

# Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein

Rapport  
Den Haag, April 2010

1

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Ministerie van Justitie  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

## Inhoudsopgave

|   |           |  |
|---|-----------|--|
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>4</b>  |  |
| Achtergrond   |           |  |
| Doel van het onderzoek  |           |  |
| De eisen van het Europese en internationale recht   |           |  |
| Interdepartementale structuur en werkwijze  |           |  |
| Opbouw rapport  |           |  |
| <b>2. Verhouding met Crisis- en herstelwet</b>  | <b>7</b>  |  |
| <b>3 Aanpak van het onderzoek</b>   | <b>8</b>  |  |
| Eerste fase onderzoek   |           |  |
| Tweede fase onderzoek   |           |  |
| <i>Klankbordgroepen</i>   |           |  |
| <i>Rechtsvergelijkend onderzoek</i>   |           |  |
| <i>Expertmeeting</i>  |           |  |
| <b>4. Uitkomsten</b>  | <b>10</b> |  |
| Inleiding   |           |  |
| De niet-juridische knelpunten   |           |  |
| Bevindingen rechtsvergelijkend onderzoek in vogelvlucht   |           |  |
| <i>Niet-juridische factoren</i>   |           |  |
| <i>Integraal project besluit</i>  |           |  |
| <i>Rechtsbescherming</i>  |           |  |
| <i>Verhoging proceskosten</i>   |           |  |
| <i>Mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting</i>   |           |  |
| <i>Juridische knelpunten en mogelijke oplossingen</i>   |           |  |
| <i>Grote onderzoekslast</i>   |           |  |
| <i>Gebrekkige (voorbereiding van de) bestuurlijke besluitvorming</i>  |           |  |
| <i>Onvoldoende sturing en regie door de rechter</i>   |           |  |
| <i>Ruime toegang voor personen en argumenten</i>  |           |  |
| <i>Uitgangspunten bestuursprocesrecht ter discussie</i>   |           |  |
| <b>5. Conclusies 1: punten voor wetgeving</b>   | <b>16</b> |  |
| a. De regiezitting  |           |  |
| b. Beslissingsmodel rechter   |           |  |
| c. Vergroten financieel risico appellant  |           |  |
| d. Verwachte resultaten van de wettelijke maatregelen   |           |  |
| <b>6. Conclusies 2: punten voor nader onderzoek</b>   | <b>22</b> |  |
| a. Integraal projectbesluit   |           |  |
| b. Regeling bewijsrecht   |           |  |
| c. Bredere voorbereidingsprocedure  |           |  |
| d. Rechtsmiddelen om eerder duidelijkheid te verkrijgen   |           |  |
| <b>7. Afstemming met andere projecten</b>   | <b>31</b> |  |
| a. Commissie versnelling besluitvorming infra-structurele projecten-Elverding en Actieplan 'Sneller en Beter' (V&W en VROM) |           |  |
| b. Crisis- en herstelwet (kamerstukken 32 127)  |           |  |
| c. Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling/bezinning op omgevingsrecht (VROM)                        |           |  |
| d. Integratie van de natuurwetgeving (LNV)  |           |  |
| e. Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Justitie en BZK)  |           |  |
| f. Finale geschilbeslechting en pilots bij de rechtbanken (gerechten en Raad voor de Rechtspraak)                           |           |  |
| g. Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Justitie en BZK)  |           |  |
| <b>8. Vervolg</b>   | <b>35</b> |  |
| <b>Bijlage 1</b>  | <b>36</b> |  |
| Leden projectteam en stuurgroep   |           |  |
| <b>Bijlage 2</b>  | <b>37</b> |  |
| Hoofdpunten van de expertmeeting 'Bestuursprocesrecht: sneller en beter!', december 2009                                    |           |  |

## 1. Inleiding

### Achtergrond

De lange duur en complexiteit van besluitvormingsprocedures in het bestuursrecht in het ruimtelijk domein wordt in toenemende mate door bedrijven en overheden als een probleem ervaren bij de uitvoering van 'grote projecten'.<sup>1</sup> Deze projecten hebben de afgelopen jaren soms grote vertraging opgelopen of zijn zelfs stil komen te liggen als gevolg van langlopende procedures en juridische knelpunten.

Versnelling van de besluitvorming over 'grote projecten' is al enkele jaren onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie en als gevolg van de financiële en economische crisis extra urgent geworden. De Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding) deed aanbevelingen voor de versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten in het bijzonder wegeaanleg, die evenwel ook een impuls hebben gegeven aan het denken over de inrichting en het functioneren van onze besluitvorming en geschilbeslechting over grote projecten. Daarnaast bevat het voorstel van de Crisis- en herstelwet (Chw) een veelheid aan versnellingsmaatregelen ten aanzien van zowel het materiële recht als het bestuursprocesrecht.<sup>2</sup>

Met het oog op deze problematiek is het project 'Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein' (het project) ontstaan vanuit de wens van de Minister van Justitie om op zijn terrein, i.c. dat van het bestuursprocesrecht zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), een bijdrage te leveren aan de versnelling van de besluitvorming over 'grote projecten'. Het project sluit aan bij andere rijksprojecten in het ruimtelijk domein, waaronder het project van V&W en

<sup>1</sup> Hierbij wordt gedacht aan infrastructurele projecten op het terrein van weg- en waterbouw en duurzaamheid, woningbouwprojecten e.d..

<sup>2</sup> De term 'bestuursprocesrecht' wordt in het onderzoek in heel ruime zin gehanteerd, omvattende de regels voor de bestuurlijke besluitvorming tot en met die voor het geding bij de rechter.

VROM ter uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie-Elverding en het recent gestarte project betreffende herbezinning op het omgevingsrecht.<sup>3</sup> Beide genoemde ministeries zijn betrokken bij dit project, evenals de ministeries van LNV en BZK.

### Doel van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de structuur en uitgangspunten van de Awb op het punt van de besluitvormings- en geschilbeslechtingsprocedures over in het bijzonder grote projecten binnen het ruimtelijk domein. Deze projecten worden gekenmerkt door een grote complexiteit als gevolg van de betrokkenheid van meer partijen (initiatiefnemers, bevoegde gezagen, derde-belanghebbenden) en de samenloop van vele wetten en vergunningstelsels.

Het doel van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

'Verkenning van de mogelijkheden om door aanpassing van de structuur en uitgangspunten van het algemene bestuurs(proces)recht zoals onder andere neergelegd in de Awb te komen tot substantiële versnelling van besluitvormingsprocedures, in het bijzonder betreffende grote projecten in het ruimtelijk domein (zoals infrastructuur, woningbouw).'

Deze doelstelling is specifiek en breed tegelijk: vanuit een specifieke invalshoek, de problematiek van complexe besluitvorming in het ruimtelijk domein, wordt gekeken naar de regels die een algemeen geldende wet, de Awb, bevat voor de besluitvorming door het bestuur en de rechtsbescherming bij de rechter. Oplossingen die worden ontwikkeld kunnen dus een breder bereik hebben dan de besluitvorming in het ruimtelijk domein.<sup>4</sup>

Het beoogde eindresultaat bestaat uit een schets

<sup>3</sup> Zie voor een beschrijving van deze projecten paragraaf 7.

<sup>4</sup> Maar een uitkomst kan ook zijn dat de Awb meer moet differentiëren tussen de verschillende domeinen van besluitvorming.

van de meest kansrijke mogelijkheden tot (verdere) versnelling van het bestuursprocesrecht en voorstellen voor de omzetting daarvan in wetgeving.<sup>5</sup>

### De eisen van het Europese en internationale recht

Het project moet rekening houden met de eisen die het Europese en het internationale recht stellen op het terrein van het omgevingsrecht, zowel wat betreft de procedurele kant als wat betreft de materiële kant.

Wat betreft de procedurele kant, stellen het EVRM en het recht van de Europese Unie algemene eisen aan de toegang tot de rechter en de vormgeving van de rechtsbescherming. Het Hof van Justitie van de EG heeft in zijn jurisprudentie de eis geformuleerd dat burgers effectieve mogelijkheden moeten hebben om hun aan het gemeenschapsrecht ontleende rechten af te dwingen. Specifiek voor aangelegenheden die het milieu raken – en dat is bij ruimtelijke projecten bijna per definitie het geval – bevat het Verdrag van Aarhus (1998) rechten inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Deze rechten gelden niet alleen voor particulieren maar ook voor niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor het algemene belang van milieubescherming. 'Aarhus' is omgezet in Europese regelgeving en de jurisprudentie van het Hof van Justitie tendert naar een ruime uitleg.<sup>6</sup>

Aan de materiële kant is de invloed van het Europese recht op het omgevingsrecht nog veel groter. Milieukwaliteitseisen op het terrein van lucht, geluid en water en natuurbeschermingseisen zijn grotendeels Europees bepaald en hebben de laatste jaren de besluitvorming over ruimtelijke projecten, op zijn zachtst gezegd, nietenvoudiger gemaakt. Hoewel dit project niet is

<sup>5</sup> De Minister van Justitie heeft toegezegd om hierover in de eerste maanden van 2010 te berichten, volg: Tweede Kamerstukken, 2009-2010, 31 731, nr. 5.

<sup>6</sup> Zie laatstelijk het arrest van 15 oktober 2009, C-263/08 (Djurgården).

gericht op de materiële normstelling, rijzen wel vragen van procedurele aard zoals hoe de rechter daaraan moet toetsen en wat de bewijsrechtelijke gevolgen zijn.

### Interdepartementale structuur en werkwijze

Het project is een interdepartementaal samenwerkingsverband, onder leiding van Justitie, tussen de wetgevingsafdelingen van de betrokken departementen, bestaande uit het projectteam en de stuurgroep.<sup>7</sup> De beleidsafdelingen en betrokken uitvoerende diensten zijn via de leden van het projectteam op de hoogte gehouden van het verloop van het onderzoek. De stuurgroep is verantwoordelijk voor het eindresultaat van het onderzoek.

Het projectteam is gedurende het onderzoek op tweewekelijkse basis bijeengekomen om de voortgang van het onderzoek te bespreken en vervolgstappen te bepalen die vervolgens zijn voorgelegd aan de stuurgroep. Tijdens de tweemaandelijksse bijeenkomsten van de stuurgroep, bestaande uit wetgevings- en beleidsdirecteuren van de betrokken ministeries, is richting gegeven aan de voorgestelde vervolgstappen en kernpunten van het onderzoek. De stuurgroep heeft daarnaast de voortgang van het project bewaakt en de verbanden met soortgelijke projecten van andere ministeries aangegeven.

### Opbouw rapport

In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de verhoudingen tussen het project en het voorstel voor de Crisis- en herstelwet (Chw). Vervolgens staat het procesmatige deel van het onderzoek centraal. De aanpak van het onderzoek wordt in paragraaf 3 kort uiteengezet met aansluitend (paragraaf 4) in vogelvlucht de uitkomsten van de gevolgde onderzoeksstappen. In de volgende twee paragrafen worden de inhoudelijke bevindingen en voorstellen uit het onderzoek nader beschreven. De voorstellen die concreet genoeg zijn om

<sup>7</sup> Zie bijlage I.

op korte termijn aan te pakken in wetgeving worden in paragraaf 5 besproken.

Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de regiezitting of het beslismodel van de rechter. Deze punten zijn meer generiek van aard en hebben vooral betrekking op de procedure bij de rechter. In paragraaf 6 komen juist de punten aan de orde die vooral gelden voor de problematiek van grote projecten in het ruimtelijk domein, zoals het integraal projectbesluit en een bredere voorbereidingsprocedure. Deze voorstellen zijn zeer perspectiefvol (op de langere termijn), maar behoeven nog wel nader onderzoek. In paragrafen 7 wordt de verhouding van dit project tot andere interdepartementale projecten en wetgevingsvoorstellen beschreven. In paragraaf 8 wordt kort ingegaan op het vervolgtraject.

## 2. Verhouding met Crisis- en Herstelwet

Begin 2009 heeft het kabinet in het aanvullend beleidsakkoord de Chw aangekondigd 'gericht op versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten'.<sup>8</sup> Het wetsvoorstel Chw<sup>9</sup> is 17 maart jl. aangenomen door de Eerste Kamer en thans in behandeling bij de Eerste Kamer. De Chw bevat een aantal wettelijke maatregelen op het terrein van het bestuurs(proces)recht die op de korte termijn, globaal de komende vier jaren, uitvoerbaar zijn en de procedures effectief kunnen versnellen. Het project 'Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein' bouwt in zekere zin voort op het wetsvoorstel Chw, omdat dit project, zoals eerder aangegeven, meer is gericht op fundamentele aanpassingen van het bestuursprocesrecht en dus naar zijn aard gericht op de middellange en lange termijn in tegenstelling tot de Chw.

Het projectteam heeft op basis van zijn eerste bevindingen (literatuuronderzoek en interviews) in het voorjaar 2009 onderzocht (1) welke onderwerpen zich lenen voor regeling op korte termijn in een crisiswet, (2) welke onderwerpen geschikt zijn voor de middellange termijn en min of meer binnen de bestaande kaders van de Awb blijven en (3) welke onderwerpen voor de lange termijn denkbaar zijn, maar meer fundamentele doordenking vragen. De voorstellen uit de eerste categorie zijn, toen duidelijk werd dat het wetsvoorstel van de Chw in de maak was, in dat traject ingebracht. Een aantal van deze voorstellen zijn verwerkt in de Chw, zoals: invoering van het relativiteitsvereiste, het schrappen in de onteigeningswet van de koppeling tussen onteigeningsbeslissing en planologische besluitvorming en de vergewisplicht t.a.v. de zorgvuldigheid waarmee rapporten tot stand zijn gekomen etc. Verder heeft afstemming tussen beide projecten plaatsgevonden in de zin dat de Chw de op de korte termijn te realiseren versnellingsmaatregelen

<sup>8</sup> Tweede Kamerstukken 2008-2009, 31 070, nr. 56.

<sup>9</sup> Tweede Kamerstukken, 2009-2010, 32 127, nr. 2.

len bevat en het onderhavige project op de langere termijn is gericht. Daarnaast heeft het Chw-traject tot een beperking van de capaciteit in dit project geleid op grond van personele herverdeling.

Het voorgaande verduidelijkt dat er tussen het project en de Chw sprake is geweest van een wisselwerking. Enerzijds heeft het project naar aanleiding van zijn bevindingen input geleverd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel van de Chw en anderzijds heeft de Chw een bijdrage aan het project geleverd, aangezien de Chw ingrijpende wijzigingen bevat die hun schaduw vooruit kunnen werpen naar ingrijpende wijzigingen binnen het bestuursprocesrecht.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Te denken valt hierbij aan: Art. 1.3 Chw, betreffende de vergewisplicht met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee rapporten tot stand zijn gekomen. Dit, samen met de wijziging van de Tracéwet (houdbaarheid rapporten) kan leiden tot een marginale toets van de rechter t.a.w. onderzoeksrapporten e.d..

### 3. Aanpak van het onderzoek

#### Eerste fase onderzoek

In de eerste fase, in februari en maart 2009, heeft het projectteam een nadere probleemanalyse uitgevoerd. Daartoe is een literatuurstudie gedaan aan de hand van een scan van de omvangrijke beschikbare hoeveelheid literatuur, zowel op het terrein van het sectorale (omgevings)recht als op het terrein van het algemene bestuursrecht. Vervolgens is in deze fase een zevental interviews gehouden met experts uit de wetenschap, de advocatuur, het bevoegd gezag en het bedrijfsleven. Op basis van de gehouden interviews en het literatuuronderzoek heeft het projectteam een groot aantal mogelijke probleemvelden, oplossingen en oplossingsrichtingen geïnventariseerd.

#### Tweede fase onderzoek

Op grond van de gesignaleerde probleemvelden en oplossingsrichtingen uit de eerste fase van het onderzoek heeft het project in de tweede fase, in april tot en met december 2009 een drietal onderzoekssporen bewandeld, welke hieronder kort uiteengezet worden.

##### Klankbordgroepen

Ten eerste is een viertal klankbordgroepen<sup>11</sup> uitgenodigd om in expertmeetings door te praten en te denken over problemen en oplossingen bij besluitvorming over 'grote projecten' in het ruimtelijk domein. Het doel van deze consultaties was het genereren van inzichten en kennis, die dienen als input voor Justitie en de andere betrokken departementen in het vervolg van het traject. De bijeenkomsten werden voorgezeten door prof. mr.drs. F.M.C.A. Michiels, hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit Tilburg. Daarnaast heeft hij een adviserende rol vervuld gedurende het consultatieproces en ook in latere

<sup>11</sup> Te weten: (1) 'overheidsgebruikers': uitvoerders en bevoegde gezagen; (2) 'bewakers': wetenschap en rechterlijke macht; (3) 'bedrijfsmatige gebruikers': advocatuur en bedrijfsleven en (4) 'betrokkenen': maatschappelijke/milieu-organisaties.

stadia van het onderzoek.

