



Ministerie van Rechtsbescherming

Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

**Datum**

7 mei 2018

**Ons kenmerk**

TRE/U201800322

**Telefoon**

**Bijlage(n)**

2

**Onderwerp**

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

Geachte heer

Bij brief van 17 januari 2018 hebt u ons ter advisering het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht voorgelegd (uw kenmerk: 2186789). Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om op dit conceptwetsvoorstel te reageren.

Wij plaatsen in onze reactie alleen kanttekeningen bij het onderdeel over de nieuwe coördinatieregeling Awb (artikelen I onder A, B en D). Met de uitbreiding van de bevoegdheid om bij overtreding van artikel 5:20 lid 1 Awb een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen (artikel I onder C), wordt tegemoet gekomen aan een behoefte die (ook) in de gemeentelijke toezicht- en handhavingspraktijk wordt gevoeld. Wij kunnen daarom van harte instemmen met de hier voorgestelde wijziging. Met de voorgestelde wijzigingen op het terrein van het nadeelcompensatierecht (artikelen II-IV) wordt een stap gezet naar inwerkingtreding van titel 4.5 Awb. Ook in deze wijzigingen kunnen wij ons vinden.

Bij de nieuwe coördinatieregeling plaatsen wij de volgende kanttekeningen:

- Een voor het omgevingsrecht geharmoniseerde coördinatieregeling hoort niet in de Awb thuis maar in de Omgevingswet (par. 1);
- De reikwijdte van de coördinatieregeling dient te worden verduidelijkt (par. 2);
- De wederkerigheid tussen overheden om elkaar te kunnen aanspreken bij een gezamenlijk coördinatiebesluit is onvoldoende geregeld (par. 3);
- De regeling van artikel 3:25 lid 2 Awb brengt met zich dat inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden op elkaar worden gestapeld en dat is dubbel op (par. 4);

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag  
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

- Opname van de indeplaatsstellingsbevoegdheid in de Awb gaat voor gemeenten te ver. Bovendien ontbreken de nodige wettelijke waarborgen voor de uitoefening van deze bevoegdheid. En de indeplaatsstellingsbevoegdheid zou ook moeten toekomen aan gemeenten. Overwogen kan worden of opname van een indeplaatsstellingsbevoegdheid in de Omgevingswet nodig is (par. 5);
- Het zou voor de praktische toepassing van de regeling goed zijn als de behandeling van bezwaarschriften/administratief beroepschriften zoveel mogelijk wordt gecentraliseerd (één hoorzitting) (par. 6.1);
- De rechtsbescherming verslechtert: er staat niet langer beroep in één instantie voor alle besluiten in de coördinatie open (par. 6.2);
- Het beroepsverbod voor decentrale bestuursorganen tegen indeplaatsstellingsbesluiten is onacceptabel (par. 7).

Verder geven we in de bijlage bij deze brief een artikelsgewijze reactie (zie [bijlage 1](#)).

Vooraf merken wij op dat een onderdeel van dit conceptwetsvoorstel ook in 2014 in consultatie is geweest, te weten de nieuwe coördinatieregeling Awb. Op de toen voorgenomen wetsaanpassing hebben wij bij brief van 2 oktober 2014 (ons kenmerk: ECFD/U201401737) gereageerd. U hebt naar aanleiding van onze opmerkingen het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting uitgebreid (zie hierover p. 9-10 van de memorie). Niettemin is daarmee niet aan een aantal belangrijke bezwaren tegemoet gekomen. Wij gaan hierop in onze reactie nader in. Voorts zullen we, voor zover dat aan de orde is, in het onderstaande ook andere punten uit ons advies uit 2014 herhalen.

Op 15 maart jl. heeft over het conceptwetsvoorstel een zgn. leeswijzerbijeenkomst op uw ministerie plaatsgevonden. Wij waarderen het zeer dat uw medewerkers en medewerkers van de betrokken departementen een toelichting op het wetsvoorstel hebben gegeven en wij de gelegenheid hebben gehad een aantal van onze kanttekeningen tot dan toe bij het wetsvoorstel toe te lichten. In het onderstaande zullen we daar waar nodig op het besprokene tijdens deze bijeenkomst terug komen.

## 1. Opname coördinatieregeling in de Awb

Essentiële onderdelen voor het goed functioneren van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet worden niet in de Omgevingswet zelf geregeld maar in andere wetten. De nieuwe coördinatieregeling is een van die essentiële onderdelen. De aanleiding voor het conceptwetsvoorstel is volgens de memorie van toelichting om de bestaande coördinatieregelingen in het omgevingsrecht te harmoniseren en de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten toepasbaar te maken voor het hele omgevingsrecht. Dit moet een met name voor het omgevingsrecht bruikbare coördinatieregeling opleveren. Daarbij wordt aangesloten bij het advies van de Raad van State om 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. In dit advies staat echter ook dat dit onder meer betekent dat *“steeds moet worden nagegaan of gerechtvaardigde afwijkingen zich lenen voor algemene toepassing en dus opname in de Awb”*.<sup>1</sup> Mede gelet op het feit dat de regeling in de Awb nagenoeg

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blg-158168, p. 28, zie ook p. 22, 35 en 44.

niet wordt toegepast, adviseert de Raad van State tot het harmoniseren van de andere coördinatieregelingen, zoals de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), in de Awb.

Wij zijn van mening dat deze laatste exercitie onvoldoende heeft plaatsgevonden, althans niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Wij lichten dit als volgt toe. Vooropgesteld zij dat het zinvol is om de diverse coördinatieregelingen in het fysieke domein in het kader van de Omgevingswet te uniformeren. Deze regelingen, en vooral die op het terrein van de Wro, worden veelvuldig gebruikt. Deze regelingen bevatten veel verschillen die zich moeilijk laten verklaren. Wij zijn dan ook van mening dat een uniforme regeling ten behoeve van het fysiek domein specifiek in de Omgevingswet nodig is.

