

Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet

artikel 1.6 lid 4 Chw en artikel 1.9 Chw

prof.mr.dr. A.T. Marseille, mr.dr. K.J. de Graaf & mr. F.J. Jansen

m.m.v. mr. A. Sibma, mr.drs. M. Batting & G.M. Blanken

17 oktober 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting: onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen	1
1. Aanleiding	6
2. Vraagstelling	6
3. Juridisch kader	6
4. Het voor deze tussenrapportage verrichte onderzoek	9
4.1 <i>Analyse van uitspraken</i>	9
4.2 <i>Interviews met betrokkenen</i>	10
5. Onderzoeksbevindingen I: uitspraak binnen 6 maanden (art. 1.6 lid 4 Chw)	12
6. Onderzoeksbevindingen II: relativiteitseis (art. 1.9 Chw)	17
7. Onderzoeksbevindingen III: de interviews	21
Bijlage	26

Samenvatting: onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen

In artikel 5.9a van de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) is bepaald dat de Minister van Justitie (lees: Minister van Veiligheid en Justitie) uiterlijk op 30 maart 2012 aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de effecten van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw. Kort na aanvang van het daartoe in uitvoering genomen evaluatieonderzoek is aan de onderzoekers verzocht in de herfst van 2011 een tussenrapportage uit te brengen waarin de onderzoeksbevindingen tot dan toe zouden zijn neergelegd, ten behoeve van de besluitvorming over het nog in te dienen voorstel voor de Wet verankering Crisis- en herstelwet.

De evaluatieonderzoekers zijn op dit verzoek ingegaan. Daarbij is afgesproken de tussenrapportage te beperken tot de vraag naar de werking van twee van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw. De eerste bepaling is artikel 1.6 lid 4, waarin de eis is opgenomen dat de rechter binnen 6 maanden uitspraak doet in zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn (6-maandentermijn uitspraak). De tweede bepaling betreft artikel 1.9, waarin is neergelegd dat de rechter een bestreden besluit niet vernietigt vanwege strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (relativiteitseis). Het onderzoek was er op gericht te achterhalen in hoeverre de 6-maanden uitspraaktermijn en de relativiteitseis bijdragen aan de snelheid en kwaliteit van de realisatie van in de artikelen 1.1 en 1.2 Chw aangewezen projecten die tot beroepsprocedures bij de bestuursrechter hebben geleid.

Het ten behoeve van de tussenrapportage uitgevoerde onderzoek betrof bestudering van alle beschikbare uitspraken van bestuursrechtelijke instanties inzake procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, alsmede een veertigtal (deels per telefoon gevoerde) interviews met enerzijds procesvertegenwoordigers van bij Chw-procedures betrokken partijen en anderzijds leden en ondersteuners van rechterlijke instanties die Chw-zaken behandelen.

Onderzoeksbevindingen

De bevindingen van het onderzoek laten zich als volgt samenvatten.

1. Hoewel de Chw inmiddels anderhalf jaar van kracht is, is het aantal uitspraken dat rechterlijke instanties hebben gedaan in procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, nog beperkt. Uit gesprekken bij rechterlijke instanties bleek dat deze elke in het kader van de Chw gedane uitspraak op rechtspraak.nl publiceren. Tot 1 oktober 2011 zijn 58 uitspraken gepubliceerd die voor deze tussenrapportage van belang zijn. Het betreft 48 einduitspraken, 2 tussenuitspraken en 8 uitspraken inzake verzoeken om voorlopige voorziening. 24 van die 58 uitspraken betreffen geschillen over bestemmingsplannen die de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk maken. Van de uitspraken zijn 40

afkomstig van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 van rechtbanken.

Opvallend is dat bestuursrechtelijke instanties voorts een relatief groot aantal uitspraken hebben gedaan waarin de vraag aan de orde is of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin geconcludeerd wordt dat dit niet het geval is. Het betreft 15 uitspraken.

6-maandentermijn uitspraak (art. 1.6 lid 4 Chw)

2. In bijna twee-derde (31 van de 48) van de uitspraken waarop de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw van toepassing is, wordt de uitspraak niet binnen die termijn gedaan.
3. De mate van overschrijding van de 6-maandentermijn is beperkt. In geschillen waarop de 6-maandentermijn van toepassing is, wordt gemiddeld na 7 maanden (220 dagen) uitspraak gedaan.
4. Een globale vergelijking tussen de afhandeling van zaken waarop wel en zaken waarop niet de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw van toepassing is, leert dat de toepasselijkheid van die termijn voor een aanzienlijke versnelling van de doorlooptijden van de betreffende beroepszaken zorgt.
Wordt vergeleken tussen geschillen over bestemmingsplannen, dan kan worden geconstateerd dat de gemiddelde afhandelingsduur van bestemmingsplanzaken waarvoor de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw geldt, ruim 8 maanden bedraagt (254 dagen) en die van bestemmingsplanzaken waar die termijn niet geldt, bijna een jaar (348 dagen).
5. Uit de gesprekken met procesvertegenwoordigers komt naar voren dat het naar hun oordeel geen verbazing wekt dat de bestuursrechter in grootschalige, complexe zaken, waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn, er niet in slaagt binnen 6 maanden tot een uitspraak te komen.
6. Procesvertegenwoordigers die betrokken zijn bij door de Afdeling bestuursrechtspraak behandelde Chw-procedures, constateren voorts eenstemmig dat sprake is van een verdringingseffect. Zij ervaren dat zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw *niet* van toepassing zijn, met vertraging worden afgedaan. Gesprekken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigen dit beeld. De voorrang die wordt gegeven aan de behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, gaat ten koste van de doorlooptijden van de overige zaken.

Relativiteitseis (art. 1.9 Chw)

7. In elke beroepsprocedure waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin de bestuursrechter de rechtmatigheid van het bestreden besluit beoordeelt, dient hij aan de hand van de tegen het besluit aangevoerde

beroepsgronden, ambtshalve – derhalve ongeacht of een van de partijen heeft aangevoerd dat de relativiteitseis van toepassing is – te beoordelen of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit.

Uit interviews met procesvertegenwoordigers en rechters komt naar voren dat in een meerderheid van de procedures waarop artikel 1.9 Chw van toepassing is, in de door partijen gewisselde stukken en ter zitting de vraag naar de gevolgen van de relativiteitseis voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit aan de orde is.

8. Voor de 54 uitspraken inzake geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin de rechter ambtshalve een oordeel diende te geven over de gevolgen van de toepasselijkheid van de relativiteitseis, geldt het volgende.
 1. Van 48 uitspraken is *zeker* dat de relativiteitseis *niet* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.
 2. Van 1 uitspraak is *zeker* dat de relativiteitseis *wel* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.
 3. Van 5 uitspraken is *onzeker* of de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.

ad 1) Er zijn 48 zaken waarvan zeker is dat het relativiteitsvereiste op geen enkele wijze van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. De reden: ofwel de rechter oordeelt stilzwijgend dat het relativiteitsvereiste geen invloed heeft op de uitkomst van de procedure (28 zaken), ofwel de rechter oordeelt dat alle tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden falen, zodat een beoordeling van de gevolgen van de relativiteitseis overbodig is (12 zaken), ofwel de rechter oordeelt dat artikel 1.9 Chw niet in de weg staat aan het slagen van aangevoerde beroepsgronden (4 zaken), ofwel de rechter oordeelt weliswaar dat een bepaalde beroepsgrond vanwege de relativiteitseis niet kan slagen, maar tevens dat een andere beroepsgrond (toch) tot vernietiging van het bestreden besluit dient te leiden (4 zaken).

ad 2) Er is 1 zaak waarvan zeker is dat het relativiteitsvereiste de uitkomst van de procedure heeft beïnvloed; de rechter oordeelde daarin dat een beroepsgrond doel trof, maar het bestreden besluit desondanks niet kon worden vernietigd, omdat de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich op de norm beriep.

ad 3) Voor de overige 5 zaken geldt dat onzeker is in hoeverre de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van het geschil. Het betreft geschillen waarin de rechter constateert dat hij een beroepsgrond vanwege de relativiteitseis niet kan beoordelen en het beroep ongegrond wordt verklaard. Onduidelijk is dan of – had de rechter de beroepsgrond wel beoordeeld – de beroepsgrond tot vernietiging van het bestreden besluit had geleid.