Tijdens de klankbordgroepen waren uiteraard de doelstellingen en de daaraan inherente beperkingen van het project leidend, maar er was ook voldoende ruimte om daarbuiten te treden. Bij alle klankbordbijeenkomsten werd bijvoorbeeld ingegaan op een verbetering van het besluitvormingsproces voorafgaand aan het besluit, zoals de Commissie-Elverding voor ogen heeft. Daarmee werd recht gedaan aan de samenhang tussen niet-juridische punten, zoals voorbereiding van projecten, bestuurlijke drukte en gebrek aan consistentie bij bestuur, en juridische punten, zoals diepgaande technische toetsing van de bestuursrechter en gedetailleerde onderzoeksrapporten. Voorts werd ingegaan op de sectorale en algemeen bestuursrechtelijke knelpunten en oplossingen en kon beter inzicht worden gekregen in de rol van de Awb in het geheel van het besluitvormingsproces bij 'grote projecten' in het ruimtelijk domein.

Met het oog op een zo groot mogelijke transparantie en effectiviteit van de klankbordgroepen is gedurende het consultatieproces voorafgaand aan elke bijeenkomst een korte notitie opgesteld, specifiek gericht op de doelgroep, waarin het doel en de opzet werden uitgelegd en daarnaast is van elke bijeenkomst een verslag gemaakt, dat is verspreid onder de deelnemers van alle groepen.

##### Rechtsvergelijkend onderzoek

Ten tweede is in opdracht van het Ministerie van Justitie, onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan door de Universiteit van Maastricht, onder leiding van prof.dr. Ch. W. Backes. Vanwege het korte tijdsbestek waarin het onderzoek moest worden verricht (april – november 2009) heeft het onderzoek het karakter van een quickscan.

In dit onderzoek is een verkenning uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek, wetgeving- en jurisprudentieonderzoek en door interviews (met deskundigen van ministeries, de advocatuur,

de rechterlijke macht, belangenorganisaties en uit de wetenschap) naar de manier(en) waarop in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk wordt omgegaan met de problematiek van complexe besluitvormingsprocedures op bestuursrechtelijk terrein en naar de ervaring met de versnellingsmaatregelen die in deze landen getroffen zijn.

Daarnaast hebben de onderzoekers de versnellings- en vereenvoudigingsmaatregelen die in andere rechtsgebieden in Nederland zijn genomen, vooral het burgerlijk procesrecht, bestudeerd op bruikbaarheid voor het bestuurs(proces)recht. Tot slot hebben zij bezien welke van de in het buitenland gevonden meest kansrijke maatregelen en elementen passen in de Nederlandse rechtsorde, vooral op het gebied van het bestuursrecht, mede gezien de Europese normen dienaangaande.

Het resultaat van het rechtsvergelijkende onderzoek is het onderzoeksrapport 'Snellere en betere besluitvorming over complexe projecten nader bekeken' dat op 26 november 2009 is aangeboden aan beide Kamers der Staten Generaal.<sup>12</sup>

##### Expertmeeting

Op 2 december 2009 is door het project de expertmeeting: 'Bestuursprocesrecht: sneller en beter!' georganiseerd. Deze bijeenkomst vormde het sluitstuk van het onderzoek, waarbij de bevindingen uit de eerdere onderzoekssporen van het project nog eens onder de loep werden genomen. Voor de bijeenkomst waren een veertigtal experts op het gebied van het bestuurs(proces)recht uitgenodigd, bestaande uit wetenschappers van diverse universiteiten en vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, zoals: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de voorzitters van sectoren bestuursrecht van verschillende rechtbanken.

Doelstelling van de bijeenkomst was om te

<sup>12</sup> Tweede Kamerstukken, 2009-2010, 32 127, nr. 2.

komen tot een verdieping van de meest kansrijke oplossingen, de randvoorwaarden en grenzen van alle problemen en oplossingen die inmiddels waren verkregen uit de klankbordgroepen en het rechtsvergelijkende onderzoek. Deze verdiepings-slag heeft plaatsgevonden aan de hand van een, door het projectteam opgestelde, overkoepelende discussienotitie waarbij de noodzaak van een fundamentele bezinning op ons bestuursprocesrecht centraal stond.

De expertmeeting werd wederom voorgezeten door prof. mr. drs. F.M.C.A. Michiels. Door middel van workshops en plenaire discussies werden concrete vragen voorgelegd aan de deelnemers en werd hen gevraagd de beantwoording van deze concrete vragen te plaatsen in het bredere verband van de vraag, te weten: in welke richting zou het bestuursprocesrecht zich op de langere termijn moeten ontwikkelen?

Tijdens de expertmeeting stond centraal in hoeverre het bestuursprocesrecht ontwikkeld kan worden in een richting die meer recht doet aan de noodzaak van tijdige besluitvorming. Dit leverde zowel tijdens de kleinere 'workshops' als de afsluitende plenaire discussies interessante verdiepingslagen, inzichten en draagvlak op voor het project.<sup>13</sup> De dag werd afgesloten met een plenaire discussie. Daarbij was de Minister van Justitie aanwezig die aan het einde van de discussie een korte toespraak hield over de politiek gevoelde noodzaak van hervormingen binnen het algemene bestuursprocesrecht. De resultaten en inzichten verkregen in de expertmeeting vormen de basis van de voorstellen zoals die in de paragrafen 5 en 6 hierna worden uitgewerkt.

<sup>13</sup> Volg bijlage II: Hoofdpunten van de expertmeeting 'Bestuursprocesrecht: sneller en beter!'



## 4. Uitkomsten

### Inleiding

In deze paragraaf worden de resultaten uit de in paragraaf 3 beschreven onderzoekssporen globaal beschreven. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de niet-juridische aspecten en het voortraject tot aan het daadwerkelijke besluit hoewel natuurlijk de focus van het project ligt bij de structuur en uitgangspunten van de Awb.

### De niet-juridische knelpunten

In dit onderzoek staat de juridische invalshoek, die van het bestuursprocesrecht, bij besluitvorming- en geschilbeslechtingsprocedures over grote projecten voorop. Daarnaast moet evenwel worden geconstateerd dat er diverse andere problemen en factoren zijn die tot traagheid in de procedure kunnen leiden en die geadresseerd moeten worden alvorens tot versnelling kan worden gekomen.

Deze niet-juridische knelpunten zijn zowel in de verkennende probleemanalyse (literatuurstudie en interviews) als de drie gevolgde onderzoekssporen (klankbordgroepen, rechtsvergelijkend onderzoek en de expertmeeting) naar voren gekomen. De meeste knelpunten hebben te maken met de fase van de bestuurlijke besluitvorming. In dit onderzoek kwamen in het bijzonder naar voren:

- Gebrek aan (duidelijk) beleid. Betrokken overheden voeren uiteenlopend of zelfs onderling tegenstrijdig beleid. Een onvoldoende proactieve en integrale aanpak, in het bijzonder van milieuvraagstukken, leidt ertoe dat de problemen zich vooral op projectniveau voordoen.
- De complexiteit van de wetgeving in het ruimtelijk domein. Deze wordt nog vergroot door veelvuldige wetswijzigingen.

- Onvoldoende kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming. Oorzaken hiervan zijn gebrek aan kennis, gebrek aan capaciteit en een te klein schaalniveau. Onderzoeken die in opdracht van het bestuur worden verricht, zijn soms eenzijdig of gekleurd.
- Onvoldoende standvastigheid bij het bestuur en de politiek. Dit leidt er soms toe dat plannen gedurende de procedure nog veelvuldig wijzigen en leidt ook tot risicomidend gedrag van zowel het bestuur als de ambtenarij.

Het belang van de gesignaleerde niet-juridische knelpunten voor de snelheid van besluitvorming- en geschilbeslechtingsprocedures wordt door andere onderzoeken bevestigd, die overigens nog andere toevoegen, zoals budgettaire problemen bij de uitvoering van een project of de rol van deskundigen bij onderzoeksrapporten.<sup>14</sup>

In het vervolg van deze paragraaf passeren allereerst, in vogelvlucht, de bevindingen van het rechtsvergelijkend onderzoek de revue. Vervolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste juridische knelpunten, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen, verband houdend met het bestuursprocesrecht, aangezien dat de invalshoek van het project is.

### Bevindingen rechtsvergelijkend onderzoek in vogelvlucht

Het onderzoeksrapport van de Universiteit van Maastricht bevat veel waardevols over onderwerpen die een versnellend effect kunnen hebben op de geschil- en besluitvormingsprocedures in het bestuursprocesrecht, zoals: de vormgeving van de procedure voorafgaand aan de besluitvorming,

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld het Elverding-rapport of het rapport van de VROM/raad 'Brussels lof'.

over de rol van de rechter en zijn uitspraakmogelijkheden, over integrale besluitvorming en over de functie van het hoger beroep. In het vervolg zal een aantal van deze bevindingen, met daarbij horende aanbevelingen, worden uitgelicht.

#### Niet-juridische factoren

In de drie onderzochte landen zijn raakvlakken gevonden met de belangrijke functie die de Commissie-Elverding ziet in een grondige voorbereidingsprocedure met vroege, brede participatie van belanghebbenden voorafgaand aan het besluit. In het Verenigd Koninkrijk is de discussie vooral gericht op de bestuurlijke voorprocedures, met name op de bij complexe projecten uitgebreide en wettelijk uitgewerkte vroege voorbereidingsprocedure met een 'public inquiry'. In Frankrijk worden elementen aan de besluitvormingsprocedures toegevoegd die gericht zijn op meer democratische participatie. Ook in het Duitse recht en vooral de Duitse praktijk zijn maatregelen te vinden die een effectief, zorgvuldig en efficiënt verloop van de besluitvormingsprocedure bevorderen, zoals het houden van 'aanvraagconferenties' en het inschakelen van procedureadviseurs. Voorts werd bij bijna alle Duitse gesprekspartners geconstateerd dat er veel niet-juridische factoren zijn die een belangrijke rol spelen bij de duur van besluitvormingsprocedures.

#### Integraal project besluit

Een zeer belangrijk kenmerk van het Duitse recht is het integrale karakter van het Planfeststellungsverfahren en het besluit waarmee deze procedure wordt beëindigd. In het Planfeststellungsverfahren blijven de wettelijke toestemmingsvereisten in de van toepassing zijnde sectorale wetten bestaan. De bevoegdheid te besluiten wordt echter overgedragen aan één overheidsorgaan, de "Planfeststellungsbehörde". Deze Planfeststellungsbehörde raadpleegt alle belanghebbenden, waaronder ook alle publiekrechtelijke instanties, die op grond van de sectorale wetgeving oorspronkelijk bevoegd waren over een bepaald toestemmingsvereiste te beslissen. De Planfeststellungsbehörde neemt vervolgens één besluit, waartegen één rechtsbeschermingsprocedure mogelijk is. Daarmee is aan

alle publiekrechtelijke vereisten voor de uitvoering van het project voldaan.

Europeesrechtelijke eisen kunnen de integratie van besluitvorming en toetsingskaders in de weg staan. Voor de Duitse regelingen geldt dat echter niet omdat alle wettelijke toestemmingsvereisten in stand blijven. Één belangrijke aanbeveling van het onderzoeksrapport is dan ook om nadrukkelijk te overwegen een dergelijke, van bijzondere procedurele waarborgen voorziene, regeling in de Awb te introduceren.

#### Rechtsbescherming

Zowel in Frankrijk als in Duitsland wordt de rechtsbescherming voor 'grote projecten' beperkt tot één instantie. In Duitsland werd dat bestemd als één van de belangrijkste versnellingmaatregelen bij besluitvormingsprocedures. In Nederland gaat de ontwikkeling in tegengestelde richting. Voor bepaalde projecten zou kunnen worden overwogen om rechtsbescherming voor alle daarvoor nodige toestemmingen in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State open te stellen. Daarnaast zou kunnen worden onderzocht op welke wijze(n) het hoger beroep in het algemeen is te beperken, bijvoorbeeld door een verlofstelsel.

#### Verhoging proceskosten

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de kosten en het kostenrisico voor een beroep tegen bijvoorbeeld een tracébesluit in Nederland veel lager zijn in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Zo zijn in het Verenigd Koninkrijk de griffierrechten laag (vergelijkbaar met Nederland), maar wordt men bij het verlies van het geding veroordeeld in de kosten van de tegenpartij. Dit leidt in het Verenigd Koninkrijk tot een forse drempel voor het instellen van beroep op de rechter. In Duitsland is de hoogte van een veroordeling in de proceskosten, daaronder begrepen de kosten van de tegenpartij, calculeerbaar doordat een puntensysteem wordt gehanteerd, maar deze kosten kunnen wel aanzienlijk zijn (ca. 4.900 tot 8.700 euro alleen voor de procedure bij het Bundesverwaltungsgericht).

#### *Mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting*

De Duitse bestuursrechter beschikt over meer mogelijkheden om geschillen definitief te beslechten. Belangrijk daarvoor is onder andere dat appellanten ook nog tijdens de zitting de rechter kunnen vragen om, naast of in plaats van vernietiging, het bestuur op te dragen het besluit op een bepaalde manier te wijzigen. Als het bestuur hiermee instemt, kan het beroep in hoofdzaak ongegrond worden verklaard en kan door toewijzing van de subsidiaire eis tot aanvulling van het besluit aan het belang van appellanten tegemoet worden gekomen. Dergelijke oplossingen komen alle procespartijen ten goede. In het onderzoek worden ideeën ontwikkeld hoe dergelijk maatwerk tot definitieve geschiloplossing ook in Nederland mogelijk zou zijn, al dan niet verbonden met voorstellen tot een aanpassing van art. 8:72, eerste en vierde lid, van de Awb.

Het rechtsvergelijkend onderzoek is een belangrijke bouwsteen voor het project en de bevindingen van het onderzoeksrapport worden dan ook meegenomen bij de voorstellen zoals die in de paragrafen 5 en 6 hierna worden uitgewerkt.

#### **Juridische knelpunten en mogelijke oplossingen**

##### *Grote onderzoekslast*

Bij de interviews tijdens de verkennende probleemanalyse kwam duidelijk naar voren dat de grote onderzoeks- en bewijslast als een specifiek maar groot probleem wordt ervaren bij de besluitvorming in het ruimtelijk domein. De drie onderzoekssporen ondersteunden de zwaarte van het probleem. Initiatiefnemers van grote projecten moeten hun aanvragen (voor vergunningen e.d.) met gedetailleerde onderzoeken onderbouwen. Betwisting door belanghebbenden zuigt de rechter vervolgens in een technisch debat. Door het tijdsverloop van de procedure kunnen de onderzoeksrapporten verouderen en zulke berekeningen leveren slechts schijnzekerheid op voor de toekomst.

In de tweede onderzoeksfase zijn verschillende oplossingen voor deze problematiek geopperd,

zoals het bij de besluitvorming nemen van ruimere berekeningsmarges, veranderingen in de manier van toetsen door de rechter (marginaler of ex nunc) of het op een andere manier afhandelen van beroepen.

##### *Gebrekkige (voorbereiding van de) bestuurlijke besluitvorming*

In de verschillende klankbordgroepen is steeds naar voren gekomen dat door tekortkomingen in de bestuurlijke besluitvorming, zoals gebrek aan transparantie en onvoldoende ruimte voor participatie in het voortraject, beroepsprocedures worden uitgelokt. De belanghebbenden komen immers pas laat in de procedure, als er al een ontwerpbesluit ligt, aan bod en grijpen daarbij alle mogelijke argumenten aan om het besluit aan te vechten.

In het rechtsvergelijkend onderzoek wordt gewezen op de uitgebreidere regelingen van het voorbereidend onderzoek in Duitsland, Frankrijk en het VK. Daarnaast wordt als mogelijke oplossing voor deze problematiek het voorstel gedaan van een 'integraal projectbesluit' naar het voorbeeld van het Duitse Planfestellungsverfahren. Daarbij wordt met één besluit aan alle publiekrechtelijke vereisten voor de uitvoering van een project voldaan. In paragraaf 6 wordt het integraal projectbesluit nader onderzocht.

