

# Crisis- en herstelwet: Sneller en beter? Beter doen!

**34** De Crisis- en herstelwet komt er toch! De mineurstemming die bij bouwend Nederland heerste door de val van het kabinet Balkenende IV op 20 februari jl. is omgeslagen in een jubelstemming. De Eerste Kamer heeft gesproken en heeft op 16 maart j.l. ingestemd met het wetsvoorstel. De Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) is inmiddels op 31 maart jl. in werking getreden.

Met name de bouwsector is hard getroffen door de economische crisis en heeft baat bij een snel herstel van de economie. Een economie waar consumentenvertrouwen van belang is. Door het gesteggel binnen het kabinet de afgelopen maanden heeft dit vertrouwen een deuk opgelopen. De Chw moet dan ook de economie gaan herstellen en zorgen voor meer werkgelegenheid.

Bouwend Nederland kan vanaf nu opgelucht ademhalen; politiek Nederland heeft zich daadkrachtig opgesteld. De Chw is er dus toch gekomen, omstreden of niet.

Mevrouw mr. E.A.P. van Baren\*

## Is de opvatting juist dat de Chw omstreden is?

Gelet op de vele kamervragen die zijn gesteld, evenals de hoeveelheid amendementen en moties die zijn ingediend, kan de indruk gewekt zijn dat de Chw omstreden is. Een aantal onderdelen uit de wet vloeit echter rechtstreeks voort uit de aanbevelingen die gedaan zijn door de commissie-Elverding<sup>1</sup>. Deze commissie<sup>2</sup> die op 7 november 2007 door de toenmalige ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM is geïnstalleerd, heeft een analyse gemaakt van de oorzaken van de vertraging bij infrastructurele projecten. Vervolgens is onderzocht of er mogelijkheden waren om de besluitvorming substantieel te versnellen. De commissie heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan om besluitvorming te versnellen. Kort gezegd heeft de commissie onderscheid gemaakt in drie categorieën van vertragende factoren, namelijk:

- bij de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur
- in het besluitvormingsproces
- in de juridische sfeer

Op al deze punten heeft de commissie aangegeven waar verbetering mogelijk is. Hierop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan. In de juridische sfeer heeft dit zelfs geleid tot de vorming en inmiddels inwerkingtreding van een spoedwet voor wegverbreding en andere wegaanpassingen, namelijk de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten<sup>3</sup>. Deze wet heeft tot wijziging van de

Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet geleid teneinde de versnelde uitvoering van wegprojecten waarvan de besluitvorming vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek is vertraagd of is stil komen liggen<sup>4</sup>. In deze wet wordt op onderdelen afgeweken van de nationale wetgeving omtrent de milieueffectrapportage, zoals het achterwege laten van de uitwerking van een 'meest milieuvriendelijk alternatief (MMA)' en de verplichting de Commissie voor de milieueffectrapportage te laten adviseren over het uitgevoerde milieueffectrapport (MER). Volgens de Memorie van Toelichting kan door het vereenvoudigen van de procedure en de inhoud van de milieueffectrapportage een versnelling in de besluitvormingsprocedure worden gerealiseerd. Ook in de Chw is hieromtrent een bepaling opgenomen. Zo staat in het eerste lid van artikel 1.11 Chw wanneer geen alternatieven beschreven hoeven te worden. In het tweede lid staat vervolgens dat de Commissie voor de milieueffectrapportage niet (meer) in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen. Interessant punt is dat het merendeel van de politiek in reactie op het wetsvoorstel Chw heeft aangegeven juist grote waarde te hechten aan het alternatievenonderzoek en het advies van de Commissie m.e.r. Zo wordt gevreesd dat door het ontbreken van draagvlak wanneer alternatieven niet worden onderzocht, ook het risico van vertraagde besluitvorming toeneemt<sup>5</sup>. Enerzijds is dit een bijzondere opmerking, aangezien bij de behandeling van de eerder genoemde Wet versnelling besluitvorming wegprojecten wat betreft het achterwege laten van een alternatievenonderzoek als het advies van de Commissie m.e.r. geen amendementen of moties zijn ingediend<sup>6</sup>. Hier is de politiek "gewoon" mee akkoord gegaan. Anderzijds een terechte opmerking, aangezien het nog maar de vraag is of een versnelling in besluitvorming (zoals de Chw beoogt te bewerkstelligen) inderdaad mogelijk is zonder dat (voldoende) wordt geïnvesteerd in het creëren van draagvlak.