9. Voor de 5 uitspraken waarvan onduidelijk is of de relativiteitseis de uitkomst van het beroep heeft beïnvloed en voor de ene uitspraak waarvan zeker is dat dit het geval is, is nagegaan of die geschillen andersoortige projecten betreffen dan de 48

uitspraken waarvan zeker is dat de relativiteitseis niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Het blijkt dat de meeste grootschalige projecten met veel partijen die tot een procedure hebben geleid waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, hebben geresulteerd in uitspraken waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat het relativiteitsvereiste niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Het betreft de aanleg van de A74 (Venlo-Duitse Grens), de A4 (Delft-Schiedam), de A31 (Haak om Leeuwarden) en de Hoogspanningsleiding Randstad.

Onder de 6 uitspraken waar de relativiteitseis de uitkomst (mogelijk) heeft beïnvloed is er 1 geschil dat een relatief grootschalig project betreft (waterkrachtcentrale Borgharen); de overige 5 (waaronder de ene uitspraak waarvan zeker is dat de relativiteitseis de uitkomst heeft beïnvloed) zien niet op grootschalige projecten.

10. Op basis van de bestudeerde uitspraken en de gevoerde gesprekken valt niet vast te stellen in hoeverre sprake is van een neveneffect van de invoering van de relativiteitseis, te weten de tijd die de behandeling van de betreffende procedures in beslag neemt.

Aan de ene kant blijkt uit uitspraken dat de toepasselijkheid van de relativiteitseis de rechter soms ontslaat van de verplichting een bepaalde beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen (werklastverlichting voor de rechter). Daar staat tegenover dat de relativiteitseis in ongeveer de helft van de procedures zorgt voor een schriftelijke en mondelinge discussie tussen partijen onderling en/of tussen partijen en de rechter (werklastverzwaring voor met name verweerder en de rechter). Het is op grond van de tot nu toe verzamelde gegevens niet te zeggen hoe de werklastverlichting en -verzwaring zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

Op grond van de in het kader van de tussenrapportage uitgevoerde onderzoek valt niet te zeggen in hoeverre de 6-maandentermijn (art. 1.6 lid 4 Chw) en de relativiteitseis (art. 1.9 Chw) een bijdrage leveren aan de snelheid en kwaliteit van de realisatie van de op grond van de in de artikelen 1.1 en 1.2 Chw aangewezen projecten. Wel kan het volgende worden geconcludeerd.

- De 6-maandentermijn leidt tot een snellere afhandeling van beroepszaken waarvoor die termijn geldt en kan daarmee bewerkstelligen dat de projecten die aanleiding waren voor een beroepsprocedure, sneller worden uitgevoerd dan als de 6-maandentermijn niet had gegolden.
- Er zijn beroepszaken waarop de 6-maandentermijn van toepassing is, maar waarvoor desondanks geldt dat, vanwege de aard van de zaak, niet van de rechter kan worden verwacht dat hij uitspraak doet binnen 6 maanden.
- De verplichting van de bestuursrechter om in zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, uitspraak te doen binnen 6 maanden, leidt er toe dat de afhandeling van zaken waarvoor die verplichting niet geldt, vertraging oplopen.

- Er zijn geen aanwijzingen dat de relativiteitseis in een substantieel aantal beroepsprocedures als gevolg heeft dat de bestuursrechter besluiten in stand laat die, had geen relativiteitseis gegolden, door hem zouden zijn vernietigd.
- Evenmin zijn er aanwijzingen dat het effect van de relativiteitseis zich vooral doet gelden in procedures over grootschalige projecten waarbij veel partijen zijn betrokken.

Aanbevelingen

In het licht van de bevindingen en gezien de conclusies van het onderzoek worden twee aanbevelingen gedaan, die beide betrekking hebben op de verplichting van artikel 1.6 lid 4 Chw (de 6-maandentermijn uitspraak).

- In zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin de rechter een StAB-advies heeft ingewonnen, zou hem een royalere uitspraaktermijn moeten worden gegund dan de nu geldende termijn van 6 maanden
- Het verdringingseffect (de afhandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn, loopt vertraging op vanwege de voor Chw-zaken geldende 6 maandentermijn) dat is signaleerd door zo goed als alle respondenten die bij de behandeling van Chw-zaken door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn betrokken, pleit voor een selectieve en beperkte toepassing van de verplichting aan de rechter in bepaalde zaken binnen 6 maanden uitspraak te doen.

1. Aanleiding

In artikel 5.9a van de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) is bepaald dat de Minister van Justitie (lees: Minister van Veiligheid en Justitie) uiterlijk op 30 maart 2012 aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de effecten van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw. Kort na aanvang van het daartoe in uitvoering genomen evaluatieonderzoek is door het WODC aan de onderzoekers de vraag voorgelegd of het mogelijk zou zijn in de herfst van 2011 een tussenrapportage uit te brengen waarin de onderzoeksbevindingen tot dan toe zouden zijn neergelegd, ten behoeve van de besluitvorming over het nog in te dienen voorstel voor de Wet verankering Crisis- en herstelwet.

De evaluatieonderzoekers zijn op dit verzoek ingegaan. Daarbij is afgesproken de tussenrapportage te beperken tot de vraag naar de werking van twee van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw. De eerste bepaling is artikel 1.6 lid 4, waarin de eis is opgenomen dat de rechter binnen 6 maanden uitspraak doet in zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn (uitspraak binnen 6 maanden). De tweede bepaling betreft artikel 1.9, waarin voor dezelfde zaken is neergelegd dat de rechter een bestreden besluit niet vernietigt vanwege strijd met het recht indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (relativiteitseis). Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC.

2. Vraagstelling

De invoering van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw heeft als doel een bijdrage te leveren aan de snelheid en kwaliteit van de realisatie van de op grond van de artikelen 1.1 en 1.2 Chw aangewezen ruimtelijke- en infrastructurele projecten.

Het onderhavige onderzoek beoogt te achterhalen in hoeverre twee van die bepalingen – artikel 1.6 lid 4 (uitspraak binnen zes maanden) en artikel 1.9 (relativiteitseis) – bijdragen aan de snelheid en kwaliteit van de realisatie van de op grond van de artikelen 1.1 en 1.2 Chw aangewezen projecten.

3. Juridisch kader

Deze tussenrapportage betreft de effecten van twee bepalingen van afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw.

Op grond van artikel 1.1 lid 1 Chw, in samenhang met bijlage I en bijlage II bij de Chw, geldt voor bepaalde besluiten dat als daartegen beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld, op dat beroep onder meer de artikelen 1.6 lid 4 en 1.9 Chw van toepassing zijn.

Artikel 1.6 lid 4 Chw luidt als volgt:

‘De administratieve rechter doet uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.’

Artikel 1.6 lid 4 maakt deel uit artikel 1.6 Chw, waarvan de andere leden als volgt luiden:

1. De administratieve rechter behandelt het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.
3. Indien de administratieve rechter het advies van de Stichting advisering bestuursrechtspraak inwint, brengt de Stichting binnen twee maanden na het verzoek advies uit.’

Artikel 1.9 Chw luidt als volgt:

‘De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.’