##### *Onvoldoende sturing en regie door de rechter*

In de klankbordgroepen kwam heel duidelijk naar voren dat vergunningaanvragers en overheden bij de uitvoering van een project, graag eerder zekerheid hebben over deelpunten; nu hebben ze die pas bij de uitspraak. Partijen verkeren in de huidige praktijk van de bestuursrechtspraak lang in onzekerheid over de bewijslastverdeling en de omvang van de rechtsstrijd. Na de vernietiging van een bestreden besluit geeft de rechter voorts weinig aanwijzingen aan het bestuur wat er moet gebeuren.

De voorgestelde oplossingen komen bij alle onderzoekssporen neer op meer regie door de rechter en een uitgebreider instrumentarium. Brede steun is er voor het meer systematisch

toepassen van regiezittingen. Verder zijn er voorstellen gedaan voor meer uitspraakmogelijkheden voor de rechter, onder andere in het rechtsvergelijkend onderzoek.<sup>15</sup> Bij de expertmeeting bestond een groot draagvlak voor de genoemde oplossingen en deze worden dan ook in paragraaf 5 nader uitgewerkt in voorstellen die kunnen worden omgezet in wetgeving.

Een andere oplossing die door de eerste twee onderzoekssporen werd voorgesteld voor de onvoldoende sturing van de rechter is de mogelijkheid voor partijen om meer zekerheid te verkrijgen door in een vroege fase een beslissing te krijgen op deelvragen of op onderdelen van het besluit, via een prejudiciële procedure of andere (incidentele) rechtsmiddelen. Deze oplossing verdient nader onderzoek en komt in paragraaf 6 uitgebreid aan de orde.

##### *Ruime toegang voor personen en argumenten*

In het huidige systeem bestaan weinig drempels voor derde-belanghebbenden, in het bijzonder belangenorganisaties, om in rechte op te komen tegen een besluit. De indruk bestaat dat belanghebbenden na indiening van zeer algemeen geformuleerde zienswijzen of beroepschriften tot in een laat stadium nog nieuwe argumenten kunnen aanvoeren. Er zijn volgens sommigen onvoldoende mogelijkheden om 'beroepsklagers' en oneigenlijke argumenten te weren.

Omstreden oplossingen zijn voorstellen om financiële drempels te verhogen (afschaffen proceskostenveroordeling; kostenverhaal bij ongegronde beroepen). Een ander voorstel is om de al dan niet constructieve opstelling van partijen in het voortraject mee te laten wegen in de uitspraak van de rechter.

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek komt het voorstel om de rechtsbescherming tegen alle

<sup>15</sup> Rapport Prof. dr. Ch.W. Backes c.s., "Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken", p. 8z.

besluiten die nodig zijn voor bepaalde grote, complexe projecten te beperken tot één instantie. In het Duitse bestuursrecht is dat een zeer effectieve versnellingsmaatregel gebleken. In dit verband zou ook aanleiding kunnen bestaan om de functie van het hoger beroep in administratief-rechtelijke geschillen te heroverwegen en te verduidelijken.

#### **Uitgangspunten bestuursprocesrecht ter discussie**

Tijdens de afrondende expertmeeting zijn de in het voorgaande beschreven (juridische) knelpunten en mogelijke oplossingen in een breder kader geplaatst van, bestaande, veranderende of nieuwe, uitgangspunten van het bestuursprocesrecht. Deze uitgangspunten betroffen: (1) finale geschilbeslechting door de rechter, (2) de rechtsbetrekking in plaats van het besluit centraal en (3) rechten en plichten van partijen en verantwoordelijk burgerschap. Deze uitgangspunten bieden een kader waarbinnen oplossingen uit het eerdere onderzoek op hun merites kunnen worden beoordeeld. Tegelijkertijd kunnen ze ook perspectief bieden op andere of verdergaande mogelijkheden tot 'versnelling' van het bestuursprocesrecht.

Dit resulteerde in het volgende palet aan mogelijkheden tot 'versnelling' van het bestuursprocesrecht.

| Veranderende uitgangspunten                                      | Concrete mogelijkheden   |
|--|--|
| Finale geschilbeslechting door de rechter                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollere (of juist marginale(re)?) toets van de rechter</li> <li>• Meer systematisch toepassen regiezittingen</li> <li>• Meer uitspraakmogelijkheden voor de rechter (vgl. Duitse situatie), mediation tijdens geding, regievoering van de rechter over traject na vernietiging (rechter-commissaris)</li> <li>• Tussenuitspraken op onderdelen ('opknippen' besluitvorming) of een prejudiciële procedure bij een hogere rechter voor antwoorden op deelvragen</li> <li>• Rechtsbescherming bij grote projecten beperken tot één instantie; heroverweging van de functie van het hoger beroep</li> <li>• Wettelijke regeling van het bewijsrecht</li> </ul> |
| De rechtsbetrekking in plaats van het besluit centraal           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijziging van het systeem van ex-tunc toetsing door de rechter, waarbij deze rekening kan houden met gewijzigde omstandigheden</li> <li>• Recours subjectief: verzoekschriftprocedures en meer uitspraakmogelijkheden voor de rechter</li> <li>• Meer coördinatie van besluiten en handelingen, en bundeling van procedures</li> <li>• Integratie van alle toestemmingsvereisten in één projectbesluit</li> </ul>   |
| Rechten en plichten van partijen en verantwoordelijk burgerschap | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsmiddelen, zoals een voorlopige voorziening, voor vergunningaanvragers en bestuursorganen.</li> <li>• Schadevergoeding in plaats van vernietiging</li> <li>• Harde(re) trechterwerking ten aanzien van gronden en argumenten</li> <li>• Participatie in het voortraject laten meewegen in uitspraak van de rechter ('precontractuele goede trouw')</li> <li>• Brede(re), wettelijk geregelde voorbereidingsprocedure, naar buitenlands voorbeeld</li> <li>• Versterking financiële prikkels ten aanzien van gebruik rechtsmiddelen</li> </ul>  |

Tijdens de expertmeeting zijn de bovengenoemde punten aan de hand van concrete vragen uitgewerkt en nader onderzocht. Op basis van de uitkomsten van de expertmeeting heeft het projectteam vervolgens, in overleg met de stuurgroep, voorstellen geformuleerd die hierna in paragraaf 5 en 6 worden beschreven. Het onderscheid tussen de voorstellen in paragraaf 5 respectievelijk 6 is gelegen in de termijn waarop ze, op basis van een inschatting, zijn te realiseren: voorstellen die concreet genoeg zijn om nu in wetgeving uit te werken en om te zetten (paragraaf 5) en voorstellen die perspectiefrijk zijn maar eerst nog nader onderzoek en nadere uitwerking vergen (paragraaf 6).



## 5. Conclusies 1: Punten voor wetgeving

### a. De regiezitting

#### Achtergrond

Uit het onderzoek is een breed draagvlak gebleken voor het stimuleren van het gebruik door de rechter van een regiezitting. De term 'regiezitting' wordt hier in ruime zin gehanteerd als een zitting in een vroeg stadium van de procedure die in beginsel nog geen eindzitting is maar erop is gericht inhoudelijk en/of procedureel richting te geven aan de verdere behandeling van de zaak. In de huidige manier van werken van de bestuursrechter is zo'n regiezitting niet gebruikelijk maar ligt een zaak na de stukkenwisseling een tijd op de plank in afwachting van een zitting waarop een zaak meteen ten gronde wordt behandeld. Van zijn bevoegdheden om tussentijds nog feitenonderzoek te doen (bijv. door het horen van getuigen of door partijen op te roepen voor een comparitie) maakt de rechter weinig gebruik. Door deze gang van zaken verkeren partijen lang in onzekerheid, over de omvang van het geding en over ieders bewijspositie. Dit kan tot verrassingen leiden op de (eind)zitting: de tegenpartij komt op het laatste moment – met toestemming van de rechter – met een nieuw argument of de rechter blijkt een bepaald rapport irrelevant te vinden voor een bepaalde stelling. Gelegenheid om nog aanvullend bewijs te leveren is er dan echter niet meer. De rechter zal althans niet snel nog gelegenheid daartoe geven omdat hij de zaak met een einduitspraak wil beëindigen, óók als dat betekent dat een bepaalde inhoudelijke kwestie 'blijft liggen' en tot een nieuw besluit en nieuwe procedure aanleiding zal geven. Deze 'zittingsgerichte' manier van werken is in de loop der tijd gegroeid en wordt in de hand gewerkt door het financieringssysteem van de rechtbanken (pm ook van de beroepsrechters?), dat het budget vooral relateert aan aantallen einduitspraken en doorlooptijden. Ook in de derde evaluatie van de Awb is gewezen op deze knelpunten, die een belemmering vormen voor definitieve geschilbe-

slechting door de bestuursrechter.<sup>16</sup>

De gedachte achter de regiezitting is dat de rechter eerder duidelijkheid schept over de omvang van de rechtsstrijd en over de bewijslastverdeling, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn en de rechter later in de procedure beter in staat is om een oplossing van het geschil te bewerkstelligen zonder dat besluitvorming en rechtsgang weer van voren af aan beginnen. Afgezien van de voordelen voor belanghebbenden (die beter weten welk bewijs van hen wordt verwacht of die, als vergunninghouder, beter de risico's kunnen inschatten die de procedure voor hun vergunning meebrengt) is de potentiële winst van de regiezitting dus vooral dat de rechter beter in staat zal zijn tot de kern van de zaak door te dringen en het geschil definitief te beslechten. Een herhaling van de procedure, over een nieuw besluit, zal zo kunnen worden voorkomen. De verwachting is dat vooral procedures in het ruimtelijk domein hiervan kunnen profiteren doordat die zich kenmerken door ingewikkelde juridische- en bewijskwesties.

Ook in eenvoudige tweepartijgeschillen (bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid of lokale belastingen) zal een vorm van regiezitting overigens diensten kunnen bewijzen. Dit blijkt uit pilots die zijn gehouden bij de bestuurssectoren van enkele rechtbanken en waarbij alternatieve werkwijzen zijn beproefd om tot meer finale geschilbeslechting te komen. Het bleek dat door in een vroegtijdig stadium van het beroep een 'contactmoment' van de rechter met de partijen te hebben – bijvoorbeeld in de vorm van een comparitie of een regiezitting - in veel gevallen een oplossing van het geschil mogelijk bleek of het beroep werd ingetrokken na uitleg van de rechter over de bewijsposities en de mogelijkheden in het beroep. Wanneer de rechter toch een uitspraak moest doen, was het percen-

<sup>16</sup> Commissie Evaluatie Awb III, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, Den Haag 2006, p. 28 en 31.

tage ingestelde appellen tegen de uitspraak significant lager dan in zaken die volgens de traditionele werkwijze worden behandeld.<sup>17</sup>

#### Voorstel

De huidige wet staat niet in de weg aan het houden van een tussenzitting en geeft de rechter al bevoegdheden om de zaak te 'sturen' (bijv. door oproeping van partijen voor een comparitie). Zoals aangegeven maakt de rechter in de praktijk echter weinig gebruik van deze mogelijkheden. Deze vrijblijvendheid zal moeten worden doorbroken door de regiezitting een wettelijke status te geven met een tot op zekere hoogte verplichtend karakter. Tegelijk zal iets moeten worden gedaan aan de (o.a. financiële) oorzaken van de huidige zittingsgerichte manier van werken. Bij een wettelijke regeling wordt gedacht aan de volgende elementen:

- Invoering van de regel dat iedere bestuursrechtelijke zaak binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld drie maanden) op een 'regie- of tussen-' zitting wordt behandeld. Op deze zitting dient de rechter, in overleg met partijen, te bezien hoe de zaak verder wordt afgedaan. Waar mogelijk (bij eenvoudige geschillen) kan een oplossing van het geschil worden gevonden, die eventueel met een uitspraak kan worden bezegeld. Hierbij zou het huidige art. 8:57 Awb kunnen worden gewijzigd zodanig (met inachtneming van de grenzen van art. 6 EVRM) dat het mogelijk wordt om ook zonder toestemming van partijen na een comparitie de zaak buiten de zitting af te doen.
- Op de regel dat de zaak binnen bepaalde termijn op zitting moet worden gebracht zullen uitzonderingen moeten kunnen worden gemaakt, in individuele zaken of voor bepaalde categorieën zaken bijvoorbeeld op basis van afspraken tussen de bestuurssectoren. Het stelsel van een vroeg contactmoment moet niet zo knellend zijn dat het contraproductief werkt in zaken waarvan op voorhand duidelijk is dat ze langs andere weg voortvarend(er) kunnen worden afgehandeld.

<sup>17</sup> Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, december 2009.

- In andere, meer gecompliceerde geschillen zal de regiezitting moeten worden benut voor procedurele afspraken en beslissingen. Hiervoor zal een apart kader moeten worden geschapen, waarbij aan de volgende elementen kan worden gedacht:
  - Bindende afspraken c.q. een bindende beslissing van de rechter over de omvang van het geding en de geschilpunten. In beginsel hebben partijen hierna geen gelegenheid meer om nog met beroepsgronden en argumenten te komen. Bezien zal worden in hoeverre hierop uitzonderingen mogelijk moeten zijn, zodat bijv. rekening kan worden gehouden met gewijzigde omstandigheden.
  - Bindende beslissingen van de rechter over de bewijslevering: wat moet worden bewezen en door wie (bewijsopdrachten)? Beslissingen over de termijnen waarbinnen e.e.a. moet gebeuren.
- Hoewel een dergelijk apart kader voor het 'regisseren' van de verdere behandeling van de zaak niet beperkt hoeft te blijven tot bepaalde categorieën van zaken, brengt het in feite in het bestuursprocesrecht een nieuwe vorm van differentiatie aan in de wijze van behandeling van verschillende typen zaken, vergelijkbaar met de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.
- Een regeling als hier voorgestaan benadrukt weliswaar de centrale, overkoepelende verantwoordelijkheid van de rechter om de zaak zo mogelijk tot een oplossing te brengen, maar dient ook uitdrukking te geven aan de verantwoordelijkheid van partijen om hieraan actief bij te dragen. Die verantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven via het bieden van de gelegenheid aan partijen om bepaalde verzoeken te doen aan de rechter.

## b. Beslissingsmodel rechter

### Achtergrond

Artikel 8:72 Awb stelt voorop dat de rechtbank een bestreden besluit geheel of gedeeltelijk vernietigt, indien zij het beroep gegrond verklaart (artikel 8:72, eerste lid). Een enkele vernietiging levert niet altijd een bevredigend resultaat op, omdat het bestuursorgaan dan een nieuw besluit moet nemen waartegen wederom kan worden geprocedeerd. Partijen kunnen zo lange tijd in onzekerheid blijven verkeren. In dat verband regelt artikel 8:72, derde lid, nu al dat de rechter de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan in stand kan laten en regelt artikel 8:72, vierde lid, dat de rechter zelf in de zaak kan voorzien. Artikel 8:72, vierde lid, bepaalt in dat verband dat de rechtbank kan bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan. Aanvankelijk was de gedachte dat de rechter zeer terughoudend moest zijn in het gebruik van laatstgenoemde bevoegdheid en dat dit slechts aan de orde kon zijn als na de vernietiging rechtens nog maar één beslissing mogelijk is. De laatste jaren is er echter een trend, met name bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, om meer zelf in de zaak te voorzien<sup>18</sup>. Bij de expertmeeting op 2 december jl. bleek er ook een breed draagvlak te zijn voor de opvatting dat uitgangspunt zou moeten zijn dat de rechter het geschil definitief beslecht.

### Voorstellen

Uit het onderzoek komt een aantal voorstellen om het beslissingsmodel van de rechter wettelijk aan te passen en anders in te richten. De meeste zijn concreet genoeg om in een wetsvoorstel uit te werken. Enkele zullen wat meer doordenking vergen alvorens ze kunnen worden meegenomen.

- Om te bewerkstelligen dat de bestuursrechter bijdraagt aan finale geschilbeslechting is het

<sup>18</sup> Zie hierover ook Jaap Polak, Vijftien jaar geschillenbeslechting onder de Algemene wet bestuursrecht, in: *Trema* 2009, nr. 9 onder verwijzingen naar het jaarverslag van de Raad van State over 2007, p. 80-81 en het jaarverslag van de Raad van State over 2008, p. 141-142.

onder andere wenselijk om wettelijk vast te leggen dat zelf in de zaak voorzien de hoofdregel is. Daarmee ontstaat duidelijkheid voor de praktijk en het geeft ook een stimulans aan de rechter om hiertoe over te gaan. Bij de formulering van zo'n bepaling is in de eerste plaats van belang wat onder zelf in de zaak voorzien wordt verstaan. Op dat punt zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de huidige tekst van artikel 8:72 Awb waaruit volgt dat de rechter beslist (in plaats van het bestuursorgaan). Een andere mogelijkheid is een meer algemene formulering, bijvoorbeeld: de rechter moet trachten het geschil definitief op te lossen. De finale geschilbeslechting is dan ruimer dan alleen de verplichting voor de rechter zelf te beslissen. Hij kan de zaak dan ook oplossen met behulp van de bestuurlijke lus of anderszins via regie van zijn kant. Een dergelijke meer algemene formulering lijkt aantrekkelijker, omdat het de rechter meer ruimte laat om te sturen op een oplossing van het geschil. Een volgende vraag is hoe dwingend een dergelijke regeling zou moeten zijn. Het zou als een bevoegdheid voor de rechter kunnen worden geformuleerd (maar dan meer prominent dan in de huidige Awb), als een verplichting in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld tweepartijgeschillen) of als een "verplichting, tenzij". Gezien het doel van het wettelijk vastleggen van het zelf in de zaak voorzien lijkt enige dwingendheid van de regeling wel op zijn plaats (dus de tweede of derde optie).

