het eerste en tweede lid. Buitengewone opsporingsambtenaren zouden anders wel over erg zware dwangmiddelen komen te beschikken. Hetzelfde geldt voor de overeenkomstige toepassing van artikel 5:20 in het interbestuurlijk toezicht van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het opleggen van dwangsommen aan andere bestuursorganen past niet bij de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht is vorm gegeven.³⁴
 - b. Waar artikel 5:20 Awb van toepassing is verklaard voor andere onderzoeksbevoegdheden, bijvoorbeeld het onderzoek naar de aanwezigheid van ziekten of dierziekten, wordt expliciet artikel 5:20, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard en is aangegeven welk bestuursorgaan de bevoegdheid heeft.
3. In andere verwijzingen naar artikel 5:20 Awb wordt aangegeven op welk lid van artikel 5:20 Awb de verwijzing betrekking heeft. Als de verwijzing betrekking heeft op de verplichting van het eerste lid, blijft de verwijzing tot het eerste lid beperkt. Als de verwijzing naar het huidige artikel 5:20 Awb ook betekenis heeft voor het tweede lid, wordt ook het tweede lid in de verwijzing opgenomen.

Overigens zijn enkele wetten opgenomen die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingetrokken. Dat maakt het mogelijk de wijziging van artikel 5:20 Awb eerder in werking te laten treden dan de Omgevingswet en de nieuwe coördinatieregeling.

³³ Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 48.

³⁴ Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 2009, p. 63.

In onderstaande tabel is weergegeven welk motief aan de betreffende wijziging ten grondslag ligt.

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
4.1	Vorderingswet	Art 29, lid 3	3
		Art 29, lid 5	2b
4.2	Wet beschikbaarheid goederen	Art 33, lid 2	3
4.3	Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken	Art 6, lid 4	1
4.4	Faillissementswet	Art 212hl	3
		Art 123ak	3
4.4	Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming	Art 16	1
4.5	Vreemdelingenwet 2000	Art 49, lid 1 en 2	3
		Art 49, lid 3	2b
4.6	Wet op de economische delicten	Art 1, onder 2	3
4.7	Wet op het notarisambt	Art 61a, lid 2	3
		Art 61a, lid 3	2b
		Art 99a, lid 4	2b
4.8	Wet precursoren voor explosieven	Art 7, lid 2	3
4.9	Wet tegemoetkoming schade bij rampen	Art 10, onder c	3
4.10	Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten	Art 16, lid 2	3
		Art 16, lid 3	2b
		Art 19, lid 1	1
4.11	Wet veiligheidsregio's	Art 57, lid 3	3
		Art 57, lid 4	2b
4.12	Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen	Art 28	1
4.13	Gemeentewet	Art 124e	2a
		Art 124g, lid 2	2a
4.14	Omgevingswet	Art 10.5, lid 3	3
		Art 10.5, lid 4	2b
4.15	Provinciewet	Art 121c	2a
		Art 121e, lid 2	2a
4.16	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Art 5.14	1
4.17	Wet gemeenschappelijke regelingen	Art 32g	2a
		Art 32i, lid 2	2a
4.18	Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES	Art 16	3
4.19	Woningwet	Art 92	1
4.20	Leerplichtwet 1969	Art 1a, lid 2	3
4.21	Mediawet 2008	A (div artikelen)	3