Met artikel 1.6 Chw is beoogd beroepsprocedures sneller te laten verlopen. Het vierde lid bevat de eis dat die procedure – gemeten vanaf het einde van de termijn voor belanghebbenden om beroep in te stellen – niet meer dan zes maanden in beslag neemt. De andere leden van artikel 1.6 Chw bevatten instrumenten en verplichtingen die het de rechter mogelijk moeten maken dat hij voldoet aan de in artikel 1.6 lid 4 gestelde eis.

Zo is in het eerste lid van artikel 1.6 Chw bepaald dat de bestuursrechter het beroep behandelt met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb. De centrale bepaling van die afdeling, artikel 8:52 Awb, verschaft de rechter de bevoegdheid om een aantal termijnen te bekorten. Het betreft termijnen inzake betaling van griffierecht (artikel 8:41 lid 2 Awb), het inzenden van een verweerschrift en overige stukken door het verwerende bestuursorgaan (artikel 8:42 lid 1 Awb), repliek en dupliek (artikel 8:43 lid 2 Awb), het inschakelen van een deskundige en het inbrengen van een zienswijze naar aanleiding van het deskundigenrapport (artikel 8:47 lid 3 respectievelijk lid 5 Awb), alsmede de termijn waarin wordt bericht dat een zitting wordt gehouden.

Voorts is in het tweede lid bepaald dat als het beroepschrift geen gronden bevat, de appelland geen gelegenheid wordt geboden dit verzuim te herstellen maar dat zijn beroep direct niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

Het derde lid van artikel 1.6 Chw betreft ten slotte de betrokkenheid van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) bij de beroepsprocedure. De StAB is een onafhankelijke instantie die door de bestuursrechter met enige regelmaat wordt ingeschakeld voor advies over de feitelijke aspecten van geschillen op het gebied van het omgevingsrecht. Maakt de bestuursrechter gebruik van de diensten van de StAB, dan gebeurt dat op grond van art. 8:47 Awb, dat de bestuursrechter de bevoegdheid geeft om bij het onderzoek ter voorbereiding van de zitting een deskundige in te

schakelen. In het derde lid van artikel 1.6 Chw is bepaald dat de StAB binnen twee maanden na een verzoek daartoe van de rechter, advies moet uitbrengen.

De relativiteitseis van artikel 1.9 Chw houdt in dat de rechter een onrechtmatig besluit niet mag vernietigen wanneer de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich op die norm beroept.

Tot aan de inwerkingtreding van de Chw kende het Nederlandse bestuursrecht geen relativiteitseis. Ook buiten de Chw kent het Nederlandse bestuursrecht nog geen relativiteitseis; degene die belanghebbende is bij een besluit kan beroep instellen tegen dat besluit en is niet beperkt in zijn mogelijkheden met succes beroepsgronden tegen dat besluit aan te voeren. Ook als een beroepsgrond betrekking heeft op een aspect van het besluit dat de belanghebbende niet in zijn belang raakt (bijvoorbeeld: hij keert zich tegen een aan zijn overbuurman verleende bouwvergunning en voert als beroepsgrond aan dat de achtergevel van het bouwwerk – waarop hij als belanghebbende geen zicht heeft – in strijd is met redelijke eisen van welstand), kan hij die grond aanvoeren en heeft honorering van de beroepsgrond door de rechter tot gevolg dat het bestreden besluit wordt vernietigd.

De toepasselijkheid van een relativiteitseis in Chw-zaken betekent dat belanghebbenden beperkt worden in hun mogelijkheden om met succes beroepsgronden aan te voeren. Heeft een beroepsgrond geen enkele relatie met enig belang waarin de appelland door het recht wordt beschermd, dan kan honorering van die grond niet tot vernietiging van het besluit leiden.

De formulering van de relativiteitseis in artikel 1.9 Chw houdt in dat de rechter steeds ambtshalve – derhalve ongeacht of partijen over de gevolgen van de toepasselijkheid van de relativiteitseis van mening verschillen – toetst of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit.

Op grond van de formulering van artikel 1.9 Chw kan tevens worden vermoed dat de toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van een besluit aldus plaatsvindt, dat hij eerst vaststelt of het besluit, in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, onrechtmatig is en bij een bevestigend antwoord op die vraag vervolgens beoordeelt of, gezien de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw, vernietiging van het besluit desondanks achterwege dient te blijven. Dat vermoeden is echter onjuist. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de rechter de mogelijkheid heeft om de vraag naar de gevolgen van de relativiteitseis in het midden te laten als zij niet van belang is voor de uitkomst van de zaak.¹

¹ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 45 en de bevestiging daarvan in *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C, p. 30-31.

4. Het voor deze tussenrapportage verrichte onderzoek

4.1 Analyse van uitspraken

Startpunt van het onderzoek was het inventariseren van uitspraken inzake geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Daartoe zijn in de eerste plaats de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken inzake geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, als bron gebruikt.²

Hoewel de Chw op het moment van rapporteren anderhalf jaar in werking is (vanaf 31 maart 2010), hebben rechterlijke instanties – afgaande op de op rechtspraak.nl geplaatste uitspraken – een beperkt aantal zaken behandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn.

Er zijn uitspraken van bestuursrechtelijke instanties waarin de Chw aan de orde is, maar waarvoor geldt dat daarin wordt geconcludeerd dat de procesrechtelijke bepalingen van de Chw op het betreffende beroep juist niet van toepassing zijn. Er zijn 15 van dergelijke uitspraken gevonden.

Voor zover het bij de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken ging om procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw daadwerkelijk van toepassing werden geacht, bleken die uitspraken in de periode tot 1 oktober 2011 betrekking te hebben op 58 procedures bij verschillende bestuursrechtelijke instanties.³

Vervolgens is nagegaan in hoeverre deze instanties daarnaast uitspraken hebben gedaan inzake geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, zonder dat die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

Die inventarisatie heeft op twee manieren plaatsgevonden. In de eerste plaats zijn bij drie rechtbanken gesprekken gevoerd met rechters (en hun medewerkers) die Chw-zaken hebben behandeld. Daaruit kwam naar voren dat de Chw-uitspraken die door die rechtbanken waren gedaan alle op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

In de tweede plaats is aan de geïnterviewde procesvertegenwoordigers van Chw-zaken waarvan de uitspraak op rechtspraak.nl is gepubliceerd, gevraagd of zij bij andere Chw-zaken betrokken zijn geweest die eveneens in een uitspraak hebben geresulteerd, zonder dat deze op rechtspraak.nl is gepubliceerd. Dit bleek niet het geval.

Op basis van deze uitkomsten moet worden aangenomen dat tot nu toe (zo goed als) alle door bestuursrechtelijke instanties gedane uitspraken in zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, zijn gepubliceerd op

² Gezocht is op uitspraken waarin de term ‘Crisis- en herstelwet’ voorkwam. Op basis van analyse van die uitspraken is vastgesteld of die beroepszaken betroffen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing waren.

³ Een procedure kan tot meerdere uitspraken leiden. Zo kan in het kader van een beroepsprocedure een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan. Als eerst een uitspraak op het verzoek wordt gedaan en later het beroep ten gronde wordt beslist, is twee keer uitspraak gedaan in een procedure tegen eenzelfde besluit. Bij de 58 uitspraken betreft het steeds de laatste uitspraak die in een procedure is gedaan. In de overgrote meerderheid van de gevallen is dat een einduitspraak, af en toe een uitspraak op een verzoek om voorlopige voorziening waarop nog niet een einduitspraak is gevolgd.

rechtspraak.nl en dus ten behoeve van deze tussenrapportage beschikbaar zijn. Het betreft 58 uitspraken.

4.2 *Interviews met betrokkenen*

De op rechtspraak.nl geplaatste Chw-uitspraken zijn tevens gebruikt als startpunt voor de selectie van respondenten ten behoeve van de voor het onderzoek gehouden interviews.

Het betreft zowel face-to-face gesprekken als telefonische interviews.