- In het belang van de finale geschilbeslechting is in het onderzoek ook voorgesteld dat de rechter de mogelijkheid zou moeten krijgen de (enig overgebleven) appellant schadevergoeding toe te kennen in plaats van het besluit te vernietigen. Dit zou aan de orde kunnen zijn als een besluit waarmee het algemeen belang is gediend op een bepaald punt ten aanzien van een bepaalde partij onrechtmatig uitwerkt, maar overigens rechtmatig is. De rechter zou dan de "relatieve onrechtmatigheid" ten aanzien van die partij kunnen uitspreken en schadevergoeding toekennen, maar het besluit verder in stand laten.
- Tijdens de expertmeeting op 2 december werden de nodige bedenkingen tegen dit

voorstel geuit. De mogelijkheid van schadevergoeding zou een premie zetten op slecht bestuur. Bovendien zou het doorgaans geen oplossing bieden omdat het bij ruimtelijke projecten veelal gaat om een conflict van algemene belangen, die je niet kunt afkopen. Voor die gevallen waarin echter sprake is van een conflict tussen een algemeen belang en een particulier belang dat, relatief gezien, van ondergeschikte betekenis is, verdient de mogelijkheid van schadevergoeding of compensatie voor de betrokken particulier – bijvoorbeeld langs de weg van een relatieve onrechtmatigheid – zeker nader onderzoek. Daarbij moeten ook de mogelijkheden worden betrokken die het wetsontwerp schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad biedt.

- Een andere, verdergaande, mogelijkheid in dit verband is dat bij de bestuursrechter ook andersoortige verzoeken zouden kunnen worden ingediend en de rechter dienovereenkomstig kan besluiten. Daarbij kan worden gedacht aan een verzoek ten aanzien van een besluit, waarbij de focus op vernietiging van het besluit wordt losgelaten. Backes wijst in zijn rapport op de mogelijkheden in het Duitse recht om te verlangen dat het bestuur wordt verplicht een bepaalde beschikking uit te vaardigen (Verpflichtungsklage), te verlangen dat wordt vastgesteld dat er een bepaalde rechtsbetrekking bestaat tussen het bestuur en de burger (Feststellungsklage) en de mogelijkheid te eisen dat het bestuur een feitelijke verplichting nakomt ten opzichte van de klager (Leistungsklage). Ook noemt hij de mogelijkheid die in Duitsland bestaat om als het beroep wel primair is gericht op vernietiging, subsidiare eisen te stellen (al dan niet op aanraden van de rechter), zoals de verplichting tot toevoeging van een bepaald voorschrift aan een bestaande beschikking.<sup>19</sup> Dit zou een meer ingrijpende wijziging van de Awb betekenen, waarbij goed moet worden doordacht welke verzoeken en bijbehorende uitspraken dan mogelijk zouden moeten zijn (bijvoorbeeld zonder dat de rechter teveel op de stoel van het bestuur gaat zitten)

<sup>19</sup> Rapport Prof. dr. Ch.W. Backes c.s., "Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken", p. 52-53.

en hoe dit zich verhoudt tot wat al mogelijk is op grond van artikel 8:72 (vierde lid) Awb. Daarbij is nog de vraag of een dergelijke ingrijpende wijziging (op dit moment) wel noodzakelijk is gezien de mogelijkheden die de hiervoor geschetste optie van een algemeen geformuleerde verplichting zelf in de zaak te voorzien al biedt.

## c. Vergroten financieel risico appellant

### Achtergrond

Het voeren van een bestuursrechtelijke procedure brengt voor burgers nauwelijks financieel risico mee. Er geldt een laag griffierecht<sup>20</sup> en een natuurlijke persoon kan alleen in de proceskosten van de andere partij worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht (artikel 8:75, eerste lid, Awb). Het gaat daarbij om verwijtbaar onnodig procederen<sup>21</sup>. Een proceskostenveroordeling van een natuurlijke persoon komt dan ook zelden voor.

Van verschillende kanten is voorgesteld om het kostenrisico voor degene die beroep instelt te vergroten. Dit zou kunnen door de mogelijkheid van kostenverhaal bij ongegronde beroepen of, minder vergaand, het afschaffen van de proceskostenveroordeling (waardoor burgers bij winst van de procedure geen proceskosten meer vergoed krijgen). Ook Backes noemt in zijn rapport de verhoging van proceskosten bij de maatregelen die te overwegen zijn<sup>22</sup>. Hij wijst er daarbij op dat in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland het kostenrisico voor een beroep in Nederland veel lager ligt. Ten aanzien van de situatie in Duitsland merkt hij op dat daar veelal procesvertegenwoordiging verplicht is en dat de indiener bij afwijzing van het beroep zijn proceskosten, de proceskosten van de verweerder en eventuele bijgevoegde partijen, met inbegrip van hun juridische vertegenwoordiging, moet

<sup>20</sup> Zie artikel 8:41 Awb. Het griffierecht varieert, al naar gelang het besluit waar het om gaat, voor natuurlijke personen tussen de € 41 en € 150,- en bedraagt € 298 voor andere dan natuurlijke personen.

<sup>21</sup> T.C. Borman 2009, T&C Awb, aant. 4 bij artikel 8:75.

<sup>22</sup> Rapport Prof. dr. Ch.W. Backes c.s., "Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken", p. 39 – 40.

dragen (voor proces- en advocaatkosten gelden wel vaste tarieven). Dit alles brengt mee dat administratieve procedures daar aanzienlijke kostenrisico's meebrengen, met name wanneer het beroep meer rechterlijke instanties passeert, aldus Backes<sup>23</sup>. Een aanzienlijke verhoging van de kosten voor gerechtelijke procedures zou volgens Backes kunnen leiden tot minder beroepen, maar is naar zijn idee geen aanbevelenswaardige manier om een procedureversnelling te bereiken ("rechtsbescherming mag geen luxegoed worden").

Ook bij de expertbijeenkomst op 2 december jl. is het vergroten van het financieel risico aan de orde geweest. Vraag die daar voorlag was: Moet het financieel risico voor de potentiële appellants worden vergroot, bijvoorbeeld via de mogelijkheid van kostenveroordeling, zodat hij meer wordt aangemoedigd tot een kosten-batenafweging? Daarover kwam in de expertmeeting geen eensluidend standpunt naar voren. Enkele algemene lijnen uit de discussie waren dat er niet een te hoge drempel voor burgers mag zijn om naar de rechter te stappen, dat de kostenveroordeling ten aanzien van natuurlijke personen wel iets zou kunnen worden verruimd en dat het meer voor de hand ligt iets met financiële prikkels te doen in het kader van hoger beroep dan in eerste aanleg.

*Voorstel*

Alles overwegende lijkt het goed om het financieel risico dat burgers lopen bij het volgen van een bestuursrechtelijke procedure te verhogen. Op die manier worden burgers, meer dan nu, gedwongen een zorgvuldige afweging te maken bij het al dan niet instellen of voortzetten van (hoger) beroep. In dit verband wordt gedacht aan aanpassing van de mogelijkheid tot proceskostenveroordeling. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door in artikel 8:75, eerste lid, Awb het criterium "kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht" te vervangen door een ander, minder strikt, criterium of dit criterium geheel te schrappen. In het laatste geval kunnen burgers op dezelfde voet als bestuursorganen in de proceskosten worden veroordeeld. Denkbaar is

<sup>23</sup> Rapport Prof. dr. Ch.W. Backes c.s., "Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken", p. 50 – 51.

ook om de bestaande discretionaire bevoegdheid van de rechter te vervangen door een verplichting om onder bepaalde condities de verliezer te veroordelen in de kosten.

De verhoging van het proceskostenrisico is er niet op gericht burgers af te houden van hun beroep op de rechter maar zal er wel in een aantal gevallen – afhankelijk van de gekozen modaliteit - toe leiden dat de burger in gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat sprake is van een kansloos (hoger) beroep daarvan afziet. Bij procedures over grote projecten zal doorgaans sprake zijn van meerdere (hoger) beroepen. In die gevallen zal de verhoging van het proceskostenrisico er mogelijk toe leiden dat er minder appellants overblijven, waardoor de procedure in ieder geval overzichtelijker en minder bewerkelijk wordt. Belangrijk is ook het signaal dat van een dergelijke maatregel uitgaat.

#### **d. Verwachte resultaten van de wettelijke maatregelen**

Van de hiervoor geschetste wettelijke maatregelen wordt verwacht dat ze een versnellend effect zullen hebben op de duur van de besluitvorming in het bestuursrecht. De maatregelen met betrekking tot meer regie door de rechter (via onder andere een vroeg contactmoment) en de uitbreiding van zijn beslismogelijkheden hebben in samenhang tot doel dat de rechter vaker een geschil in één beroepsprocedure weet op te lossen. Dit zal in die gevallen waarin dat tot nu toe niet lukte tot een aanzienlijke bekorting van de totale duur van de besluitvorming leiden omdat herhaling van procedures (over steeds weer nieuwe besluiten) wordt voorkomen. Hoe groot dit effect zal zijn valt moeilijk te voorzien. Dit komt mede doordat het daadwerkelijk effect ('succes') niet alleen van de wettelijke mogelijkheden afhankelijk is maar ook, en niet in het minst, van de wijze waarop de verschillende spelers in de procedure van die mogelijkheden gebruik weten te maken. Hierbij zijn factoren van belang als, zoals al meermalen genoemd, de kwaliteit van het bestuur en de ambtelijke voorbereiding en de attitude en vaardigheden van de rechter. Wat dit laatste betreft zullen nieuwe mogelijkheden voor

de rechter niet meteen ten volle worden benut. Er zullen ingrijpende aanpassingen van werkwijzen en attitude van de rechters en gerechten nodig zijn. Dit vergt onder andere investeringen in opleiding. Zoals al eerder is aangegeven zullen ook aanpassingen in het financieringssysteem van bestuursrechtelijke zaken nodig zijn. Wil men de bestuursrechter echt motiveren om tijd en energie te steken in het feitenonderzoek en een voorbereiding van een finale beslissing, dan zal de bekostiging niet enkel afhankelijk mogen worden gesteld van de doorlooptijd en het doen van een einduitspraak of het houden van een zitting.

Dat andere werkwijzen, meer gericht op finale geschilbeslechting, wel degelijk positieve effecten op de duur van procedures kunnen hebben blijkt uit de hiervoor in paragraaf 5 onder a genoemde pilots bij de bestuurssectoren van de rechtbanken. Een van de conclusies uit die pilots was dat substantieel meer zaken worden afgedaan door middel van een intrekking van het beroep als gevolg van de comparitie of regiezitting dan wanneer de zaak op de traditionele wijze op een gewone zitting wordt behandeld. Afhankelijk van het soort pilot werden percentages intrekkingen gehaald tussen de 30 en 40 procent. Ook het percentage appellants tegen de uitspraak van de rechtbank lag aanzienlijk lager dan normaal (in een van de pilots 8 procent tegen normaal meer dan 30 procent).

Hierbij moet worden aangetekend dat deze pilots andere (eenvoudiger) typen zaken betroffen dan de complexe meerpartijzaken in het ruimtelijk domein. Wat de effecten van maatregelen gericht op meer finale geschilbeslechting zijn ten aanzien van deze categorie van zaken (in het ruimtelijk domein) of ten aanzien van alle bestuursrechtelijke zaken, is nauwelijks te becijferen. Cijfers over het procesverloop van verschillende typen bestuurszaken zijn niet voorhanden. De indruk is dat op dit moment finale geschilbeslechting vooral plaatsvindt in de zaken die vroeger werden behandeld door de raden van beroep en de ambtenarengerechten: de sociale-verzekeringzaken en de ambtenarenzaken. Winst is dus vooral te behalen in de ex-Arobzaken, die circa 38 procent uitmaken van het totaal aantal bestuurs-

rechtelijke zaken. Dit betreft dan bovendien alleen die zaken waarin het beroep door de rechter gegrond is verklaard; de ongegrond verklaarde beroepen zijn daarmee immers reeds finaal beslecht.

Volume-effecten zouden vooral te verwachten kunnen zijn in die groep van zaken waarin nu meer dan één keer over hetzelfde besluit of onderwerp bij een bestuursrechter wordt geprocedeerd, waarin dus na een vernietiging van een initieel besluit opnieuw wordt geprocedeerd over een hernieuwd besluit van het bestuur of een samenhangend besluit. In deze groep zitten ook de complexe zaken in het ruimtelijk domein. De omvang van deze groepen zaken is echter niet bekend.

Tegenover de verkorting van de totale duur van procedures als gevolg van het voorkomen van hernieuwde procedures na een vernietiging staat dat finale geschilbeslechting leidt tot een toename van de gemiddelde werklust van een procedure voor de rechter en de ondersteuning. Méér en vroegtijdige regie over een zaak, gericht op finale beslechting daarvan, vergt immers meer tijd en bemoeienis met de zaak. De verwachting is gerechtvaardigd dat dit werklustverzwarend effect de mogelijke besparingen voor de rechtspleging (als gevolg van het voorkomen van nieuwe procedures) voor een deel teniet zullen doen.

De grote winst van méér finale geschilbeslechting zit dan ook niet in besparingen voor de rechtspleging maar in maatschappelijke winst: burgers, bedrijven en overheden zijn in de desbetreffende zaken eerder op de hoogte van de definitieve uitkomst van een geschil. Voor overheden betekent dit dat projecten eerder in uitvoering kunnen worden genomen en voor burgers en bedrijven dat zij eerder duidelijkheid hebben over hun positie en hun claims.



## 6.

### Conclusies 2: Punten voor nader onderzoek

#### a. Integraal projectbesluit

##### Achtergrond

Zowel in de interviews als tijdens de klankbordsessies is als probleem aangegeven dat voor grote (infrastructurele) projecten een veelheid aan (veelal met elkaar samenhangende) besluiten nodig is, van verschillende bestuursorganen (op verschillende niveaus), waarbij uiteenlopende maatschappelijke belangen spelen. De verschillende besluiten volgen dan ook nog eens afzonderlijke rechtsgangen waarbij soms beroep in één en soms beroep in twee instanties openstaat. Deze veelheid aan losse besluiten heeft een gemis aan een integrale gebiedsbenadering en een gebrek aan inzicht tot gevolg. Een bijkomend probleem is dat de nut- en noodzaakdiscussie over het geheel bij gebrek aan een rechtsingang niet aan het begin van de gehele procedure kan worden gevoerd. Dergelijke nut- en noodzaakdiscussies kunnen in de afzonderlijke eindtrajecten bij de rechter slechts in beperkte mate aan de orde komen.

Het coördineren van besluitvormingsprocedures en/of de integratie van besluiten zijn steeds genoemd als oplossing voor deze problemen. Op dat gebied is er de laatste tijd al veel geregeld.

- Zo is in 2006 de coördinatie-regeling toegevoegd aan de WRO. Die regeling maakt mogelijk om ruimtelijke beslissingen te bundelen tot één besluit. Met de coördinatie-regeling kunnen vergunningen voor een project gelijktijdig via één procedure worden afgegeven. Ook inspraak en beroep vinden voor alle besluiten in één keer plaats. In de nieuwe Wro is de regeling uitgebreid en is een coördinatie-regeling toegevoegd voor provinciale en rijksprojecten.
- In 2008 kwam de Wet samenhangende besluiten Awb. Die heeft een nieuwe afdeling 3.5 toegevoegd aan de Awb tot stand. Daarin is een coördinatie-regeling opgenomen voor de stroomlijning van procedures bij het voorbereiden en nemen van met elkaar samenhangende

besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Er kan in de wet of per ad hoc besluit een coördinerend bestuursorgaan worden aangewezen waar de aanvragen worden ingediend en dat de samenhangende besluitvorming bevordert, maar de beslissingsbevoegdheid van de andere bestuursorganen blijft als zodanig onverlet. De coördinatie-regeling is facultatief.