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
		Art 7.12, lid 3	1
4.22	Mediawet 2008	Art I, onder FF	3
4.23	Wet educatie en beroepsonderwijs	Art 6.2.2, lid 1	3
		Art 11.1, lid 2	3
4.24	Wet educatie en beroepsonderwijs BES	Art 3.6, lid 2	3
		Art 3.6, lid 3	2b
4.25	Wet op de expertisecentra	Art 146, lid 2	3
4.26	Wet op de vaste boekenprijs	Art 22	1
4.27	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	Art 5.20, lid 2, en 5.29, lid 2	3
		Art 15.1, lid 2	3
4.28	Wet op het onderwijstoezicht	Art 9, lid 1	3
		Art 9, lid 2	2b
4.29	Wet op het primair onderwijs	Art 164, lid 2	3
4.30	Wet primair onderwijs BES	Art 29, lid 2	3
		Art 29, lid 3	2b
		Art 129	3
4.31	Wet sociale kantrajecten jongeren BES	Art 20, lid 3	3
		Art 20, lid 4	2b
4.32	Wet op het voortgezet onderwijs	Art 59	3
		Art 104, lid 2	3
4.33	Wet voortgezet onderwijs BES	Art 70, lid 3	3
		Art 70, lid 4	2b
		Art 115	3
		Art 184, lid 2	3
4.34	Wet register onderwijsdeelnemers	Art 39	3
		Art 53, lid 3	3
4.35	Bankwet 1998	Art 9c	1
4.36	Muntwet 2002	Art 11	1
4.37	Wet op de verlening van bijstand aan de Europese Commissie bij controles en verificaties ter plaatse	Art 3, lid 2	3
		Art 3, lid 4	2b
4.38	Wet op het accountantsberoep	56, lid 1	1
4.39	Wet op het financieel toezicht	Art 1:52, lid 2	3
		Art 1:52, lid 3	2b
		Art 1:56, lid 6	3
		Art 1:56, lid 11	2b

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
		Art 1:57, lid 2	3
		Art 1:57, lid 3	2b
		Art 1:68, lid 2	3
		Art 1:68, lid 3	2b
		Art 1:71, lid 3	3
		Art 1:71, lid 4	2b
		Art 1:74, lid 2	3
		Art 1:74, lid 3	2b
		Art. 1:79, lid 1	1
		Art 1:80	3
		Art 3a:8, lid 1	3
		Art 3a:8, lid 2	2b
4.40	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Art 29, onder f	1
		Art 30, onder f	2a
4.41	Wet toezicht accountantsorganisaties	Art 51, lid 2	2b
		Art 51, lid 3	3
		Art 53, lid 1	1
		Art 54, lid 1	2a
		Art 63g, lid 2	3
		Art 63g, lid 3	2b
		Art 63h, lid 2	3
		Art 63h, lid 3	2b
		Art 63k, lid 2	3
		Art 63k, lid 3	2b
4.42	Wet toezicht effectenverkeer 1995	Art 29, lid 3	3
		Art 29, lid 4	2b
		Art 48b, lid 1	1
4.43	Wet toezicht financiële verslaggeving	Art 2, lid 6	3
		Art 2, lid 7	2b
		Art 4, lid, 1	3
4.44	Wet toezicht trustkantoren 2018	Art 43, lid 2	3
		Art 43, lid3	2b
		Art 45, lid 3	3
		Art 45, lid 4	2b
		Art 48	2a
4.45	Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding	Art 13, lid 3	3

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
4.46	Binnenvaartwet	Art 47, lid 1	2a
4.47	Havennoodwet	Art 19, lid 3	2a
4.48	Kernenergiewet	Art 59, lid 1	3
		Art 65, lid 2	3
		Art 66	2b
		Art 83b, lid 1	2a
4.49	Loodsenwet	Art 49, lid 3	2a
4.50	Meetbrievenwet 1981	Art 35, lid 5	3
4.51	Scheepvaartverkeerswet	Art 32, lid 3	2a
4.52	Spoorwegwet	Art 66, lid 2	3
		Art 66, lid 3	2b
4.53	Vaarplichtwet	Art 24	3
4.54	Waterwet	Art 5.20, lid 3	3
		Art 5.20, lid 4	2b
		Art 8.7	1
4.55	Wet behoud scheepsruimte 1939	Art 8	2a
4.56	Wet explosieven voor civiel gebruik	Art 33a, lid 2	3
4.57	Wet havenstaatcontrole	Art 17	3
4.58	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Art 25, lid 3	3
		Art 25, lid 4	2b
4.59	Wet lokaal spoor	Art 16, lid 3	3
		Art 16, lid 4	2b
		Art 42, lid 3	3
4.60	Wet milieubeheer	Art 18.4, lid 3	2a
4.61	Wet personenvervoer 2000	Art 91	2a
4.62	Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	Art 10.1, lid 6	2a
4.63	Dienstenwet	Art 54	2b
4.64	Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken	Art 33	1
		Art 34, lid 2	2a
4.65	Telecommunicatiewet	Art 15.3b, lid 3	3
		Art 15.4, lid 1 en 4	3
4.66	Uitvoeringswet EFRO	Art 14	3
4.67	Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst	Art 7, lid 3	1
4.68	Wet handhaving consumentenbescherming	Art 3.4, lid 7 en 8	1
		Art 3.6, 3.8, 3.10, 3.12	Aanpassing verwijzing
4.69	Wet ruimtevaartactiviteiten	Art 14, lid 1	1

