

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

T 070 370 79 11
F 070 370 75 16

Ons kenmerk

780675

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 22 augustus 2016

Onderwerp Tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet

Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben aan de Minister van Infrastructuur en Milieu vragen en opmerkingen voorgelegd inzake de tweede evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (Chw), die bij brief van 9 juli 2014 door de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer is toegezonden (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 200). Hieronder beantwoorden wij de gestelde vragen, waarbij wij de volgorde aanhouden waarin zij in het verslag zijn opgenomen. Gelet op de voorbereiding van de stelselherziening van de Omgevingswet heeft de beantwoording helaas langer op zich laten wachten dan gebruikelijk, waarvoor onze verontschuldiging.

Algemeen

Met de leden van de VVD-fractie verheugt het ons dat de evaluatie uitwijst dat er geen reden is om te veronderstellen dat de procesrechtelijke bepalingen van de Chw afbreuk doen aan de juridische kwaliteit van besluiten. Deze leden vragen hoe de regering aankijkt tegen het door de onderzoekers gesignaleerde knelpunt dat de toepasselijkheid van de Chw vaak pas in een laat stadium van de procedure wordt onderkend, waarbij de onderzoekers de suggestie hebben gedaan om de wet aan te passen aan de praktijk. Deze praktijk is dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) bij binnenkomst van een zaak niet ambtshalve pleegt te onderzoeken of die zaak valt onder het bereik van de Chw. Bij het inboeken van de zaak wordt als regel namelijk slechts gekeken of uit het bestreden besluit (of in de uitzonderingsgevallen waarin het een hoger beroepszaak betreft uit de bestreden uitspraak van de rechtbank) blijkt dat de Chw van toepassing is. Is dat niet het geval, dan wordt ervan uitgegaan dat de Chw niet van toepassing is en wordt de zaak dus niet versneld behandeld. Indien in de loop van de procedure bij de ABRvS wordt vastgesteld dat de Chw van toepassing is, wordt het procesrecht van de Chw alsnog toegepast, waarbij echter de kans aanmerkelijk geringer wordt dat de uitspraaktermijn van zes maanden nog wordt gehaald. Dat bij de ABRvS niet altijd meteen wordt onderkend dat sprake is van een Chw-zaak, zien wij niet als een groot knelpunt. Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de bestuursorganen en rechtshulpverleners die hierover zijn bevraagd geen moeite hebben met deze handelwijze van de ABRvS. Als een bestuursorgaan of een belanghebbende meent te kunnen profiteren van de toepasselijkheid van de Chw, dan zal als regel voor de

aanvang van de procedure bij de ABRvS zijn onderzocht of de Chw van toepassing is, waarna de ABRvS de Chw toepast (behalve uiteraard in het uitzonderlijke geval dat de ABRvS vaststelt dat de Chw ten onrechte van toepassing werd geacht). In dit verband wijzen wij op artikel 11, eerste lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, op grond waarvan op het betrokken bestuursorgaan de verplichting rust om in voorkomend geval bij een besluit en bij de bekendmaking of mededeling van een besluit te vermelden dat de Chw op het besluit van toepassing is. Als het daarentegen gaat om zaken waarin niemand heeft onderkend dat de Chw van toepassing is en ook kennelijk door geen der partijen is gesteld dat dit het geval zou zijn, dan lijkt ons de pragmatische handelwijze van de ABRvS goed verdedigbaar. Wij achten onvoldoende termen aanwezig om deze handelwijze uitdrukkelijk wettelijk vast te leggen, zoals de onderzoekers suggereren. Op de snelheid van procedures zou een dergelijke wetsaanpassing geen enkele invloed hebben, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie. Hooguit kan worden gesteld dat het juridisch gezien zuiverder is om uitdrukkelijk vast te leggen dat de Chw niet behoeft te worden toegepast indien geen der partijen heeft vastgesteld of aangevoerd dat de Chw van toepassing is. Ook gelet op de omstandigheid dat de Chw inmiddels ruim zes jaar bestaat en zal vervallen op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, achten wij het niet meer heel zinvol een dergelijke wetswijziging in procedure te brengen. Het omgekeerde - de praktijk aanpassen aan de wet - achten wij overigens evenmin raadzaam, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden. Dit zou betekenen dat de ABRvS voortaan ook in omgevingsrechtelijke zaken waarin tijdens het voortraject de toepasselijkheid van de Chw in het geheel niet aan de orde is geweest, ambtshalve bij binnenkomst van die zaak een toetsing op toepasselijkheid van de Chw moet uitvoeren. Terecht is door de onderzoekers al gesteld dat dit voor de ABRvS te veel gevraagd zou zijn. Dit leidt tot stagnatie en vertraging van de vele omgevingsrechtelijke zaken waarop de Chw niet van toepassing is.