De vraag die aan het begin van dit hoofdstuk werd gesteld of de Chw omstreden is of niet, is dan ook niet meer relevant. Belangrijker is om aan het einde van de rit te kunnen beoordelen of het doel dat de Chw nastreeft, namelijk een (snel) herstel van de economie en de werkgelegenheid, opweegt tegen een zorgvuldige voorbereiding van besluiten en het afwegen van alle belangen.

## Oorzaken in trage besluitvorming volgens het rapport commissie-Elverding

Zoals al aangegeven in het vorige hoofdstuk, blijkt uit het rapport van de commissie-Elverding dat er een aantal oorzaken zijn van trage besluitvorming. Hoewel het rapport alleen onderzoek heeft gedaan naar infrastructurele projecten, kan het advies ook doorvertaald worden naar grote ruimtelijke projecten<sup>7</sup>.

De eerste oorzaak is met name te vinden in de voorbereiding van projecten, of beter gezegd het gebrek aan een kwalitatief goede voor-

\* Esther van Baren is senior adviseur ruimtelijk bestuursrecht bij PurpleBlue, businessunit van Tauw bv

bereiding en de bijbehorende bestuurscultuur. Dit heeft enerzijds te maken "bestuurlijke drukte en een gebrek aan bestuurlijke consistentie"<sup>87</sup>. Maar ook, zo valt in het rapport te lezen, kan het worden herleid naar een gebrek aan of onvoldoende "ambtelijke voorbereiding" en het feit dat er "onvoldoende budgettaire ruimte" is.

Een tweede oorzaak van trage besluitvorming zijn de knelpunten die zich in het proces zelf voordoen<sup>9</sup>. Deze knelpunten kunnen in elke fase van het proces voorkomen. In de initiatiefase is het niet ongewoon dat telkenmale wordt teruggekomen op eerder ingenomen standpunten en de te varen koers. Ook kan uittrenturen worden gediscussieerd over futiliteiten of worden bepaalde zaken steeds opnieuw weer aan de orde gesteld.

Een derde en laatste oorzaak is te vinden in de juridische sfeer<sup>10</sup>. Zo is, niet geheel onverwacht, de opvatting in het rapport dat de huidige wetgeving complex en sectoraal is. Gevolg is dat het vaak weer wachten is op uitspraken van de Raad van State. Dit alles leidt vervolgens tot vertraging in de besluitvorming.

De oorzaken van trage besluitvorming zijn niet opzienbarend te noemen en komen bij zowel centrale als decentrale overheden voor. Het kabinet heeft zich de kritiek van de commissie-Elverding aangeetrokken; het heeft aangegeven de intentie te hebben de aanbevelingen van de commissie integraal over te nemen<sup>11</sup>. Zo heeft de aanbeveling om te komen tot een snelle herziening van de huidige Spoedwet wegverbreding geresulteerd in de al eerder genoemde Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Ook heeft de aanbeveling om de bestuurscultuur en voorbereiding te verbeteren geleid tot het besef dat er een cultuuromslag bij de ministeries moest komen. Deze cultuuromslag houdt in dat de ministeries aandacht moeten blijven besteden aan de gevolgen van hun regelgeving voor de regeldruk in Nederland. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) moet zorgen voor deze cultuuromslag<sup>12</sup>. Opmerkelijk is dat de Chw niet is voorgelegd aan dit adviescollege. Wellicht had hiermee voorkomen kunnen worden dat de Chw bijdraagt aan een juridisering op wetgevingsgebied. En dit is nu juist één van de oorzaken van trage besluitvorming.

