

Jurisprudentie nog zeldzaam

Veel jurisprudentie over de Crisis- en herstelwet is er nog niet. De zaken van de Raad van State waarin de wet een rol speelt, zijn op drie handen te tellen.

Het meest interessant is misschien de uitspraak over een bezwaar van omwonenden en Milieudefensie tegen het tracébesluit van een stukje rijksweg 31 bij Leeuwarden. De bezwaarmakers voerden aan dat de Chw niet van toepassing kon zijn, omdat het weggedeelte slechts een regionaal belang dient. Ook betoogde Milieudefensie, samen met een plaatselijke stichting, dat de Chw in dit geval strijdig was met het Verdrag van Aarhus. Beide argumenten werden door de rechter verworpen.

te laat

Hengelo en Hattem kregen onlangs van de rechter te horen dat ze een plan(deel) ten onrechte onder de Chw hadden geschoven. Maasdriel bleek omwonenden niet op tijd te hebben geïnformeerd dat de beroepstermijn was bekort omdat de Chw van toepassing was verklaard. In deze drie gevallen werd een plan(deel) door de rechter vernietigd.

Haarlemmermeer kon, in weer een andere zaak, aantonen dat het omwonenden wél tijdig had geïnformeerd over toepassing van de Chw, op de vrijstelling van een bestemmingsplan. Het beroep tegen de vrijstelling werd daarom niet-ontvankelijk verklaard.

relativiteitsvereiste

Alle andere uitspraken van de Raad van State waarin de Chw voorkomt, hebben met één bepaling te maken: artikel 1.9, ofwel 'het relativiteitsvereiste.'

Deze bepaling, waar vooral Milieudefensie veel bezwaar tegen heeft, houdt in dat partijen alleen bezwaar mogen maken tegen een ruimtelijk besluit als ze daar een persoonlijk en direct belang bij hebben. Een tiental gemeenten bracht deze bepaling tot nu toe in stelling. Alle gemeenten wonnen deze zaken, maar opmerkelijk genoeg was dat zelden te danken aan artikel 1.9.

Slechts in één geval gaf het relativiteitsvereiste de doorslag: bij een hoger beroep tegen een bestemmingsplan in Brummen. Ondanks procedurele fouten van de gemeente werd dit plan niet vernietigd, omdat de bezwaarmakende omwonenden niet zelf last zouden hebben van een bestaand chemiebedrijf naast geplande nieuwbouwwoningen.

Bij twee aanvragen voor voorlopige voorzieningen, gericht tegen de gemeenten Nuth en Zuidplas, verwees de rechter het argument van de verweerders dat artikel 1.9 van toepassing zou zijn naar een bodemprocedure. De gemeente Nuth had namelijk al beloofd om nog geen bouwvergunningen af te geven, en voor Zuidplas was een rechterlijke schorsing van een omstreden plan de reden om de relativiteitsvraag uit te stellen.

In zeven andere uitspraken bleek het relativiteitsgeschut van de gemeenten simpelweg overbodig. In al die gevallen kreeg de gemeente al op andere gronden gelijk en vermeldt de uitspraak dat toetsing aan artikel 1.9 daarom niet meer nodig was.

De Crisis- en herstelwet is op 31 maart een jaar van kracht. Het kabinet wil de wet, die nu tot 2014 loopt, permanent maken. Bouwambtenaren zijn overwegend positief. 'Met al die milieu-onderzoeken draai je alleen maar een plaat af.'

Crisis- en herstelwet vooral stok achter de deur

verschenen in Binnenlands Bestuur onder de kop 'Wel geliefd, weinig gebruikt', 2 april 2011
copyright Carien Overdijk

Voor ruimtelijke plannen is een jaar niks. Dat er een jaar na inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) nog geen massale versnelling van bouwprojecten zichtbaar is, hoeft dus niet te verwonderen. Lokale bestuurders en projectleiders hebben bovendien een hele kluit aan de complexe Chw, zeker in combinatie met de andere recente wetswijzigingen (Wro en Wabo). Ze profiteren er nog nauwelijks van. De VNG heeft stimulerende maatregelen genomen (zie kader).

De overheden die de wet al wel benutten, of dat binnenkort gaan doen, zijn er positief over. De meerderheid van deze 'ervaringsdeskundigen' acht het noodzakelijk dat de wet permanent wordt om voldoende effect te sorteren. Vooral de kans om tien jaar van milieunormen af te wijken achten zij belangrijk. Omdat de planfase vaak al een paar jaar duurt, zou de beoogde beëindiging van de wet in 2014 betekenen dat de startdatum voor de 'afwijktermijn' simpelweg niet gehaald wordt.