Wij onderschrijven de conclusie van de leden van de PvdA-fractie dat het jammer is dat de zesmaandentermijn in 57% van de zaken niet is gehaald maar dat het goed is dat Chw-zaken gemiddeld 40% sneller worden afgedaan dan niet-Chw-zaken. Bij de 57% waarin de zesmaandentermijn blijkt het evaluatieonderzoek werd overschreden, moet wel worden aangetekend dat dit het gemiddelde is van de 451 zaken waarover in de onderzoeksperiode, die liep van half maart 2012 tot eind 2013, uitspraak is gedaan door de ABRvS. De onderzoekers stelden daarbij overigens vast dat de termijnoverschrijding als zodanig binnen de perken bleef: de Chw-zaken werden gemiddeld in 7,4 maanden door de ABRvS afgedaan. Deze leden vragen of het duidelijk is hoeveel vertraging is opgetreden bij zaken waarop de Chw niet van toepassing is omdat Chw-zaken voorgaan. De onderzoekers hebben aangegeven dat de onderzoeksgegevens op geen enkele wijze steun bieden voor de veronderstelling dat sprake is van verdringing van niet-Chw-zaken door Chw-zaken (zie blz. 85 van het rapport). De gemiddelde afhandelingsduur van zaken bij de ABRvS in eerste en enige aanleg is sinds de inwerkingtreding van de Chw immers ook voor niet-Chw-zaken korter geworden en verder is het verschil in afhandelingsduur tussen Chw-zaken en niet-Chw-zaken niet toegenomen. De leden van de PvdA-fractie vragen verder om er met het oog op de Omgevingswet rekening mee te houden dat de Plan-MER een waardevol instrument is, omdat ongeveer even vaak wordt beslist om gebruik te maken van artikel 1.11 Chw als wordt beslist om dat niet te doen. Mogelijk is hier sprake van een misverstand: artikel 1.11 Chw regelt een versoepeling van de mer-verplichtingen voor projecten, niet voor plannen. Artikel 1.11 Chw bepaalt dat er in het kader van een project-MER voor bepaalde projecten geen alternatievenonderzoek hoeft plaats te vinden. Dit artikel komt niet in deze vorm terug in de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt ervan uitgegaan dat een alternatievenonderzoek de kern van het MER vormt.

Voor een project-MER zal daarom altijd op enig moment in de voorbereidingsprocedure een alternatievenonderzoek worden uitgevoerd. Maar één keer volstaat: er hoeft geen alternatievenonderzoek ten aanzien van de locatie of het tracé van het project te worden uitgevoerd als er aan het project een plan vooraf is gegaan waarin de locatie of het tracé voor het project is aangewezen en de alternatieven daarvoor zijn onderzocht in het plan-MER (zie artikel 16.52, derde lid, Omgevingswet).

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat er voor andere aspecten dan locatie of tracé wel een alternatievenonderzoek moet worden uitgevoerd voor een project-MER. Ook vragen deze leden om in te gaan op de vraag of gebruikmaking van artikel 1.11 Chw tijdwinst oplevert, nu in het onderzoek die vraag niet eenduidig wordt beantwoord. Deze vraag wordt in het onderzoek niet eenduidig beantwoord, omdat die vraag gelet op de onderzoeksgegevens geen ander dan een genuanceerd antwoord toelaat. Wij beschikken niet over andere informatie dan de onderzoekers en kunnen die vraag naar de eventuele tijdwinst dus niet beter of concreter beantwoorden.