Opname in de Awb leidt echter tot toepassing van de nieuwe coördinatieregeling voor het gehele bestuursrecht. Wij missen in de memorie van toelichting een toelichting waarom harmonisatie voor en verbreding naar het gehele bestuursrecht noodzakelijk is. De huidige gemeentelijke praktijk geeft daartoe in elk geval geen aanleiding. Een analyse die wij hebben uitgevoerd naar gemeentelijke coördinatiebesluiten die sinds 2014 in het elektronische Gemeenteblad ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)) zijn bekend gemaakt, bevestigt het in de memorie van toelichting geschetste beeld dat van de huidige coördinatieregeling in de Awb in de praktijk slechts zeer zelden gebruik wordt gemaakt. Het is zeer de vraag of de wetwijziging voor andere domeinen dan het omgevingsrecht hierin verandering zal brengen. Wij verwachten dat dit, in elk geval voor zover het gemeenten betreft, niet het geval zal zijn: op andere domeinen is doorgaans feitelijk geen sprake van te coördineren besluiten en/of bestaat aan coördinatie geen behoefte. Dit betekent dat de nieuwe coördinatieregeling nagenoeg alleen betekenis zal hebben voor het omgevingsrecht. Het ligt dan ook voor de hand om harmonisatie van de huidige coördinatieregelingen in de Omgevingswet tot stand te brengen. De gerechtvaardigde belangen voor opname in de Awb waarover de Raad van State in haar advies spreekt, zien wij niet terugkomen in de memorie van toelichting.

Het voorgaande klemt te meer nu de voorgestelde wijziging van afd. 3.5 Awb ten opzichte van de huidige coördinatieregelingen in het omgevingsrecht een aantal nadelen kent en daarmee in feite een 'achteruitgang' voor gemeenten betekent. Voor gemeenten is vooral de coördinatieregeling in de Wro van groot belang bij de realisering van ruimtelijke projecten. Gemeenten kunnen in de uitvoeringsfase van (grote) ruimtelijke projecten procedures coördineren met andere besluiten op vergunningsniveau. Dit geeft versnelling, lastenvermindering en duidelijkheid voor alle belanghebbenden. Deze regeling werkt in de praktijk goed, zodat gemeenten er baat bij hebben dat daaraan niet wordt getornd. In dit verband is van belang dat tussen de VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu: Infrastructuur en Waterstaat) op 15 februari 2013 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de stelselherziening van het omgevingsrecht. Een van deze afspraken was dat gemeenten worden voorzien in een volwaardige mogelijkheid op gemeentelijk niveau om gecoördineerde besluiten te kunnen nemen als vervanger van de coördinatieregeling Wro. Er zou een met de huidige Wro vergelijkbare coördinatieregeling worden opgenomen. Met de voorgestelde regeling wordt aan deze afspraak onvoldoende gehoor gegeven. Wij wijzen op het voorgestelde beroepsverbod (artikel 8:4 lid 5 Awb), de onmogelijkheid om direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) in beroep te gaan tegen coördinatiebesluiten en de voorwaarden waaronder afdeling 3.4 Awb van toepassing is (artikel 3:25 lid 2 Awb). In het onderstaande komen we op deze punten terug.

Gelet op het voorgaande verzoeken we u nut en noodzaak van opname in de Awb van een nieuwe coördinatieregeling te heroverwegen.

## 2. Reikwijdte van de nieuwe coördinatieregeling

Op grond van het voorgestelde artikel 3:20 Awb is afdeling 3.5 van toepassing op besluiten ten aanzien waarvan dat is bepaald a.) bij wettelijk voorschrift, of b.) bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen. Niet duidelijk is of de nieuwe coördinatieregeling ook kan worden toegepast op besluiten met maar één bevoegd gezag. De wettekst lijkt dit uit te sluiten aangezien alleen het meervoud van bestuursorgaan wordt gebruikt. De memorie van toelichting zwijgt over deze optie. De huidige Wro kent deze mogelijkheid wel. Voor gemeenten is het belangrijk dat ook onder een nieuwe coördinatieregeling coördinatie mogelijk is van besluiten met één bevoegd gezag.

Wij verzoeken u daarom in de wettekst en/of de memorie van toelichting te verduidelijken dat de coördinatieregeling van toepassing is op besluiten met één bevoegd bestuursorgaan.

Voorts is het in de huidige Wro mogelijk om ook te coördineren voor een bepaalde categorie van gevallen, en dus niet alleen per afzonderlijk besluit. Het voordeel daarvan is dat niet per besluit een coördinatiebesluit behoeft te worden genomen. Is dit ook mogelijk onder de nieuwe coördinatieregeling? Wij gaan er overigens vanuit dat ieder denkbaar besluit dat nodig is voor de uitvoering van een project, onder de nieuwe coördinatieregeling valt (bijvoorbeeld ook een subsidiebesluit). Dat kan in de huidige Wro ook.

## 3. Wederkerigheid

In het conceptwetsvoorstel is de wederkerigheid in de zin van dat overheden elkaar kunnen aanspreken, onvoldoende geregeld. Wij hebben dit punt ook aan de orde gesteld in het kader van de eerst consultatie, maar daarop is in de memorie van toelichting niet ingegaan. Wij lichten ons bezwaar als volgt verder toe. De nieuwe coördinatieregeling kan van toepassing worden verklaard bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen (artikel 3:20 onder b Awb). Die bestuursorganen zullen daartoe, ieder voor zover hun bevoegdheid strekt, moeten besluiten tot coördinatie over te gaan. Door het nemen van een dergelijk besluit stemmen zij dus in met de coördinatie.

Op grond van het voorgestelde artikel 3:22 Awb wordt de verantwoordelijkheid voor een doelmatige en samenhangende voorbereiding van de besluit vervolgens neergelegd bij het coördinerend bestuursorgaan (lid 1). De bevoegde bestuursorganen dienen de medewerking te verlenen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is (lid 2). Het is voor een logische stap dat, indien het coördinerend bestuursorgaan binnen de gemeente ligt, deze vervolgens de andere bestuursorganen tot die medewerking kan dwingen. De andere bestuursorganen hebben immers ingestemd met het aangaan van de inspanningsverplichting.