- Dan is er het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat naar alle waarschijnlijkheid half 2010 in werking zal treden. De Wabo maakt het mogelijk via een overzichtelijke procedure en bij één bevoegd gezag toestemming te vragen voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De Wabo integreert een groot aantal (ca.25) vergunnings-, ontheffing- en meldingsstelsels tot één omgevingsvergunning. Daarbij gaat het om onder andere de bouwvergunning, monumentenvergunning, projectbesluit, de milieuvergunning, kapvergunning, sloopvergunning en de gebruiksvergunning. Bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen zijn echter uitgezonderd van de Wabo. Voor de omgevingsvergunning geldt dat maar één bevoegd gezag, doorgaans de gemeente, optreedt voor de vergunningverlening en de handhaving.

#### Beroep vindt plaats in twee instanties.

Toch bieden deze regelingen zelfs als zij in combinatie met elkaar zouden worden ingezet nog steeds geen volledige oplossing voor de gesignaleerde problematiek, coördinatie is namelijk geen integratie. Denk aan afzonderlijke toetsingskaders, het facultatieve karakter van de Wsb en de coördinatie-regeling uit de Wro, aan het feit dat bij bundeling van voorbereiding- en rechtsbeschermingsprocedures op grond van de Wsb de snelheid van de gehele besluitvormingsprocedure afhankelijk is van het deelbesluit met de langste procedure, en verder dat met de Wsb alleen kan worden gebundeld binnen één bestuurslaag.

Verder gaat het voorstel voor de Crisis- en herstelwet waarin tijdelijk voor aangegeven (of bij amvb

nader aan te geven) typen projecten de mogelijkheid van een zogenaamd 'projectuitvoeringsbesluit' wordt geopend (art. 2.9 e.v.). Gemeente en provincie kunnen daarvan gebruik maken. Kernelementen zijn dat in één besluit wordt beslist en dat toestemmingen etc. op grond van andere voorschriften niet nodig zijn. Wel blijven die andere toetsingskaders gelden, en moet uit het besluit met toelichting blijken op welke wijze rekening is gehouden de door die andere voorschriften beschermde belangen. Beroep tegen een projectuitvoeringsbesluit staat in één instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Evaluatie van deze wet zal waardevolle input kunnen leveren over de wenselijkheid van permanente invoering van een dergelijk integraal besluit.

In het rapport van prof. Backes c.s. 'Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bezien' wordt dieper ingegaan op de figuur die in het Duitse recht bekend staat als het 'Planfeststellungsbeschluss' (verder: Pfb) en daar als zeer succesvol wordt beschouwd (zie m.n. blz. 50 e.v.).

Een Pfb, in juridische zin een beschikking, vervangt alle publiekrechtelijke goedkeuringen of toestemmingsvereisten. Er is daarnaast geen enkele toestemming of iets dergelijks, van welk ander bestuursorgaan dan ook, nog nodig (al is het wel mogelijk om voor bepaalde bestuursorganen een soort vetorecht te creëren). Bijna alle grotere infrastructuurle maatregelen zoals afvalverbrandingsinstallaties, vliegvelden, snelwegen, spoorwegen etc., worden in Duitsland via een Pfb toegestaan. De concentratie waartoe het Pfb strekt correspondeert met een uitvoerige voorbereidingsprocedure die wordt geleid door het initiërende bestuursorgaan, en waaraan alle betrokken bestuursorganen deelnemen. In de procedure om tot een Pfb te komen wordt, in plaats van het horen van belanghebbenden, een 'debatessie' gehouden. Alle bedenkingen en bezwaren tegen het ontwerp kunnen daarbij open met alle betrokkenen besproken worden. Backes c.a. vestigen er de aandacht op dat beroep tegen een Pfb vaak alleen mogelijk is rechtstreeks bij de hoogste bestuursrechter.

In het rapport van Backes e.a. wordt overigens wel aangegeven dat de rechtsbescherming in één instantie bij de hoogste bestuursrechter in Duitsland waarschijnlijk de grootste procedureversnellende werking teweeg heeft gebracht. Vermeldenswaard uit een vergelijking met de Duitse praktijk is bovendien de ervaring dat veel tijd kan worden gewonnen door een goed en actief management van de procedures. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan procedureadviseurs, aanvraagconferenties of het opstellen van checklijsten voor het meteen volledig indienen van aanvragen. Voorts wordt het belang benadrukt van brede en vroege participatie (dit geheel in lijn met het Nederlandse Elverding-gedachtegoed!).

Op deze overwegingen, van het integraal projectbesluit, uit het rapport van Backes e.a. moeten hier ook nog een aantal kanttekeningen bij de figuur worden geplaatst die naar voren zijn gekomen uit de interviews en de klankbordsessies.

Bij invoering van een vorm van integraal projectbesluit speelt de vraag of het altijd praktisch is om in feite zowel de go/no go beslissing over het project als alle, soms gedetailleerde uitvoeringstoestemmingen, in één besluit te concentreren. Denk aan het risico van topzware besluitvorming (een klein foutje en het hele besluit valt om). Ook moet in het achterhoofd worden gehouden dat zelfs in de Wabo, die in het leven is geroepen om de procedures in het omgevingsrecht te integreren, is voorzien in de mogelijkheid om in plaats van één omgevingsvergunning verschillende deelvergunningen aan te vragen. Ook bevat deze wet de mogelijkheid om de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen. Het blijft wel één vergunning maar de beoordeling van de aanvraag gebeurt dan in twee fasen. Voordeel daarvan is dat de aanvrager zekerheid krijgt over de vraag of een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie in zijn algemeenheid is toegestaan voordat kosten worden gemaakt voor verdere detaillering. Deze mogelijkheden zijn opgenomen n.a.v. daartoe gebleken behoefte uit de praktijk. Ook het bevoegdheidsverlies van de andere betrokken bestuursorganen (waarvan bij een Pfb in beginsel sprake is) past wellicht niet

zonder meer in de Nederlandse verhoudingen en bestuurscultuur. In de Wabo worden in vergelijkbare situaties steeds juridische voorzieningen opgenomen om de verantwoordelijkheden van die andere bestuursorganen tot uitdrukking te kunnen laten komen.

*Punten voor nader onderzoek*

Om duidelijkheid te krijgen over de wenselijkheid van invoering van één van de genoemde vormen van een integraal projectbesluit zal verder onderzoek moeten worden verricht.

- Gekeken kan worden naar de mogelijkheid van het integreren van alle besluiten die nodig zijn voor een ruimtelijke project tot één besluit. Hierbij zal de evaluatie van het projectuitvoeringsbesluit uit Crisis- en herstelwet moeten worden betrokken. Het onderzoek en de eventuele uitwerking van deze figuur zal het beste kunnen worden opgepakt in het kader van het AVI-programma van VROM waarin onder meer bezinning op het omgevingsrecht centraal staat.
- Verder kan gezien wat uit het onderzoek van Backes naar voren komt over gunstige randvoorwaarden voor een Pfb onderzoek worden verricht naar de wijze van voorbereiding en inspraak bij een dergelijk besluit. Gedacht wordt aan het instellen van procedureadviseurs, het houden van aanvraagconferenties of het opstellen van checklijsten. Wellicht kunnen deze onderwerpen worden opgepakt bij het onderzoek naar methoden hoe de voorbereidingsprocedure in Nederland kan worden verbeterd en versterkt (paragraaf 6, onder c van dit rapport).
- Ten slotte moeten de procesrechtelijke randvoorwaarden voor een succesvolle invoering van een dergelijk figuur in kaart worden gebracht. Daarbij moet worden gedacht aan invoering van beroep in één instantie in combinatie met uitbreiding van het instrumentarium van de rechter (zie ook paragraaf 5a en b van dit rapport), zodat de kans dat het gehele besluit bij een gebrek omvalt, wordt verkleind.

## b. Regeling bewijsrecht

*Achtergrond*

In het bestuursrecht geldt een vrij bewijsrecht. Sectoraal is soms iets in een wet geregeld. Het algemeen bestuursrechtelijk bewijsrecht is niet in de Awb te vinden.<sup>24</sup> Gevolg is dat het bestuursrechtelijk bewijs steunt op rechtspraak.<sup>25</sup> Dat heeft weer tot gevolg dat het bewijsrecht per rechter kan verschillen en ook kan wijzigen. Hoewel de verschillende hoogste bestuursrechters in hun jurisprudentie naar elkaar toe zijn gegroeid heeft dat ook bewerkstelligd dat het bewijsrecht in het ruimtelijk domein is verruimd doordat de Afdeling bestuursrechtspraak in beroep en in hoger beroep meer nieuw bewijs heeft toegelaten.<sup>26</sup>

De regeling van het bewijsrecht roept inmiddels vragen op. Zo heeft de VAR haar jaarvergadering van 15 mei 2009 hieraan gewijd, waarbij meer preadviseurs hebben gepleit voor meer of minder verdergaande wettelijke regeling.<sup>27</sup>

Het formele systeem van de Awb houdt in dat de rechter een besluit beoordeelt naar het moment dat het besluit genomen is, dus een beoordeling ex tunc. Bij een volgens de dogmatiek van het bestuursrecht marginale beoordeling van de rechter of het bestuur in redelijkheid tot zijn besluit kon komen ligt het voor de hand dat de rechter beziet op welke feiten en bewijzen het bestuur zich heeft gebaseerd om het litigieuze besluit te nemen.

Zoals uit de hiervoor aangegeven rechtsontwikkeling blijkt is ondanks deze leer de bewijsregeling verruimd en worden in volgende fasen nieuwe bewijzen toegelaten. De enige obstakels zijn inmiddels de sluiting van de inzendingstermijn voor nadere stukken tien dagen voor de zitting

<sup>24</sup> Het register van Tekst en Commentaar Awb 2009 geeft het woord 'bewijs' niet eens aan als trefwoord

<sup>25</sup> Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? Preadviezen VAR 15 mei 2009, Den Haag 2009, R.J.N. Schlössels, Een vrije en kenbare bewijsleer, pag. 12.

<sup>26</sup> J.E.M. Polak, Vijftien jaar geschillenbeslechting onder de Awb, Trema 2009 nr. 9, pag. 380, De trechterdiscussie.

<sup>27</sup> Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? Preadviser Schlössels pleit voor aanpassingen in de wettelijke regeling; zo ook preadviseur Schuurmans; preadviseur Verburg ziet hiertoe minder noodzaak.

ingevolge artikel 8:58, eerste lid, Awb en de goede procesorde, die de rechter de mogelijkheid biedt een halt toe te roepen aan de inbreng van nieuw bewijs. Daarbij heeft de rechter grote vrijheid, omdat artikel 8:64, eerste lid, Awb hem de mogelijkheid biedt het onderzoek ter zitting te schorsen en het vooronderzoek te hervatten, waarmee een nieuwe termijn van tien dagen kan worden gecreëerd en waarmee een tegenpartij de mogelijkheid krijgt zich uit te laten over nieuw bewijs.

Het bewijsrecht laat zich verder verdelen in twee onderdelen, te weten:

1. bewijs omtrent de feiten, waarop het besluit is gebaseerd en
2. argumenten, waarom het besluit wel of niet terecht is genomen<sup>28</sup>.

Wat betreft het eerste probleem, het vaststellen van de feiten, bestaat een grote ruimte voor de rechter.

Op het tweede onderdeel, te weten het inbrengen van argumenten, heeft de wetgever een beperking aangebracht door in artikel 6:13 Awb te eisen dat de appellant eerst een zienswijze heeft ingebracht of bezwaar of administratief beroep heeft aangetekend. Deze beperking houdt in dat men in beroep geen onderdelen van het besluit ter discussie kan stellen die men niet reeds in een eerdere fase heeft betwist (onderdelenfuik). Nieuwe argumenten voor zo'n betwisting zijn volgens de huidige rechtspraak wel toelaatbaar.

Ten aanzien van beide bedoelde elementen worden in de praktijk problemen geconstateerd:

1. Ten aanzien van de feiten:
  - Bij het onderzoek zijn in interviews en klankbordgroepen inhoudelijke problemen genoemd, zoals met betrekking tot rekenregels. Dikwijls zijn die gestoeld op modellen, die zijn gebaseerd op aannames. Deze kennen grote onzekerheidsmarges. Kleine wijzigingen kunnen tot grote verschillen in uitkomst leiden, die als absolute gegevens worden gehanteerd en ten onrechte de doorslag geven

<sup>28</sup> De in noot 27 (a.w. Polak) gememoreerde trechterdiscussie betreft vooral een fuik tegen het inbrengen van nieuwe argumenten in beroep en hoger beroep

in een procedure. De rechter moet soms als een soort rekenmeester berekeningen controleren.

- Een ander probleem is de houdbaarheidsdatum van onderzoeksrapporten. Wanneer een nieuw besluit moet worden genomen zijn de bij het eerdere besluit gebruikte gegevens soms niet meer actueel en is een nieuw onderzoek vereist. Dat vergt tijd en leidt soms tot andere uitkomsten.
- Verder zijn genoemd problemen ten aanzien van de bewijslastverdeling: wie moet wat bewijzen? Veel problemen werden gezien in de zware last, die bij het bestuursorgaan wordt gelegd.
- De beschrijving van de problematiek liep verder uiteen van het bestuursorgaan, dat in de gelegenheid wordt gesteld en moet worden gesteld nieuw aanvullend bewijs in te brengen, wat pleit voor een ex nunc benadering tot de derdebelanghebbende, die op verschillende momenten in de procedure nog met nieuwe onderzoeksgegevens komt, waar het bestuursorgaan dan op moet reageren, maar soms niet tijdig op kan reageren. Dat zou weer pleiten voor een strakke ex tunc-regeling. De veroudering van gegevens is aan de orde gesteld met de vraag of dan voor een peildatum moet worden gekozen en de finale geschilbeslechting met de vraag of daarom juist voor een ex nunc regeling moet worden geopteerd.

2. Ten aanzien van de argumenten
  - Hier is genoemd het probleem dat soms een algemene zienswijze wordt ingediend, waar zo goed mogelijk op wordt gereageerd door het bestuursorgaan. Vervolgens komt een beroepschrift waarin een klein deel uit de zienswijze wordt uitvergroot, wat de rechter dan brengt tot de slotsom dat het bestuursorgaan zijn besluit onvoldoende heeft gemotiveerd.
  - Ten aanzien van de bezwaarschriftprocedure worden vergelijkbare problemen genoemd: aanvullingen op het bezwaarschrift die in de loop van de procedure en de beroepsfase worden ingebracht en waarin gronden worden genoemd die niet voortborduren op de bezwaren.



Zoals in de inleiding aangegeven bestaat breder behoefte aan wettelijke regeling van het bewijsrecht dan alleen op grond van het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein. Een onderzoek hiernaar dient dan ook een breder bereik te hebben. De bewijsproblematiek in het ruimtelijk domein onderstreept evenwel de urgentie van een onderzoek en vanuit deze invalshoek kan een aantal elementen daarvoor worden aangedragen.

- Er bestaan voor het bestuursorgaan op basis van de Awb al mogelijkheden adequaat te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Vooral artikel 6:18 Awb biedt de mogelijkheid door het nemen van een nieuw besluit nieuwe ontwikkelingen mee te nemen. De wettelijke regeling van de bestuurlijke lus versterkt die bevoegdheid en geeft ook de rechter ruimte rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen. Wijziging van het bestuursrecht door de rechter de bevoegdheid te geven ex nunc te oordelen lijkt daarom niet noodzakelijk.
- Wel dient te worden bezien of een oplossing wordt geboden door de ex tunc toetsing door de rechter bij wijze van hoofdregel wettelijk vast te leggen alsmede wettelijk te regelen dat de rechter zich beperkt tot de informatie, waarover het bestuursorgaan beschikte ten tijde van het nemen van zijn besluit. Daarin kan wellicht meegenomen worden de verplichting niet verder te gaan dan een marginale toetsing van rapporten en berekeningen, zoals ook in het voorstel voor een Crisis- en herstelwet is opgenomen. In het verlengde hiervan kan ook worden gekeken naar houdbaarheid van rapporten en peildata. Hoewel dit primair onderwerpen lijken voor sectorale regeling, is het goed te bezien of een kapstokbepaling hiervoor in de Awb een handvat kan geven.
- Verdere concretisering van bewijsrecht is mogelijk door het vastleggen van de regel dat wie stelt moet bewijzen. Dat is in feite slechts codificatie, maar daarmee wordt wel aan betrokkenen meer duidelijkheid gegeven over de verantwoordelijkheid van een ieder en een eenzijdige belasting van het bestuursorgaan voorkomen.