De conclusie uit de evaluatie dat de artikelen 1.3 Chw (vergewisplicht adviezen) en 1.10 Chw (opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens) in de praktijk niet worden toegepast en het bestuur niet wezenlijk meer speelruimte bieden dan het voorheen al had, brengt de leden van de PvdA-fractie tot de vraag of het wel zinvol is om deze artikelen op te nemen in de Omgevingswet. Anders dan deze leden veronderstellen, is niet de vraag aan de orde of deze artikelen moeten worden opgenomen in de Omgevingswet, maar of het zinvol is om aan deze artikelen een algemene werking te geven door deze op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De beantwoording van deze vraag is destijds mede afhankelijk gesteld van de uitkomsten van de op grond van artikel 5.9a Chw uit te voeren evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw.¹ Aanvankelijk zou dit een eenmalige evaluatie zijn, maar als gevolg van amendering door de Tweede Kamer in 2012² is in artikel 5.9a een tweede evaluatie voorgeschreven, die inmiddels dus is uitgevoerd. Uit de twee evaluaties blijkt dat de feitelijke betekenis van de artikelen 1.3 en 1.10 Chw gering is. Dat neemt overigens niet weg dat ook deze bepalingen ongetwijfeld hebben bijgedragen aan het vliegwieleffect dat de Chw als geheel heeft en heeft gehad. Zoals de tweede ondergetekende in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Omgevingswet al in reactie op de nu voorliggende evaluatie heeft aangegeven, is een wet slechts beperkt van invloed op de doorlooptijd en gaat het veeleer om de voortvarendheid waarmee projecten worden opgepakt en uitgevoerd (cultuur) en om externe factoren (bijvoorbeeld de financiële crisis).³ Dat geldt evenzeer voor de procesrechtelijke bepalingen in de Chw. Voor een bevestigende beantwoording van de vraag of deze bepalingen, die een tijdelijk en experimenteel karakter hadden, zich lenen voor opneming in de Awb, waarmee zij algemene en permanente gelding zouden krijgen voor het gehele bestuursrecht, moet echter vaststaan dat zij voor het algemene bestuursrecht voldoende relevantie zullen hebben. De uitgevoerde evaluaties bieden onvoldoende indicaties dat dit het geval zal zijn. De beperkte toepassing van artikel 1.10 Chw maakt het bovendien moeilijk om met zekerheid vast te stellen dat mogelijke neveneffecten van een algemene en permanente regeling van deze voorziening, waarop de Afdeling

¹ Zie hierover met name het op 23 december 2011 uitgebrachte nader rapport bij het wetsvoorstel Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4, p. 2).

² Amendement-Wiegman-van Meppelen Scheppink (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 21).

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 241.

advisering destijds heeft geweest⁴, zich niet zullen voordoen. Wij achten het derhalve niet opportuun om deze bepalingen in de Awb op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken voorts in te gaan op de in hun ogen belangrijkste bevinding van het onderzoek, namelijk dat de snelheid waarmee de procedure bij de bestuursrechter wordt afgerond in zeer beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Wij stellen voorop dat de evaluatie een iets genuanceerder beeld schetst dan het beeld dat uit de vraag van deze leden zou kunnen oprijzen. De onderzoekers spreken in hun conclusie over "in beperkte mate relevant" (dus niet "in zeer beperkte mate relevant"). Verder stellen zij dat het beeld bij de 40 onderzochte projecten "divers" is: voor 11 projecten is "aannemelijk" dat ze hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep, voor 4 is de tijdwinst "relatief beperkt" en voor de overige 25 geldt dat zij om verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van het feit dat er binnen zes maanden een uitspraak moet zijn. Daarmee moet worden geconstateerd dat in ieder geval voor ruim een kwart van de (onderzochte) projecten geldt dat de snelle afhandeling van het beroep een positief effect heeft gehad op de snelheid van het project als zodanig. Dit is geen verwaarloosbaar percentage. Voor het overige geldt echter ook hier dat voor een voortvarende aanpak cultuurfactoren en externe factoren vaak belangrijker zijn dan wettelijke bepalingen. Dit is overigens van begin af aan bij de Chw onderkend. Voor de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de regering in dit verband aankijkt tegen de toekomst van de Chw, verwijzen wij korthedshalve naar de voornemens die in het kader van het wetsvoorstel Omgevingswet zijn ontvouwd. De Chw zal worden ingetrokken en deels opgaan in de nieuwe Omgevingswet. De rechterlijke uitspraaktermijn van zes maanden zal gaan gelden voor projectbesluiten op grond van die wet en gecoördineerde besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, zoals dat nu al het geval is voor soortgelijke besluiten onder het regime van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. In bijlage 1 van de op 18 februari 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag bij voornoemd wetsvoorstel heeft de tweede ondergetekende een gedetailleerd overzicht gegeven van de onderdelen uit de Chw die de regering voornemens is te verankeren in de Omgevingswet.⁵

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie merken wij op dat het ministerie van IenM op tal van manieren werkt aan het verbeteren van bekendheid met en op peil houden van kennis over de Chw. Instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn onder meer de website van het Kenniscentrum InfoMil, regio- en andere kennisbijeekkomsten, publicaties, ondersteuning op maat en aanhaking bij andere trajecten. Voor een gedetailleerder overzicht verwijzen wij deze leden korthedshalve naar § 6.1 van de Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voorgangsrapportage 2013-2014, die door de tweede ondergetekende op 2 juni 2014 aan de Tweede Kamer is toegezonden.⁶ Overigens geeft de tweede evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen uit de Chw ons geen aanleiding om te veronderstellen dat het met de bekendheid slecht is gesteld.