Milieudefensie heeft een gemengd oordeel. Zij is positief over de ingebouwde stimulans voor duurzaamheidsexperimenten, maar heeft kritiek op de inperkingen van het inspraak- en bezwaarrecht. Een brief van die strekking aan de vaste Kamercommissie voor Justitie heeft nog geen reactie opgeleverd. Een recent Nederlands proefschrift (*Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht*, van dr. Lidy Wiggers-Rust), waarin een deel van de juridische inperkingen mogelijk strijdig zijn verklaard met Europees en internationaal recht, is nog niet bekrachtigd door jurisprudentie.

versnellingskansen

De Chw kent, naast veel andere bepalingen, drie aspecten die bouwprojecten – onder bepaalde voorwaarden – belangrijk kunnen versnellen. De doorlooptijd en de ruimte voor beroeps- en bezwaarprocedures zijn bekort, de milieu-effectrapportageplicht (hierna: mer-plicht) is verlicht en er zijn ontheffingen van milieuregels mogelijk.

Al deze mogelijkheden worden inmiddels in tientallen projecten benut. Dat er nog geen vervroegde oplevertijden bekend zijn, heeft vooral te maken met de fase waarin de projecten verkeren. Beroepen zijn vaak nog niet afgehandeld, mer-onderzoeken lopen nog. Daarnaast dekt de wet lang niet alle vertragingsoorzaken, zoals veiligheidsproblemen met tunnels-in-aanbouw.

Rijkswaterstaat lijkt op dit moment het meest van de wet te profiteren. De lijst met zeventig ministerieel aangewezen Chw-projecten 'van nationaal belang' telt ruim dertig projecten voor rijksinfrastructuur. Rijkswaterstaat laat weten dat vooral projecten waarvoor een tracébesluit is vastgesteld, nu kans op versnelling maken. De feitelijke tijdwinst is echter nog onbekend. 'Veel projecten, zoals de lang

omstreden verbreding van de A4 bij Leiderdorp, waren al versneld dankzij de zogeheten Spoedaanpak', aldus een woordvoerder, doelend op een wet die 1 januari 2009 al inging. Rijkswaterstaat verwacht met de Chw vooral te profiteren van de bekorting van bezwaar- en beroepstermijnen en het feit dat lagere overheden niet meer in beroep kunnen tegen een rijksbesluit.

tien beroepsprocedures

Of een weg, brug of tunnel ook echt sneller wordt opgeleverd hangt nu af van die rechterlijke uitspraken zelf, stelt Rijkswaterstaat. Zo tekende demissionair minister Eurlings in augustus het Tracébesluit voor de A74, een rijksweg die Venlo zijn nachtrust moet terugbezorgen. Hij beloofde voltooiing nog voordat in april 2012 de nabijgeplande Floriade de poorten opent. Of dat gaat lukken blijkt echter pas eind mei, als tien ingediende beroepen zijn afgehandeld.

Een andere vaakgenoemde tijdspaarder, het vervallen van de plicht om mer- onderzoeken op alternatieve plannen los te laten, heeft Rijkswaterstaat nog nauwelijks tijdswinst opgeleverd. 'Voor het knooppunt Joure wordt nu inderdaad maar één variant onderzocht in plaats van drie', wordt als voorbeeld aangevoerd. 'Maar die drie onderzoeken hadden gelijktijdig gekund. Het scheelt wel kosten.'

Rijksprojecten die onder de Chw zijn gebracht, rijden gemeenten soms flink in de wielen. In Schiedam heeft wethouder Maarten Groene (ruimtelijke ordening, PvdA) dat ervaren. De gemeente verzette zich jarenlang tegen de komst van de A4 Midden-Delfland, omdat de zesbaansverbinding naar de Beneluxtunnel dwars door haar bebouwde kom is geprojecteerd.

extra budget

'Toen we zagen dat de Chw hierop van toepassing werd verklaard, wisten we dat we geen beroep meer konden aantekenen. Als College hebben we gezegd: als die weg er nu toch komt, laten we dan inzetten op een beter resultaat. Onder storm en kokend water hebben we er een tunnel uitgesleept, met recreatieruimte op het dak. Met extra budget van de minister, dat wel.'

