

# Voorstudies en achtergronden

## Versnelling juridische procedures grote projecten

C. Lambers  
D.A. Lubach  
M. Scheltema

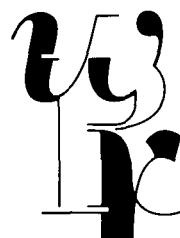
**V85**

---

**1994**

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1994

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG**

Lambers, C.

Versnelling juridische procedures grote projecten / C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema. - Den Haag : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V85)  
ISBN 90-399-0770-6  
Trefw.: grote projecten ; besluitvorming.

# Voorwoord

In het kader van het WRR-rapport over de besluitvorming inzake grote projecten is vooronderzoek verricht naar de specifiek juridische aspecten van zulke besluitvorming. De voorliggende studie, die belangrijke bouwstenen biedt voor dit rapport van de WRR, bevat het resultaat van dit onderzoek.

Een van de kernproblemen waarmee men bij de besluitvorming over concrete projecten voortdurend wordt geconfronteerd, is dat het publiekrecht in de loop van de tijd langs afzonderlijke sporen is geëvolueerd. Voor de verschillende aspecten van besluitvorming die bij de totstandkoming van een project aan de orde zijn, gelden telkens andere procedures die niet alleen naar beleidsmatige achtergrond gefragmenteerd zijn, maar ook in hun juridisch technische vorm steeds op een andere wijze tot gelding komen.

Deze problemen hebben al enige tijd de aandacht van de wetgever. Via harmonisatie en synchronisatie van regelgeving is op een aantal gebieden verbetering gebracht in de verbrokkeling van de besluitvorming. In het voorliggende onderzoek wordt een aanvullende algemene werkwijze voorgesteld, die het mogelijk moet maken om verschillende procedures van regelgeving, zoals die bij projecten aan de orde zijn, in elkaar te schuiven. De auteurs spreken in dit verband van een 'gereedschapkist', die via een relatief eenvoudige aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht zou kunnen worden ingevoerd.

Mr. J.P.H. Donner  
Voorzitter WRR



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Probleemstelling en opzet</b>	<b>7</b>
1.1	Probleemstelling	7
1.2	Opzet van het rapport	8
<b>2.</b>	<b>Regeling van de besluitvorming en de traagheidsproblematiek</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Verbrokkelde regeling van procedures	12
2.3	De regeling van de rechtsbescherming	13
2.4	Geen afstemming met algemene rechtsontwikkelingen	14
2.5	Algemene bestuursrechtelijke ontwikkelingen	15
<b>3.</b>	<b>Algemene ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	19
3.2	Toenemende planhiërarchie	19
3.3	Gebrekkelijk sturend vermogen van de ruimtelijke ordening	20
3.4	Projectprocedures worden belangrijker	21
3.5	Cumulatie van rechtsbeschermingsmomenten	21
<b>4.</b>	<b>Oplossingen in het ruimtelijk bestuursrecht</b>	<b>23</b>
4.1	Overzicht bestaande voorstellen voor oplossingen	23
4.2	Procedure voor een Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA)	23
4.3	Gecoördineerde (verplichte) aanwijzing (Tracéwet)	24
4.4	Nimby-wet	25
4.5	Bindende Projectbestemming (BPB)	27
4.6	PKB met bijzondere status (PKB+)	28
4.7	Confrontatie PKB met bijzondere status en Bindende Projectbestemming	29
4.7.1	Overeenkomsten	29
4.7.2	Verschillen	30
4.8	Oplossingen in het ruimtelijk bestuursrecht en de traagheidsproblematiek	31
4.8.1	Inleiding	31
4.8.2	Het proces van de besluitvorming	31
4.8.3	De inrichting van de rechtsbescherming	32
4.8.4	De gelaagdheid van de besluitvorming	33
4.8.5	Coördinatie ruimtelijk en sectoraal beleid	35
<b>5.</b>	<b>Grote projecten en besluitvorming over het milieu</b>	<b>37</b>
5.1	Inleiding	37
5.2	Systematiek van de milieuwetgeving	38
5.3	Verhouding sectorwet tot facetwet	40
5.4	Bij welke projecten?	41
5.5	Welke milieubesluiten?	42
5.5.1	Soorten van aangrijping op het milieu	42
5.5.2	Verschillende soorten van overheidsbesluiten	42
5.5.3	Internationale en nationale (formele) wetgeving	42
5.5.4	Normen in amvb's en ministeriële regelingen	43
5.5.5	Plannen	44
5.5.6	Provinciale verordeningen	46
5.5.7	Regels van andere lagere overheden	46
5.5.8	Gebiedsaanwijzingen en zonering	46
5.5.9	Vergunningen	48
5.5.9.1	Wet milieubeheer	48
5.5.9.2	Andere milieuhygiënische wetten	48
5.5.9.3	Wvo-vergunning	48
5.5.9.4	Andere vergunningen	49
5.5.9.5	Bouwvergunning	49