Face-to-face gesprekken

In totaal zijn twintig face-to-face gesprekken gevoerd, waarvan elf met personen werkzaam bij rechterlijke instanties en negen met procesvertegenwoordigers van partijen die bij Chw-procedures zijn betrokken.

Bij de face-to-face gesprekken betrof het de volgende personen van *rechterlijke instanties*.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de voorzitters van de Ruimtelijke ordeningskamer en de Algemene kamer, de directeur bestuursrechtspraak, de adjunct-directeur bestuursrechtspraak en het hoofd van unit 4 van de Ruimtelijke ordeningskamer

Rechtbank Den Haag:

- Een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken en de juridische medewerker die als coördinator voor de Chw-zaken optreedt

Rechtbank Roermond:

- Een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken en een medewerker van de griffie

Rechtbank Utrecht:

- Een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken

Ten behoeve van de face-to-face gesprekken met *procesvertegenwoordigers* is enerzijds gebruik gemaakt van de informatie die is ingewonnen in vier gesprekken die in de oriënterende fase van het onderzoek reeds waren gevoerd met procesvertegenwoordigers van bij Chw-procedure betrokken partijen. Daarnaast zijn ten behoeve van de tussenrapportage nog vijf aanvullende gesprekken met procesvertegenwoordigers gevoerd.

Telefonische interviews

Een 70-tal procesvertegenwoordigers van appellanten, bestuursorganen en derde-partijen is schriftelijk benaderd voor het houden van een telefonisch interview. Voor zover geen telefonisch contact kon worden gelegd met de beoogde respondenten, is hen de mogelijkheid geboden een elektronische vragenlijst in te vullen. Een en ander heeft geresulteerd in 19 telefonische interviews en (op het moment van het opmaken van deze tussenrapportage) 8 per e-mail geretourneerde vragenlijsten.

De groep van respondenten kan als volgt worden gekarakteriseerd. Het gaat in hoofdzaak om ervaren bestuursrechtadvocaten (18 van de 27 hebben meer dan tien jaar ervaring als advocaat; 23 van de 27 besteden meer dan 50% van hun tijd aan bestuursrechtelijke zaken). Voorts geldt voor de helft van de respondenten dat ze bij meerdere Chw-zaken betrokken zijn (geweest). Voor zover de respondenten bij meerdere zaken betrokken zijn geweest, hebben die in meerderheid (in 8 van de 11 gevallen) nog niet in een uitspraak geresulteerd.

5. Onderzoeksbevindingen I: uitspraak binnen 6 maanden (art. 1.6 lid 4 Chw)

Zoals reeds vermeld, is uit gesprekken bij rechterlijke instanties gebleken dat zij al hun uitspraken in het kader van de Chw op rechtspraak.nl publiceren. Tot 1 oktober 2011 zijn uitspraken betreffende 58 procedures gepubliceerd waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en die daarmee van belang zijn voor deze tussenrapportage. Om wat voor soort uitspraken gaat het, en door welke instanties zijn ze gedaan?

Wat betreft soorten uitspraken wordt onderscheiden tussen einduitspraken,⁴ tussenuitspraken⁵ en uitspraken in reactie op een verzoek om voorlopige voorziening.⁶

Wat betreft instanties wordt een onderscheid gemaakt tussen de rechtbank(en), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar hoedanigheid van hogerberoepsrechter en diezelfde Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg. Voor sommige besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, geldt dat daartegen beroep bij de rechtbank mogelijk is, met daarna de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, voor andere besluiten (zoals bijvoorbeeld die betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan) dat de Afdeling bestuursrechtspraak de bevoegde bestuursrechter in eerste en enige aanleg is.

Tabel 1 Uitspraken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn

Soort uitspraak	Instantie			Totaal
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Einduitspraak	16	29	3	48
Tussenuitspraak	1	1	0	2
Uitspraak op een verzoek om voorlopige voorziening	1	7	0	8
<i>Totaal</i>	18	37	3	58

In Tabel 1 is te zien dat het 48 einduitspraken betreft, 2 tussenuitspraken en 8 uitspraken op verzoeken om een voorlopige voorziening. De Afdeling bestuursrechtspraak is de rechterlijke instantie die de meeste zaken behandelt waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn; twee-derde van de uitspraken is door die instantie gedaan.

⁴ Art. 8:70 Awb.

⁵ Art. 8:80a Awb; de rechter kan een tussenuitspraak doen als hij een gebrek in een besluit constateert en het bestuur in de gelegenheid stelt een poging tot herstel te doen.

⁶ Art. 8:84 Awb; de rechter kan, als beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep, bezwaar is gemaakt en hij bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, in afwachting daarvan in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening treffen.

Wat voor soort besluiten zijn aan de orde in de 58 uitspraken? Dat is in de onderstaande twee tabellen te zien. Tabel 2a betreft alle soorten uitspraken, Tabel 2b alleen de einduitspraken.

Tabel 2a Aard van het besluit dat in de uitspraak aan de orde is (alle uitspraken)

Aard besluit	Instantie			Totaal
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Bestemmingsplan Wro		24		24
Projectuitvoeringsbesluit Chw		1		1
Wijzigingsplan Wro		2		2
Inpassingsplan Wro		2		2
Tracéwet		4		4
Bouwvergunning Won.w.	9			9
Overig	9	4	3	16
<i>Totaal</i>	18	37	3	58

Tabel 2b Aard van het besluit dat in de uitspraak aan de orde is (alleen einduitspraken)

Aard besluit	Instantie			Totaal
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Bestemmingsplan Wro		17		17
Projectuitvoeringsbesluit Chw		1		1
Wijzigingsplan Wro		1		1
Inpassingsplan Wro		2		2
Tracéwet		4		4
Bouwvergunning Won.w.	9			9
Overig	7	4	3	14
<i>Totaal</i>	16	29	3	48

Het meest opvallende aspect van de beide tabellen betreft de cijfermatige dominantie van bestemmingsplanzaken. Ongeveer 40% van de zaken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, betreft geschillen over bestemmingsplannen waarmee de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk wordt gemaakt (vgl. categorie 3.1 van Bijlage 1 bij de Chw).

Een ander relevant aspect is de wijze waarop de bestuursrechtelijke instanties de Chw-zaken die in een einduitspraak resulteren, behandelen. Bestuursrechtelijke instanties kunnen zaken enkelvoudig (één rechter) of meervoudig (drie rechters) behandelen. Bij rechtbank is de hoofdregel dat zaken enkelvoudig worden behandeld; bij uitzondering gebeurt het meervoudig.⁷ Bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tegen wier uitspraken geen hoger beroep mogelijk is, is de situatie omgekeerd. Beroepszaken worden door een meervoudige kamer in behandeling genomen.⁸ Rechtbanken behandelen ongeveer 10%

⁷ Als een zaak om wat voor reden dan ook complex is, kan worden verwezen naar een meervoudige kamer (art. 8:10Awb).

⁸ Zaken die relatief eenvoudig zijn, worden verwezen naar een enkelvoudige kamer (art. 36 lid 2 en 3 van de Wet op de Raad van State (Wet RvS) en art. 39 lid 2 en 3 van de Wet op de Raad van State).

van de zaken meervoudig, de Afdeling ongeveer de helft.⁹ Bij zaken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, ligt dat anders, zoals Tabel 3 laat zien.

Tabel 3 Wijze van behandeling van Chw-zaken die in een einduitspraak resulteren

Enkelvoudig of meervoudig	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Enkelvoudig	2	9	1	12
Meervoudig	14	20	2	36
<i>Totaal</i>	16	26	3	48

In Tabel 3 is te zien dat met name rechtbanken de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, bijna zonder uitzondering meervoudig behandelen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak behandelt de zaken in een ruime meerderheid meervoudig. Gemeten aan het aantal rechters dat zich met de behandeling ervan bezighoudt, steken de rechterlijke instanties derhalve relatief veel tijd in de behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Dat geldt in het bijzonder de rechtbanken.