Groene, zich bewust van het feit dat veel Schiedammers nog steeds erg boos zijn over dit doorgedrukte rijksbesluit, heeft kritiek op de Chw. 'Wat ik principieel onjuist vind is dat lagere overheden niet meer in beroep kunnen. Het doorkruist de interbestuurlijke verhoudingen die we hier in Nederland gewend zijn. Ik vind dat je gemeenten niet zo op achterstand mag zetten. De tegenstellingen moet je zien te voorkomen of overwinnen in het voortraject.' Ook op de praktijk heeft de wethouder wel iets aan te merken. 'Het is goed dat één bestuursorgaan de coordinator is in de vervolgpcedures. De verantwoordelijkheden zijn goed afgebakend: de minister gaat over het ontwerp van de tunnelbuis, de gemeente Schiedam over de inrichting van het dak. Dat is efficiënt, maar ik heb nu al twee keer achteraf informatie gekregen die niet bleek te kloppen, bijvoorbeeld tunnelontwerpen die al achterhaald zijn. Dat soort procesrisico's moet je voorkomen, want bewoners kijken daar met argwaan naar.'

veiligheid

In Bergen, Noord-Holland, is wethouder Alwin Hietbrink (ruimtelijke ordening, GroenLinks) evenmin enthousiast over een rijksplan dat onder de Chw is geschoven. Dit plan, voor gasopslag in de aardbevingsgevoelige Bergense bodem, werd in september zonder overleg doorgedrukt, aldus de wethouder. De gemeente Bergen en haar inwoners zijn niet overtuigd van de veiligheid van het project.

'Het doel van de Chw onderschrijf ik wel', aldus Hietbrink. 'Maar rond de gasopslag heb ik twee bezwaren. Volgens de Wro had het rijk een plicht tot vooroverleg met ons. In mei sprak ik nog twee hoge ambtenaren, in juni kregen we een inpassingsplan voorgelegd. Maar op onze opmerkingen is daarna niet meer gereageerd. Van de Tweede Kamer moesten we horen dat onze bevoegdheid was overgenomen via de Chw, en toen we opnieuw aandrongen op overleg kregen we helemaal geen sjoege meer van de minister.' Ook deze wethouder keurt het wegvallen van de gemeentelijke beroepsmogelijkheid af. 'Als er voldoende wordt geïnvesteerd in het voortraject, is beroep van een lagere overheid niet nodig.'

profiteren

Kan een gemeente dus beperkt worden door een rijksbesluit onder de Chw, ze kan ook van de wet profiteren. Dat kan mét of zonder ministeriële toestemming. Een gemeente kan op eigen houtje een vereenvoudigde procedure volgen voor woningbouwprojecten van twintig tot 2000 woningen, via één projectuitvoeringsbesluit. De Chw biedt daarbij dan inspraakbeperkingen en een zes maanden versnelde afhandeling van beroepsprocedures, mits belanghebbenden hiervan tijdig op de hoogte zijn gebracht.

Pas drie gemeenten (Wassenaar, Lansingerland en Leidschendam-Voorburg) hebben deze mogelijkheid benut. Van elf andere (vooral grotere) gemeenten die Binnenlands Bestuur ernaar vroeg, hadden de meeste zo'n projectuitvoeringsbesluit nog helemaal niet overwogen. 'We bouwen op dit moment vooral postzegeltjes vol', zegt Haarlem. Schiedam heeft het, vanwege alle focus op de A4, 'nog niet zo op het netvlies.' Venlo rapporteert, na een belronde langs alle projectleiders: 'nee, wij doen er niks mee.' Hengelo kijkt wel stelselmatig of projecten in aanmerking komen, maar had zulke projecten nog niet onderhanden. Sommige gemeenten voeren aan dat hun woningbouwprojecten stil liggen omdat er geen kopers zijn. Hier staat de echte crisis de crisisgedachte uit de Chw dus in de weg.

ontheffingen

Van de versnellingskans mét rijkstoestemming maken iets meer lagere overheden gebruik. Een aantal projecttypen, zoals ontwikkelingsgebieden of duurzaamheidsexperimenten, komen in aanmerking voor een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) van de minister, om tijdelijk ontheffing te krijgen van bepaalde wettelijke (milieu)bepalingen. Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Zwolle en Leeuwarden hebben al minstens tweemaal zo'n toestemming binnengesleept, veertien andere gemeenten eenmalig. In totaal vallen nu twaalf ontwikkelingsgebieden en veertien 'duurzaamheidsinnovaties' onder de Chw. Verder staan er nog drie gemeentelijke ontwikkelingsgebieden (vooral herstructurering van binnenstedelijke industrieterreinen) en negen innovatie-projecten in de wacht, en opent het ministerie binnenkort een nieuwe intekenronde (de 'vierde tranche').