- Verder verdient een sterkere trechterwerking in beroep overweging, bijvoorbeeld door een strakkere regeling omtrent het beperken van beroepsmogelijkheden tot hetgeen in de zienswijze is genoemd of door een aanscherping van artikel 6:5, eerste lid sub d Awb om zorg te dragen dat het beroep beperkt blijft tot hetgeen de betrokken belanghebbende ten tijde van het instellen van het beroep echt onjuist voorkwam.

### c. Bredere voorbereidingsprocedure

#### Achtergrond

Uit verschillende onderzoeken, waaronder het rapport van de commissie Elverding blijkt dat een belangrijke oorzaak van vertraging en vernietigingen bij grote infrastructurele projecten is gelegen in gebreken die zich voordoen bij de voorbereiding van besluiten. Het gaat dan om zowel juridische als niet-juridische aspecten. Op de niet-juridische aspecten is kort ingegaan in paragraaf 4 van dit rapport. Voor de juridische aspecten gaat het om de opzet en de structuur van de voorbereidingsprocedure en de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen.

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek door prof. dr. Ch.W. Backes, waarin hij de besluitvormingsprocedures in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk heeft bezien, blijkt dat alle onderzochte landen een uitgebreidere procedure voor het nemen van het besluit kennen dan de Nederlandse uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Weliswaar zijn in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk door recente wetgeving de toepassingen van onderscheidenlijk de enquête publique en de public inquiry beperkt, Backes doet toch de aanbeveling hier nog eens nadrukkelijk naar te kijken, juist ook vanwege specifieke elementen, die de Nederlandse procedure niet kent.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken, Quickscan Ch.W. Backes e.a., december 2009, paragraaf 4.3.1.

In Frankrijk begint de procedure met het opstellen van het openbaar onderzoeksdossier door een onderzoekscommissaris. Deze is benoemd door de administratieve rechtbank. Na afloop van zijn onderzoek, dat is bedoeld om de burger te informeren en rekening te houden met belangen van derden, milieu etc. biedt de onderzoekscommissaris zijn rapport aan aan de opdrachtgever en het bestuursorgaan. De procedure wordt als positief ervaren, waarbij inbreng van milieuorganisaties als hoogwaardig en voor het besluitvormingsproces als waardevol wordt beschouwd. Het bevoegd gezagervaart de procedure als een goede hulp bij zijn besluitvorming.<sup>30</sup>

In het Verenigd Koninkrijk benoemt de Minister van Binnenlandse Zaken een Inspecteur. Die leidt de public inquiry. Hij brengt zijn rapport met aanbevelingen uit aan de Minister, die niet verplicht is de aanbevelingen op te volgen.<sup>31</sup> Wel blijkt dat de duur van de inquiry heeft geleid tot wetswijziging, die evenwel zo recent is dat weinig of geen ervaringen daarvan konden worden gemeld.<sup>32</sup>

Ook in het Actieplan "Sneller en Beter" dat is opgesteld naar aanleiding van het rapport Elverding wordt ingezet op een bredere en vroegtijdigere participatie. In het advies Elverding wordt aanbevolen een vroegtijdige en intensievere samenwerking tussen alle betrokken burgers, bedrijven, belangenorganisaties en overheden in een verkenningfase te realiseren en in de planuitwerkingsfase pas de focus te leggen op de direct belanghebbenden zodat de kans op geschillen afneemt. In dit kader zijn als niet-juridische acties een Gedragscode publieksparticipatie infrastructureelprojecten en een Handreiking stakholdersparticipatie opgesteld. Verder wordt als juridische actie, overeenkomstig het advies van de Commissie-Elverding voorzien in een structurele wijziging van de Tracéwet waarbij wordt voorzien in een brede verkenningfase met brede participatie, uitmondend in een voorkeursbesluit, waarna met een voorkeursalternatief de planuitwerkingsfase start die leidt tot een tracébesluit.

<sup>30</sup> Backes e.a., landenrapport Frankrijk, paragraaf 2.1.1.

<sup>31</sup> Backes e.a., landenrapport Verenigd Koninkrijk, paragraaf 2.3.1.

<sup>32</sup> Idem, paragraaf 2.4.

Wat betreft de verantwoordelijkheden van partijen bij de voorbereiding van de besluitvorming kan worden aangesloten bij het door het kabinet benadrukte 'verantwoordelijk burgerschap'. Aan het begrip verantwoordelijk burgerschap kan een juridische vertaling worden gegeven, niet in de zin van rechtens afdwingbare verplichtingen, maar in de zin van: op een verantwoordelijke, zorgvuldige wijze omgaan met rechten en bevoegdheden. Een dergelijke benadering heeft een rol gespeeld bij de totstandkoming van de Awb. In de toelichting is de verhouding tussen burger en bestuur omschreven als 'een rechtsbetrekking tussen weliswaar naar hun aard verschillende partijen – omdat het bestuur het algemeen belang vertegenwoordigt en daarbij dienstbaar is aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten, terwijl de wederpartij een individueel belang naar eigen inzicht mag behartigen – maar toch een rechtsbetrekking waarin beide partijen in een wederkerige relatie staan, zodat zij rekening moeten houden met de positie en de belangen van de andere partij. Voor beide partijen heeft dit gevolgen'.<sup>33</sup>

De indruk bestaat dat balans en wederkerigheid in de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur in de huidige situatie onvoldoende aanwezig zijn. Enerzijds komt uit de interviews, de klankbordgroepen en de expertmeeting naar voren dat een zorgvuldiger besluitvormingsproces een noodzaak is. Een zorgvuldiger procedure betekent onder andere dat belanghebbenden voldoende ruimte krijgen hun wezenlijke bezwaren naar voren te brengen, daarbij inbegrepen hun bezwaren ten aanzien van het nut en de noodzaak van een besluit, dat er daadwerkelijk naar de belanghebbenden wordt geluisterd en wordt gepoogd – al dan niet door aanpassing van het plan – die bezwaren op te lossen. Anderzijds mag ook een investering van belanghebbenden worden gevraagd tijdens de voorbereiding van een besluit. In de huidige situatie zijn daaraan weinig eisen gesteld. Het niet of niet voldoende participeren van belanghebbenden in

<sup>33</sup> Bestuursprocesrecht: sneller en beter, Discussienotitie ten behoeve van de expertmeeting op 2 december 2009 in het Project Versnelling besluitvorming n het ruimtelijk domein, pag. 14.

de voorfase ontnemt een bestuursorgaan de mogelijkheid in de voorfase rekening te houden met de inbreng van de belanghebbende. Als dan later in de procedure blijkt dat er daarbij zaken spelen waar rekening mee gehouden had moeten worden, kan een bestuursorgaan daar - eigenlijk ten onrechte - op worden afgerekend.

*Punten voor nader onderzoek*

Een goed geregelde voorbereidingsprocedure is van cruciaal belang voor een voortvarende besluitvorming. De extra tijd en energie die mogelijk in die voorbereiding en het betrekken van belanghebbenden moet worden gestoken, verdient zich later terug doordat de kans op gebreken in de besluitvorming afneemt en geschillen die tot rechterlijke procedures leiden worden voorkomen althans worden beperkt. Er is dan ook alle reden om te onderzoeken hoe de voorbereidingsprocedure in Nederland kan worden verbeterd en versterkt. Daarbij kunnen verschillende elementen worden onderscheiden:

- Verbreding en versterking van de verkenning- en inspraakfase;
- Het nader bezien van de mogelijkheden van 'consensuele' instrumenten zoals convenanten en vaststellingsovereenkomsten. Hierbij zou ook de rechtskracht van zulke overeenkomsten in rechte moeten worden geregeld, dat wil zeggen de afstand van recht door partijen;
- Verscherpings van de trechterwerking van zienswijzen. Hierbij zou tevens moeten worden betrokken de vraag in hoeverre de rechter bij zijn beoordeling van het beroep rekening kan houden met de opstelling van partijen in de voorfase.

#### **d. Rechtsmiddelen om eerder duidelijkheid te verkrijgen**

*Achtergrond*

Onder het kopje 'eerder duidelijkheid' kunnen verschillende oplossingsrichtingen worden geschaard die in verschillende stadia van het project aan de orde zijn gekomen.

Uit de klankbordsessies kwam vooral de wens

*Project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein*

naar voren om bij gecompliceerde projecten in een eerder stadium duidelijkheid te krijgen over bepaalde cruciale punten. Er kan dan een betere afweging worden gemaakt of een bepaald project überhaupt haalbaar is, een betere keuze worden gemaakt uit alternatieven, eerder gestart worden met een project en daarmee veel geld en tijd worden bespaard. De suggestie is gedaan om de aanvrager of uitvoerder de mogelijkheid te geven een prejudiciële vraag te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak of de rechter de mogelijkheid te geven tijdens een lopende procedure een tussenuitspraak te doen op een deelvraag. In dit verband is ook de mogelijkheid van het vragen van een voorlopige voorziening voor de vergunningverlener (bestuursorgaan) en de vergunningaanvrager geopperd. Verder is gesproken over de wenselijkheid van de mogelijkheid van het stellen van een soort préjudiciële rechtsvragen door de rechter aan de hoogste rechter en de mogelijkheid van een declaratoire uitspraakbevoegdheid zonder dat reeds sprake is van een ingesteld beroep.

Als praktijkvoorbeelden waarin deze instrumenten hadden kunnen bijdragen aan een versnelling van de besluitvorming zijn onder meer genoemd:

- Jarenlang getouwtrek tussen een chemisch bedrijf en een lokaal bestuur over de benodigde vergunningen voor ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub>
- Onduidelijkheid over voorwaarden en benodigde compenserende maatregelen in het kader van een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet
- De vraag of er bij bepaalde ingrepen, in combinatie met mitigerende maatregelen wel of geen sprake is van 'significante effecten' in de zin van de Habitatrictlijn.

Verskillende instrumenten zijn denkbaar, waarbij een onderverdeling in twee categorieën nuttig is.

a. Instrumenten die kunnen worden ingezet bij pure rechtsvragen

1. Préjudiciële vraag. De introductie van de

*Ministerie van Justitie*

mogelijkheid van het stellen door de rechter van een préjudiciële vraag aan de hoogste rechter zou volgens de Awb-experts onder voorwaarden denkbaar kunnen zijn. Voor grote projecten, waar doorgaans sprake is van beroep in één instantie, lost deze mogelijkheid echter niet veel op. Denkbaar zou zijn een situatie zoals in Frankrijk, waar de rechter vragen over nieuwe wetgeving kan voorleggen aan de Conseil d'état.<sup>34</sup>

2. Vordering tot een verklaring voor recht. Bij zuivere rechtsvragen van het bestuursorgaan of de vergunningaanvrager kan gedacht worden aan de mogelijkheid van introductie van het instrument van een vordering tot een verklaring voor recht. Dit instrument zou kunnen worden ingezet bij vragen over nieuwe wetgeving of het toepasselijke recht (in geval van bijzondere projecten).

3. Appellabel bestuurlijk rechtsoordeel. Beter in ons systeem past wellicht het instrument van het (onder omstandigheden) gelijk stellen van een bestuurlijk rechtsoordeel met een besluit. Een bestuurlijk rechtsoordeel roept geen rechtsgevolg in het leven en is dus geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het geeft slechts inzicht in de rechtsgevolgen die de toepassing van de wet of het overige objectieve rechtmeebrengt. Als een bestuurlijk rechtsoordeel is neergelegd in een 'voor beroep vatbare beslissing' zou het bestuurlijk rechtsoordeel appellabel kunnen worden gemaakt.<sup>35</sup>

b. Instrumenten die kunnen worden ingezet bij vragen over toepassing van het recht op de casus

1. Tussenuitspraak op onderdelen. Tijdens, maar wel aan het begin van een procedure, zou een tussenuitspraak kunnen worden gedaan op een bepaald deelgebied waardoor al vroeg in de procedure duidelijkheid bestaat over bepaalde cruciale juridische kwesties. Bijvoorbeeld: was in dit geval een passende beoordeling nodig of is in casu voldaan aan de luchtkwaliteitseisen? De vraag daarbij is wel wat duidelijkheid op een

<sup>34</sup> Volg bijlage II: 'Hoofdpunten van de expertmeeting 'Bestuursprocesrechtsneller en beter!', vraag 4.

<sup>35</sup> W. Konijnnebelt, 'Bestuurlijk rechtsoordelen en rechterlijke oordelen', NTB 2009 (10), p. 318-319.

*Ministerie van Justitie*

deelonderwerp bij een groot project oplost als er daarnaast nog meer deelproblemen spelen. Dan levert een dergelijke tussenprocedure juist vertraging op.

2. Voorlopige voorzieningen voor vergunningverlener en aanvrager. In het huidige recht heeft alleen de appellant de mogelijkheid de rechter te verzoeken om een voorlopige voorziening. Als in een geschil tussen bestuursorgaan en appellant over bijvoorbeeld de bouwvergunning van een derde partij, door de appellant geen voorlopige voorziening wordt gevraagd, blijven de andere partijen verstoken van een voorlopig oordeel van de rechter. Dat wordt door sommigen in de praktijk als een gemis beschouwd.

*Punten voor nader onderzoek*

Bij alle besproken instrumenten spelen de volgende problemen in meer of mindere mate.

- Drempels: wie geef je de mogelijkheid gebruik te maken van het instrument? Moet er al sprake zijn van een procedure bij de rechter, een beroep, of kan het instrument ook buiten een procedure worden ingezet?
- Positie derde belanghebbende. In het omgevingsrecht speelt de positie van de derde een belangrijke rol. Hoe betrek je de derde, in voldoende mate, bij deze instrumenten? Kan formele rechtskracht worden tegengeworpen aan een derde die zich niet bewust was van gebruikmaking van het instrument?
- Afzonderlijk (hoger) beroepsrecht, moet er bij deze instrumenten een eigen of apart (van de hoofdprocedure)(hoger) beroepsrecht in het leven worden geroepen?
- Kan een rechter terugkomen op een eerder gegeven oordeel?

*Project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein*

Ook moet worden gedacht aan de volgende risico's:

- Aanzuigende werking
- Gebruik instrument als verdragingsmiddel
- Beloning gebrek aan daadkracht bij bestuur
- Verlenging van totale procedure

Om duidelijkheid te krijgen over de wenselijkheid van invoering van één van de genoemde instrumenten zal verder onderzoek moeten worden verricht. Voorgesteld wordt met de praktijk te spreken over de mogelijkheden die deze instrumenten kunnen bieden. Gedacht wordt aan een scenario benadering waarbij aan de hand van verschillende casussen wordt bekeken of het instrument in specifieke gevallen uit het verleden winst had kunnen opleveren.

## 7. Afstemming met andere projecten

De bij dit project betrokken ministers dienen nu een beslissing te nemen over het vervolg dat moet worden gegeven aan de in de paragrafen 5 en 6 beschreven voorstellen. Hierbij is van belang dat er momenteel verschillende andere projecten lopen die raakvlakken hebben met dit project en met elkaar. Al deze projecten hebben gemeen dat ze betrekking hebben op of consequenties hebben voor de procedures in het ruimtelijk domein. Trefwoorden daarbij zijn: versnelling, vereenvoudiging en integratie. Het is van belang dat tussen deze projecten interdepartementaal een goede afstemming plaatsvindt. Doorslaggevend daarbij is wie (met wie) het beste in staat is om een bepaald onderwerp verder te brengen; in welk spoor is de voortgang van bepaalde voorstellen en gedachten het beste geborgd? Ook van belang is hoe bij de verdere werkzaamheden in de diverse projecten en sporen de samenhang is geborgd, zodat geen dubbelingen of tegenstellingen ontstaan en de effectiviteit van de verschillende voorstellen en maatregelen gezamenlijk zo groot mogelijk is. In paragraaf 8 zal een voorstel voor de inhoudelijke en procesmatige afstemming worden gedaan. In deze paragraaf worden kort de andere projecten beschreven en de punten daaruit genoemd waarop afstemming met het onderhavige project moet plaatsvinden. Die andere sporen en projecten zijn de volgende.