Hoe vaak slagen bestuursrechters er in de uitspraak te doen binnen de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw? Dat is in Tabel 4 te zien.

Tabel 4 Uitspraaktermijn gehaald?

Uitspraaktermijn gehaald?	Instantie		
	Rechtbank	ABRvS	<i>Totaal</i>
Ja	44%	31%	35%
Nee	56%	69%	65%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
N	16	32	48

In Tabel 4 is te zien dat in iets meer dan een-derde van de procedures waarvoor de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw geldt, de einduitspraak binnen die termijn wordt gedaan. Rechtbanken slagen er iets vaker in de 6-maandentermijn te halen dan de Afdeling bestuursrechtspraak.¹⁰

Welke factoren bepalen of de 6-maandentermijn al dan niet wordt gehaald? In Tabel 5 wordt vergeleken tussen enkelvoudig en meervoudig behandelde zaken die hebben geleid tot een einduitspraak.

⁹ Zie respectievelijk: R. Baas, L. de Groot-van Leeuwen & M. Laemers, *Rechtspreken: samen of alleen*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2010, p. 103; A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: BJu 2007, p. 151.

¹⁰ Het verschil is niet statistisch significant (Tau-b = .12; $p > 0,10$).

Tabel 5 Uitspraaktermijn gehaald?

Uitspraaktermijn gehaald?	Aard van de behandeling		
	Enkelvoudig	Meervoudig	<i>Totaal</i>
Ja	50%	31%	35%
Nee	50%	69%	65%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
N	12	36	48

De complexiteit van de zaak lijkt een factor van betekenis. In zaken die enkelvoudig worden behandeld, wordt in de helft van de gevallen binnen de 6-maandentermijn uitspraak gedaan. Voor zaken die meervoudig worden behandeld, geldt dat slechts in drie op de tien gevallen.¹¹

Onderzocht is of de afhandelingsduur van zaken waarop de uitspraaktermijn van 6 maanden van toepassing is, mede wordt beïnvloed door de vraag of in het kader van die procedure een rapport door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) is ingewonnen. Wordt de StAB ingeschakeld, dan bedraagt de gemiddelde afhandelingsduur 237 dagen. Is in het kader van de procedure geen advies van de StAB gevraagd, dan bedraagt de gemiddelde afhandelingsduur 219 dagen. Het verschil is niet noemenswaardig en, gezien het feit dat slechts in 3 van de 48 zaken een StAB-advies is ingewonnen, niet significant.

Behalve de vraag *of* de termijn wordt overschreden, is ook van belang *hoe zeer* een termijn wordt overschreden. Wordt gekeken naar de gemiddelde afhandelingsduur van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, dan is te zien dat die ruim 7 maanden (220 dagen) bedraagt. Dat is 20% langer dan de voorgeschreven termijn van 6 maanden.

Een volgende vraag is in hoeverre de toepasselijkheid van de 6-maandentermijn zorgt voor een versnelling van de behandeling van beroepszaken in vergelijking met de afhandelingsduur van vergelijkbare zaken waarvoor die termijn niet geldt. Die vergelijking kan op vele verschillende manieren worden gemaakt. Het onderzoek heeft zich hier gericht op de grootste categorie van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, te weten de zaken betreffende bestemmingsplannen waarmee de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk wordt gemaakt. Die zaken zijn vergeleken met een selectie van andere zaken betreffende bestemmingsplannen waarvoor de 6-maandentermijn niet geldt.¹² De relevante vraag luidt vervolgens: hoe veel sneller worden bestemmingsplanzaken afgehandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in vergelijking met bestemmingsplanzaken waarop die bepalingen niet van toepassing zijn?

¹¹ Het verband is overigens niet statistisch significant (Tau-b = .18, p.> 0,10).

¹² In de periode 31 maart 2010 (inwerkingtreding Chw) t/m 30 september 2011 zijn van 8 maanden (april, juni, september en december 2010 en januari, maart, juni en september 2011) alle bestemmingsplanzaken geselecteerd, waarvan vervolgens de gemiddelde doorlooptijd is berekend. Daarbij is uitgegaan van de datum van het laatste beroep tot de datum van de uitspraak.

De verschillen tussen die twee categorieën uitspraken zijn in Tabel 6 weergegeven.

Tabel 6 Doorlooptijd bestemmingsplanzaken

Aard van de bestemmingsplanzaak	Gemiddelde doorlooptijd	n
Procesrechtelijke bepalingen Chw zijn <i>wel</i> van toepassing	254 dagen	17
Procesrechtelijke bepalingen Chw zijn <i>niet</i> van toepassing	348 dagen	506

Uit Tabel 6 blijkt dat bestemmingsplanzaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, aanzienlijk sneller worden afgedaan dan bestemmingsplanzaken waarop die bepalingen niet van toepassing zijn. De gemiddelde afhandelingsduur van bestemmingsplanzaken waarvoor de 6-maanden termijn geldt, bedraagt ruim 8 maanden (254 dagen). De gemiddelde afhandelingsduur van bestemmingsplanzaken waarvoor de 6-maandentermijn niet geldt, bedraagt ruim 11 maanden (347 dagen).¹³

Bestemmingsplanzaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, worden derhalve gemiddeld 27% sneller afgehandeld dan bestemmingsplanzaken waarop die bepalingen niet van toepassing zijn.

Wat het effect is van die snellere afhandeling op de snelheid waarmee het betreffende project wordt gerealiseerd, valt op basis van de door ons geanalyseerde uitspraken uiteraard niet te zeggen.

¹³ Het verschil is significant ($t(20,979) = -4,298$, $p < 0,05$).

6. Onderzoeksbevindingen II: relativiteitseis (art. 1.9 Chw)

In hoeverre heeft de relativiteitseis invloed op de uitkomst van bij bestuursrechtelijke instanties ingestelde beroepszaken? Ter beantwoording van die vraag zijn in beginsel alle uitspraken betreffende procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn van belang, met uitzondering van uitspraken waarin de rechter niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het geschil, bijvoorbeeld omdat het beroep niet-ontvankelijk is.

Er zijn 54 uitspraken waarin de rechtbank het beroep (of de toewijsbaarheid van een verzoek om voorlopige voorziening)¹⁴ inhoudelijk beoordeelt. Voor die uitspraken geldt dat de rechter ambtshalve dient na te gaan of de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw in de weg staat aan de beoordeling dan wel honorering van een of meerdere beroepsgronden. Wat blijkt uit die 54 uitspraken over de betekenis van artikel 1.9 Chw voor de uitkomst van het beroep?

De 54 uitspraken zijn in vijf categorieën onder te verdelen.

1. In de eerste plaats zijn er uitspraken waarin de rechter stilzwijgend oordeelt dat het relativiteitsvereiste geen invloed heeft op de uitkomst van de procedure.
Het gaat om 28 van de 54 uitspraken.
Dat art. 1.9 Chw ongenoemd blijft, wijst er op dat geen van de partijen heeft aangevoerd dat deze bepaling in de weg staat aan het beoordelen van een beroepsgrond of aan de vernietiging van het besluit en dat de rechter evenmin van oordeel is dat art. 1.9 in de weg staat aan de vernietiging van het besluit.
2. In de tweede plaats zijn er uitspraken waarin de rechter over een of meer beroepsgronden oordeelt dat die niet tot vernietiging van het besluit leiden en dat om die reden een oordeel over op de vraag of artikel 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging van het besluit, overbodig is.
Het gaat om 12 van de 54 uitspraken. 9 van de 12 uitspraken hielden in dat het beroep ongegrond werd verklaard, 3 dat het beroep gegrond werd verklaard.¹⁵
3. In de derde plaats zijn er uitspraken waarin de rechter beslist een bepaalde beroepsgrond niet te beoordelen, omdat die grond vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.
Het gaat om 9 van de 54 uitspraken. 5 van de 9 uitspraken hielden in dat het beroep ongegrond werd verklaard, 4 dat het beroep gegrond werd verklaard.¹⁶
4. In de vierde plaats zijn er uitspraken waarin de rechter uitsprekt dat art. 1.9 Chw er niet aan in de weg staat dat hij een bepaalde beroepsgrond beoordeelt.