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie om in te gaan op de conclusie van het onderzoek dat het niet reëel lijkt al te hoge verwachtingen te koesteren over wat er met betrekking tot het stimuleren van de economie van wetgeving mag worden verwacht. Deze conclusie onderschrijven wij. Overigens is dit door de regering ook van aanvang af bij de Chw onderkend. Dat neemt niet weg dat wetgeving wel een handje kan helpen om procedurele belemmeringen weg te nemen en snellere besluitvorming te bevorderen.

⁴ Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 135, nr. 4, p. 16-18.

⁵ Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 299-301.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 198.

Het verheugt ons dat de leden van de SP-fractie zich tevreden tonen over de wijze waarop de twee evaluaties van de procesrechtelijke bepalingen in de Chw zijn uitgevoerd. Aan het verzoek van deze leden aan de eerste ondergetekende om de tweede ondergetekende te betrekken bij de wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht voldoet deze graag, reeds omdat dit een vanzelfsprekendheid is.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de extra financiële middelen die zijn toegekend om destijds bij de ABRvS bestaande achterstanden weg te werken een vertekening kunnen opleveren van het deel van onderzoek op grond waarvan is geconcludeerd dat er geen aanwijzing is voor de veronderstelling dat sprake is van verdringing van niet-Chw-zaken. Wij wijzen erop dat de aan de ABRvS toegekende financiële compensatie (€ 0,5 miljoen per jaar, met aanvullend in 2013 en 2014 € 1 miljoen voor extra inspanningen) niet ten doel had om achterstanden weg te werken (deze waren er ook niet), maar om Chw-zaken binnen zes maanden te kunnen af te handelen en mogelijke verdringingseffecten als gevolg van die extra inspanning te voorkomen. Het verheugt ons dan ook dat uit de evaluatie blijkt dat zich geen verdringingseffecten hebben voorgedaan.

De leden van de SP vragen voorts aandacht voor de financiering van de rechterlijke macht, in hun ogen onwenselijke bezuinigingen op de rechtspraak en verdere jurisdisering als gevolg van de opzet van de Omgevingswet, die naar hun opvatting een negatief effect zullen hebben op de kwaliteit van de rechtspraak. Wij hebben goede nota genomen van deze kanttekeningen, die naar ons oordeel het bestek van de evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw overigens enigszins te buiten gaan, alleen al omdat de Chw voor het overgrote deel slechts zaken genereert die in eerste en enige aanleg terecht komen bij de ABRvS. De ABRvS maakt immers geen deel uit van de rechterlijke macht en valt niet onder het financieringsstelsel van de rechtspraak. Dat neemt niet weg dat wij deze leden graag verwijzen naar de beantwoording van soortgelijke vragen die zij hebben gesteld in het verslag over het wetsvoorstel Omgevingswet, waarin zij eveneens stelden dat de voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 niet mogelijk zijn zonder concessies te doen aan de kwaliteit.⁷ In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de tweede ondergetekende aangegeven dat de rechtspraak binnen de huidige budgettaire kaders geen concessies hoeft te doen aan de kwaliteit. In het Prijsakkoord 2014-2016 dat met de Raad voor de rechtspraak is gesloten, is een extra bedrag van € 26,5 miljoen beschikbaar gesteld om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie. Op de uitkomst van de onderhandelingen over de jaren 2017-2019 kan niet worden vooruitgelopen.

Ook de leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het door de onderzoekers genoemde knelpunt dat de toepasselijkheid van de Chw vaak pas in een laat stadium van de procedure wordt onderkend, waardoor de uitspraaktermijn van zes maanden dan niet kan worden gehaald. De onderzoekers noemen drie opties: het accepteren van de situatie zoals die is, het aanpassing van de wet aan de praktijk of het aanpassen van de praktijk aan de wet. De voorkeur van de onderzoekers gaat naar de tweede optie uit. De leden van de SP-fractie vragen of aan de onderzoekers een aanvullende beschouwing kan worden gevraagd over de consequenties van ieder van deze drie opties. Los van het feit dat de evaluatie inmiddels is voltooid en het ongebruikelijk is om op een reeds uitgevoerde evaluatie later nog aanvullingen te plegen, menen wij dat zulks niet nodig is. De consequenties zijn immers duidelijk en hebben wij ook reeds geschetst in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

⁷ Zie nota n.a.v. het verslag bij het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 273).