5.5.9.6	<i>Onteigening, belemmering</i>	49
5.5.10	Meldingen	49
5.5.11	Milieu-effectrapportage	50
5.6	<b>Moment in het besluitvormingsproces en soort procedure</b>	53
5.6.1	Algemeen	53
5.6.2	'Bestuurs-interne' periode	53
5.6.3	Periode primair besluit	54
5.6.4	Periode van andere bestuursbesluiten	55
5.7	<b>Hiërarchische instrumenten</b>	55
5.8	<b>Inspraak</b>	56
5.9	<b>Oorzaken en momenten van vertraging</b>	56
5.9.1	Oorzaken van vertraging	56
5.9.2	Momenten van vertraging	58
5.9.3	Kern van de problemen	58
5.10	<b>Oplossingen vanuit het milieurecht</b>	60
6.	<b>Enkele buitenlandse oplossingen</b>	65
6.1	<b>Preventieve geschillenbeslechting</b>	65
6.2	<b>Het Planfeststellungsverfahren</b>	66
6.3	<b>Samenvattende opmerkingen</b>	67
7.	<b>Oplossingsrichtingen</b>	69
7.1	<b>Inleiding: uitgangspunten</b>	69
7.1.1	Algemene oplossingen voor projecten	70
7.1.2	Aansluiten bij bestaande wetgeving: plaatsing in de Awb	70
7.1.3	Rechtsbescherming: niet minder, wel doelmatiger	71
7.1.4	Effectieve geschilbeslechting tussen overheden	71
7.1.5	Differentiatie in oplossingen: de gereedschapkast	72
7.1.6	Fasering van de besluitvorming	72
7.2	<b>Fase van het projectbesluit</b>	73
7.3	<b>Fase van het beginselbesluit</b>	76
7.4	<b>Fase van de uitvoeringsbesluiten</b>	78
	<b>Bijlage</b>	79

# Probleemstelling en opzet

## 1.1 Probleemstelling

Dit rapport bevat een aantal gedachten over de traagheid in de besluitvorming met betrekking tot grote projecten. Dat is een onderwerp waarover veel geschreven is, zeker in relatie tot de ruimtelijk ordening en het milieubeleid. Traagheid in de besluitvormingsprocedures bij de overheid is niet een probleem dat nieuw is. Maar het is thans wel urgent nu de totstandkoming van een aantal maatschappelijk belangrijke en grote projecten aan de orde is. Het gaat daarbij om projecten die zowel belangrijk als discutabel zijn omdat zoveel verschillende belangen meespelen; belangen die soms haaks op elkaar staan. Het gaat daarbij ook om projecten bij de totstandkoming waarvan bijna altijd overheden uit meerdere bestuurslagen zijn betrokken.

Traagheid heeft vaak een negatieve betekenis. Door diegenen die een groot project willen realiseren wordt veelal gezegd dat trage besluitvorming versneld behoort te worden. Traagheid betekent dat een project te laat tot stand komt, dat noodzakelijke infrastructuur niet op tijd klaar is, dat noodzakelijke vernieuwingen te laat komen, dat economische verliezen worden geleden en dat de overheid inefficiënt handelt. Daar staat echter tegenover dat versnelling van een langdurige besluitvorming niet altijd geïndiceerd is. Ingewikkelde vraagstukken vereisen een zorgvuldig besluit en dat kost tijd. De vraag die in dit rapport aan de orde is, betreft dan ook het evenwicht tussen het belang van een zorgvuldige besluitvorming met het daarbij behorende tijdsbeslag enerzijds en het belang, dat besluiten zodanig snel worden genomen dat de uitvoering van het besluit binnen redelijke tijd mogelijk is, anderzijds. Daarbij is duidelijk dat men er over kan (en zal) twisten of en wanneer het tijdsbeslag groter is dan door de aard van het besluit wordt gerechtvaardigd. Dat hangt uiteraard af van de mate waarin men het project als wenselijk dan wel onvermijdelijk ziet. Dat neemt niet weg dat te trage of onnodig trage besluitvorming onwenselijk is. Voorzover de onvrede over het tempo van besluitvorming uitsluitend wordt ingegeven door een verschil in perceptie van het belang van het project, is het probleem in juridische termen moeilijk grijpbaar en oplosbaar. Dat wordt het pas als vertraging aantoonbaar wordt veroorzaakt door inefficiëntie in het systeem van besluitvorming. En ook dan kan nog niet worden gezegd dat de problemen uitsluitend of zelfs primair door nieuwe regelgeving kunnen worden opgelost. Maar er kan dan wel een aanwijzing zijn voor aanpassingen in de besluitvorming en de achterliggende regelgeving.