Het wetsvoorstel voorziet hier echter niet in. Daardoor kan het coördinerend bestuursorgaan tekort schieten in de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid bedoeld in artikel 3:22 lid 1 Awb. Zeker in combinatie met het voorgestelde artikel 3:21 lid 2 Awb – op grond waarvan niet altijd instemming is vereist van het bestuursorgaan bij zijn aanwijzing tot coördinerend bestuursorgaan - zou een aangewezen coördinerend bestuursorgaan de mogelijkheid moeten hebben om andere bestuursorganen tot nakoming van de inspanningsverplichting te dwingen. Mede in het licht daarvan zou wat ons betreft ook altijd instemming van het aan te wijzen bestuursorgaan vereist moeten zijn. De huidige Wro bevat niet de mogelijkheid voor gemeenten om andere

bestuursorganen aan te spreken, maar in de Omgevingswet zou deze mogelijkheid niet mogen ontbreken. Dit geldt temeer indien een aan te wijzen coördinerend bestuursorgaan geen invloed heeft op de aanwijzing (artikel 3:21 lid 2 Awb sluit die mogelijkheid niet uit).

In het licht van de wederkerigheid zien wij graag in de coördinatieregeling een bevoegdheid terug tot het afdwingen van de nakoming door het coördinerend bestuursorgaan van het bevoegde bestuursorgaan, indien deze niet (tijdig) een besluit zou nemen. Wij merken hierbij op dat het voor deze voorgestelde bevoegdheid er niet toe doet wie het coördinerend bestuursorgaan is en wie het andere bevoegde bestuursorgaan is in de coördinatie.

Voorts zou wat betreft het verzoek tot medewerking in de memorie van toelichting tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de medewerking niet alleen ziet op het nemen van besluiten, maar – breder – ook op het gevolg geven aan wettelijke verplichtingen, zoals wettelijke adviestaken. Voor het welslagen van de coördinatie kan het immers ook van belang zijn dat uitvoering wordt gegeven aan dergelijke taken.

#### **4. Artikel 3:25 lid 2 Awb**

Het voorgestelde artikel 3:25 lid 2 Awb regelt dat indien afdeling 3.4 niet van toepassing is, de relevante coördinatiemechanismen uit het eerste lid ook dan van toepassing zijn (onderdelen b t/m h). Deze onderdelen bieden onder meer de mogelijkheid zienswijzen in te dienen over een ontwerpbesluit. Artikel 3:25 lid 2 Awb brengt met zich dat de verschillende inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden op elkaar worden gestapeld. Er kunnen zienswijzen worden ingediend en daarna kan ook nog bezwaar, beroep en hoger beroep openstaan. Het komt ons voor dat dit dubbelop is en wij vragen ons af dit wenselijk is.

#### **5. Indeplaatsstelling**

Het voorgestelde artikel 3:27 Awb bevat een regeling voor indeplaatsstelling door het coördinerend bestuursorgaan, althans voor zover dat bestuursorgaan een minister is of gedeputeerde staten zijn. Voor zover het coördinerend bestuursorgaan het college van burgemeesters en wethouders is, ontbreekt een indeplaatsstellingsbevoegdheid in het conceptwetsvoorstel (zie daarover hierna).

Indeplaatsstelling is één van de instrumenten (naast en als onderdeel van schorsing en vernietiging) uit het interbestuurlijk toezicht (IBT) op basis van de Gemeentewet. Deze IBT-instrumenten zijn door de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht vereenvoudigd, kunnen makkelijker worden gebruikt en zijn transparanter. Ze kennen vanwege het zeer ingrijpende karakter ervan, wel de nodige waarborgen voor gemeenten. In de memorie van toelichting bij de nieuwe coördinatieregeling wordt aangegeven dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid niet als een IBT-instrument moet worden gezien, maar als een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten. Het zou hier om een geheel eigen indeplaatsstellingsbevoegdheid gaan. Wij willen hier wel van uitgaan, maar vinden onvoldoende onderbouwd waarom aan een dergelijke regeling naast het traject van taakverwaarlozing behoefte zou bestaan. Bovendien vragen wij ons af waarom in de toelichting bij het voorgestelde artikel 8:4 lid 5 Awb dan toch de vergelijking wordt getroffen met artikelen uit de taakverwaarlozingsregeling, t.w. de artikelen 124f lid 3 Gemeentewet en 121 lid 3 van de

Provinciewet (zie p. 16 memorie). Als geen sprake is van een IBT-instrument, gaat deze vergelijking niet op.

Aangenomen niettemin dat het voorgestelde artikel 3:27 Awb niet als een IBT-instrument moet worden gezien, merken wij op dat de uitoefening van deze bevoegdheid in effect wel degelijk hetzelfde is. Dit artikel raakt de autonomie van de betreffende bestuursorganen en geeft de minister en gedeputeerde staten de mogelijkheid om in de plaats tredend van de gemeenteraad te beschikken of zelfs algemeen verbindende voorschriften te stellen in een gemeentelijke verordening of in het omgevingsplan. Dit geldt voor het hele omgevingsrecht en, indien de regeling in andere domeinen toegepast zou worden, ook daarbuiten. De opname van deze zeer vergaande bevoegdheid, zeker in een algemene regeling als afdeling 3.5 Awb, gaat voor gemeenten te ver en kan nooit de bedoeling zijn. Helemaal niet in samenhang met de voorgestelde wijziging van artikel 8:4 lid 5 Awb, die beroep tegen een indeplaatsstelling uitsluit (zie over het beroepsverbod hierna). Het schrappen van het in de eerste consultatieversie voorgestelde artikel 3:22 Awb doet hier overigens niet aan af.

Daar komt bij dat de toepassing van artikel 3:27 Awb niet met wettelijke waarborgen is omkleed. Het doel van de indeplaatsstelling ontslaat de regering niet van de verplichting de uitoefening van deze bevoegdheid van wettelijke waarborgen te voorzien. Zoals gezegd: het gaat hier om een vergaande bevoegdheid. In het conceptwetsvoorstel wordt echter niet geregeld welke eisen aan de voorbereiding van indeplaatsstelling worden gesteld. Zo wordt overleg over het voornemen om in de plaats te treden tussen het coördinerend en het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan in de memorie van toelichting verondersteld, maar wordt dit bewust niet in de wet opgenomen. Ondanks dat de voorwaarde van het voeren van overleg wel in de Wro en de Tracéwet is neergelegd, is daarvan in het conceptwetsvoorstel afgezien omdat een dergelijk overleg vaste praktijk is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen en voortvloeit uit het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel (zie p. 15 van de memorie). Dit vinden wij te mager, een expliciete overlegverplichting is gewenst. Voorts geven wij in overweging om een verzwaarde motiveringsplicht in te voeren voor de uitoefening van deze bevoegdheid. Tot slot zou ook het ultimatum remedium-karakter in de wettekst tot uitdrukking moeten worden gebracht.