Ook de leden van de SP-fractie wijzen op de stelling van de onderzoekers dat het niet reëel lijkt al te hoge verwachtingen te koesteren over wat met wetgeving die ingrijpt op procedures van besluitvorming en rechtsbescherming mag worden verwacht om de economie te stimuleren. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben wij al aangegeven deze stelling te onderschrijven. Anders dan de leden van de SP-fractie menen wij evenwel niet dat met deze stelling de overbodigheid van de Chw wordt aangetoond, al was het maar vanwege het feit dat de Chw veel meer omvat dan de onderzochte bestuursrechtelijke maatregelen. Evenmin betekent dit dat het niet zinvol is om onderdelen uit de Chw over te nemen in de Omgevingswet. Bij een aantal instrumenten uit de Chw is dit wel degelijk zinvol, zoals de experimenteerbepaling. Ook zal in bepaalde gevallen, waaronder voor projectbesluiten en gecoördineerde besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, de uitspraaktermijn van zes maanden voor de rechter worden gecontinueerd. Vanzelfsprekend is dit echter geen voorziening die voor het gehele omgevingsrecht, laat staan voor het gehele bestuursrecht kan gelden. De vraag van de leden van de SP-fractie of de Chw haar doel voorbij gaat, beantwoorden wij ontkennend. Ook hun constatering dat de Chw niet datgene heeft gebracht wat ervan werd verwacht, onderschrijven wij niet. De evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen wijst uit dat procedures zijn versneld en dat in ieder geval in een kwart van de onderzochte projecten de wet een aanwijsbaar effect heeft gehad op snellere totstandkoming van die projecten. Dat vinden wij geen wetgeving die zijn doel voorbij gaat. En wij wijzen er nogmaals op dat de Chw veel meer omvat, hetgeen in de Voortgangsrapportages van de tweede ondergetekende telkens wordt beschreven.

Op de vraag van deze leden aan de eerste ondergetekende of de Awb wordt gewijzigd, gaan wij graag nader in. Hiervoor gaven wij in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie reeds aan dat het niet in de rede ligt om artikel 1.3 Chw (vergewisplicht adviezen) en artikel 1.10 Chw (opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens) over te hevelen naar de Awb. Over de overige relevante procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 Chw kan het volgende worden opgemerkt.⁸

Over artikel 1.4 Chw (uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden) wordt in de evaluatie geconcludeerd dat deze bepaling "een zeer beperkt effect" heeft op de uitkomst van het beroep. Van de 451 in de evaluatie geanalyseerde uitspraken werd een decentraal bestuursorgaan in 1% van de gevallen buiten de deur gehouden. Dit zegt echter alleen iets over die gevallen waarin een decentraal bestuursorgaan ondanks artikel 1.4 Chw toch beroep instelde en dit beroep op grond van artikel 1.4 niet-ontvankelijk werd verklaard. Aangenomen mag worden dat artikel 1.4 decentrale bestuursorganen er ook van heeft weerhouden om beroep in te stellen. Overigens is niet te zeggen of in al deze zaken waarin een decentraal bestuursorgaan in verband met artikel 1.4 niet ontvankelijk is verklaard of geen beroep heeft ingesteld, de uitkomst van de procedure anders was geweest als dat bestuursorgaan wel had mee kunnen procederen. Dit geldt met name indien in een dergelijke procedure particulieren (individuele burgers of belangengroeperingen) met een aan het decentrale bestuursorgaan parallel belang beroep hebben ingesteld. Niet alleen uit de evaluatie maar ook uit andere bronnen blijkt dat het

⁸ Bij deze bespreking kunnen buiten beschouwing blijven de artikelen 1.1 en 1.2 Chw, die slechts het toepassingsbereik van de wet betreffen, artikel 1.9a Chw, dat slechts een schakelbepaling is voor het hoger beroep, en artikel 1.11 Chw, dat uitsluitend gaat over de mer-plicht en zich reeds uit dien hoofde niet leent voor opneming in de Awb. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de artikelen 1.5 Chw (uitbreiding mogelijkheid passeren gebreken) en 1.9 Chw (relativiteitsvereiste) per 1 januari 2013 zijn vervallen, aangezien deze onderwerpen ingevolge de Wet aanpassing bestuursprocesrecht algemene regeling hebben gekregen in de Awb (artikelen 6:22 en 8:69a Awb).