geluidruimte-verdeelplan

Rotterdam bemachtigde Amvb's voor zijn grote gebiedsontwikkelpunnen 'Central District' en Stadshavens. De programmamanager van Stadshavens, Boudewijn Marijnissen, is content met de toekenning. 'Een havengebied kampt met milieubelasting voor lucht, water en geluid. In onze plangebieden mogen we nu voor tien jaar afwijken van de milieunormen en we mogen mer-onderzoeken vervroegen. Dat biedt ons gelegenheid om de woningbouw op voormalige industrieterreinen langzaam te laten groeien. Voor de Waal-Eemhaven hebben we al een geluidruimte-

verdeelplan waar alle samenwerkende partners het over eens zijn. In het deelplan Merwe-Vierhavens staat nog niet één woning, maar we kunnen nu al onderzoeken op welke milieunormen we zitten. Die flexibiliteit, daar wordt de planvorming beter van. De wet moet echt permanent worden!’

Veel omwonendenweerstand ondervindt Stadshavens niet. ‘De gemiddelde Rotterdammer is gewend aan milieuhinder’, stelt Marijnissen nuchter.

warmte-koude-opslag

Zutphen verwacht de Amvb eerdaags binnen te halen voor een energie-experiment met woningen op het te herstructureren industrieterrein De Mars. ‘We gaan een aanbesteding doen om een hogere energieprestatiecoëfficiënt te halen dan wettelijk verplicht is’, vertelt Edwin Koning, projectleider van het woningplan. ‘Daartoe willen we een collectief warmtenet aanleggen met behulp van warmte-koude-opslag. We hopen dat het slibverwerkingsbedrijf GMB, hier op het terrein gevestigd, zijn restwarmte daarin kwijt kan. Dat zou nieuwe kennis opleveren.’

Koning zou zijn hele woningbouwplan wel onder de Chw willen hebben, zegt hij. ‘De geluidsruimte op dit terrein is een knelpunt. We moeten ontzettend veel mer-onderzoeken doen, terwijl we de uitkomst al weten. Het klinkt misschien bot, maar met die onderzoeken draai je meestal alleen maar een plaat af.’

getraineed

Hengelo krijgt deze maand zo’n integraal ministerieel Chw-fiat voor de geplande woonwijk Hart van Zuid, op een oud bedrijventerrein. ‘Ik kan nog geen versnelling melden’, zegt projectdirecteur Wil Bohnen. ‘Want voor de eerste fase van ons plan kwam de Chw te laat, daarvan liepen alle procedures al. Het had ons een jaar kunnen schelen, als ik terugkijk op alle moeizame overlegsessies. Het ging om de bouw van een groot Roc-gebouw, dat werd alsmaar getraineed.’

Bohnen is positief gestemd over de kansen die de Chw biedt voor de tweede fase van zijn herstructureringsplan. ‘De wet zal ons een andere positie aan tafel bieden, het is vooral een stok achter de deur. Zo kunnen we bedrijven nu de plicht opleggen om hun milieu-overlast te beperken, in plaats van te bidden en te smeken. We hoeven minder afstand te houden van de overlastbron, en we kunnen de milieucontouren ook verkleinen met afscherming door andere functies. We hebben betere onteigeningsmogelijkheden en we zijn blij dat de beroepsprocedures worden bekort.’

windturbines

De provincie Utrecht benut de experimenteerruimte in de Chw voor het stimuleren van de plaatsing van windturbines op bedrijfsdaken. Met toestemming van het rijk biedt de Chw nu voorlopig vijf Utrechtse gemeenten bepaalde geluidshinder- en bouwvergunningsontheffingen. Amersfoort is, aldus de provincie, het verst met de verkenningen hiervoor. Een gemeentelijke voorlichter laat vervolgens weten dat ‘vijftien bedrijven interesse hebben en twee bedrijven tot plaatsing willen overgaan.’ Toch loopt ook dit project nog niet van een leien dakje. ‘De eis voor een vergunningsvrije plaatsing is dat het een gecertificeerde windturbine is. Maar er is pas één fabrikant gecertificeerd, en zijn turbine blijkt nu te groot en te zwaar voor de daken waar het om gaat. We hopen dat andere leveranciers op korte termijn hun certificatie regelen, want als gemeente vinden we deze kans heel aantrekkelijk. We kunnen bedrijven actief met het aanbod benaderen, ze kunnen geld besparen en het maakt de stad duurzamer.’

te jong

Voor aanwijsbare versnellingen is de Chw duidelijk nog veel te jong. Als de wet in 2014 zou vervallen, zullen er in het stroperige ruimtelijke planningsproces slechts een handvol effecten zijn aan te wijzen. Eind mei publiceert het ministerie van Infrastructuur en Milieu zelf een voortgangsrapportage. In het voorjaar van 2012 volgt een officiële evaluatie.