Het vraagstuk van efficiëntie van besluitvorming is in wezen een vraagstuk dat zich in het bestuursrecht voortdurend voordoet waar het gaat om de vormgeving van regels en procedures (die van de rechtsbescherming daaronder begrepen). Daarom is het ook voor de hand liggend dat het probleem in dit rapport wordt behandeld in het licht van meer algemene ontwikkelingen die zich in het bestuursrecht voordoen. Op twee manieren spelen meer algemene overwegingen een rol. Enerzijds grensstellend, het recht als waarborg stelt vanuit rechtsstatelijke overwegingen grenzen aan oplossingen ter versnelling. Deze grenzen brengen met zich mee dat overwegingen van doelmatigheid en efficiency niet altijd doorslaggevend kunnen zijn. Anderzijds kunnen algemene overwegingen het kader vormen waarbinnen oplossingen moeten worden gezocht. Het is aanbevelenswaardig bij het denken over oplossingen de reik-

wijdte daarvan zo groot mogelijk te doen zijn en zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij meer algemene procedures, zoals die in het bestuursrecht in ontwikkeling zijn. Dit rapport wordt toegespitst op twee beleidsterreinen, ruimtelijke ordening en milieubeleid. De problematiek is echter meer algemeen en het zou goed zijn als de oplossingen dat ook zouden zijn. Eén kenmerk is wel specifiek voor de hier aan de orde zijnde grote projecten: het gaat vrijwel altijd om besluitvorming waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn.

## 1.2 Opzet van het rapport

De globale structuur van het rapport is als volgt.

- a. *Regeling van besluitvorming en de traagheidsproblematiek (hoofdstuk 2)*  
Het rapport dient uit te monden in een aantal oplossingsrichtingen. Om daartoe te kunnen komen, is het noodzakelijk na te gaan in hoeverre de wijze waarop in het rechtssysteem de besluitvorming is geregeld, een oorzaak kan zijn van de traagheidsproblematiek. In hoofdstuk 2 wordt daarop vanuit een algemeen bestuursrechtelijk perspectief ingegaan. Daar zal blijken dat de sterke concentratie van de wetgeving op afzonderlijke besluiten een probleem vormt in al die gevallen, waarin tegelijkertijd een aantal besluiten genomen moet worden, zoals bij grote projecten steeds het geval is. Dit leidt tot de gedachte dat een betere afstemming van de primaire besluitvorming en een betere regeling van de rechtsbescherming op veel punten tot het vermijden van nodeloos tijdverlies kan leiden zonder dat aan rechtsstatelijke waarborgen voor goede besluitvorming afbreuk wordt gedaan.

Teneinde mogelijke oplossingen in een algemeen perspectief te plaatsen worden enige recente ontwikkelingen in het bestuursrecht geschetst. Aangegeven wordt daarbij in hoeverre die ontwikkelingen – waaronder de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht – goede aanknopingspunten bieden voor het vinden van oplossingen. Inderdaad blijken de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de herziening van de rechterlijke organisatie, waarvan de eerste fase per 1 januari is afgerond, goede uitgangspunten te leveren.