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
		Art 15, lid 1	3
4.70	Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma	Art 16, lid 1	3
		Art 16, lid 2	2b
4.71	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Art 115, lid 1	3
		Art 115, lid 2	2b
		Art 120	Aanpassing verwijzing
4.72	Plantenziektenwet	Art 11	3
		Art 12, lid 1	2b
4.73	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Art 86	1
4.74	Wet op de dierproeven	Art 24	1
4.75	Arbeidsomstandighedenwet	Art 28b	1
4.76	Pensioenwet	Art 168, lid 2	3
		Art 168, lid 3	2b
		Art 175, lid 1	1
		Art 176, lid 1	2a
4.77	Pensioenwet BES	Art 22a, lid 1	3
4.78	Wet kinderopvang	Art 1.72	3
4.79	Wet op de loonvorming	Art 15, lid 2	3
		Art 15, lid 3	2b
4.80	Wet verplichte beroepspensioenregeling	Art 163, lid 1	3
		Art 163, lid 2	2b
		Art 170, lid 1	1
		Art 171, lid 1	2a
4.81	Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000	Art 18, lid 1	1
4.82	Drank- en Horecawet	Art 44	1
4.83	Embryowet	Art. 30	1
4.84	Geneesmiddelenwet	Art 114	1
4.85	Gezondheidswet	Art 39, lid 1	3 en 2b
4.86	Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Art 18.4.11, lid 2	3
		Art 18.4.11, lid 3	2b
4.87	Jeugdwet	Art 9.1, lid 3	1 en 3
		Art 9.5, lid 1	2b
4.88	Noodwet Geneeskundigen	Art 31a, lid 2	3
		Art 31a, lid 4	2b
4.89	Opiumwet	Art. 13c	1
4.90	Tijdelijke wet ambulancezorg	Art 13, lid 2	1

Artikel wetsvoorstel	Wet	Te wijzigen bepaling	Motivering
4.91	Warenwet	Art. 32	1
4.92	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg	Art. 29, lid, 1	1
4.93	Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen	Art 13j, lid 2	3
		Art 28a	1
4.94	Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen	33b, lid3	1
4.95	Wet op de medische hulpmiddelen	12	1
4.96	Wet medische hulpmiddelen	13	1
4.97	Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg	87a	1
4.98	Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting	Art 10a	1
4.99	Wet afbreking zwangerschap	Art. 14b	1
4.100	Wet foetaal weefsel	Art. 14	1
4.101	Wet inzake bloedvoorziening	Art. 20a	1
4.102	Wet langdurige zorg	Art. 10.4.3, lid 2	1
4.103	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Art. 4.3.3, lid 1	1
4.104	Wet op bijzondere medische verrichtingen	Art. 11a	1
4.105	Wet op de orgaandonatie	Art. 31b	1
4.106	Wet op het bevolkingsonderzoek	Art. 12	1
4.107	Wet toelating zorginstellingen	Art. 37	1
4.108	Wet toetreding zorgaanbieders	Art. 11	1
4.109	Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	Art 19a	1
4.110	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	Art. 13:4, lid 3	1
4.111	Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten	Art. 61, lid 4	1
4.112	Wet experiment gesloten coffeeshopketen	9	1
4.113	Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018	Art 14, lid 3	1