uitsluiten van beroep voor decentrale overheden een controversiële aangelegenheid is.⁹ Voorstanders van uitsluiten van beroep menen dat het niet aangaat dat overheden elkaar in bestuursrechtelijke procedures bestrijden. Tegenstanders menen dat elke belanghebbende, dus ook bestuursorganen, voor hun belangen in rechte moeten kunnen opkomen, ook bij de bestuursrechter. Zoals vaak is er voor beide argumenten wat te zeggen. Omdat duidelijk is dat het in de praktijk voor de uitkomst van een bestuursrechtelijk geschil niet of nauwelijks uitmaakt of een (decentraal) bestuursorgaan wel of geen beroepsrecht heeft, menen wij na ampele overweging dat in de Awb geen generieke afwijking dient te worden gecreëerd van de hoofdregel in het bestuursrecht dat elke belanghebbende, dus ook een bestuursorgaan (vgl. artikel 1:2, tweede lid, Awb) beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Daarbij hebben wij ook in ogenschouw genomen dat het niet altijd een *decentraal* bestuursorgaan behoeft te zijn dat opkomt voor hem toevertrouwde belangen¹⁰ en voorts dat een beperking van het beroepsrecht voor (decentrale) overheden automatisch betekent dat voor hen de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan, waardoor de ongewenste situatie kan ontstaan dat verschillende rechters over hetzelfde besluit moeten oordelen.

Wat artikel 1.6, eerste, derde en vierde lid, Chw en de daarmee samenhangende artikelen 1.7 en 1.8 Chw betreft (versnelde behandeling en uitspraaktermijn van zes maanden), is duidelijk dat deze voorzieningen logischerwijze niet voor het gehele bestuursrecht kunnen gelden. Zoals reeds vermeld, is in de Omgevingswet voorzien in een uitspraaktermijn van zes maanden voor een beperkt aantal gevallen, namelijk voor geschillen over projectbesluiten, gecoördineerde besluiten ter uitvoering van een projectbesluit en het omgevingsplan voor projecten van publiek belang. Daarmee wordt de lijn doorgetrokken uit de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding.

De artikelen 1.6, tweede lid, Chw (verbod op pro forma beroepen) en 1.6a Chw (verbod op aanvulling beroepsgronden na beroepstermijn) lenen zich evenmin goed voor een generieke regeling in de Awb. Deze bepalingen zijn in hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen om te voorkomen dat door een latere indiening van beroepsgronden de uitspraaktermijn van zes maanden in het gedrang komt. In 4% van de geanalyseerde uitspraken werden na afloop van de beroepstermijn aangevoerde gronden buiten beschouwing gelaten. De conclusie van de onderzoekers dat deze voorzieningen daarom "een zeer beperkt effect" hebben op de uitkomst van het beroep is in zoverre voor nuancering vatbaar, dat het evaluatieonderzoek zich bij de bestudering van rechterlijke uitspraken uiteraard alleen heeft kunnen richten op die gevallen waarin in strijd met artikel 1.6, tweede lid, Chw of 1.6a Chw gronden te laat zijn aangevoerd en om die reden door de ABRvS buiten beschouwing zijn gelaten. Aangenomen mag worden dat in veel gevallen beide artikelen tot gevolg hebben gehad dat binnen de beroepstermijn de beroepsgronden volledig zijn ingediend. Dit (niet meetbare) effect is in het onderzoek niet meegenomen.

Ook de leden van de CDA-fractie wijzen op de bevinding van de onderzoekers dat de snelheid waarmee de procedure bij de bestuursrechter wordt afgerond in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In dit verband vragen zij welke maatregelen, anders dan procedurele, er nodig zijn om versnelling te bewerkstelligen en of er een beeld is van de oorzaak

⁹ Zie bijv. § 3.2.4 van de op 20 december 2012 door de Afdeling advisering van de Raad van State uitgebrachte derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen (advies nr. W04.12.0239/I; bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 67).

¹⁰ Zie bijv. ABRvS 12 september 2001, JB 2001/274 (staatssecretaris van OCW belanghebbende bij door B&W verleende sloopvergunning van monument).

en een beeld van welke rol de gemeentelijke besluitvorming daarbij speelt. In antwoord hierop moet worden benadrukt dat elk project zijn eigen verhaal heeft. Versnelling van de procedure is één van de aspecten die relevant zijn in de doorlooptijd van een project. Gemeentelijke besluitvorming moet efficiënt worden voorbereid. In het kader van het programma 'Houd het eenvoudig, maak het beter' worden aan gemeenten handvatten geboden die invloed hebben op de doorlooptijd van projecten. Het schrappen van overbodige regels speelt hierin een belangrijke rol.