De vraag rijst nog waarom de indeplaatsstellingsbevoegdheid wel is toegekend aan Rijk en provincies en niet aan gemeenten. Voor gemeenten is het ook van belang een instrument in handen te hebben jegens provincies en ministeries die de voortgang van door hen gecoördineerde besluitvorming ophouden. Niet alleen een top-down regeling dus, maar ook een bottom-up. Onder andere in de leeswijzerbijeenkomst is aangegeven dat dit zich niet zou verhouden met de hiërarchische verhoudingen waarin de centrale en decentrale bestuursorganen ten opzichte van elkaar staan. Deze redenering valt echter niet goed te begrijpen wanneer naar het doel van de indeplaatsstelling wordt gekeken: het is een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten (zie p. 15 memorie van toelichting). Niet valt in te zien waarom het belang om te coördineren niet kan of mag vergen dat de gemeente, als coördinerend bestuursorgaan, ingrijpt. Immers, ook van gemeenten kan worden verwacht dat zij deze bevoegdheid zeer zorgvuldig zullen toepassen.

Het voorgaande laat onverlet dat wij begrijpen dat er in de praktijk behoefte bestaat aan een indeplaatsstellingsbevoegdheid. Tijdens de leeswijzerbijeenkomst hebben medewerkers van de betrokken departementen ook aangegeven dat deze behoefte er bijvoorbeeld bij windparken wel degelijk is. Wij vragen ons af of de Omgevingswet straks aan het Rijk en de provincies met het

projectbesluit en instructiebesluit niet voldoende mogelijkheden biedt. Als dit inderdaad niet het geval blijkt te zijn, opteren wij ervoor om in het kader van de Omgevingswet te bezien voor welke (bijzondere) gevallen de indeplaatsstellingsbevoegdheid zou moeten worden gecreëerd. Nogmaals: opname van de indeplaatsstellingsbevoegdheid in de Awb is buiten proporties en gaat te ver.

## 6. Rechtsbeschermingsprocedure

### 6.1. Bezwaar-/administratief beroepsprocedure

De coördinatieregeling sluit de mogelijkheid van het maken van bezwaar of instellen van administratief beroep tegen een of meer van de te coördineren besluiten niet uit (vgl. het voorgestelde artikel 3:28 Awb). Alleen indien een van de situaties genoemd in artikel 7:1 lid 1 Awb zich voordoet, staat bezwaar of administratief beroep niet open. Op de voorbereiding van een of meer van de te coördineren besluiten kan bijvoorbeeld afdeling 3.4 Awb (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing zijn met als gevolg dat tegen die besluiten dan geen bezwaar open staat. Maar dat hoeft niet het geval te zijn.

Zoals wij ook tijdens de leeswijzerbijeenkomst hebben gesignaleerd, is het opvallend dat – anders dan in de beroepsfase - de behandeling van de bezwaarschriften en administratief beroepschriften niet wordt gecentraliseerd. Het bezwaar of administratief beroep wordt ingediend bij het coördinerend bestuursorgaan die vervolgens de stukken zal doorzenden naar het bevoegde bestuursorgaan ('loketfunctie'). Het gevolg is dat er meerdere bezwaar-/administratief beroepsprocedures kunnen worden gevolgd over hetzelfde project. Zo blijft ook de situatie bestaan dat meerdere bestuursorganen voor hetzelfde project ieder afzonderlijk een hoorzitting organiseren. Het kan echter wenselijk zijn om in bepaalde gevallen de hoorzitting te centraliseren, bijvoorbeeld als bezwaren tegen veel onderdelen worden gericht of als belanghebbenden gelijklopende bezwaren hebben. Een gecentraliseerde bezwaar-/administratief beroepsprocedure met één hoorzitting met vertegenwoordigers van alle bevoegde bestuursorganen is meer in lijn met de rest van de procedure. Bovendien geeft het de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om het project aan een belanghebbende uit te leggen vanuit verschillende posities. Zo kunnen verschillende aspecten en de samenhang daartussen in een enkele procedure worden behandeld.

Op zichzelf staat de Awb het houden van één hoorzitting in de genoemde situatie niet in de weg, zodat een wetwijziging niet zonder meer nodig lijkt. Wij adviseren daarom om, in elk geval, in de memorie van toelichting aan te geven dat het coördinerend bestuursorgaan de wenselijkheid onderzoekt van het organiseren van één hoorzitting waarbij vertegenwoordigers van alle bestuursorganen aanwezig zijn.

### 6.2. Beroepsprocedure

De voorgestelde coördinatieregeling wijzigt ten opzichte van de huidige regeling in de Wro op het gebied van rechtsbescherming. Het conceptwetsvoorstel geeft niet langer altijd beroep in één instantie voor alle besluiten in de coördinatie en leidt niet altijd meer binnen zes maanden tot een uitspraak van de Afdeling. De huidige regeling in de Wro versterkt juist de bereidheid om te coördineren en draagt bij aan een efficiënte procesgang. De regeling vergroot de slagvaardigheid en versnelt realisatie van initiatieven. Vooral bij de complexere gemeentelijke projecten werkt dat

uitstekend. Dit is in lijn met de nieuwe Omgevingswet en geeft snel duidelijkheid voor burgers en bedrijven.

Wij hebben deze zorgen over de verslechtering van de rechtsbescherming ook in het kader van de eerste consultatieronde naar voren gebracht. Naar aanleiding daarvan is in de memorie van toelichting uiteengezet 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 zal openstaan bij de Afdeling. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wijzigt daartoe hoofdstuk 2 van de bij de Awb gevoegde bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Voorts is geregeld dat de Afdeling binnen zes maanden uitspraak zal doen op het beroep tegen een projectbesluit (artikel 16.87 Omgevingswet).