¹⁴ Voor enkele verzoeken om voorlopige voorziening geldt dat daar inmiddels uitspraak in de hoofdzaak is gedaan; dan is de procedure als geheel bekeken. Zie voorts voetnoot 2.

¹⁵ Dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

¹⁶ Dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

Het gaat om 4 van de 54 uitspraken. Alle 4 uitspraken hielden in dat het beroep gegrond werd verklaard.¹⁷

5. In de vijfde plaats komt het voor dat de rechter constateert dat een beroepsgrond doel treft, maar vervolgens uitspreekt dat die beroepsgrond niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, omdat het bepaalde in artikel 1.9 Chw daar aan in de weg staat.

Dat was het geval in 1 zaak, waarin het beroep dus ongegrond werd verklaard.

In het kader van deze tussenrapportage is voor wat betreft art. 1.9 Chw allereerst de volgende vraag relevant: in hoeverre leidt de relativiteitseis er toe dat beroepen ongegrond worden verklaard die zonder de toepasselijkheid van de relativiteitseis gegrond zouden zijn verklaard?

Voor de eerste, tweede, vierde en vijfde van de hiervoor onderscheiden categorieën uitspraken is die vraag gemakkelijk te beantwoorden.

- ad 1) Als in de uitspraak wordt gezwegen over het relativiteitsvereiste, is zeker dat de uitkomst van het beroep niet anders is dan in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden (28 van de 54 zaken).
- ad 2) Wordt opmerkt dat artikel 1.9 Chw geen bespreking behoeft omdat geen van de beroepsgronden doel treft, dan is ook zeker dat de uitkomst van het beroep niet anders is dan in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden (9 van de 54 zaken).
- ad 4) Verwerpt de rechter de stelling dat een bepaalde beroepsgrond vanwege de relativiteitseis niet kan worden beoordeeld, dan geeft hij daarmee aan dat de toetsing van het besluit niet verschilt van die voordat de relativiteitseis gold (4 van de 54 zaken).
- ad 5) Honoreert de rechter een beroepsgrond, om vervolgens te constateren dat die grond vanwege het bepaalde in artikel 1.9 Chw niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, dan is zeker dat het achterwege blijven van de vernietiging van het bestreden besluit het gevolg is van de gelding van de relativiteitseis (1 zaak van de 54 zaken).

Voor de derde categorie geldt dat onduidelijk is of de uitkomst van het beroep anders was geweest in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden.

- ad 3) Als de rechter uitspreekt dat hij een bepaalde beroepsgrond niet beoordeelt (dit gebeurt in 9 van de 54 zaken), blijft in het midden wat er zou zijn gebeurd als hij die grond wel had beoordeeld. Het is mogelijk dat de betreffende grond doel had getroffen en had geleid tot vernietiging van het bestreden besluit (dan is het achterwege blijven van de vernietiging van het bestreden besluit het gevolg van de gelding van de relativiteitseis), maar denkbaar is ook dat als de rechter de beroepsgrond had beoordeeld, hij tot de conclusie was gekomen dat deze niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kon leiden.

¹⁷ Dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

Overigens geldt voor 4 van de 9 uitspraken waarin de rechter beslist dat hij een bepaalde beroepsgrond niet beoordeelt, dat het beroep desondanks gegrond wordt verklaard, waarmee vaststaat dat de uitkomst van de procedure niet is beïnvloed door de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw.

Derhalve geldt alleen voor de 5 zaken waarin de rechter beslist om op grond van art. 1.9 Chw een beroepsgrond niet te beoordelen en die tot het dictum ‘ongegrond’ leiden, dat onzeker is of de uitkomst van de procedure bepaald is door het van toepassing zijn van de relativiteitseis.

Al met al kunnen we over de 54 uitspraken het volgende concluderen:

- van 48 uitspraken is *zeker* dat de relativiteitseis *niet* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure
- van 1 uitspraak is *zeker* dat de relativiteitseis *wel* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure
- van 5 uitspraken is *onzeker* of de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.

Het loont de moeite om op een punt nader te kijken naar de 6 zaken waarvoor geldt dat de relativiteitseis er zeker (in 1 zaak) of mogelijk (in 5 zaken) toe heeft geleid dat het beroep ongegrond is verklaard.

Het betreft de vraag in hoeverre die 6 zaken verschillen van de 48 zaken waarvan zeker is dat de relativiteitseis niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.

Gaat het bij die 6 zaken om projecten die grootschaliger, complexer of controversiëler zijn dan de andere 48 Chw-zaken die tot een uitspraak bij de bestuursrechter hebben geleid?

De 6 uitspraken betreffen de volgende projecten:

- een bestemmingsplan ten behoeve van woonwijk met ongeveer 740 woningen;¹⁸
- een bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van 81 woningen;¹⁹
- een projectbesluit en bouwvergunning ten behoeve van de bouw van een woonzorgcomplex;²⁰
- een bouwvergunning voor het plaatsen van vier windmolens;²¹
- een besluit ter vaststelling van hogere geluidsgrenswaarden op grond van artikel 83 lid 2 Wet geluidshinder, ten behoeve van de bouw van een aantal woningen;²²
- een projectbesluit en bouwvergunning ten behoeve van de bouw van een waterkrachtcentrale.²³

Kijken we naar de inhoud van de verschillende besluiten, dan blijkt dat die in 5 van de 6 gevallen geen betrekking hebben op grootschalige projecten. Alleen het laatste besluit ziet op een omvangrijk project, de bouw van een waterkrachtcentrale met een capaciteit

¹⁸ L/JN BP1352

¹⁹ L/JN BP8731

²⁰ L/JN BQ3611

²¹ L/JN BR2711

²² L/JN BR1411

²³ L/JN BR1588

van 11 MW, waarvan de kosten € 42 miljoen bedragen en die 13.000 huishoudens van stroom moet voorzien.²⁴

In slechts een van de zaken, die betreffende de windmolens, was sprake van meerdere appellanten, die echter allen dezelfde beroepsgronden naar voren brachten en zodoende optraden als waren ze één appellant.

Onder de 48 overige andere uitspraken bevindt zich een aantal dat wel betrekking heeft op grootschalige projecten, zoals de aanleg van de A74 (Venlo-Duitse Grens), de A4 (Delft-Schiedam), de N31 (Haak om Leeuwarden) en de Hoogspanningsleiding Randstad.

Op basis van de tot nu toe beschikbare uitspraken is er derhalve geen aanleiding te veronderstellen dat de relativiteitseis met name van betekenis is voor grootschalige projecten.

²⁴ Zie: <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=20558>.

7. Onderzoeksbevindingen III: de interviews

De face-to-face gesprekken, de telefonische interviews en de per e-mail geretourneerde vragenlijsten (hierna aangeduid als: interviews) bieden een nuttige aanvulling op de aan de hand van de uitspraken verzamelde onderzoeksgegevens.

Hierna zal, aan de hand van de interviews, worden ingegaan op enkele mogelijke effecten van de artikelen 1.6 lid 4 Chw (6-maandentermijn uitspraak) en 1.9 Chw (relativiteitseis). Allereerst komt de vraag aan de orde in hoeverre de beide bepalingen (en dan met name artikel 1.6 lid 4) van invloed zijn op de kwaliteit van de procesvoering en de kwaliteit van de uitspraak. Vervolgens komt de vraag aan bod welke effecten die bepalingen hebben op de tijd die de behandeling van zaken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in beslag neemt en op de afhandeldingsduur van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn.