Voorts vragen deze leden om het belang van de projecten waarbij men geprofiteerd heeft van de relatief snelle afhandeling van het beroep te duiden in relatie met het stimuleren van de economie. Van de groep van 40 door de onderzoekers onderzochte projecten is voor 11 ervan aannemelijk dat zij hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep door de ABRvS. Dit betreft de projecten Wijhe - Park Wijhezicht, Defensie-eiland (Woerden), Balkon Zuid (Veenendaal), Den Hoek (Helvoirt), Ruimtelijke ontwikkeling gebied Schoolstraat-Oude Trambaan Thorn, de Leidse Schans, Omlegging A9 Badhoevedorp, Verdubbeling N33 Assen-Veendam-Zuidbroek, TT Institute, Brede School Maasbracht, Dijkversterking Krimpen en Windpark Noordoostpolder. De door de leden van de CDA-fractie gevraagde duiding vormde evenwel geen onderdeel van de onderzoeksopdracht in het kader van deze evaluatie. Het is dan ook niet mogelijk om hiervan een concrete, met cijfers onderbouwde inschatting te maken. In algemene zin kan worden gezegd dat elk project dat sneller tot stand is gekomen dankzij de Chw gunstig is voor onze economie. Wij verwijzen deze leden hiervoor ook naar de jaarlijkse voortgangsrapporten over de praktijkervaringen met de Chw, die door de tweede ondergetekende aan de Tweede Kamer zijn toegezonden.¹¹

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de evaluatie wordt betrokken bij de verdere totstandkomingsprocedure van de Omgevingswet, merken wij op dat de evaluatie primair van belang is voor de vraag in hoeverre het aangewezen is om de nog resterende procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw om te bouwen tot generieke voorzieningen in de Awb. Per 1 januari 2013 is dit gebeurd wat betreft de uitbreiding van de mogelijkheid voor bestuur en rechter om gebreken te passeren en het relativiteitsvereiste (inmiddels vervallen artikelen 1.5 en 1.9 Chw). Aan de hand van de tweede evaluatie is thans bezien in hoeverre dit zinvol is voor de overige relevante procesrechtelijke bepalingen. Wij verwijzen deze leden korthedshalve naar hetgeen wij hierover hebben opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de SP.

Een verdere aanscherping van termijnen om de doelstellingen van de Chw te realiseren, achten wij niet mogelijk, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie. Met de uitspraaktermijn van zes maanden en de verplichting tot versnelde behandeling zijn de marges opgezocht. Door deze en andere maatregelen vormt de Chw een stimulans om besluiten sneller en eenvoudiger tot stand te brengen en om innovatie en duurzaamheid te bevorderen. Wij geven er de voorkeur aan om tot aan het moment waarop de Chw zal worden ingetrokken deze lijn te bestendigen. Het entameren van nieuwe wijzigingen van de Chw met een aanscherping van termijnen lijkt ons daarvoor niet aangewezen. Dit zou ook een overschatting zijn van wat wetgeving vermag.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de evaluatie alleen via de Minister van Veiligheid en Justitie bij de Kamer is terecht gekomen. Dit vloeit rechtstreeks voort uit artikel 5.9a Chw, waarin aan de Minister van Veiligheid en Justitie wordt opgedragen om de evaluatie aan de Kamer toe te zenden. Artikel 5.9a bepaalt dat dit moet gebeuren in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Daarmee is ook de vraag van deze leden beantwoord of de evaluatie ook bij de

¹¹ Kamerstukken II, 32127, nrs. 148, 160, 170 en 198.

Minister van Infrastructuur en Milieu bekend was op het moment dat deze naar de Kamer werd gestuurd.

De leden van de D66-fractie vragen voorts om een uitgebreide en gezamenlijke reactie van de ondergetekenden op de voorliggende evaluatie. Wij gaan ervan uit dat wij aan dit verzoek recht doen door de uitvoerige beantwoording van de vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld. Daarbij hebben wij overeenkomstig het verzoek van de leden van de D66-fractie ook conclusies getrokken over de vraag in hoeverre wijzigingen van de Awb en de Omgevingswet zijn geïndiceerd. Hiervoor wijzen wij in het bijzonder op de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de SP. Wat betreft de voortzetting van de Chw in de Omgevingswet verwijzen wij deze leden voorts naar het overzicht dat de tweede ondergetekende heeft gegeven in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Omgevingswet. Daarin is uitgebreid ingegaan op de voorgestelde verankering van materiële bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Chw in de Omgevingswet.¹²

De leden van de D66-fractie vragen voorts of wij de bevinding van de onderzoekers onderschrijven dat de snelheid waarmee de procedure bij de bestuursrechter wordt afgerond in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Zoals wij in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt, blijkt uit het onderzoek dat in ieder geval voor ruim een kwart van de onderzochte projecten geldt dat de snelle afhandeling van het beroep een positief effect heeft gehad op de snelheid van het project als zodanig, hetgeen wij geen verwaarloosbaar percentage vinden. Voor het overige geldt dat voor een voortvarende aanpak cultuurfactoren en externe factoren vaak belangrijker zijn dan wettelijke bepalingen. Dit is overigens van begin af aan bij de Chw onderkend.

De leden van de D66-fractie halen een uitspraak aan in het dagblad Trouw van een van de onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd. Wij herkennen ons niet in de stelling dat het directe effect van de Chw "zo goed als nul" is. Dit wordt in onze ogen niet bevestigd door de uitkomsten van de evaluatie en evenmin door de jaarlijkse voortgangsrapportages die door de tweede ondergetekende aan de Tweede Kamer zijn toegezonden.

Ook de leden van de D66-fractie wijzen op de stelling van de onderzoekers dat het niet reëel lijkt al te hoge verwachtingen te koesteren over wat met wetgeving die ingrijpt op procedures van besluitvorming en rechtsbescherming mag worden verwacht om de economie te stimuleren. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben wij al aangegeven deze stelling te onderschrijven. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de Chw gelet op deze stelling van de onderzoekers wel aan de verwachtingen heeft kunnen voldoen, merken wij op dat al vanaf het begin bij de Chw is onderkend dat de invloed van de Chw in het grotere geheel van de crisis beperkt is. Dat neemt niet weg dat de Chw wel degelijk een handje kan helpen om procedurele belemmeringen weg te nemen, snelle besluitvorming te bewerkstelligen en stagnatie in projecten op te heffen. Beschrijvingen en voorbeelden daarvan treft u aan de eerder genoemde Voortgangsrapportages van de tweede ondergetekende.

De leden van de D66-fractie vragen voorts een reactie op de conclusie in de evaluatie dat de uitspraaktermijn van zes maanden al met al te kort is voor het realiseren van een zo efficiënt mogelijke zaaksbehandeling. Uit de evaluatie blijkt dat de zesmaandentermijn met name knelt als het bestuursorgaan pas na de gestelde termijn (maximaal vier weken) met een verweerschrift komt, waardoor er dan opnieuw inhoudelijk naar het dossier moet worden gekeken. In de voorlichting aan gemeenten over de Chw zal aan dit punt extra aandacht worden besteed. De

¹² Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 299-301.

stelling in het onderzoek dat de uitspraak van zes maanden al met al te kort is, achten wij al met al te ongenueanceerd, nu blijkt dat in de onderzoeksperiode (half maart 2012 tot eind 2013) in veel gevallen (43%) de zesmaandentermijn werd gehaald, dankzij de inspanningen die de ABRvS zich getroost om de zesmaandentermijn te halen.

De vraag van de leden van de D66-fractie naar wat er gaat gebeuren met artikel 1.3 Chw (vergewisplicht adviezen) en artikel 1.10 Chw (opnieuw gebruiken eerdere onderzoeksgegevens) hebben wij hiervoor beantwoord naar aanleiding van soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie. Wat artikel 1.11 Chw (verlichting mer-plicht) betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 1.11 Chw bepaalt dat voor bepaalde projecten in het project-MER geen alternatievenonderzoek hoeft plaats te vinden en dat er geen verplicht advies aan de Commissie voor de milieueffectrapportage hoeft te worden gevraagd. In de Omgevingswet moet altijd een alternatievenonderzoek worden uitgevoerd, zie ook het antwoord bij een vraag over de toepassing van dit artikel van de leden van de PvdA-fractie. Het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage bij project-mer is in de Omgevingswet facultatief. Het wordt aan de keuze van het bestuursorgaan overgelaten of dat een advies nodig acht of niet.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het in de evaluatie genoemde knelpunt dat de toepasselijkheid van de Crisis- en herstelwet vaak pas laat in het stadium van een procedure wordt ontdekt en de aanbeveling van de onderzoekers om op dit punt de wet aan te passen, verwijzen wij korthedshalve naar hetgeen wij daarover hebben gezegd in het antwoord op de daarop betrekking hebbende vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Infrastructuur en Milieu,