- b. *Beschrijving van essentiële kenmerken en ontwikkelingen van de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en milieu (hoofdstukken 3, 4 en 5)*  
Beide beleidsterreinen kenmerken zich door een bepaalde plan- en vergunningstructuur met een daarbij behorende bevoegheidsverdeling tussen de bestuurslagen en het rechtsbeschermingssysteem. Versnelling van de besluitvorming zou reductie van deze complexe structuur noodzakelijk kunnen maken. Of en in welke mate dat mogelijk is, zal worden bezien; daarvoor is in ieder geval een beschrijving van die structuur noodzakelijk. Belangrijk aandachtspunt is de 'sluipende' vergroting van de complexiteit van de besluitvormingsregels, zowel door toename van het aantal regels als door uitbouw van het algemene systeem van administratieve rechtsbescherming. Daarnaast speelt de complexiteit van de inhoud van de besluitvorming een belangrijke rol. In hoofdstuk 3 komt de besluitvorming in de ruimtelijke ordening aan de orde.
- c. *Kenmerken van de reeds in discussie zijnde oplossingsrichtingen op het terrein van de ruimtelijke ordening (hoofdstuk 4)*  
Op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt al een tijd gediscussieerd over de problemen bij de realisering van projecten, over de traagheid van besluitvorming en over de verhouding tussen facet- en sectorbesluitvorming. Aan dat onderwerp en de verschillende in die discussie voorgestelde oplossingen is hoofdstuk 4 gewijd. Globaal worden de gekozen oplossingsrichtingen gekenmerkt door een of meerdere van de volgende elementen:
  - versnelling van de procedures door het stellen van (fatale) termijnen (in de herziening van Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en Woningwet);



- aanscherping van het beïnvloedingsinstrumentarium van de hogere ten opzichte van de lagere overheid (verplichte aanwijzing);
  - koppeling van verschillende besluitvormingslijnen door verplicht overleg, in principe resulterend in een of meerdere samenhangende besluiten, die aangrijpingspunt vormen voor de rechtsbeschermingsprocedures (in de voorstellen voor een Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA));
  - verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling, zodanig dat samenhangende besluiten door één orgaan worden genomen; in de praktijk komt dat neer op centralisatie (in de voorstellen voor een bindende bestemmingsbeslissing, zoals de in de Tracéwet voorgestelde (deels) bindende Planologische Kernbeslissing (PKB));
  - verplaatsing tot vaststelling van de bevoegdheid tot vaststellen van een bestemming naar een hogere overheid en ineenschuiven van plan- en verguningsprocedures (in de Nimby-artikelen van de WRO).
- d. *Analyse van de milieuwetgeving in verband met grote projecten (hoofdstuk 5)*  
 Een vergelijkbare discussie over de toepassing van de milieuwetgeving is er niet. Een analyse over de efficiency van het enorme complex aan milieuregeling, dat te maken heeft met grote projecten, ontbreekt. In hoofdstuk 5 wordt die analyse verricht. Met name de complexiteit van de milieuwetgeving, de voortdurende confrontatie van milieubelangen met andere bij een project betrokken belangen en de verdeling van bevoegdheden op dat terrein over alle bestuurslagen maken dat oplossingen niet uniform kunnen zijn, maar door een zodanige mate van flexibiliteit gekenmerkt moeten zijn, dat ingespeeld kan worden op een concrete situatie. In dit hoofdstuk wordt ook een aantal mogelijke richtingen voor oplossingen voorgesteld.
- e. *Enkele buitenlandse oplossingen (hoofdstuk 6)*  
 Traagheid in de besluitvorming over grote projecten is niet een probleem dat uniek is voor Nederland. Ook in andere landen doen zich met name bij de aanleg van grote infrastructurele werken problemen voor. Ook daar komen veelvuldig botsingen van belangen tussen overheden en tussen overheden en burgers voor. Aan twee oplossingen in het buitenland wordt aandacht besteed. Allereerst aan Duitsland omdat men daar voor een andere verhouding tussen sectorale en facetmatige beslissingen heeft gekozen dan in ons land. Daarnaast aan een conflictoplossingsmodel, zoals dat in de Verenigde Staten wordt gebruikt, omdat dat model uitgaat van het vermijden van procedures bij de rechter.
- f. *Oplossingen (hoofdstuk 7)*  
 Het laatste hoofdstuk is gewijd aan mogelijke oplossingsrichtingen. Kenmerkend voor de denkrichting in dit onderdeel van het rapport is een drietal uitgangspunten. Ten eerste zal zoveel mogelijk moeten worden gestreefd naar een preventieve geschillenreductie. Ten tweede zullen oplossingen zoveel mogelijk aansluiting moeten vinden bij algemene regelingen voor besluitvormingsprocedures. Daarom wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de tendens tot uniformering van het bestuursrecht en om de basis van een regeling voor grote projecten neer te leggen in de Awb. Ten derde kenmerkt de voorgestane benadering zich door een grote flexibiliteit. De ontwikkelde gedachten leiden niet tot een regeling die uniform en enkelvoudig de besluitvorming voor 'grote' projecten vastlegt. Door de diversiteit aan problemen bestaat er geen eenduidige oplossing waarbij voor alle (grote) projecten één nieuw soort besluit mogelijk is, dat in de plaats komt van alle andere. Per geval zal moeten worden gekeken welk instrumentarium het best toepasbaar is. Wel mogelijk is dat – bij voorkeur in de Awb – een regeling wordt opgenomen, die aangeeft hoe de besluitvorming bij 'grote' projecten moet verlopen. Die regeling zou de volgende vaste elementen kunnen inhouden:
- een besluitenreeks bestaande uit projectbesluit, beginselbesluit en uitvoeringsbesluit(en);