Dit zijn echter niet de enige samenhangende besluiten waarvan het gelet op de huidige Wro-coördinatie­regeling wenselijk is in geval van coördinatie rechtstreeks beroep bij de Afdeling open te stellen. Er zijn ook projecten van dusdanige importantie dat die niet onder projecten met publiek belang vallen, maar toch een versnelde procedure rechtvaardigen (bijv. grote woningbouwlocaties). Onder de huidige Wro-coördinatie­regeling staat altijd rechtstreeks beroep open bij de Afdeling, ook als dat voor geen van de samenhangende besluiten geldt. De rechtsbeschermingsprocedure uit de huidige coördinatie­regeling uit de Wro zorgt niet alleen voor een versnelde procedure (en dus eerder duidelijkheid voor alle belanghebbenden), maar ook een zo sterk mogelijke concentratie van bevoegdheden en dus ook van expertise.<sup>2</sup> Wij zijn dan ook van mening dat de nieuwe coördinatie­regeling in dit opzicht dezelfde mogelijkheden dient te bieden als de huidige coördinatie­regeling uit de Wro. In dit verband refereren wij ook aan de tussen de VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gemaakte bestuurlijke afspraken om de coördinatie­regeling uit de Wro zoveel mogelijk over te nemen (zie ook hiervoor).

Wij verzoeken u hiervoor een voorziening te bieden.

## **7. Beroepsverbod voor decentrale overheden**

In het voorgestelde artikel 8:4 lid 5 Awb wordt geregeld dat geen beroep kan worden ingesteld door het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan tegen een besluit van het coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:27 lid 1 of 2 Awb. Deze uitsluiting van het beroepsrecht ontnemt decentrale overheden de mogelijkheid bij de bestuursrechter om op te komen tegen het besluit tot indeplaatsstelling. Opname van het beroepsverbod wordt gemotiveerd met de opmerking dat deze voorziening overeenkomt met de artikelen 124f lid 3 van de Gemeentewet en 121f lid 3 van de Provinciewet (p. 16 memorie van toelichting). Aangezien eerder in de memorie van toelichting is aangegeven dat de regeling tot indeplaatsstelling niet moet worden gezien als een instrument bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht (p. 15), valt deze motivering van het beroepsverbod niet te begrijpen. Een andere motivering voor opname van dit verbod ontbreekt in de memorie van toelichting.

Tijdens de leeswijzerbijeenkomst is aangegeven dat het beroepsverbod is opgenomen om reden van verkorting van de procedure. Het zal duidelijk zijn dat dit geen afdoende motivering kan zijn voor het uitsluiten van het fundamentele recht op toegang tot de bestuursrechter. Ook decentrale

---

<sup>2</sup> Zie ook de overwegingen in de Crisis- en Herstelwet: *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127 nr. 3, p. 20.



bestuursorganen moeten, als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 lid 2 Awb, toegang tot de bestuursrechter hebben om daar voor hun belangen op te kunnen komen. Het 'belang' om tempo te willen maken kan en mag de toegang tot de bestuursrechter niet opzij zetten. Het beroepsverbod is voor gemeenten dan ook onacceptabel.

Wij wijzen er bovendien op dat de minister van Infrastructuur en Milieu (nu: Infrastructuur en Waterstaat) aan de Tweede Kamer heeft toegezegd dat dit verbod in de nieuwe coördinatieregeling zou verdwijnen. In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van de evaluatie van de Crisis- en Herstelwet heeft de minister het volgende aangegeven:

“Omdat duidelijk is dat het in de praktijk voor de uitkomst van een bestuursrechtelijk geschil niet of nauwelijks uitmaakt of een (decentraal) bestuursorgaan wel of geen beroepsrecht heeft, menen wij na ampele overweging dat in de Awb geen generieke afwijking dient te worden gecreëerd van de hoofdregel in het bestuursrecht dat elke belanghebbende, dus ook een bestuursorgaan (vgl. artikel 1:2, tweede lid, Awb) beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Daarbij hebben wij ook in ogenschouw genomen dat het niet altijd een decentraal bestuursorgaan behoeft te zijn dat opkomt voor hem toevertrouwde belangen en voorts dat een beperking van het beroepsrecht voor (decentrale) overheden automatisch betekent dat voor hen de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan, waardoor de ongewenste situatie kan ontstaan dat verschillende rechters over hetzelfde besluit moeten oordelen.”<sup>3</sup>

Opname van het beroepsverbod is bovendien in tegenspraak met de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet. Daarin is aangegeven dat de beperking van het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen niet zal worden overgenomen in de Omgevingswet.<sup>4</sup>

Voorts refereren wij hier wederom aan de eerder tussen de VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gemaakte bestuurlijke afspraken. De huidige Wro-regeling kent geen beroepsverbod voor decentrale bestuursorganen als nu voorgesteld in artikel 8:4 lid 5 Awb en zou ook daarom in het conceptwetsvoorstel niet moeten terugkomen.

Tot slot wijzen wij erop dat in 2016 de Raad van Europa zich heeft uitgesproken over het decentrale beroepsverbod zoals dat was opgenomen in de Rijkscoördinatieregeling met betrekking tot windmolens (zie [bijlage 2](#)). Deze reactie is tot stand gekomen in het kader van een klacht van het raadsledeninitiatief Lokaal13 over deze Rijkscoördinatieregeling. Aan de orde was de vraag of Nederland artikel 11 van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie heeft geschonden. Dit artikel regelt de wettelijke bescherming van lokale autonomie en luidt als volgt: “

“De lokale autoriteiten hebben het recht rechtsmiddelen aan te wenden ten einde de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren alsmede de eerbiediging van die beginselen van lokale autonomie die zijn vastgelegd in de grondwet of de interne wetgeving”

In een ongehoord kritisch oordeel overweegt de Raad dat het decentrale beroepsverbod niet door de beugel kan:

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 32 127, nr. 219, p. 12-13.*

<sup>4</sup> Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet, memorie van toelichting, p. 342, zie ook p. 210. Raadpleegbaar via [https://www.internetconsultatie.nl/invoering\\_omgevingswet/details](https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet/details).