### a. Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten-Elverding en Actieplan 'Sneller en Beter' (V&W en VROM)

De commissie Elverding heeft op verzoek van de ministers van V&W en VROM een analyse gemaakt van de oorzaken van de vertraging bij infrastructurele projecten en onderzoek verricht naar mogelijkheden om de besluitvorming daaromtrent substantieel te versnellen. In zijn reactie op het rapport heeft het kabinet in een kabinetsstandpunt (II 2007/08, 29 385, nr. 19) richtinggevend hoofdpijnen uitgezet die uitgewerkt worden in het Actieplan Sneller en Beter. Het Actieplan

Sneller en Beter bevat zowel juridische als niet juridische actiepunten die alle samen mogelijk maken de gemiddelde doorlooptijd van besluitvorming over nieuwe infrastructurele projecten te halveren en tegelijkertijd een forse kwaliteitslag te maken. Bij de niet-juridische acties, voorgenomen voor 2009 en 2010, gaat het bijvoorbeeld om het uitwerken van een gedragscode voor publieksparticipatie en het opstellen van een handreiking voor stakeholdersparticipatie om te komen tot een brede en vroegtijdige participatie. Ook wil het kabinet, waar het gaat om de bewijslast ten aanzien van voorgenomen infrastructurele projecten, naar zogenoemde zinvolle effectbepaling door eenvoudiger te rekenen bij de bepaling van milieu- en andere effecten van projecten.

In het juridische traject in vervolg op Elverding is de eerste fase voltooid met de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten wijzigt de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet teneinde de versnelde uitvoering van wegprojecten waarvan de besluitvorming vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek is vertraagd of is stil komen te liggen, mogelijk te maken. Dat gebeurt door een vereenvoudiging van de onderzoekslast voor besluitvorming en door het mogelijk maken dat projecten zich kunnen baseren op het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, dat destijds nog in ontwerp was). Daarnaast is een structurele wijziging van de Tracéwet in voorbereiding, die onder andere elementen van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten uitbreidt tot landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. Verder wordt, overeenkomstig het advies van de Commissie-Elverding voorzien in een brede verkenningsfase met brede participatie, uitmondend in een voorkeursbesluit, waarna met een voorkeursalternatief de planuitwerkingsfase start die mogelijk leidt tot een tracébesluit. Voorts wordt op advies van de Commissie-Elverding geregeld dat het tracébesluit

voorziet in een opleveringstoets, waarbij binnen een bepaalde termijn na ingebruikneming van de infrastructuur de feitelijke effecten worden gemeten en in het bijzonder of de milieunormen en ruimtelijke doelen worden gehaald. Het wetsvoorstel dat een en ander regelt ligt momenteel voor advies bij de Raad van State.

Punten voor afstemming met het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- De voorbereidingsprocedure: de gedachten uit dit project over verbreding en versterking van de verkenning- en inspraakfase (zie par. 6 onder d) krijgen deels al een concretisering in het Elverding-traject;
- Bewijsrecht en bewijslast; de Elverdingvoorstellen bevatten een aantal interessante 'experimenten' op dit terrein, zoals met houdbaarheid van bewijs en met de opleveringstoets.

#### **b. Crisis- en herstelwet (kamerstukken 32 127)**

Dit wetsvoorstel is 17 maart jl. aangenomen door de Eerste Kamer. Het bevat uiteenlopende vereenvoudigings- en versnellingsmaatregelen voor op lijsten aangewezen individuele en categorieën projecten. Interessant uit het oogpunt van het onderhavige project zijn de maatregelen op het terrein van het bestuursprocesrecht: versnelde behandeling door de bestuursrechter, invoering van het relativiteitsbeginsel, verruiming van de mogelijkheid om gebreken in het besluit te passeren en het voorstel voor een versnelde uitvoering van woningbouwprojecten van beperkte omvang, waarbij sprake is van een soort integraal projectbesluit. Het kabinet heeft toegezegd dat de effecten van de toepassing van de Crisis- en herstelwet (CHW) zullen worden gemonitord. Ter uitvoering van de CHW zal nog een AMvB moeten worden opgesteld. Dit traject wordt door VROM getrokken en is mede onderdeel van het hierna onder c genoemde Actieprogramma.

Punten voor afstemming met het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk

domein:

- (On)gewenste effecten van de versnellingsmaatregelen: de monitoring van de CHW zal interessante informatie kunnen opleveren over de effecten van voorstellen die in andere projecten worden gedaan.

#### **c. Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling/bezinning op omgevingsrecht (VROM)**

Mede naar aanleiding van de aangehouden motie van kamerlid Pieper betreffende de fundamentele herziening van het omgevingsrecht, aangehouden tijdens het VROM-begrotingsonderzoek donderdag 26 november 2009 (II 32 123 XI, nr. 18), is door de Minister van VROM in een brief van 4 december 2009 aan de Tweede Kamer een bezinning op het omgevingsrecht aangekondigd (Kamerstukken II 2009-2010, 30 844, nr 47). Deze bezinning is een van de pijlers van het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling (AVI), naast het zo goed mogelijk benutten van de Crisis- en herstelwet voor gebiedsontwikkeling en het Actieplan Europa, dat vooral is gericht op het bij de Europese beleidsvorming meer rekening houden met de gevolgen op territoriaal (nationaal, regionaal, lokaal) niveau en meer ruimte bieden voor invulling op dat niveau. Het Actieprogramma is een gezamenlijk programma van o.a. de ministeries van VROM, V&W en LNV, dat zal worden getrokken door VROM.

In het kader van de bezinning op het omgevingsrecht wordt voorgesteld (onder andere in de heroverweging natuur en leefomgeving) om met de verschillende departementen en andere betrokkenen na te denken over de regelgeving die op dit moment doorwerkt in ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Is deze effectief en efficiënt georganiseerd en waar zijn verbeteringen nodig? Deze bezinning wordt breed ingezet. Bij de bezinning zal tevens de motie Koopmans en Vermeij (II 30 844, nr. 23) over de integratie van toetsingskaders worden betrokken. Ook zullen de ervaringen met de Crisis- en herstelwet en de Wabo worden meegenomen.

De behoefte aan bezinning op het omgevings-

recht vloeit voort uit de door velen gevoelde complexiteit van dat recht en, als gevolg daarvan, traagheid in de besluitvorming over en totstandbrenging van ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Op dat punt ligt dan ook een nauwe relatie met het onderhavige project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein, evenals met andere in deze paragraaf genoemde projecten zoals het Elverding-traject, de CHW en de integratie van de natuurwetgeving. In potentie omvat een bezinning op het omgevingsrecht veel van de onderwerpen die in de andere projecten aan de orde zijn. Dit roept de vraag op hoe een goede werkverdeling tussen de bezinning op het omgevingsrecht enerzijds en de andere projecten anderzijds kan worden gemaakt en tevens hoe bij de verdere werkzaamheden in de projecten de samenhang en afstemming voldoende kunnen worden gewaarborgd. Hiervoor zal in paragraaf 8 een voorstel worden gedaan.

Een aantal punten nopen in het bijzonder tot afstemming tussen de bezinning op het omgevingsrecht en het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- integratie van procedures en besluitvorming (in het bijzonder het integraal projectbesluit);
- verbreding en versterking van de voorbereidingsfase (verkenning en inspraak).

#### **d. Integratie van de natuurwetgeving (LNV)**

De Minister van LNV voert een project uit dat beoogt de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet te integreren in één wet. Een aantal maatregelen die in dit project naar voren waren gekomen, is terecht gekomen in de Crisis- en herstelwet (de zgn. 'rek en ruimte' maatregelen, zie Kamerstukken II 2009/10, 31 536, nr. 11). De meeste van deze maatregelen zijn nauw verbonden met de specifieke aard van de natuurwetgeving en dus minder relevant voor een project over het bestuursprocesrecht. Wel algemeen van aard is het voorstel om, weliswaar voor de natuurtoets op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, een wettelijke kapstok in de Chw op te nemen om uitvoeringsregels over rekenmodellen en meetmethoden vast te stellen.

Afgewacht moet worden hoe de integratie van de natuurwetgeving verder vorm zal worden gegeven en welke onderdelen daarvan van belang zijn voor het denken over versnelling van het bestuursprocesrecht meer in het algemeen.

Punten voor afstemming met het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- Op dit moment geen concrete punten. De relatie van de integratie van de natuurwetgeving met bijvoorbeeld het onderhavige project zal wel in het oog moeten worden gehouden.

#### **e. Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Justitie en BZK)**

Dit wetsvoorstel zal binnenkort worden ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel beoogt het bestuursprocesrecht op enige onderdelen te verbeteren en te vereenvoudigen. Naast de concentratie van het bestuursprocesrecht, waarbij bepalingen over hoger beroep worden ondergebracht in de Awb, omvat het conceptwetsvoorstel onder meer de volgende wijzigingen en aanvullingen van de Awb, die nauw verband houden met doel en onderwerp van het onderhavige project.

- Verruiming van de mogelijkheden om gebreken in een besluit te passeren als niemand daardoor is benadeeld (wijziging artikel 6:22 Awb)
- Invoering van de 'judiciële lus' (artikel 8:106, tweede lid Awb)
- Invoering van de mogelijkheid om incidenteel hoger beroep in te stellen (8:104 en 8:105 Awb)
- Invoering van het relativiteitsvereiste in de beroepsfase (artikel 8:69a Awb)
- Uitdrukkelijke verplichting voor het bestuursorgaan om na vernietiging door de rechter in beginsel een nieuw besluit te nemen en de uitdrukkelijke mogelijkheid voor de rechter om na vernietiging van een besluit aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van een nieuw besluit (aanvulling art. 8:72 lid 1)

Punten voor afstemming met het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- Geen specifieke punten. Het wetsvoorstel kan wel, net als de Chw, als een voortrein worden



beschouwd van meer ingrijpende wijzigingen gericht op finale geschilbeslechting.

#### f. Finale geschilbeslechting en pilots bij de rechtbanken (gerechten en Raad voor de Rechtspraak)

Zoals in paragraaf 5 onder a al is aangegeven zijn onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Overleg van Voorzitters van de Bestuurssectoren (LOVB) bij een aantal sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken pilots gehouden waarin andere werkwijzen zijn beproefd gericht op meer finale geschilbeslechting dan in de traditionele zittingsgerichte werkwijze het geval is.<sup>36</sup> Deze andere werkwijzen hadden gemeen dat ze alle een vroeg contactmoment creëerden tussen de appellant en de rechter, bijvoorbeeld bij wege van een comparitie of een regiezitting. De resultaten van deze pilots zijn heel veelbelovend, met behoorlijk hoge percentages intrekkingen van het beroep en lage appelpercentages. In het LOVB ligt thans dan ook het voorstel voor om deze andere aanpak (met een vroeg contactmoment) landelijk bij alle rechtbanken 'uit te rollen' in alle bestuursrechtelijke zaken.

Punten voor afstemming met het project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- Meer regie door de bestuursrechter (regiezitting en uitspraakmogelijkheden van de rechter): enerzijds kunnen de ervaringen uit de pilots van nut zijn bij een wettelijke regeling van de regiezitting, anderzijds moet zo'n regeling geen knellend keurslijf vormen maar ruimte bieden voor verschillende werkwijzen bij de gerechten.

#### g. Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Justitie en BZK)

Enige tijd geleden is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de derde keer geëvalueerd. Het verslag van deze evaluatie, getiteld "Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006" is in februari 2007 aan de Eerste en

Tweede Kamer aangeboden<sup>37</sup>.

In het kader van de derde evaluatie van de Awb is een aantal aanbevelingen gedaan die raken aan de onderwerpen die in het project versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein aan de orde zijn gekomen. Zo beveelt de Commissie Evaluatie Awb III (de Evaluatiecommissie) aan een wettelijke regeling van het bewijsrecht in de Awb op te nemen. Ook doet de Evaluatiecommissie een aantal aanbevelingen gericht aan de bestuursrechter over bijvoorbeeld een betere voorlichting van partijen over hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden bij bewijslevering, motivering van de bewijslastverdeling en bewijswaardering, het vooraf geven van duidelijkheid over welke punten de bestuursrechter ter zitting aan de orde wil stellen en het geven van meer inhoud aan het vooronderzoek. Voorts doet de Evaluatiecommissie in het kader van definitieve geschilbeslechting de aanbeveling vervolgonderzoek te doen waarin aandacht wordt geschonken aan de ervaringen op deelreinen van het bestuursrecht waar rechters het geschil vaak definitief beslechten en aan andere figuren die kunnen bijdragen aan definitieve beslechting van het geschil.

Punten voor afstemming met het project versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein:

- In het kader van het project zal nader onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden om een wettelijke regeling van het bewijsrecht in de Awb op te nemen. Daarmee kan uitvoering worden gegeven aan de aanbeveling van de Evaluatiecommissie op dit punt.
- De genoemde aanbevelingen aan de bestuursrechter zullen aan de orde kunnen komen bij de regeling van de regiezitting zoals voorzien in het kader van dit project als ook bij het eerder genoemde nader onderzoek naar de regeling van het bewijsrecht.
- In het kader van het project is al het nodige onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om te komen tot meer definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter. Dit onderwerp zal nog nader worden verkend bij de aangekondigde regeling inzake het beslissingsmodel van de rechter.

<sup>36</sup> Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, december 2009.

<sup>37</sup> Kamerstukken II, 2006-07, 29 279, nr. 51.

## 8. Vervolg

Met dit rapport wordt het onderzoek in het interdepartementale project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein voorlopig afgerond. De resultaten, zoals beschreven in de paragrafen 5 en 6, worden in de maand april van 2010 voorgelegd aan de Minister van Justitie en de andere betrokken ministers. Hun zal worden gevraagd een beslissing te nemen over het starten van een wetgevingstraject met betrekking tot de punten van paragraaf 5 en over de voortzetting van het onderzoek met betrekking tot de punten van paragraaf 6. Daarbij zal ook moeten worden gekeken naar een juiste afstemming met andere projecten in het ruimtelijk domein. Uiteraard zal ook de totstandkoming van een nieuw kabinet en regeerakkoord van invloed kunnen zijn op het vervolgetraject.



## Bijlage 1.

### Leden projectteam en stuurgroep

#### Projectteam

|          |   |
|----------|---|
| Justitie | mr. J.F.L. Roording (projectleider),<br>mw. mr. W.M. Weeber (secretaris)<br>mr. J.P. van der Steen<br>mw. mr. M.J. Jacobs<br>mr. J.W. Kooistra (tot mei 2009) |
| BZK      | mw. mr. R. Prins (vanaf mei 2009)<br>mw. mr. M. Liedorp (tot mei 2009)  |
| VROM     | mr. W.J.A. Vellekoop (vanaf januari 2010)<br>mw. mr. C.J. Kleijs (tot januari 2010)   |
| LNV      | mr. M. Nagel  |
| V&W      | mr. H.H.L. Krans  |

#### Stuurgroep

|          |  |
|----------|--|
| Justitie | mr.dr. J.T.K. Bos (voorzitter)<br>mr. M. Tj. Bouwes              |
| BZK      | mr. R.G. Mazel   |
| VROM     | mr. J.A.E. Nijenhuis<br>mw. mr. E.B. Horninge (tot januari 2010) |
| LNV      | mw. mr. J.L.D. Heukers   |
| V&W      | mr. A.J. Schölvinck  |

## Bijlage 2



## Bijlage 2.

### Hoofdpunten van de expertmeeting 'Bestuursprocesrecht: sneller en beter!', december 2009

#### Vraag 1

Moet er een strakkere bewijsregeling komen (met meer beperkingen dan thans bestaan) voor het kunnen inbrengen van kennis, wetenschappelijke rapporten e.d. over technische/inhoudelijke kwesties?

Samenvatting discussies

#### Regulering

Regulering van debat zou een oplossing kunnen bieden, je zou repliek en dupliek op datum kunnen vastleggen.

Je zou strakkere regels kunnen maken over wie, wat wanneer aanlevert.

Onderscheiden van verschillende gevallen en daarbij uitgangspunten vastleggen hoe iets aannemelijk gemaakt kan worden.

Of de spelregels moeten transparanter, of er moet wetgeving worden gemaakt, of door jurisprudentie moet hier meer lijn in komen.

Bewijswaardering komt vaak niet uit uitspraken naar voren, door de rechter gehanteerde regels zijn niet transparant, dat zou kunnen worden ondervangen door standaardoverwegingen in een uitspraak van de hoogste rechter.

#### In relatie met regiezitting

Vergelijk civiel recht comparitie na antwoord, dat zou in bestuursrecht ook moeten kunnen.

De rechter zou de vrijheid moeten krijgen om partijen opdrachten te geven en op termijn te stellen, maar er zou geen strakkere bewijsregeling moeten komen.

Bewijsrisico centraal stellen (relatie met regiezitting); je moet partijen veel scherper voorhouden waar ze staan (wie wat moet bewijzen om gelijk te krijgen), dat zou voor versnelling en voor meer finale geschilbeslechting kunnen zorgen. Je creëert draagvlak en bevordert wellicht ook het aantal intrekkingen. Dan ook rol van de StAB wijzigen, waardering van bewijs dat partijen aandragen i.p.v. vergaring van bewijs.