- de mogelijkheid tot bundeling van in beginsel alle soorten van besluiten in een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit;
- bundeling van de rechtsbescherming;
- regeling van de conflictoplossing tussen overheden.

Per geval zal dan ingevuld kunnen worden hoe die verschillende elementen toepasbaar zijn, waardoor de nodige flexibiliteit mogelijk is. Dat is de gedachte van de 'gereedschapkast'.

g. *Bijlage*

Aan het rapport is een bijlage toegevoegd over de verhouding tussen inspraak en rechtsbescherming. Een onderwerp dat bij het denken over de besluitvorming inzake grote projecten een belangrijke rol speelt.

# Regeling van de besluitvorming en de traagheidsproblematiek

# 2

## 2.1 Inleiding

De totstandkoming van overheidsbesluiten wordt naar inhoud en procedure in sterke mate door rechtsregels beheerst. Dat betekent dat de inhoud van die regels een belangrijke bepalende factor kan zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming. In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene opmerkingen gemaakt over de eisen die in dit opzicht aan het rechtssysteem gesteld moeten worden, en over de vraag in hoeverre aan die eisen wordt voldaan.

Uit ons rechtssysteem vloeit direct voort dat de besluitvorming door de overheid haar grondslag in de wetgeving moet hebben. Bestuursorganen bezitten slechts bevoegdheden die door de wetgever zijn toegekend, en de wet regelt ook de wijze waarop die bevoegdheden gehanteerd moeten worden. Op die manier moet een zorgvuldige besluitvorming gegarandeerd worden, een besluitvorming die voldoet aan de rechtsstatelijke eisen van rechtszekerheid voor de burgers, van democratie en van doelmatigheid.

Het is niet eenvoudig regels te maken die op een evenwichtige wijze aan deze eisen tegemoet komen. Rechtszekerheid en zorgvuldigheid moeten worden afgewogen tegen snelheid en doelmatigheid, en het vinden van een goed evenwicht tussen de deels tegenstrijdige eisen is een lastige opgave. In hoeverre is ons rechtssysteem geslaagd in het vinden van een bevredigende oplossing?

Het antwoord op die vraag is dat ons rechtssysteem daarin niet voldoende geslaagd is. In de ontwikkeling van de wetgeving is een aantal factoren aan te wijzen die het bereiken van een evenwichtige oplossing in de weg hebben gestaan. Deze factoren lijken van groter gewicht naarmate het besluit dat moet worden genomen, een meer complex karakter heeft. Anders gezegd: voor eenvoudige besluiten, zoals het verlenen van een enkele vergunning of subsidie, is een goede regeling beter op te stellen dan ingeval voor een bepaald project een ingewikkelde besluitvorming nodig is. Die situatie doet zich bij grote projecten steeds voor: er is dan sprake van een aantal besluiten dat genomen moet worden, bovendien zijn daarbij vaak ingewikkelde besluiten (zoals plannen) betrokken, terwijl verschillende overheidsorganen verantwoordelijk zijn voor de betrokken besluiten.