Haalbaarheid 6-maandentermijn; consequenties voor kwaliteit procesvoering/uitspraak

In de interviews met procesvertegenwoordigers was de vraag aan de orde wat hun ervaringen zijn met procedures waarin de rechter gebonden is aan de 6-maandentermijn voor het doen van een uitspraak. Ten minste twee observaties zijn van belang.

In de eerste plaats zijn de respondenten op grond van hun ervaring bijna zonder uitzondering van opvatting dat beroepszaken – uitzonderingen daargelaten – binnen 6 maanden zouden moeten kunnen worden afgehandeld. Afhandeling binnen 6 maanden hoeft niet ten koste te gaan van een voldoende en zorgvuldige voorbereiding van de zaak door partijen en evenmin ten koste van een zorgvuldig onderzoek en een zorgvuldige beoordeling door de rechter.

Maar vervolgens maken veel van de geïnterviewden expliciet een uitzondering voor grootschalige, complexe zaken waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn. Zij betwijfelen ten eerste of het voor de rechter mogelijk is in die zaken binnen 6 maanden tot een (kwalitatief goede) uitspraak te komen. Zo is het voor appellanten moeilijk om binnen de in dergelijke zaken relatief korte beroepstermijn van 6 weken alle relevante gronden aan te voeren en van een goede onderbouwing te voorzien. Voor verweerder geldt dat het een grote geconcentreerde inspanning vergt om binnen de door de bestuursrechter gehanteerde termijn van 2 weken een verweerschrift tot stand te brengen waarin adequaat op alle beroepsgronden van de vele appellanten wordt gereageerd. Voor de rechterlijke instantie geldt dat het in veel gevallen ondoenlijk is om tijdig met een adviesopdracht aan de StAB te komen, voor de StAB om tijdig rapport uit te brengen, voor partijen om tijdig inhoudelijk op het StAB-rapport te reageren en voor de rechterlijke instantie om tijdig met een uitspraak te komen waarin alle verschillende uiteenlopende beroepsgronden het volle pond krijgen.

Zou de rechterlijke instantie die een dergelijke grootschalige en complexe zaak met veel verschillende appellanten moet behandelen, er naar streven die zaak koste wat het kost binnen 6 maanden af te doen, zo werd gesteld, dan vormt dat voor alle betrokkenen een risico. Voor appellant is het risico dat de rechter op basis van een onvolledig beeld van de zaak het besluit van het bestuur het voordeel van de twijfel geeft, waar hij dat niet zou hebben gedaan als hij de mogelijkheid had gehad de zaak zorgvuldiger te bestuderen. Voor verweerder is het risico dat de rechter het betreffende besluit vernietigt en het bestuur opdraagt opnieuw tot besluitvorming over te gaan, waar hij (de rechtsgevolgen van) het besluit in stand zou hebben gelaten als hij zich een beter beeld van de zaak had kunnen vormen.

Werklastverzwaring bestuursrechtelijke instanties; verdringing

Wat betekent de 6-maandetermin voor de rechterlijke instantie die uitspraak moet doen in zaken waarvoor die termijn geldt? Met name de bij de Afdeling bestuursrechtspraak gevoerde gesprekken zijn relevant ter beantwoording van die vraag, omdat rechtbanken tot nu toe slechts incidenteel ervaring hebben met Chw-zaken die binnen 6 maanden moeten worden afgerond, en de Afdeling die ervaring meer structureel heeft.

De behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, betekent voor de Afdeling een aanzienlijke werklastverzwaring, zo komt uit de daar gevoerde gesprekken naar voren.

Concreet gaat het om vier aspecten die voor die verzwaring zorgen, waarvan de eerste twee worden veroorzaakt door de bijzondere kenmerken van procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, de andere twee door het gegeven dat die zaken binnen 6 maanden moeten worden afgedaan. Het betreft de volgende vier aspecten:

1. de ambtshalve beoordeling van de vraag of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn;
2. de ambtshalve beoordeling van de vraag of de relativiteitseis in de weg staat aan honorering van een of meerdere beroepsgronden;
3. het risico van dubbel/overbodig werk;
4. de inpasbaarheid van Chw-zaken in het werkproces van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Op elk van die vier aspecten wordt hierna ingegaan.

ad 1) Ambtshalve beoordeling toepasselijkheid procesrechtelijke Chw-bepalingen

De bestuursrechter dient ambtshalve te beoordelen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw op een procedure van toepassing zijn. Uit de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken blijkt dat in een aanzienlijk aantal beroepszaken de vraag aan de orde is of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw op die procedure van toepassing zijn. Behalve de 58 uitspraken betreffende geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw daadwerkelijk van toepassing werden

geacht. Het is niet bekend hoe vaak het voorkomt dat de rechter wel onderzoekt of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn op een beroepszaak, maar tot de conclusie komt dat dit niet het geval is. Echter, het feit dat er naast de 58 uitspraken betreffende procedures waarin de rechter concludeert dat de procesrechtelijke bepalingen van de Chw wel van toepassing zijn, er ook 15 uitspraken zijn waarin de rechter expliciet vaststelt dat dit niet het geval is, doet vermoeden dat de vraag naar de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw regelmatig aan de orde is.

Dit vermoeden wordt bevestigd in gesprekken met medewerkers van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor een deel valt dat te verklaren uit het feit dat de Chw nog maar anderhalf jaar in werking is, voor een deel uit het feit dat de criteria op basis waarvan moet worden beslist of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw in een bepaalde procedure van toepassing zijn, in de Chw niet altijd even eenduidig zijn geformuleerd.

ad 2) Ambtshalve beoordeling relativiteitseis

Behalve dat de rechter ambtshalve moet vaststellen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, dient hij – bij een bevestigend antwoord – zich tevens te buigen over de vraag of hij, gezien de relativiteitseis van art. 1.9 Chw, het bestreden besluit kan vernietigen op grond van daartegen aangevoerde beroepsgronden.

Uit de met procespartijen en rechters gevoerde gesprekken blijkt dat de mate waarin de relativiteitseis een rol speelt in de door partijen voorafgaand aan de zitting gevoerde schriftelijke discussies en op de zitting zelf, sterk uiteenloopt.

Het beeld dat uit gesprekken met procesvertegenwoordigers en rechters naar voren komt, is dat appellanten zelden relativiteit aan de orde stellen, maar dat verweerders en vergunninghouders die als derde partij bij de procedure betrokken zijn, dat in een aanzienlijk aantal gevallen wel doen.

Voor de rechter geldt dat hij, los van wat al dan niet door partijen naar voren is gebracht, in beginsel voor elk van de aangevoerde beroepsgronden moet vaststellen of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit. Verschillende situaties zijn dan te onderscheiden:

- De rechter constateert van een beroepsgrond dat die niet tot vernietiging van het besluit kan leiden omdat het besluit op dat punt rechtmatig is; de vraag of artikel 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging van het besluit, hoeft dan geen bespreking.
- De rechter constateert van een beroepsgrond dat die wel doel treft; hij dient dan te beoordelen of artikel 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging van het besluit.
 - a. Komt de rechter tot de conclusie dat artikel 1.9 Chw inderdaad in de weg staat aan vernietiging van het besluit, dan moet hij kiezen.