Project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein

#### Problemen

Strengere regels bij te laat ingebrachte stukken problematisch als stukken juist en doorslaggevend blijken te zijn, de finale geschilbeslechting is daarmee niet geholpen.

Strakkere bewijsregeling levert bovendien geen winst op als rapporten elkaar tegenspreken.

#### Vraag 2

Zou er (bij bepaalde typen geschillen) een verplichting voor de bestuursrechter moeten worden ingevoerd tot het houden van een regiezitting?

Samenvatting discussies

- Er is consensus over de wenselijkheid van de mogelijkheid van een regiezitting maar men wil geen verplichting.
- Tegen een 'verplichting tenzij' bestond minder bezwaar.
- Als je al iets wettelijk zou regelen dan bijvoorbeeld dat iedere zaak binnen dertien weken op een zitting zou moeten staan.
- In aanmerking komende typen geschillen moeten in de praktijk worden bepaald, geen wettelijke criteria verzinnen.
- Er zou een model kunnen ontstaan over afspraken tussen partijen, schriftelijk geding en het buiten zitting afdoen van zaken.
- Er zou kunnen worden gewerkt met een stimuleringsregeling, een financieringsmodel voor de rechtbanken.
- Er kan ook een procedurerechter worden ingesteld die zorgt dat alle stukken op tijd aanwezig zijn.
- Regiezitting is meer dan alleen bewijsafspraken maken, de zitting moet een opener karakter hebben; het moet ook een finale zitting kunnen zijn maar er moet ook een tweede zitting kunnen volgen en er moet ook de mogelijkheid zijn na de zitting bewijs te leveren.

Ministerie van Justitie

#### Problemen

Financiering: differentiatie zaakstroom betekent meer tijd voor selectie (aanloopkosten rechtbank; een jaar lang dubbele capaciteit).

De werkwijze van rechtbanken moet worden aangepast, men moet op korte termijn de zaak ten gronde bestuderen.

Moelijk van te voren te voorspellen welke soort zaken hiervan zullen profiteren. Ervaringen in de pilots van de bestuurssectoren van de rechtbanken zijn positief. De aanpak leidt tot minder appellen.

#### Vraag 3

Zouden er voor het verwerende bestuursorgaan mogelijkheden moeten komen om eerder duidelijkheid te verkrijgen over een project, bijvoorbeeld door het (doen) stellen van prejudiciële vragen aan de hoogste bestuursrechter en/of door de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen?

Samenvatting discussies

- Het instrument van voorlopige voorziening vragen door het bestuursorgaan is in feite negatief beoordeeld. Als al zoiets wordt geschapen dan ook voor de vergunninghouder. Een bestuursorgaan of vergunninghouder kan, wanneer appellant geen voorlopige voorziening heeft gevraagd, gewoon zijn gang gaan. Het is dan een kwestie van lef hebben en dat ook doen. De bestuursrechter is er niet om de angst van het bestuur voor schadeclaims weg te nemen. Hier komt bij dat een voorlopige voorziening leidt tot een voorlopig oordeel en daarmee het risico in zich heeft dat de rechter in de hoofdzaak een ander oordeel velt. Een voorlopige voorziening leent zich bovendien niet voor een declaratoire uitspraak.
- Prejudiciële vragen stellen zou denkbaar zijn. Dan is wel uitgangspunt dat de rechter deze stelt en dat dus sprake is van procedures in meerdere instanties. Voor grote projecten, waar doorgaans sprake is van beroep in één instantie lost dit niets op. Ook bestaat het risico, vooral wanneer het bestuursorgaan vragen kan stellen, dat

Ministerie van Justitie

onzekere bestuursorganen vragen gaan stellen of dat burgers gaan vertragen door deze weg te bewandelen of te laten bewandelen. Een oplossing daarvoor zou zijn spoedeisendheid als extra criterium te stellen.

Er is een vergelijking getrokken met de situatie in Frankrijk. Bij nieuwe wetgeving kan de rechter vragen voorleggen aan de Conseil d'état, die de verplichting heeft hierop binnen drie maanden te antwoorden.

Ook is gedacht aan de mogelijkheid partijen de kans te geven de rechter een declaratoire uitspraak te vragen. Een dergelijke vraag hoeft niet aan de hoogste rechter te worden gesteld.

Hierbij is het probleem gesignaleerd dat rechters tot taak hebben geschillen te beslechten. Een rechtsvraag hoeft geen geschil te zijn of te worden. Dat probleem kan worden opgelost door de rechter in eerste aanleg de bevoegdheid te geven de hoogste rechter een vraag voor te leggen. Ook zouden partijen kunnen overeenkomen hun vraag voor te leggen aan de rechter.

- Een oplossing werd wel gezien in het geven van een bestuurlijk rechtsoordeel. Nu is een bestuurlijk oordeel veelal niet appellabel, dus de wetgever moet hiervoor de mogelijkheid scheppen. Hij moet erop letten het procedureel eenvoudig te houden. Ook moet wettelijk worden geregeld of een bestuurlijk rechtsoordeel rechtens komt vast te staan, wanneer het niet in rechte wordt aangevochten. Eveneens vergt regeling wie ingang bij de rechter heeft.
- Aarzelingen bestaan vanwege de vraag of wel sprake zal zijn van een voldoende uitgekristalliseerd geschil. Het risico bestaat dat je de integraliteit van de benadering van een volledig geschil mist. Bestuursrecht staat toch al vaak geïsoleerd in de maatschappij.
- Ook is als risico gesignaleerd dat deze mogelijkheid tot verlenging van de totale procedure zou leiden. Daartegen is aangevoerd dat, wanneer een hoofdvraag is beantwoord, wellicht niet wordt

Project Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein

- doorgeprocedeerd over detailonderdelen, waardoor verkorting het gevolg kan zijn.
- Het risico van een aanzuigende werking is aan de orde gesteld. Kan op die wijze een proefproces worden gevoerd en kunnen hiertegen drempels worden opgeworpen? De beste oplossing zou zijn in de wet bepaalde categorieën opnemen waarbij een rechtsoordeel appellabel is, bijvoorbeeld zowel appellant als bestuursorgaan (aanvrager?) zijn van mening dat sprake is van een appellabel oordeel.
- De vraag is nog of de rechter kan terugkomen op een eerder gegeven oordeel, waarbij een vergelijking is getroffen met het burgerlijk procesrecht, waar strakke regels bestaan voor het terugkomen op een zonder voorbehoud in een tussenvonnis gegeven oordeel.

#### Vraag 4

*Moet de rechter de wettelijke verplichting krijgen om zelf in de zaak te voorzien (tenzij...) en moet hij in dat kader de mogelijkheid krijgen om schadevergoeding toe te kennen in plaats van vernietiging van het besluit (of onder instandlating van de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit)?*

##### Samenvatting discussies

- Momenteel is dat al mogelijk, maar wettelijk is het de uitzondering. Weliswaar bestaat inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de rechter zoveel mogelijk zelf in de zaak moet voorzien, maar toch verdient het aanbeveling wettelijk vast te leggen dat dit de hoofdregel is, ook om aarzelende rechters de weg te wijzen. Vraag is wat zelf voorzien inhoudt. Als antwoord is gegeven: bepalen hoe het besluit zou moeten zijn. Daarom kan de vereiste wettelijke bepaling ook algemeen worden geformuleerd: de rechter moet trachten het geschil definitief op te lossen. De finale geschilbeslechting moet je ruimer zien dan alleen als de verplichting voor de rechter zelf te beslissen. Het kan ook met behulp van de bestuurlijke lus of via anderszins regie van de rechter.

- Er kunnen mensen bij een geschil zijn betrokken, die niet in bezwaar of beroep zijn gegaan. Zet het geschil wel in het kader van de rechtszekerheid en streef naar zo spoedig mogelijk duidelijkheid voor iedereen. Veel informatie van het bestuursorgaan zal soms nodig zijn, maar die kan de rechter vragen.
- Geen oplossing wordt gezien in vernietigen omdat geen schadevergoeding is aangeboden (uitspraak Paul Krügerbrug). Schadevergoeding toekennen zonder vernietiging gaat te ver.
- Er moet principieel worden geoordeeld: er zijn rechten, die zijn geschonden, dan is er recht op schadevergoeding. Private belangen kun je zo wel afkopen. Wat als er geen schade is, maar een algemeen belang benadeeld. Dan is geen sprake van het algemeen belang, dat prevaleert en waar schadevergoeding tegenover moet staan. Dan is dus sprake van een afweging tussen twee soorten algemeen belang en dat is niet op te lossen met schadevergoeding.
- Zoals bij de onrechtmatige overheidsdaad een wettelijke regeling komt voor een verzoekschriftprocedure, zou dat ook voor de nadeelcompensatie moeten gebeuren. Momenteel wordt het probleem neergelegd bij de gelaedeerde, die een schadebesluit moet vragen en vervolgens moet procederen.
- Artikel 8:73 Awb wordt weinig toegepast omdat de rechter de volgende stap van het bestuur niet kent. De schade kan pas worden bepaald wanneer die stap bekend is.
- Met het huidige stelsel kan van alles. Is het niet beter dat de rechter de relatieve onrechtmatigheid kan uitspreken?
- Wat betreft schadevergoeding is de algemene opvatting dat geen premie moet worden gezet op slecht bestuur. Het is wel mogelijk als vorm van nadeelcompensatie, waarbij de rechter de zaak in één keer kan afdoen.

- Onenigheid bestaat over de vraag of het aan de eiser zelf moet worden overgelaten om te vragen om vernietiging of om schadevergoeding. Volgens sommigen is dat een goede oplossing. Anderen vinden van niet, omdat de burger toch altijd zal vragen om vernietiging.

#### Vraag 5

*Zou er een Nederlandse variant van het 'Planfeststellungsverfahren' moeten worden ontwikkeld (een integraal projectbesluit, dat nog weer verder gaat dan de omgevingsvergunning en het Tracébesluit)?*

##### Samenvatting discussies

- Eén opvatting (besluit) op één moment kan verwarring wegnemen. Er is dan één standpunt van de overheid. Ook wordt voordeel gezien in één beslistermijn en in één procedure in één instantie waar je mee te maken hebt en kunt vertragen.
- Nadeel is dat er één orgaan moet zijn dat de beslisbevoegdheid krijgt. Het is de vraag of dat in de praktijk snel zal gebeuren. Daarvoor moet je wel op heel veel bestuurlijke tenen gaan staan. Daarbij is de deskundigheid verspreid over meerdere bestuurslagen. Die moet je dus hoe dan ook raadplegen. Omdat er overeenstemming moet worden bereikt met andere overheden is het de vraag of dit versnelt.
- Verder wordt de kantekening geplaatst dat het vaak niet mogelijk is om alle vergunningen in één keer aan te vragen. Ook bestaat er een risico op verspilde moeite als het hoofdbesluit niet blijkt te kloppen. Er is juist vaak een wens om gefaseerd te beslissen, want als je alles tegelijk doet kun je ook alles tegelijk fout doen.
- De gedachte dat de Wabo en coördinatieprocedure van de WRO erin voorzien is niet juist. Dit is meeromvattend.
- Het lijkt een interessante optie voor een heel beperkt aantal belangrijke projecten. Er moet dan wel beroep in één instantie zijn, met een beroepsmogelijkheid voor oorspronkelijk bevoegde autoriteiten (dus wel beroep voor betrokken overheden, in tegenstelling tot de systematiek van de Crisis- en herstelwet).
- Anderzijds wordt echter opgemerkt dat het probleem juist is dat er verschillende kaders

zijn (inhoudelijke normen die ook vaak tegenstrijdig zijn). Het zou mooi zijn als er één uniform toetsingskader is. Daartegen is echter ingebracht dat het juist een voordeel is dat de bestaande beoordelingskaders blijven bestaan, omdat je dan Europeesrechtelijk geen probleem hebt.

#### Vraag 6

*Zou de bestuursrechter een bevoegdheid of zelfs een verplichting moeten krijgen om besluiten ex nunc te toetsen? (Zoals thans in de Vreemdelingenwet 2000 al is geregeld)*

##### Samenvatting discussies

- Het wordt er niet veel anders van, gezien de regeling nu al om zelf in de zaak te voorzien. Zelf voorzien is al ex nunc toetsen. Het zou dus moeten gaan om gevallen die daarbuiten vallen.
- Als je naar ex nunc toetsing wilt moet je het besluit als grondslag voor het beroep loslaten. De rechter gaat dan de rechtsverhouding tussen partijen vaststellen.
- Ex nunc toetsen zou wel betekenen dat eventueel uitgevoerde onderzoeken zijn verouderd. In het kader van Elverding is geregeld dat onderzoeksgegevens twee jaar kunnen worden bevroren. Als toch ex nunc moet worden getoetst dan wringt er iets.
- De bestuurlijke lus is een mooi systeem. Voorgesteld wordt dan ook in eerste instantie de bestuurlijke lus toe te passen als er iets mis blijkt te zijn.
- Concluderend is een meerderheid wel voor een bevoegdheid om ex nunc te toetsen (de ideale optie is echter de bestuurlijke lus; dat hangt ook weer af van de aard van het besluit), maar een algemene verplichting wordt niet wenselijk geacht. Een verplichting zou in bijzondere gevallen wel bij bijzondere wet kunnen worden geregeld. Het zou bijvoorbeeld geschikt kunnen zijn in een tweepartijen-geschil. Een Awb-brede regeling zou je echter niet moeten doen.

### Vraag 7

*Zou de rechter de bevoegdheid moeten krijgen om de al dan niet constructieve opstelling van de appellant in het voortraject mee te wegen in de beoordeling van het beroep en de uitspraak?*

#### Samenvatting discussies

- Een constructieve opstelling wordt al meegewogen in de beoordeling van het beroep, denk aan 6:13 Awb. De stelling gaat alleen een stapje verder. Dan je zou 6:13 Awb naar voren trekken, betekent dit een pré uniforme openbare voorbereidingsprocedure? De vraag is of dit iets oplevert naast 6:13 Awb.
- Probleem is hoe een constructieve opstelling materieel tot uiting kan worden gebracht. In theorie is dit een mooie gedachte, maar hoe werkt dit in de praktijk? De rechter kan wel consequenties trekken uit strijd met de goede procesorde.
- Het beroepsrecht bij milieugroeperingen vraagt om stroomlijning, het is voor de overheid heel lastig om met die milieubewegingen om te gaan. Het is wel moeilijk om die stroomlijning in de wet neer te leggen, het stellen van minimumeisen aan milieuorganisaties wordt beperkt door het Verdrag van Aarhus.
- Als drie milieu organisaties meewerken aan een convenant, en één milieu organisatie doet dat niet, kan dit een rol spelen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit. Verder geldt dat als een burger of organisatie zich niet houdt aan een (mede door hem) met het bestuur gesloten vaststellingsovereenkomst, de rechter hem daarop mag afrekenen.
- Maar als je als enige milieu organisatie niet met het convenant hebt meegedaan, betekent dat niet dat ze geen belang bij het beroep hebben.
- Burgers mogen niet worden afgerekend op slecht procederen.
- De term 'constructieve opstelling' is in ieder geval te vaag, dit roept alleen maar vraagtekens op.

### Vraag 8

*Moet het financiële risico voor de potentiële appellant worden vergroot, bijvoorbeeld via de mogelijkheid van kostenveroordeling, zodat hij meer wordt aangemoedigd tot een kosten-batenafweging?*

#### Samenvatting discussies

- Bij zaken waarin twee gelijke partijen procederen is dit een optie.
- Dit kan echter wel een te hoge drempel om naar de rechter te stappen opleveren.
- De meeste partijen kunnen hun kansen op het winnen van de zaak niet goed inschatten en weten ook niet welke kosten het met zich meebrengt.
- Misschien moet er daarom een onderscheid worden aangebracht tussen kantonzaken en gewone zaken?
- De kostenveroordeling t.a.v. natuurlijke personen zou iets kunnen worden verruimd, nu alleen bij kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht (8:75 Awb)
- Er kan ook worden gedacht aan een verhoging van het griffierecht bij hoger beroep, zo denken partijen wat langer na of hoger beroep echt zinvol is (hoewel grote bedrijven zich door hogere griffiekosten niet laten afschrikken). Als je in verband met financiële prikkels iets doet, dan eerder in hoger beroep dan in eerste aanleg.
- Een andere optie is om bij de regiezitting aan te geven dat de partijen risico lopen op kosten.
- Er kunnen kosten in rekening worden gebracht voor aanvullend onderzoek. Voor de rest is het moeilijk om dit middel in stelling te brengen om zinloos procederen te beperken.
- De rechter ziet het ook niet als een gemis dat er geen kostenveroordeling is.