### **“3.2. The lack of judicial remedies at the disposal of municipalities**

20. In our view, it is clear that art. 11 of the Charter is applicable in this case, since Dutch municipalities are deprived of the right to file judicial appeals against the decisions of the higher bodies (State or provincial authorities), in cases where their interests, voice or autonomy has been ignored. The government states that local authorities are heard in the process of licensing wind farms, but it seems clear that the State body can still grant such licences in spite of the opposition of the municipality.

21. The requirements of art. 11 of the Charter, as summarily presented supra, are not complied with in the Netherlands, a structural pattern that was already underlined in the 2014 Congress Report on the situation of local and regional democracy in the Netherlands and in Recommendation 352 (2014) resulting thereof<sup>6</sup>. On that occasion, the Congress Delegation noted that there is no specific remedy for local authorities in the administrative court system, where they could use local autonomy as a legal argument to challenge a measure, decision or regulation approved by the central government. The situation seems to have worsened in recent years, with the enactment of pieces of legislation such as, inter alia, the Crisis and Recovery Act (CRA). In that case, as in the situation claimed by Lokaal 13, the government underlines the necessity of implementing “fast-track” or expedient decision-making procedures. As the letter of Minister Plasterk tries to justify, “since 31 March 2010, lodging an appeal before the administrative courts has been excluded for local and regional authorities, in order to reduce the lead time of the procedure for the construction of wind farms”. In our view, this legitimate governmental interest can not be put on a equal footing with the requirements of due process of law, which in our view involve, among other, the capacity for local bodies to sue in courts.

22. However, and since the Netherlands made an improper “reservation” to art. 11 of the Charter, this provision is regrettably not binding on that advanced and democratic kingdom, so progressive in other domains. As a matter of fact, the country is still in the rear wagon of the reduced number of countries which have declared not to be bound by art. 11 of the Charter (concretely, only 3 countries in Europe, according to Congress data of 2016)<sup>5</sup>.

Gelet op het voorgaande menen wij dat het in artikel 8:4 lid 5 Awb voorgestelde beroepsverbod voor decentrale bestuursorganen niet in stand kan blijven.

---

<sup>5</sup> Zie Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, *Legal opinion on the complaint made by a Dutch association concerning certain recent legislative changes in the Netherlands, from the perspective of the European Charter of Local Self-Government*, CG/MON04(20166)10, 3 oktober 2016 (bijlage 2).

Wij verzoeken u om bovenstaande punten bij de behandeling van dit conceptwetsvoorstel te betrekken.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Algemeen directeur

20160508-013 09:08 0013

## **Bijlage 1 Artikelsgewijze reactie**

### **Artikel 3:20**

De toepassing van de coördinatie-regeling in de Wro is gekoppeld aan de uitvoering van ruimtelijk beleid en er moet een zekere samenhang tussen de besluiten bestaan. In de nieuwe concept-regeling is geen sprake van een dergelijke koppeling. Dat betekent dat iedere bijzondere wetgever bij wettelijk voorschrift coördinatie zou kunnen voorschrijven en indien coördinatie plaatsvindt op grond van een coördinatiebesluit een steekhoudende motivering voor het toepassen van de coördinatie-regeling kan ontbreken. Dit zou een onwenselijke ontwikkeling zijn.

### **Artikel 3:22**

Waarom wordt niet meer gesproken van betrokken bestuursorganen maar van bevoegde bestuursorganen? Is betrokken gelijk aan bevoegd?

### **Artikel 3:23 lid 5**

Dit artikellid is bedoeld als uiterste redmiddel. Er ontbreken echter wettelijke waarborgen voor de uitoefening van deze bevoegdheid. Die zouden er wel moeten zijn.

Bovendien: indien de gemeente (bijvoorbeeld als eigenaar van de grond) aanvrager is en er geen sprake is van een gezamenlijk coördinatiebesluit, komt de uitoefening van de bevoegdheid tot het indienen van de aanvraag door het coördinerend bestuursorgaan, neer op een verkapte indeplaatsstelling. Wij vinden dit onwenselijk.

### **Artikel 3:25**

Is in lid 1 onder a rekening gehouden met digitale terinzagelegging van besluiten?

### **Artikel 3:26**

Lid 1 stelt dat de besluiten zo spoedig mogelijk aan het coördinerend bestuursorgaan moeten worden toegezonden. Deze toevoeging ten opzichte van de huidige tekst is overbodig: het spreekt voor zich dat bestuursorganen zo goed als mogelijk meewerken aan een zorgvuldige coördinatie en besluitvorming. Voorts is de term 'zo spoedig mogelijk' vaag, wie bepaalt wat de relatie is tot artikel 3:27 Awb?

## Monitoring Committee

English only / anglais seulement

CG/MON04(2016)10  
 Restricted / *diffusion restreinte*  
 3 October / octobre 2016

### Legal opinion on the complaint made by a Dutch association concerning certain recent legislative changes in the Netherlands, from the perspective of the European Charter of Local Self-Government

Rapporteurs<sup>1</sup> : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CCE) and Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC)

Expert: Angel M Moreno, LLB, LL.M, PhD, Professor of Law, President of the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government

## Contents

|  |   |
|--|---|
| 1. Preliminary remarks. Antecedents .....                                  | 2 |
| 2. Articles of the Charter applicable to the analysed situation .....      | 2 |
| 3. Analysis of the several claims raised by Lokaal 13 .....                | 3 |
| 3.1. The alleged reduction of municipal competences .....                  | 3 |
| 3.2. The lack of judicial remedies at the disposal of municipalities ..... | 4 |
| 4. Conclusions .....   | 5 |

*Information document submitted for discussion to the Monitoring Committee at its meeting on 19 October 2016*

*Document d'information soumis à la Commission de Monitoring pour discussion lors de sa réunion du 19 octobre 2016*

<sup>1</sup> L: Chamber of Local Authorities / R: Chamber of Regions  
 EPP/CCE: European People's Party Group in the Congress  
 ILDG: Independent LiberalDemocrat Group in the Congress

## 1. Preliminary remarks. Antecedents

2. I have been requested by the Congress of Local and Regional Authorities ("the Congress") to produce a short and concise legal opinion concerning the complaint raised by Lokaal 13, a Dutch association and think tank involved in the promotion of Democracy, local self-government and local authorities, from the perspective of the European Charter of Local Self-Government ("the Charter"). In this letter, addressed to the Congress in January this year and annexed to the present document, the signatories do point out that, in recent years, different legal rules have been approved in the Netherlands and that these new laws have re-allocated competences that, until present, belonged to Local Authorities and, more precisely to the municipalities (*Gemeente*).