HOOFDSTUK 5 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.1

Deze bepaling bevat het benodigde overgangsrecht in verband met de nieuw voorgestelde coördinatieregeling. Onderdeel a waarborgt dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe coördinatieregeling aangevraagde besluiten worden afgehandeld overeenkomstig de huidige coördinatieregeling. Dit onderdeel gaat oftewel uit van eerbiedigende werking. De keuze voor eerbiedigende werking houdt verband met de verschillen tussen de oude en de nieuw voorgestelde regeling, waarbij met name de gewijzigde regeling van de absolute en relatieve competentie van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep te oordelen hebben over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen (voorgesteld artikel 3:29), in het oog springt. Als het uitgangspunt van onmiddellijke werking zou worden gehanteerd, zou dit tot gevolg hebben dat als onder de vigeur van het oude recht tot coördinatie is overgaan, terwijl tegen een van de te coördineren besluiten beroep in één instantie open staat, na de

inwerkingtreding van deze wet ineens tegen alle te coördineren besluiten beroep in één instantie open staat. Nu onder de vigeur van het oude recht in de beschreven situatie nog rechtsbescherming in twee instanties openstond tegen de te coördineren besluiten, is dit een onwenselijke consequentie.

Onderdeel c bevat overgangsrecht voor de situatie dat de eerste aanvraag voor een reeks te coördineren besluiten onder de vigeur van de huidige coördinatie­regeling is ingediend en de laatste aanvraag na de inwerking­tre­ding van deze wet en binnen zes weken na indiening van deze eerste aanvraag wordt ingediend of, indien toepassing is gegeven aan het derde lid van het huidige artikel 3:24, binnen de door het coördinerend bestuurs­orgaan gestelde termijn. Wanneer voor deze situatie niet in overgangs­recht wordt voorzien, brengt het uitgangspunt van onmiddellijke werking met zich mee dat alle aanvragen volgens de bepalingen van de nieuwe coördinatie­regeling moeten worden afgewikkeld. Dit is om de redenen die hiervoor zijn genoemd niet wenselijk. Het tweede lid bepaalt daarom dat alle aanvragen in deze situatie worden afgehandeld overeenkomstig de huidige coördinatie­regeling.

Het overgangsrecht van dit artikel geldt onverminderd hoofdstuk 4 van de Invoeringswet Omgevingsrecht. Dit hoofdstuk bevat een overgangsrechtelijke regeling voor de wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in de nieuwe Omgevingswet. Het betreft onder meer de Waterwet, de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Wet milieubeheer. Deze wetten bevatten bijzondere coördinatie­regelingen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen deze coördinatie­regelingen worden vervangen door de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling van afdeling 3.5 Awb. Hoofdstuk 4 van de Invoeringswet Omgevingswet regelt voor deze situatie de overgang van het oude naar het nieuwe recht. Voor een toelichting op dit overgangsrecht verwijzen wij korthedshalve naar de memorie van toelichting bij hoofdstuk 4 van de Invoeringswet Omgevingsrecht.

Artikel 5.2

Dit artikel bevat het benodigde overgangsrecht in verband met het nieuw voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb. Doordat het wetsvoorstel een nieuwe algemene grondslag in de Awb creëert voor de oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom wegens overtreding van de medewerkingsplicht en daarnaast de diverse bijzondere regelingen op basis waarvan een dergelijk sanctiebesluit genomen kan worden, schrapt of aanpast, zouden bij de overgang van het oude naar het nieuwe recht vragen kunnen rijzen omtrent de geldigheid van op basis van het oude recht genomen besluiten tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Dit artikel strekt ertoe buiten twijfel te stellen dat onder het oude recht op basis van de bijzondere wet genomen besluiten tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom wegens overtreding van de medewerkingsplicht, onder het nieuwe recht hun geldigheid behouden en dus niet opnieuw genomen behoeven te worden.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker