

Leesvervangende samenvatting

Inleiding

De op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) heeft als doel de uitvoering van grote projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen, ter bestrijding van de economische crisis en ter bevordering van het herstel van de economische structuur van Nederland. Gezien haar doelstelling is de Chw tijdelijk van karakter. Insteek was dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2014.

Een specifieke doelstelling van de Chw is dat de voorbereiding van de besluiten ter realisering van de genoemde projecten, alsmede de eventuele tegen die besluiten gevoerde beroepsprocedures, zo efficiënt mogelijk verlopen. Daartoe bevat Hoofdstuk 1 Chw een aantal bepalingen over besluitvorming en rechtsbescherming die afwijken van de algemene regeling daarover in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en, voor een bepaling, van de Wet milieubeheer. De bepalingen betreffende de rechtsbescherming zien onder meer op de toegang tot de procedure, op de toetsing door de rechter en op de termijn waarbinnen uitspraak wordt gedaan. De bepalingen betreffende besluitvorming hebben onder meer betrekking op advisering ter voorbereiding van besluiten en op de milieueffectrapportage.

Concreet betreft het in hoofdzaak het volgende.

- Rechterlijke procedure: toegang en gronden
Beroepsgronden moeten voor het eind van de beroepstermijn zijn ingediend (art. 1.6 lid 2); na afloop van de beroepstermijn kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (art. 1.6a); het beroepsrecht van decentrale overheden wordt beperkt (art. 1.4)
- Rechterlijke procedure: verkorte termijnen
De rechter behandelt het beroep versneld (art. 1.6 lid 1); de rechter doet uitspraak binnen 6 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn (art. 1.6 lid 4); als in het kader van de beroepsprocedure de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak om advies wordt gevraagd, geldt een termijn van 2 maanden voor het uitbrengen van advies (art. 1.6 lid 3)
- Rechterlijke procedure: toetsing en uitspraak
De rechter heeft ruimere mogelijkheden gebreken in het bestreden besluit te passeren (art. 1.5); er geldt een relativiteitseis (art. 1.9)
- Besluitvormingsprocedure
versoepeling verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage (art. 1.11); versoepeling omgaan met adviezen (art. 1.3); verlichte onderzoekslast bij hernieuwde besluitvorming na de vernietiging (art. 1.10)

Op welke projecten zijn de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing? Van belang zijn met name de Bijlagen I en II bij de Chw. In Bijlage I staat een aantal projecten in algemene bewoordingen omschreven (bijvoorbeeld: bestemmingsplannen die de bouw van 11 of meer woningen mogelijk maken), in Bijlage II staat een aantal projecten met naam en toenaam genoemd (bijvoorbeeld: Amsterdam Noordelijke IJeoever). Betreft het een project dat is omschreven in Bijlage I, dan zijn de bepalingen van Afdeling 1.2 Chw (de artikelen 1.3 tot en met 1.10 Chw) van toepassing. Betreft het een project dat staat genoemd in Bijlage II, dan is daarnaast ook Afdeling 1.3 (artikel 1.11 Chw) van toepassing, zo blijkt uit artikel 1.1 Chw. In artikel 1.2 Chw is bepaald dat bij AMvB projecten aan de bijlagen bij de Chw kunnen worden toegevoegd.

Artikel 5.9 Chw bepaalt dat de minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu, "binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een evaluatie [zendt] van de effecten van de in Hoofdstuk 1 van deze wet opgenomen instrumenten op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn." Het onderhavige rapport bevat het verslag van het onderzoek ter voldoening aan de in artikel 5.9 Chw verwoorde opdracht.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

1. Dragen de tijdelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan versnelling van de procedures voor de projecten aangewezen op grond van artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?
2. In hoeverre hebben deze instrumenten en hun toepassing effect op de juridische kwaliteit van besluiten?
3. In hoeverre is sprake van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?
4. Lenen de tijdelijke instrumenten van de Chw zich voor toepassing op andere terreinen dan dat van de huidige Chw?

Twee deelonderzoeken

Het onderzoek ter beantwoording van de probleemstelling bestaat uit twee onderdelen, een juridisch-normatief en een empirisch deelonderzoek. Het juridisch-normatieve deelonderzoek omvat een analyse van de bepalingen van de afdelingen 1.2, 1.3 en 1.4 van de Chw. Voor elk van de afzonderlijke bepalingen wordt nagegaan welke vooronderstellingen en verwachtingen de wetgever heeft gehad op de te onderzoeken aspecten van versnelling en kwaliteitsverbetering. Aan de hand van een literatuurstudie worden deze vooronderstellingen en verwachtingen gerelateerd aan in de juridische literatuur naar voren gebrachte opvattingen. Ten slotte zijn in het kader van het juridisch-normatieve deelonderzoek rechterlijke uitspraken geanalyseerd die sinds de inwerkingtreding van de Chw door de Nederlandse bestuursrechters over bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw zijn geweest.

Het empirische deelonderzoek was er op gericht te achterhalen welke effecten de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw hebben op de snelheid en kwaliteit van de Chwprojecten. Het empirische onderzoek heeft langs verschillende lijnen plaatsgevonden. In de eerste plaats zijn zo veel mogelijk uitspraken van bestuursrechters verzameld betreffende beroepsprocedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Het betreft ruim 200 uitspraken. In de tweede plaats zijn twintig Chw-projecten die tot een beroepsprocedure bij de rechter hebben geleid, uitgebreid geanalyseerd. Ter aanvulling van deze onderzoeksactiviteiten is een groot aantal interviews gehouden met personen die ons vanuit hun deskundigheid en/of ervaring informatie konden verschaffen over de werking van de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw.

Onderzoeksbevindingen

Bij het weergeven van de onderzoeksbevindingen volgen we de vier aspecten van het onderzoek, zoals die naar voren komen in de vier deelvragen van de probleemstelling. Achtereenvolgens komen aan de orde: de vraag in hoeverre de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw een bijdrage leveren aan de versnelling van (procedures voor) projecten, de vraag of instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw van invloed zijn op de juridische kwaliteit van besluiten, de vraag in hoeverre sprake is van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en de vraag in hoeverre de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich lenen voor toepassing op andere terreinen dan dat van de Chw.

1. De bijdrage van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw aan de versnelling van (procedures voor) projecten

In hoeverre dragen instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan de versnelling van procedures van besluitvorming en bestuursrechtelijke rechtsbescherming, en daarmee aan de versnelling van de betreffende Chw- projecten?

Voor wat betreft de procedure bij de bestuursrechter kan op basis van de bestudering van ruim 200 uitspraken betreffende procedures waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren, het volgende worden geconcludeerd.

In de eerste plaats blijkt uit het onderzoek dat de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw in 62% van de Chw-zaken niet wordt gehaald. Echter, de overschrijding is beperkt. De afhandeling van Chw-zaken neemt gemiddeld 8 maanden in beslag, wat ongeveer 25% sneller is dan de

afhandelingstermijn van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak. Een tweede conclusie betreft het effect van de toepasselijkheid van een of meer van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van het beroep. Daarvan kan sprake zijn als de uitkomst van de procedure is dat het bestreden besluit in stand blijft en de rechter een of meer van de volgende bepalingen heeft toegepast: artikel 1.4 (beperking beroepsmogelijkheden decentrale overheden), artikel 1.5 (verruimde mogelijkheid voor de rechter om gebreken in het bestreden besluit door de vingers te zien), de artikelen 1.6 lid 2 en 1.6a (beperking van de mogelijkheid beroepsgronden aan te voeren) en/of artikel 1.9 Chw (relativiteitseis). In 24% van de procedures die resulteerden in een einduitspraak waarin het aangevochten besluit in stand bleef, paste de rechter een of meerdere van deze bepalingen toe. Van de zaken waarin de toepassing van een of meer van deze bepalingen aan de orde was en het beroep ongegrond is verklaard, is er echter maar één zaak waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat één van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw heeft voorkomen dat het beroep gegrond is verklaard. Het betreft een beroep waarin wordt overwogen dat het aangevochten besluit onrechtmatig is, maar desondanks in stand kan blijven, vanwege de toepasselijkheid van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw.

Een laatste bevinding betreft de relatie tussen de snelheid waarmee een beroep onder de Chw wordt afgedaan en de snelheid waarmee het project in het kader waarvan de beroepsprocedure is gevoerd, wordt gerealiseerd. Op dat punt is het beeld divers. Van de 20 projecten in het kader waarvan een beroepsprocedure is gevoerd waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren en waarvan voor dit onderzoek het besluitvormingstraject in kaart is gebracht, geldt voor 6 van de 20 dat aannemelijk is dat ze hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep, zij het dat voor al die 6 projecten geldt dat de tijdwinst, gezien de looptijd van het project als geheel, relatief beperkt is. Voor de 14 andere projecten geldt dat die om allerlei verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van de toepasselijkheid op het beroep van de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. Redenen zijn onder meer dat de rechter niet sneller uitspraak deed dan in reguliere, niet Chw-zaken, dat het beroep gegrond was, dat het aanhangig zijn van het beroep niet leidde tot uitstel van de uitvoering van het project of dat de start of voortzetting van het project pas plaatsvond, langere tijd nadat de bestuursrechter uitspraak had gedaan.

Voor zover het procedures van besluitvorming betreft, zijn de bevindingen ter zake van de instrumenten van artikel 1.10 (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek bij hernieuwde besluitvorming) en 1.11 Chw (versoepeling verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage) van belang.

Voor wat betreft artikel 1.11 Chw moet worden vastgesteld dat het tot nu toe niet heel frequent is voorgekomen dat bestuursorganen voor de keuze zijn komen te staan gebruik te maken van de keuzevrijheid van artikel 1.11 Chw. Ten minste twee redenen zijn daarvoor aan te wijzen. De eerste is dat artikel 1.11 Chw alleen geldt voor besluiten in het kader van projecten die op Bijlage II van de Chw voorkomen. Veel van die projecten verkeren nog in een voorbereidende fase, zodat de vraag of van artikel 1.11 Chw gebruik zal worden gemaakt, of dat toch alternatieven zullen worden onderzocht en advies van de Commissie voor de mer zal worden ingewonnen, nog niet aan de orde was. Voor zover projecten van Bijlage II al in uitvoering waren genomen op het moment dat de Chw van kracht werd, was de toepassing van artikel 1.11 Chw nog niet aan de orde, omdat reeds voldaan was aan de verplichting waarvan men op grond van artikel 1.11 Chw ontheven was. Voor zover bestuursorganen al wel voor de keuze (zijn) komen te staan al dan niet gebruik te maken van artikel 1.11 Chw, is te zien dat hun keuze uiteenloopt. In een aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van de vrijheid die artikel 1.11 Chw biedt, in een aantal andere gevallen kiest men er voor onverplicht alternatieven te onderzoeken en de Commissie voor de mer om advies te vragen.

Voor wat betreft artikel 1.10 Chw (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek) kan het volgende worden opgemerkt. Onder de tot nu toe gedane uitspraken in Chw-zaken bevond zich slechts een enkele waarin de toepasselijkheid van artikel 1.10 Chw aan de orde was. De beschikbare Chw-uitspraken maken het echter wel mogelijk een beeld te krijgen van de mate waarin bestuursorganen kunnen profiteren van deze bepaling. Van de ons ter beschikking staande uitspraken die een vernietiging van het bestreden besluit inhielden, met als consequentie dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, hebben we de vernietigingsgronden geanalyseerd. Daaruit bleek dat voor de minder dan helft van die uitspraken (11 van de 27) geldt dat het bestuursorgaan kan profiteren van de keuzemogelijkheid van artikel 1.10 Chw, en voor ruim de helft (16 van de 27) dat dit niet het geval is.

2. De effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw op de juridische kwaliteit van besluiten

Geeft de rechter toepassing aan één of meerdere van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw en houdt zijn uitspraak vervolgens in dat het aangevochten besluit in stand blijft, dan betekent dit dat het betreffende besluit de rechterlijke toetsing overleeft, waar dit mogelijk niet was gebeurd als deze bepalingen niet hadden gegolden. Met andere woorden: steeds als sprake is van de toepasselijkheid van een van de procesrechtelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en van de beslissing van de rechter om het aangevochten besluit in stand te laten, is denkbaar dat sprake is van een situatie dat de rechter als gevolg van de toepasselijkheid van een of meerdere van die instrumenten een besluit dat onrechtmatig is (en dus van ondermaatse juridische kwaliteit) in stand laat. Echter, slechts in één geval is zeker dat de rechter, als gevolg van de gelding van artikel 1.9 Chw, vernietiging van een onrechtmatig besluit achterwege heeft gelaten.

3. Mogelijke andere effecten van/knelpunten bij de toepassing van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw

Gesprekken met betrokkenen bij procedures over Chw-besluiten hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat bestuursorganen bij de besluitvorming anticiperen op de beperkingen van de rechtsbeschermingsmogelijkheden in Chw-procedures. Evenmin hebben deze gesprekken aanwijzingen opgeleverd dat de kwaliteit van de zaaksbehandeling door de rechter wordt beïnvloed door het feit dat hij gehouden is binnen 6 maanden uitspraak te doen. Opvallend is echter wel dat de frequentie waarin in Chw-zaken de Stichting Advisering Bestuursrecht (StAB) door de rechter wordt ingeschakeld, significant lager is dan in vergelijkbare zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn.

Een mogelijk neveneffect dat regelmatig ter sprake kwam in interviews die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn afgenomen, betreft de consequenties van de 6-maanden uitspraaktermijn voor de werklust van de rechterlijke instanties en de afhandelingsduur van andere bestuursrechtelijke beroepszaken. Onder de geïnterviewden bestaat daarover een grote mate van consensus. Zij constateren dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, leiden tot een verzwaring van de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de rechterlijke instantie die het vaakst met deze zaken te maken heeft, en constateren tevens dat de verplichting van artikel 1.6 lid 4 Chw er toe leidt dat de afhandeling van andere zaken langer duurt. Omdat de verplichting Chw-zaken versneld al te doen slechts een factor is van vele mogelijke factoren die van invloed zijn op de snelheid waarmee beroepszaken worden afgedaan, konden we een dergelijk effect niet vaststellen.

Echter, te verwachten is dat het aantal besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in de komende tijd zeer sterk zal toenemen. Met name valt een hausse te verwachten van besluiten ter uitvoering van bestemmingsplannen die de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk maken. De 6-maandentermijn is van toepassing op alle besluiten die vereist zijn voor de realisering van een dergelijk bestemmingsplan. Het feit dat de rechter nu al moeite heeft die termijn te halen, rechtvaardigt de verwachting dat artikel 1.6 lid 4 Chw een geringer effect zal sorteren naarmate het aantal procedures waarop die bepaling van toepassing is, stijgt. Kort en goed: hoe vaker zich de situatie voordoet dat de bestuursrechter een zaak binnen 6 maanden moet afdoen, des te kleiner de kans dat hij die termijn haalt en des te groter de kans dat de behandeling van andere zaken extra lang duurt.

4. De wenselijkheid van het structureel en algemeen maken van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw

In hoeverre lenen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich voor permanentmaking dan wel algemenering? Met andere woorden, verdient het aanbeveling dat ze langer gelden dan tot de in de Chw voorziene datum van 1 januari 2014? En lenen ze zich voor toepassing over de volle breedte van het bestuursrecht? Dit betreft mede de vraag of de tijdelijke instrumenten in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen te worden opgenomen. Hieronder wordt, op grond van de bevindingen van het juridisch-normatieve en het empirische deelonderzoek, voor elk van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw aangegeven in hoeverre permanentmaking dan wel veralgemenering is aangewezen.

Beperking van de mogelijkheden gronden aan te voeren (art. 1.6 lid 2/1.6a Chw)

Deze beide bepalingen zijn te beschouwen als ingrijpende beperkingen van de mogelijkheid gronden aan te voeren. Ze raken aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Het verdient geen aanbeveling deze permanent te maken, laat staan algemeen. De redenen daarvoor zijn, kort gezegd, dat zij leiden tot technisch geharrewar dat niet gaat over de kern van het geschil (veelvuldig discussie in de rechtspraak over de vraag of in het betreffende geval sprake is van een – niet aanvaardbare – nieuwe grond dan wel van geoorloofde aanvulling van een al aangevoerde grond). In het geval de bepalingen daadwerkelijk worden toegepast om gronden buiten de orde te verklaren, doen zij afbreuk aan het vertrouwen in de rechtsstaat. Voor het geval de wetgever er desondanks voor zou kiezen deze instrumenten permanent te maken, verdient het ernstig aanbeveling de redactie van artikel 11 Besluit uitvoering Chw aan te passen, zodat daarin expliciet tot uitdrukking komt dat niet-ontvankelijkverklaring zal volgen als een bezwaar- of beroepschrift niet of onvoldoende van gronden is voorzien, en wel zonder dat eerst gelegenheid tot herstel van het vormverzuim zal worden geboden.

Beperking beroepsrecht voor decentrale overheden (art. 1.4 Chw)

In de Algemene wet bestuursrecht is een regeling neergelegd (artikel 1:2 lid 2 Awb) die, mede dankzij de in het kader daarvan gevestigde jurisprudentie, er in de praktijk al voor zorgt dat bestuursorganen beperkt zijn in hun mogelijkheden op te komen tegen besluiten van andere bestuursorganen. Voor het algemeen bestuursrecht kan worden volstaan met het op bestuursorganen toegesneden belangvereiste zoals dat thans in artikel 1:2 lid 2 Awb is neergelegd. Voor dat standpunt pleit onder meer dat onder dat algemene regime veel varianten van juridische relaties vallen. Als bestuursorganen (of bestuurlijke rechtspersonen) bestuursrechtelijk alleen zouden kunnen opkomen tegen besluiten die tot henzelf zijn gericht, wordt het beroepsrecht in een aantal situaties waarschijnlijk ongewild uitgesloten. Dat geldt niet alleen situaties die specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheden betreffen, maar ook aan situaties waarin de (vermogenrechtelijke) rechtspositie van de overheidsorganisatie aan de orde is.

Versnelling rechterlijke procedure (art. 1.6 lid 4 Chw)

In het empirische deelonderzoek is geconstateerd dat het effect van deze bepaling relatief beperkt is. De termijn wordt in de meerderheid van de gevallen niet gehaald en hoewel de overschrijding beperkt is, geldt datzelfde voor de tijdswinst ten opzichte van reguliere beroepsprocedures. Een gevaar is dat van verdringing. Betrokkenen bij Chw-procedures geven aan dat dit nu al het geval is. Wij hebben in de ons te beschikking staande gegevens hier geen bevestiging van kunnen vinden, maar aannemelijk is dat te verwachten toename van het aantal procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, als gevolg zal hebben dat het nog moeilijker voor de rechter wordt te voldoen aan de 6-maanden uitspraaktermijn en tevens dat het nu reeds signaleerde verdringingseffect zich (in sterkere mate) zal doen voelen. Bovendien geldt dat geen eenduidig verband kon worden vastgesteld tussen de versnelde afhandeling van het Chw-beroep en de versnelde uitvoering van het Chw-project. Dat alles pleit tegen het permanent maken van artikel 1.6 lid 4 Chw, te meer daar de bestuursrechter de bevoegdheid heeft – neergelegd in Afdeling 8.2.3 Awb – om zaken waarvan hij vindt dat ze binnen korte tijd moeten worden afgedaan, versneld te behandelen.

Passeren van gebreken (art. 1.5 Chw)

Voorafgaand aan de invoering van de Chw bestonden er in de literatuur geen al te hoge verwachtingen over de bijdrage van artikel 1.5 Chw, dat de mogelijkheden van de rechter verruimt gebreken in besluiten van het bestuur door de vingers te zien, aan versnelling van procedures. De reden was niet alleen dat de rechter al over andere instrumenten beschikt om efficiënt geschillen te beslechten, maar ook omdat voor artikel 1.5 Chw – net als voor die andere instrumenten – als eis geldt dat die bepaling niet wordt toegepast als er een reële kans bestaat dat het gebrek dat de rechter heeft geconstateerd, belangenschending tot gevolg heeft. Die eis heeft als consequentie dat artikel 1.5 Chw alleen voor het passeren van kleine gebreken kan worden gebruikt. De jurisprudentie tot nu toe is met dat beeld in lijn. De bepaling wordt slechts sporadisch toegepast en er zijn geen duidelijke voorbeelden waaruit blijkt dat met deze bepaling winst behaald wordt. Anderzijds: de toepassing van artikel 1.5 Chw leidt tot nog toe ook niet tot bijzondere kritiek. Het belangrijkste voordeel van de bepaling lijkt te zijn dat geen hoofdbreken meer nodig zijn over de vraag of een gebrek dat niet tot benadeling van belanghebbenden leidt, aangemerkt kan worden als schending van een vormvoorschrift. Artikel 1.5 Chw is dan ook, hoewel het vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit van het openbaar bestuur en de rechtspleging risico's met zich meebrengt, te beschouwen als een acceptabele codificatie van een uitgangspunt waar de praktijk behoefte aan heeft.

Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)

De omvang van de effecten van artikel 1.9 Chw is blijkens de tot nu toe gevormde jurisprudentie nog niet helemaal uitgekristalliseerd. De omstandigheid dat in het kader van het wetsvoorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht een aan artikel 1.9 Chw gelijklopende bepaling is voorgesteld voor de Awb, vormt een argument voor permanent maken op het terrein van de infrastructurele projecten, c.q. het omgevingsrecht (ten einde meer ervaring met de bepaling te kunnen opdoen). Dat is het terrein waar zich de meeste gevallen voordoen dat appellanten zich beroepen op normen die niet de strekking hebben hun (eigen) belangen te beschermen. De ontwikkeling van de jurisprudentie zou niet moeten worden afgebroken voordat over de reikwijdte van de bepaling meer duidelijkheid is ontstaan. Weliswaar zijn in dit onderzoek vraagtekens geplaatst bij de formulering van artikel 1.9 Chw, mede in relatie tot het veronderstelde primaire doel: voorkomen van 'oneigenlijk gebruik' van beroepsmogelijkheden, maar het verdient geen aanbeveling aan de bepaling te sleutelen zolang in de rechtspraak niet meer ervaring met de bepaling is opgedaan.

Bij de bespreking van het relativiteitsvereiste in dit rapport is al aangegeven dat de gesignaleerde spanning tussen wettekst en jurisprudentie, maar ook meer in het algemeen de vraag tot bescherming van welke belangen een norm nu eigenlijk strekt, zich buiten het terrein van het omgevingsrecht vermoedelijk nog sterker zullen doen gevoelen. In dat licht verdient het geen aanbeveling artikel 1.9 Chw thans te veralgemeniseren.

Nieuw bestuursbesluit ex tunc (art. 1.10 Chw)

Aan deze bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat geen onevenredig belastende onderzoekseisen zouden moeten gelden als het bestuur na de vernietiging een nieuw besluit moet nemen (om andere redenen dan juist de gebrekkigheid van het betreffende onderzoek). Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid is dit een aantrekkelijk gedachte. Bij een prudent gebruik – zo nodig gesteund door jurisprudentie – hoeft de kwaliteit van de besluitvorming daar niet onder te lijden. Wij gaan er van uit dat dit voor het algemeen bestuursrecht, waar geen algemene regel bestaat dat het onderliggende onderzoek moet worden herhaald, in de jurisprudentie vorm kan krijgen, voor zover dat al niet het geval is.

Versoepelen verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage (art. 1.11 Chw)

Over artikel 1.11 Chw hebben we geconstateerd dat in het algemeen niet is vast te stellen in hoeverre het gebruik daarvan door het bestuur bijdraagt aan de versnelling van een project. Tegenover mogelijke voordelen (geringere onderzoekslast, tijdwinst) staan risico's (kwalitatief ondermaatse besluiten, vernietiging van het betreffende besluit als daar tegen wordt geprocedeerd). Het valt op dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat bestuursorganen onverplicht afzien van gebruikmaking van artikel 1.11 Chw. De mogelijke voordelen van artikel 1.11 Chw achten wij niet zodanig, dat ze rechtvaardigen dat het gebruik ervan de kans op kwalitatief ondermaatse besluiten vergroot. Dat pleit tegen permanentmaking.

Omgaan met adviezen (art. 1.3 Chw)

De conclusies van het juridisch onderzoek waren gematigd positief: een verdergaande eis dan een vergewisplicht is in technische geschillen niet altijd realistisch (dat pleit voor een bepaling als artikel 1.3 Chw); aantasting van de kwaliteit van besluitvorming wordt niet verwacht. Gelet op deze conclusies bestaat er geen bezwaar tegen het permanent maken van de bepaling. De strekking van artikel 1.3 Chw leent zich ook voor een algemene toepassing. Wel geldt als aandachtspunt de vraag hoe de afbakening moet zijn tussen de adviezen waar de verplichting voor geldt en adviezen waar dit niet het geval is, zoals interne adviezen.