Ministerie van Justitie en Veiligheid

Betreft: G4-reactie Consultatie wijziging Awb voor stroomlijning omgevingsrecht
Datum: 15 mei 2018
Kenmerk: 4095516/1805161614-WvG

Geachte heer ,

Hierbij ontvangt u de gezamenlijke ambtelijke reactie vanuit de G4 over uw voorstel voor wijziging van de Algemene wet bestuursrecht stroomlijning omgevingsrecht. Onze reactie richt zich op het onderdeel nieuwe coördinatieregeling Awb (artikelen I onder A, B en D). Wij onderschrijven de harmonisatie van de diverse coördinatieregelingen onder de noemer 'coördinatie van samenhangende besluiten'.
Hieronder vragen wij uw aandacht voor enkele belangrijke algemene noties bij de opzet en toelichting van de regeling, en daarnaast doen wij enkele suggesties voor aanpassingen op regelniveau.

Algemeen: lering uit de positieve ervaringen met de Wro-regeling?
Onze gemeenten hebben goede ervaringen met het toepassen van de huidige coördinatieregeling van afdeling 3.6 Wro, deze wordt frequent gebruikt. Het vereenvoudigt én versnelt waar nodig de procedurele besluitvorming over ruimtelijke projecten voor alle betrokkenen. Dit in tegenstelling tot de bestaande regeling van afdeling 3.5 Awb die zelden toegepast is en waaraan in vergelijking met de regeling van de Wro tekortkomingen kleven.

Wij constateren dat aan de nu voorgestelde regeling geen analyse ten grondslag ligt van de wél succesvolle regeling in de Wro. In de toelichting is de doorkijk van de huidige gemeentelijke praktijk naar de Omgevingswet amper beschouwd. Met name ontbreekt het onderscheid tussen de coördinatie op planologisch niveau (zoals omgevingsvergunning met omgevingsplanherziening, of projectbesluit van waterschap/goedkeuring GS met omgevingsplanwijziging) en de coördinatie op uitvoeringsniveau (uiteenlopende uitvoeringsbesluiten). De regelvoorstellen en toelichting focussen nogal eenzijdig op de projectbesluitomgeving (Tracéwet etc.) in plaats van op de meest gebruikte vorm van coördinatie, namelijk het coördineren van vergunningen met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Hierdoor worden praktische leerervaringen over de lokale vormgeving van de coördinatie gemist.

Dit uit zich in de voorgestelde regeling en toelichting, die een nogal wetstechnische uiteenzetting betreffen, met weinig 'gevoel' voor de lokale planologische coördinatie-opgaven. Het gevolg is ons inziens dat in de regeling her en der verkeerde accenten worden gelegd. Voorbeelden hiervan:

- de samenvoeging in artikel 3:19-nw van de huidige artikelen 3:19 (toepassingsbereik) en 3:20 (informatieverstrekking) leidt tot een lange, onduidelijke tekst, die daardoor bovendien de pointe van beide huidige artikelen mist;
- onduidelijkheid over de toegang tot coördinatie 'bij wettelijk voorschrift' in artikel 3:20-nw sub a: wordt hiermee ook gedoeld op de huidige gemeentelijke praktijk van aanwijzing van categorieën van gevallen bij verordening?
  Kan de coördinatie ook bij AMvB in het leven worden geroepen?
- het coördinerend bestuursorgaan wordt met de voorgestelde regels nogal overtrokken 'in de regie gezet'. Dit leidt tot overbodige en soms zelfs ongewenste bepalingen in de artikelen 3:23 - 3:26-nw. Diverse hierin opgenomen bepalingen zouden aan de coördinator kunnen worden overgelaten, en kunnen in de toelichting volstaan. In de praktijk van afdeling 3.6 Wro zijn die regels niet gemist. Artikel 3.31 Wro bevat een logischer volgorde van procedurestappen en kent

een wezenlijk accentverschil in de voorgeschreven vereisten: de essentie van het gelijktijdig nemen van besluiten en de stappen daartoe;
- de beoogde fasering en clustering in de besluitvorming wordt in artikel 3:21 lid 3-nw omslachtig geregeld: via een negatieve bepaling met zwaar aangezette criteria: 'redelijkerwijs', 'in betekende mate', 'aanmerkelijke voordelen'. Die criteria hoeven helemaal niet aan de orde te zijn; 'logisch' is vaak genoeg. De beoogde flexibiliteit behoort inherent te zijn aan de regeling, en hoeft niet zo inhoudelijk vastgelegd te worden in de wet.

Besluit tot coördinatie en de rol van de aanvrager
Opmerkelijk is het verschil in benadering tussen de Omgevingswet en de nu voorliggende Awb-regeling over wie de procedure bepaalt. De aanvrager is volgens de toelichting via art 3:23-nw verplicht de medewerking te verlenen. In de Omgevingswet is de procedurekeuze nadrukkelijk bij de aanvrager gelegd: zowel of bepaalde activiteiten al dan niet samen in één omgevingsvergunning (enkelvoudig / meervoudig) worden aangevraagd, als voor de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Nu is de Omgevingswet als een lex specialis ten opzichte van de Awb te beschouwen, zodat deze keuzemogelijkheden van de aanvrager haaks kunnen gaan staan op de door de bevoegde gezagen beoogde coördinatie op grond van de Awb.