3. After these new legal rules (basically, the *Rijkscoördinatieregeling*, or "national coordination regulation"), most of the former responsibilities and competences of municipalities in the approval procedures for wind farms projects, are no longer handed and decided by the municipalities, but by provincial and State bodies: municipalities are now competent only for projects of wind farms with a capacity of less than 5 MW and, in addition, they have lost planning competences in the case of projects over that threshold. Furthermore, municipalities have also been deprived of a real intervention in the domain of noise control and abatement for wind farms, even when that noise hits local communities. Finally, municipalities are no longer entitled to challenge in courts the decisions adopted by provincial or State authorities in the licensing of those projects.

4. In the light of the precedent, they claim that this regulatory amendments amount to a curtailment of local autonomy in the Netherlands, since the realm of local responsibilities has been dramatically reduced in a number of sectors of governmental intervention (namely energy, environment and landscape protection). On the basis of this assumption, they claim that the Charter has been disregarded or infringed.

## 2. Articles of the Charter applicable to the analysed situation

5. In our view, the raw facts alleged by the complainants (which in general are not contradicted by the Government, see the letter of the Ministry of the Interior of 22 June 2016, also attached to this opinion) would fall under the scope of three provisions of the Charter: art. 3.1, art. 4 and art. 11.

6. Namely, art. 3.1 involves the very definition of local self-government, a concept that "denotes the right and the ability of local authorities...to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility...". Therefore, the issue of competences is inherently connected with the very notion of local autonomy.

7. Art. 4. 1 requires that the competences of local authorities be prescribed by the domestic Constitution "or by statute". It is debatable whether this wording of the Charter may be construed largely, in the sense of including also governmental regulations. This interpretative option should be discarded in the light of the different linguistic versions of the Charter. Thus, the other official version of the Charter, the French ones, uses the word "la loi" (*les compétences...sont fixées..par la loi*). Other linguistic non-official versions of the Charter, included in the website of the Council of Europe, also use a wording that refers technically to Acts of Parliament, to statutes or to pieces of legislation having the same nature or hierarchy of statutes (for instance, "delegated" legislation), and do not provide for room to understand that the requirements of art. 4.1 may be satisfied by means of mere governmental regulations in a State that is party to the convention. For instance, the German version states that "*die grundlegenden Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften werden durch die Verfassung oder durch Gesetz festgelegt*", where „Gesetz“ clearly refers to acts of Parliament, that is to Statutes. The Italian version uses the word „legge“, and the Spanish one, „Ley“, with capital letter.

8. On the other hand, art. 4.4 declares that "powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional authority, except as provided by the law". Finally art. 4.6 requires that local authorities should be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes *for all matters which concern them directly*.

9. Art. 4 has not been the object of any reservation or declaration by the Kingdom of the Netherlands at the time of ratifying the Charter on 20 March 1991 and therefore is fully applicable to the situation here analysed.

10. For its part, art. 11 is an essential provision of the Charter, which "closes the circle" of the protection of local autonomy in the national jurisdictions, by requiring that "local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government...". In our view, this provision is clear and self-executing, for in principle it sets a concrete obligation for the national legislator, to introduce a specific legal procedure, appeal or lawsuit in favour to local authorities, so that they can challenge in courts decisions adopted by other levels or bodies of government, in the course of which local authorities may defend local autonomy, as well as their inherent powers, competences, rights, privileges or legal interests.

### 3. Analysis of the several claims raised by Lokaal 13

#### 3.1. *The alleged reduction of municipal competences*

11. It is clear, in our view, that the changes occurred in the legal order of the Netherlands in the specific fields of governmental action to which the allegations by Lokaal 13 refer, do perform a reduction in the competences enjoyed by the municipalities before those amendments.

12. However, it is hard to support the view that these legal changes amount to a violation of art. 3.1 of the Charter, in combination with art. 4.1/4.4 of the said Charter. To begin with, art. 3.1 is written down in a rather loose manner: the wording "an important part of the public affairs" is certainly vague, in the sense that the "importance" of that share can be analysed under different perspectives and may be subject to different interpretations: *importance* in the terms of actual number of competences, or in terms of relevance of the said competences, or *importance* in terms of the social and political impact of the said competences, etc. On the other hand, it seems clear that art. 3.1. of the Charter deals with the group or set of competences enjoyed by local authorities in a given country as a whole, and does not specify precise or concrete competences. That is, the Charter does not incorporate a clear table or percentage of competences that should be enjoyed by municipalities. What is more, it should be pointed out that there is no comprehensive or codified set of competences for municipalities in the legal system of the Netherlands. The Municipalities Act of 2002 (as amended) does not contain such enumeration. The actual competences of municipalities in the different sectors of governmental action are identified by the applicable laws and regulations in each of those sectors. Therefore, there is no "hard core" of essential or "inherent" competences for municipalities whatsoever. Accordingly, the competences granted to local authorities in the different sectors of governmental activity may be widened or reduced by the State legislature

13. The assessment of the respect or disregard of art. 3.1 of the Charter in a given country requires that this analysis be conducted at a "macro" or global context. Therefore, art. 3.1 is a suitable legal tool when one desires to perform an assessment of the whole domain of competences enjoyed by local authorities (or specifically by municipalities) in a given country, but it may be an unsuitable interpretative tool to assess the pertinence or fairness of a concrete re-allocation of powers in a given sector or field. Thus, in our view individual, ad hoc or punctual withdrawal of competences do not fall under the requirements of the Charter.

14. Furthermore, the deprivation of powers of local authorities in a given field, performed to certain legal amendments, may be "compensated" or "balanced" by other legal arrangements, which might grant new competences and responsibilities to municipalities in another sector of governmental action. For instance, new responsibilities could have been awarded to the Dutch

local authorities, therefore compensating this withdrawal, by means of other pieces of sectoral legislation.