De oorzaak van het feit dat juist bij meer complexe besluiten het resultaat onbevredigend is, moet gezocht worden in de in wezen verbrokkelde wijze waarop wetgeving tot stand wordt gebracht. In de geschiedenis van het bestuursrecht heeft de wetgeving zich bijna steeds geconcentreerd rondom een bepaald besluit, zoals een vergunning, een uitkering of een ontheffing, zonder dat voldoende rekening is gehouden met het feit dat bij enigszins complexe situaties meer dan een besluit tegelijkertijd nodig zou zijn. Deze werkwijze heeft ertoe geleid dat ieder besluit op zichzelf is geregeld, met een eigen procedure, een eigen regeling voor de rechtsbescherming en een eigen regeling van toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen.

Dit leidt tot problemen zodra er in een bepaald geval meer dan een enkel besluit nodig is om een maatschappelijke activiteit te kunnen verrichten. De kans is dan groot dat de besluitvorming voor beide besluiten verschillend is geregeld, dat verschillende rechters bij het inroepen van rechtsbescherming tot oordelen zijn geroepen, en dat de bevoegdheden over verschillende bestuursorganen zijn verdeeld. Het behoeft geen betoog dat een uniforme besluitvormingsprocedure, een eenvormige regeling van de rechtsbescherming en de toe-

deling van de bevoegdheid aan een enkel bestuursorgaan tot een veel eenvoudiger besluitvorming zouden leiden.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op een aantal consequenties van het per wet regelen van besluiten.

Achtereenvolgens komen aan de orde de versplinterde regeling van de besluitvorming en van de rechtsbescherming, en de gebrekkige wisselwerking van de per wet geregelde besluitvorming met algemene ontwikkelingen in het recht.

## 2.2 Verbrokkelde regeling van procedures

De broksgewijze opbouw van het besluitvormingsrecht komt in de eerste plaats tot uitdrukking in het feit, dat in iedere regeling waarin de besluitvorming op een bepaald beleidsterrein wordt neergelegd, een eigen afweging is gemaakt. Daarbij hebben min of meer toevallige voorkeuren of tradities een grote rol gespeeld.

Het feit dat in de ene wet een geheel andere procedure voor een bepaald besluit wordt voorgeschreven dan in een andere wet voor een vergelijkbaar besluit, heeft op het eerste gezicht alleen systematische bezwaren. Die zijn overigens al ernstig: hoe kan een burger begrijpen dat hij bij het ene besluit een ruime mogelijkheid tot inspraak krijgt, terwijl hij bij een ander, voor hem wellicht belangrijker besluit, buiten de deur wordt gehouden? Een dergelijke ongelijkheid levert op zichzelf al onbegrip en daardoor fricties op.

Ernstiger problemen ontstaan echter doordat de procedure van een bepaalde wet niet een geïsoleerd geheel vormt. Op verschillende manieren bestaan relaties met procedures in andere wetgeving, en met algemene ontwikkelingen in het recht. Verbanden met procedures in andere wetten ontstaan zodra in de praktijk tegelijkertijd naar verschillende wetten gekeken moet worden. Dat doet zich bijna altijd voor bij een maatschappelijke activiteit van enig gewicht. Zo is voor het oprichten van een eenvoudig bedrijfsgebouw bijna altijd meer dan een vergunning nodig, zoals een bouwvergunning en een milieuvergunning. Met het belang van een activiteit neemt het aantal besluiten dat moet worden genomen snel toe, waarbij naast beschikkingen vaak ook besluiten met een meer algemeen karakter een rol spelen, zoals plannen.

Het behoeft weinig betoog dat een adequate besluitvorming in die gevallen sterk wordt gehinderd indien ieder besluit door een andere wet wordt beheerst, en daardoor aan andere procedureregels is onderworpen. Een gecoördineerde besluitvorming is dan onmogelijk: de termijnen, de kring van inspraak-gerechtigden en de fasering van de besluitvorming verschillen daarvoor te veel.