Andere opvallende zaken in relatie tot de aanvrager zijn:
- afgevraagd wordt waarom de voorgeschreven indiening van de aanvraag bij het coördinerend orgaan (3:23 lid 1-nw) in plaats van bij het bevoegd gezag moet plaatsvinden. Dit staat haaks op de gewone gang van zaken, en kan tot allerlei complicaties leiden. Volgens 4:1 Awb wordt de aanvraag normaliter ingediend bij het bevoegd gezag, deze blijft ook het besluitnemend orgaan. Daar ligt dus ook het oordeel over een onvolledige aanvraag e.d., zaken die dan telkens via het coördinerend orgaan gaan lopen. Voor een aanvrager is het coördinerend bestuursorgaan, wanneer dat niet het bevoegd gezag is, niet altijd een logische weg. En ten slotte kan het coördinerend bestuursorgaan besluiten een aanvraag buiten de coördinatie te laten, hoe wordt dat dan allemaal formeel behandeld qua indieningstermijn etc.?
- in het licht van artikel 3:23 lid 1-nw ontstaat ook onduidelijkheid over welk bestuursorgaan ervoor moet zorgen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten (artikel 3:19-nw).

Indeplaatstreding
- Het is opmerkelijk dat áls het Rijk het nodig acht om een indeplaatstredingsregeling op te nemen in de coördinatieregeling Awb, deze wel aan provincie en Rijk en niet aan de gemeente wordt toegekend. Immers:
  a) het besluit tot coördinatie ex artikel 3:20 sub b-nw gebeurt samen met álle bevoegde bestuursorganen: het Rijk en/of provincie hebben dan aan de voorkant de coördinatie onderschreven en de medewerking toegezegd. Zij verlenen dan (ook) de medewerking die voor het welslagen nodig is conform art. 3:22 lid 2-nw;
  b) bij coördinatie van besluiten op meerdere overheidslagen kunnen de bevoegde gezagen samen B&W als coördinerend orgaan hebben aangewezen;
  c) de regeling bevat de mogelijkheid van een speciaal coördinerend bestuursorgaan, wat is dan de situatie?
- In geval van coördinatie bij wettelijk voorschrift ligt dat genuanceerder. Bij coördinatie via een gemeentelijke verordening ligt het voor de hand dat deze zich primair zal richten op besluiten op de eigen 'overheidslaag'. Dan is indeplaatsstelling niet nodig. Worden dan ook andere overheidsbesluiten aangewezen, dan is indeplaatsstelling minder logisch.
- De voorwaarde van overleg met het oorspronkelijk bestuursorgaan uit de Wro en Tracéwet, komt niet terug. Waarom wordt voor een dergelijk zwaar middel deze voorwaarde juist geschrapt?

- Art 3:27 sub b-nw bevat een zeer onduidelijke bepaling: *'indien dat bestuursorgaan het besluit heeft genomen ter uitvoering van een ander besluit dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie en het genomen besluit de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert'*. Onduidelijk is wat is hiermee wordt bedoeld. Het lijkt voor projectbesluitsituaties geschreven, echter ook een projectbesluit kan toch onderdeel van coördinatie zijn?
- Ten slotte spreekt de toelichting zichzelf tegen als daarin eerst op pagina 15 wordt gesteld dat indeplaatsstelling niet moet worden gezien als een instrument van interbestuurlijk toezicht, terwijl op pagina 16 het uitsluiten van beroep tegen het indeplaatsstellingsbesluit wordt vergeleken met artikel 124f Gemeentewet.
- Het uitsluiten van beroep door de gemeente tegen het indeplaatsstellingsbesluit achten wij zeer onwenselijk, want in afwijking van normale bestuurlijke verhoudingen. De huidige Wro-regeling kent deze bepaling niet. Het is bovendien in strijd met de lijn van de Omgevingswet: de beperking van het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen niet zal worden overgenomen in de Omgevingswet (pagina 440 MvT Invoeringswet).

Opmerkingen bij de regels
Hieronder staan nog enkele opvallende zaken op regelniveau.

- Artikel 3:23 lid 4-nw introduceert een vorm van 'onlosmakelijke samenhang' van aanvragen, die bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald. Dit staat haaks op de Omgevingswet waarbij deze koppelingsmogelijkheid juist is verlaten. Ook hier doet zich de vraag voor hoe deze Awb-bepaling zich verhoudt met de Omgevingswet als lex specialis.
- Bij artikel 3:23 lid 5-nw lijken diverse zaken niet te kloppen:
    a) *'het coördinerend bestuursorgaan is mede bevoegd tot het indienen van een aanvraag bij het bevoegde bestuursorgaan'*. Hoe verhoudt dit zich met artikel 3:23 lid 1-nw volgens welke aanvragen dienen te worden ingediend bij coördinerend orgaan?
    b) Het artikel beperkt de bevoegdheid vervolgens tot '*indien het besluit strekt tot uitvoering van een besluit dat door het coördinerend bestuursorgaan is genomen'.* Dit lijkt (weer specifiek) het projectbesluit te betreffen. Waarom? De toelichting stelt op pagina 13 dat dit is overgenomen van ook 3.31 lid 2 Wro; echter daarin staat geen inkadering van de daarvoor in aanmerking komende besluiten.
- Overbodig, want een algemeen rechtsprincipe lijkt ons artikel 3:25 lid 1 sub e-nw: *'indien een ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van een ander besluit dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie, kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat andere besluit'.*

Amsterdam,
Rotterdam,
Den Haag,
Utrecht,