15. On the other hand, the MS do enjoy a certain margin of discretion in deciding which is the most proper level of government to handle certain governmental tasks and responsibilities, according to their legal traditions, economic considerations and political considerations of expediency and pertinence, with due respect to the guidelines clearly enshrined in art. 4.3 of the Charter, which clearly embodies the well-know and accepted principle of subsidiarity.

16. Only in clear and extreme cases it is possible to determine a violation or disregard of the Charter. For instance, if there is an across-the-board or overall withdrawal of all or most relevant local competences. One could argue that, by way of a gradual, incremental approach, the legislature could step-by-step dismantle or dramatically reduce the realm of local competences in different sectors of governmental intervention, up to a point where the "essential" core of local responsibilities could not be recognizable anymore. In our view, this possibility has not crystallised yet in the Netherlands.

17. As the 2014 Congress Report on the situation of local and regional democracy in the Netherlands has pointed out<sup>2</sup>, Dutch local authorities still do keep at present a reasonable and fair share of responsibilities and spheres of intervention in the handling of public affairs. In this sense, mention should be made to several policy papers approved by the Central Government in the last years, such as the 2004/05 Inter-governmental Relations Code, and that of 2013. This policy orientation, which is favourable to local decentralisation, has produced tangible (albeit controversial) results in the field of local authorities empowerment, such as the recent transfer of competences in favour of local authorities in the domain of social services.

18. On the other hand, it seems undisputed that municipalities are consulted in the decision-making process for licensing of wind farms projects and that they are indeed involved in the policy and decision making for such projects (see, letter of the Ministry, page 4-5), something which has not been contradicted by the local authorities association. Therefore, the requirements of art. 4.6 of the Charter have been respected.

19. Having said that, attention should be also paid to the fact that the Kingdom of the Netherlands has already be been subject to three different Congress reports on the situation of local and regional democracy in that Kingdom, in 1999<sup>3</sup>, 2005<sup>4</sup> and 2014<sup>5</sup>, each one leading to a Congress Recommendation. Namely, the 2014 one recommended the Dutch authorities to reinforce the "autonomous" and "proper" competences of municipalities and provinces and reduce the tasks performed under the "*Medebewind*" procedure, in the light of the Article 4 para. 4". In our view, there is a clear contradiction between the legal changes referred to in the letter of Lokaal 13 and this recommendation, although it should be stressed that the alleged legal changes took place before the approval of Recommendation 352(2014), namely in 2010 (licensing powers of wind farms) and in 2011 (noise control and abatement).

### **3.2. The lack of judicial remedies at the disposal of municipalities**

20. In our view, it is clear that art. 11 of the Charter is applicable in this case, since Dutch municipalities are deprived of the right to file judicial appeals against the decisions of the higher bodies (State or provincial authorities), in cases where their interests, voice or autonomy has been ignored. The government states that local authorities are heard in the process of licensing wind farms, but it seems clear that the State body can still grant such licences in spite of the opposition of the municipality.

21. The requirements of art. 11 of the Charter, as summarily presented *supra*, are not complied with in the Netherlands, a structural pattern that was already underlined in the 2014 Congress

---

<sup>2</sup> See: "Local and regional democracy in the Netherlands", CG(26)7FINAL, 26 March 2014. Rapporteurs: Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CCE), Jean-Pierre LIQUVILLE, France (R, SOC), especially at pages 17-19.

<sup>3</sup> Recommendation 55 (1999) on local and regional democracy in the Netherlands

<sup>4</sup> Recommendation 180 (2005) on the state of local finances in the Netherlands

<sup>5</sup> Recommendation 352(214) local and regional democracy in the Netherlands.



Report on the situation of local and regional democracy in the Netherlands and in Recommendation 352 (2014) resulting thereof<sup>6</sup>. On that occasion, the Congress Delegation noted that there is no specific remedy for local authorities in the administrative court system, where they could use local autonomy as a legal argument to challenge a measure, decision or regulation approved by the central government. The situation seems to have worsened in recent years, with the enactment of pieces of legislation such as, inter alia, the Crisis and Recovery Act (CRA). In that case, as in the situation claimed by Lokaal 13, the government underlines the necessity of implementing "fast-track" or expedient decision-making procedures. As the letter of Minister Plasterk tries to justify, "since 31 March 2010, lodging an appeal before the administrative courts has been excluded for local and regional authorities, in order to reduce the lead time of the procedure for the construction of wind farms". In our view, this legitimate governmental interest can not be put on a equal footing with the requirements of due process of law, which in our view involve, among other, the capacity for local bodies to sue in courts.

22. However, and since the Netherlands made an improper "reservation" to art. 11 of the Charter, this provision is regrettably not binding on that advanced and democratic kingdom, so progressive in other domains. As a matter of fact, the country is still in the rear wagon of the reduced number of countries which have declared not to be bound by art. 11 of the Charter (concretely, only 3 countries in Europe, according to Congress data of 2016).

#### 4. Conclusions

23. The statutory amendments resulting in a re-arrangement of local competences performed by the pieces of legislation and regulations mentioned at the introduction of this document do not constitute in our view a violation of the core requirements of art. 4 of the Charter. They can be understood as a legitimate exercise of the margin of discretion enjoyed by Dutch authorities in deciding the most suitable manner to allocate the different responsibilities and competences among the several layers of government. Arts. 3.1 and 4 of the Charter can be used in assessing the whole system of local competences in a given country, but are not a valid analytical tool for discussing punctual or specific re-allocation of competences, which might be compensated by the legislature by means of granting additional powers to local authorities in other fields of governmental action. On the other hand, these legal developments go in a sense which is contrary to that of Recommendation 352 (2014), although this document is more recent than the legal changes here discussed.

24. On the other hand, the fact that municipalities have been taken away the possibility to submit a dispute with a higher level of government to judicial review in the domain of wind farms projects goes against the requirements of art. 11 of the Charter. Unfortunately, the Kingdom of the Netherlands is not bound by this provision, following the "improper" reservation made at the time of ratifying the Charter. Consequently, and from a technical legal point of view, no violation of art. 11 of the Charter can be determined in connection with the claim formulated by Lokaal 13.

---

<sup>6</sup> See. Explanatory Memorandum, pages 27-28.