- i. De rechter kan overwegen dat vanwege de relativiteitseis de betreffende beroepsgrond niet tot vernietiging van het besluit kan leiden en dat om die reden de beroepsgrond geen bespreking behoeft.
 - ii. De rechter kan overwegen dat de beroepsgrond weliswaar doel treft, maar vernietiging achterwege dient te blijven, omdat artikel 1.9 Chw daaraan in de weg staat.
- b. Komt de rechter tot de conclusie dat artikel 1.9 Chw niet in de weg staat aan vernietiging van het besluit, dan zijn twee situaties te onderscheiden.
- i. Verweerder en/of een derde-partij hebben aangevoerd dat artikel 1.9 Chw wel in de weg staat aan vernietiging van het besluit; dan zal de rechter in zijn uitspraak aangeven waarom hij van oordeel is dat artikel 1.9 Chw niet in de weg staat aan vernietiging van het besluit
 - ii. Geen van de partijen heeft aangevoerd dat artikel 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging van het besluit. Dan kan de rechter artikel 1.9 Chw onbesproken laten.

Al met al is van verschillende factoren afhankelijk in hoeveel zaken de rechter zich over de betekenis van artikel 1.9 Chw moet buigen, alsmede de frequentie waarin hij de betekenis van die bepaling ter zitting aan de orde moet stellen en in zijn uitspraak aan de orde moet laten komen.

In de telefonische interviews is de vraag gesteld hoeveel tijd ter zitting werd besteed aan de betekenis van artikel 1.9 Chw. Uit de antwoorden blijkt dat dit per zaak sterk kan verschillen. Wordt gekeken naar de grootste gemene deler van de uiteenlopende antwoorden, dan komt daaruit naar voren dat op een zitting waar een zaak wordt behandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van Chw van toepassing zijn, gemiddeld 10 à 15% van de zittingstijd wordt besteed aan de consequenties van de toepasselijkheid van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw voor de beoordeling van het beroep.

Over de extra tijd die de beoordeling van de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw en de toetsing van het beroep aan de relativiteitseis de rechter kost, konden onze gesprekspartners bij de rechterlijke instanties geen uitspraak doen.

ad 3) Risico van dubbel/overbodig werk

De werkprocessen bij de Afdeling bestuursrechtspraak zijn er op gericht beroepszaken in 40 weken af te doen. Maakt een onderzoek door de StAB deel uit van de beoordeling van het beroep, dan wordt gemikt op een doorlooptijd van 52 weken. Het stramien van afdoening binnen 40/52 weken is gebaseerd op een procedure waarin de verschillende activiteiten van de bij de beoordeling en afhandeling van het beroep betrokken partijen volgtijdelijk plaatsvinden. De periode van 6 maanden (26 weken) is daarvoor echter te kort, aldus onze gesprekspartners. Het loslaten van het volgtijdelijk werken, kan leiden tot overbodig/dubbel werk.

Ter toelichting werden onder meer de volgende voorbeelden gegeven.

1. In een reguliere procedure wordt het bestuursorgaan pas gevraagd met een verweerschrift te komen, als zeker is dat het beroep ontvankelijk is (het griffierecht is betaald, eventuele ontvankelijkheidsverzuimen zijn hersteld); het komt veelvuldig voor, namelijk in ruim 20% van de zaken, dat een beroep de fase van de ontvankelijkheidstoetsing niet overleeft. Uit een oogpunt van een efficiënte inrichting van de procedure is het dan ook van belang dat het bestuur pas met een verweerschrift hoeft te komen als zeker is dat het ingestelde beroep ontvankelijk is en inhoudelijke behandeld zal worden.
2. Idealiter vindt de instructie van een zaak plaats als de betreffende jurist van de Afdeling niet alleen beschikt over het beroepschrift, maar ook over verweerschrift en gedingstukken. In zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, begint de instructiefase al voordat degene die gaat instrueren, beschikt over het verweerschrift.
3. Als een onderzoek door de StAB deel uitmaakt van de procedure, geldt iets dergelijks. Partijen dienen de gelegenheid te krijgen op dat onderzoek te reageren. Voor de inhoudelijke analyse van de zaak ('instructie') ter voorbereiding van de zitting is het het meest efficiënt dat die pas hoeft plaats te vinden als niet alleen het advies van de StAB, maar ook de reacties van partijen op het StAB-advies beschikbaar zijn. Een termijn van 26 weken laat een dergelijke handelwijze niet toe.

ad 4) Inpasbaarheid van Chw-zaken in het werkproces van de rechterlijke instantie

Het is voor de Afdeling bestuursrechtspraak moeilijk te voorzien wanneer en in welke frequentie zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, aanhangig worden gemaakt. Het is dan ook ondoenlijk om een aantal juristen permanent beschikbaar te hebben voor de behandeling van deze zaken. Dat betekent dat zodra een Chw-zaak binnenkomt, een of meer juristen die zich met andere zaken bezighouden, hun werk daaraan moeten onderbreken om met de Chw-zaak aan de slag te gaan. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de behandeling van die (niet Chw-)zaak vertraging oploopt en dat ook los daarvan de voorbereiding van die (niet-Chw-)zaak minder efficiënt gebeurt, hetzij omdat de jurist die tijdelijk met de Chw-zaak bezig was, de draad later weer moet oppakken, hetzij omdat een collega zich in de (niet-Chw-)zaak moet verdiepen.

Geconcludeerd kan worden dat de geïnterviewden bij de Afdeling bestuursrechtspraak constateren dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn voor een verzwaring van de werklast zorgen en tevens dat ze er toe leiden dat de afhandeling van andere zaken langer duurt.

Dat laatste wordt zonder uitzondering ook geconstateerd door geïnterviewde procesvertegenwoordigers die meer dan incidenteel betrokken zijn bij procedures bij de Afdeling. Zij signaleren eenstemmig dat de behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn (aanzienlijk) worden vertraagd als gevolg van de op de Afdeling rustende verplichting in procedures waarop die bepalingen wel van toepassing zijn, uitspraak te doen binnen 6 maanden.

Bijlage

De Landelijke Jurisprudentie Nummers (LJN) van de uitspraken waarvan ten behoeve van de Tussenrapportage gebruik is gemaakt.

1.	BP8759	33.	BQ1571
2.	BP8731	34.	BQ0269
3.	BP7776 (vovo bij 61)	35.	BQ0256
4.	BP7191	36.	BQ0015
5.	BP7118	37.	BP6680
6.	BP6388	38.	BR0472
7.	BP7116 (vovo bij 62)	39.	BR0561
8.	BP8570 (vovo bij 22)	40.	BR2711
9.	BP5483	41.	BR1411
10.	BP4734	42.	BR1412
11.	BP4690 (vovo bij 50)	43.	BR1582
12.	BP1342	44.	BR1588
13.	BO9172	45.	BR1632
14.	BO5686 (vovo bij 63)	46.	BR1635
15.	BO4217	47.	BR3223
16.	BO2911 (vovo bij 27)	48.	BR3250
17.	BN5725	49.	BR3400
18.	BR0542	50.	BR4016 (einduitspraak bij 11)
19.	BQ8820	51.	BR5428
20.	BQ6838	52.	BR5692
21.	BQ6841	53.	BR5690
22.	BQ6814 (einduitspraak bij 8)	54.	BR5783
23.	BQ5002	55.	BR6316
24.	BQ5164	56.	BR6351
25.	BQ5252	57.	BR6988
26.	BQ5237	58.	BS8830
27.	BQ2688 (einduitspraak bij 16)	59.	BS8857
28.	BQ2331	60.	BR0588
29.	BQ3611	61.	BR3989 (einduitspraak bij 3)
30.	BQ1930	62.	BS8842 (einduitspraak bij 7)
31.	BQ1926	63.	BP6386 (einduitspraak bij 14)
32.	BQ2620	64.	BP1352

Leden begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie ten behoeve van de Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet (art. 1.6 lid 4 en art. 1.9) bestond uit de volgende leden:

Mr. A. Kosto (voorzitter)
Dr. E. Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving
Dr. R.J.J. Eshuis, WODC
Mr. E.C. van Ginkel, WODC
Drs. B.F. Gutter, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mr.dr. M.J. Jacobs, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mr.dr. A. Jasiak, Raad van State