#### Aanbevelingen rapport commissie Elverding in de Chw

Gezien hetgeen reeds is opgemerkt, kan de indruk gewerkt zijn dat het kabinet zich niet conformeert aan het eerder ingenomen kabinetsstandpunt over de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Elverding. Of beter gezegd, dat de beleving bestaat dat de Chw niet bijdraagt aan een versnelling van besluitvorming. In de Chw is echter een aantal bepalingen te vinden die geheel of gedeeltelijk overeenkomen met de aanbevelingen uit het rapport.

In het onderstaande wordt (volstrekt willekeurig) ingegaan op een paar aanbevelingen die zijn overgenomen in de Chw. Daarmee is niet gezegd dat alleen deze aanbevelingen van belang zijn. Het voert echter te ver voor deze bijdrage om een volledige analyse te maken van de aanbevelingen van de commissie-Elverding in relatie tot de Chw.

Zo heeft de commissie-Elverding als oplossing voor enkele juridische knelpunten<sup>13</sup> genoemd de versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten. Een dergelijke vernietiging kan doorgaans het gevolg zijn van schending van een vormvoorschrift. In artikel 1.5 van de Chw staat dat het mogelijk is

om gebreken in een besluit te passeren, indien aannemelijk is dat belanghebbenden hierdoor niet zijn benadeeld. Het besluit kan dan in stand blijven.

Daarnaast geeft de commissie-Elverding aan dat de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling (over het tracébesluit) moeten worden ingeperkt. Deze aanbeveling is in artikel 1.4 van de Chw overgenomen, maar kent een groter toepassingsbereik dan alleen de rijkswegen. Het inperken van de beroepsmogelijkheden is volgens de regering te rechtvaardigen, aangezien bestuursorganen hun geschillen in goed bestuurlijk overleg behoren op te lossen en niet bij de bestuursrechter<sup>14</sup>.

Vertraging in besluitvorming wordt ook (mede) veroorzaakt doordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich niet houdt of kan houden aan de termijnen (van orde) zoals genoemd in de wet. Volgens de commissie-Elverding moet het mogelijk zijn om binnen zes maanden te beslissen over beroepen (tegen een tracébesluit). In de Chw is deze aanbeveling in zijn geheel overgenomen in artikel 1.6 en voegt er nog iets aan toe in artikel 1.6a. Volgens dit laatste artikel is het niet meer mogelijk om pro-forma beroep in te stellen. De gronden van beroep moeten al zijn ingediend voor het einde van de beroepstermijn. Dit artikel is er overigens pas ingekomen bij de Tweede Nota van Wijziging<sup>15</sup>.

Een juridisch aandachtspunt wordt door de commissie-Elverding genoemd de invoering van het relativiteitsvereiste, alhoewel wordt afgevraagd of invoering hiervan ook daadwerkelijk tot tijdwinst zal leiden. Kennelijk denkt de regering dat hier sprake van is. De relativiteitsregel is immers in artikel 1.9 van de Chw te vinden en houdt in dat er een verband moet zijn tussen de beroepsgrond en de daadwerkelijke reden om een besluit in rechte aan te vechten. De bestuursrechter is verplicht om de relativiteitsregel toe te passen<sup>16</sup>. Uit de Memorie van Toelichting op dit artikel blijkt dat dit vereiste al in het privaatrecht voorkomt.

Naast de genoemde juridische factoren die tot vertraging kunnen leiden, verloopt de besluitvorming zelf ook niet altijd even soepel. De commissie-Elverding meent dat dit kan worden ondervangen door in de verkenningsfase (of noem het voor- of initiatiefase) in te zetten op een politiek gedragen voorkeursbesluit. Een dergelijk besluit is van groot belang, omdat hiermee kan worden voorkomen dat bestuurders in het proces teruggekomen op eerder ingenomen standpunten. In de Chw lijkt dit zogenaamde voorkeursbesluit terug te komen in afdeling 7 van hoofdstuk 2. Deze afdeling is bedoeld voor het mogelijk maken van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis<sup>17</sup>. In artikel 2.19, eerste lid van de Chw is bepaald dat voor dergelijke projecten verplicht een structuurvisie moet worden opgesteld. Volgens de toelichting op dit artikel moet de initiatiefase van een project resulteren in een politiek breed gedragen principebesluit, een structuurvisie, waaraan de overheden die bij het project betrokken zijn, zich expliciet moeten committeren.

Uit de vorenstaande vergelijking blijkt dat de regering heeft gehandeld in de geest van de aanbevelingen die zijn genoemd in het rapport commissie-Elverding. Het is, zo zegt de regering, een belangrijke stap in een fundamentele herziening van de wet- en regelgeving in het ruimtelijk domein<sup>18</sup>. Of dit inderdaad ook leidt tot een versnelling in besluitvorming moet echter nog blijken. Opmerkelijk is

dat de regering de waarschuwing doet dat de aanbevelingen van de commissie-Elverding niet te zeer alleen in wetgeving gegoten moeten worden<sup>9</sup>. Met het aannemen van het wetsvoorstel Chw lijkt het erop dat de regering deze waarschuwing zelf niet ter harte heeft genomen.

### **Draagvlak draagt bij aan beter (en sneller) doen**

Ooit is door de regering ingezet op deregulering: minder regels als ook het vereenvoudigen van de regels. Uiteraard daar waar het kan. In de loop der jaren zijn er op verschillende sporen initiatieven ontwikkeld die tot deregulering hebben geleid. Een ding dat zeker is, is dat de Chw niet in het rijtje past van het inzetten op minder regels. Maar ook al leidt de Chw tot minder regels, dan betekent dit niet automatisch dat de besluitvorming sneller kan. Zoals al eerder aangegeven, neemt bij het ontbreken van draagvlak ook het risico van vertraagde besluitvorming toe. Het is evident dat vanaf het begin moet worden geïnvesteerd in het "alle neuzen dezelfde kant op krijgen". Volgens de commissie-Elverding is "snellere besluitvorming niet louter een kwestie van het beter organiseren van het besluitvormingsproces en het aanpassen van regelgeving. In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk gedragen worden. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller genomen kunnen worden". Het succes van de Chw valt of staat met beantwoording van de vraag of de Chw kan bijdragen aan breed gedragen besluiten. Alleen bij voldoende draagvlak, en daarmee een versnelling in besluitvorming, zal de Chw ook daadwerkelijk kunnen bijdragen in een herstel van de economie.

### **Noten**

1. Naast het rapport van deze commissie zijn er meerdere rapporten uitgebracht het gebied van regelgeving bij gebiedsontwikkelingen en milieuthema's, zoals de commissie-Dekker, het rapport-De Zeeuw, de VROM-raad
2. Commissie 'versnelling besluitvorming infrastructurele projecten' met als voorzitter de heer Elverding heeft op 21 april 2008 het rapport Sneller en Beter uitgebracht
3. Kamerstukken II 2008/09, 31721, Wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in verband met vereenvoudiging van de onderzoekslast
4. Kamerstukken II 2008/09, 31721, nr. 3
5. Kamerstukken I, 32127, B
6. Op zich is dit niet vreemd, aangezien de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten alleen is gericht op benoemde wegprojecten
7. Rapport commissie-Elverding, Sneller en beter, p. 4
8. Rapport commissie-Elverding, Sneller en beter, p. 8
9. Rapport commissie-Elverding, Sneller en beter, p. 9
10. Rapport commissie-Elverding, Sneller en beter, p. 9/10
11. Kabinetsstandpunt advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten d.d. 23 mei 2008
12. Kamerstukken II 2009/2010, 29515, nr. 310
13. Rapport commissie-Elverding, Sneller en beter, p. 22
14. Kamerstukken II 2009/2010, 32127, nr. 3
15. Kamerstukken II 2009/2010, 32127, nr. 8
16. Kamerstukken II 2009/2010, 32127, nr. 3
17. Kamerstukken II 2009/2010, 32127, nr. 5
18. Kamerstukken I 2009/2010, 32127, C
19. Kamerstukken I 2009/2010, 32127, E