Het voorbeeld van het eenvoudige bedrijfsgebouw, waarvoor een bouwvergunning en een milieuvergunning nodig zijn, kan dat illustreren. Bij een milieuvergunning is een uitvoerige inspraakprocedure voorgeschreven, voorafgaand aan het verlenen van de vergunning. Een ieder kan in die procedure zijn standpunt naar voren brengen. De voorbereiding van de bouwvergunning is eenvoudiger geregeld, maar in dit geval moet de afgifte ervan wachten op de beslissing over de milieuvergunning. Tegen de bouwvergunning is vervolgens een bezwaarschriftprocedure mogelijk, waarin belanghebbenden kunnen opkomen, terwijl tegen de milieuvergunning direct beroep op de rechter openstaat. De regeling brengt mee dat een gecombineerde voorbereiding van beide besluiten onmogelijk is; het betekent eveneens dat belanghebbenden ten aanzien van de milieu-aspecten hun bezwaren naar voren kunnen brengen, voorafgaand aan de verlening van de daarop betrekking hebbende vergunning, terwijl zij in een later stadium hun bezwaren op het punt van de ruimtelijke ordening in de bezwaarschriftprocedure tegen de bouwvergunning kunnen inbrengen. Dat dit gemakkelijk leidt tot een herhaling van zetten, laat zich denken; vertraging levert deze gang van zaken in ieder geval op. Voegt men daaraan nog toe dat ook bij de rechter een gecombineerde behandeling is uit-

gesloten, omdat het beroep tegen de besluiten bij verschillende rechters moet worden aangebracht, dan is de conclusie onvermijdelijk dat de toepasselijkheid van verschillende wettelijke regimes een sterk negatief effect heeft. De besluitvormingskosten en de daarvoor benodigde tijd nemen nodeloos toe.

Men moet hier van nodeloos (tijd)verlies spreken. De lange duur, nodig voor het verlenen van twee vergunningen, is immers niet het gevolg van een bewuste keuze voor een goed besluitvormingsproces door de wetgever maar een geheel ongewild gevolg van het per wet regelen van procedures, zonder voldoende zicht op de onderlinge verbanden. De gebrekkige wettelijke afstemming van procedures levert nog meer complicaties op zodra andersoortige besluiten, zoals plannen, een rol gaan spelen.

#### *Reactie van de wetgever: Algemene wet bestuursrecht en Wet milieubeheer*

Zowel meer in het algemeen als per sector is door de wetgever inmiddels het nodige gedaan om de nadelige gevolgen van de verbrokkelde wetgeving tegen te gaan.

De Algemene wet bestuursrecht biedt algemene regels voor bestuurlijke besluitvorming. Deze regels zijn in belangrijke mate in de plaats getreden van de eerder bestaande, steeds per wet gestelde regels voor het nemen van besluiten. Daardoor zal, indien door een bestuursorgaan tegelijkertijd verschillende besluiten voor een project moeten worden genomen, voor die besluiten vaak dezelfde procedure kunnen worden gevolgd. Door de invoering van deze wet, en het gelijktijdig laten vallen van veel besluitvormingsprocedures in andere wetgeving, is reeds een aanzienlijke verbetering opgetreden. Procedureel is een veel grotere uniformiteit bereikt dan vroeger mogelijk was.

Deze verbetering kent echter nog een aantal grenzen. Zo bevat ook de Awb nog een drietal verschillende besluitvormingsprocedures, terwijl afwijkingen in bijzondere wetten steeds mogelijk zijn<sup>1</sup>. Bovendien bevat de Awb geen enkele voorziening met het oog op situaties waarin voor een bepaalde activiteit verschillende besluiten tegelijkertijd genomen moeten worden. Dit heeft als consequentie dat de hierboven beschreven procedure voor het geval zowel een bouwvergunning als een milieuvergunning nodig zijn, nog steeds gevolgd moet worden. Inmiddels is aangekondigd dat bij de verdere uitbouw van de Awb met voorrang gewerkt moet worden aan verbeteringen juist voor dergelijke gevallen. Daarbij wordt met name gedacht aan het ineenvoegen van verschillende procedures tot één procedure bij besluitvorming over projecten.

Ook sectorgewijs wordt getracht aan bezwaren van de versplintering in de regelgeving tegemoet te komen. Een voorbeeld daarvan is de Wet milieubeheer, waarin een geïntegreerde milieuvergunning is ingevoerd, en daardoor een enkel besluit in de plaats doet komen van verschillende vergunningen die vroeger noodzakelijk waren. De wetgever heeft nu ook voorzien in een procedure voor de coördinatie tussen milieuvergunning en bouwvergunning. De coördinatie heeft echter geen betrekking op de voorprocedure of de rechtsbescherming, waardoor een aantal van de genoemde problemen blijven bestaan.

## 2.3 De regeling van de rechtsbescherming

Een gevolg van het per wet regelen van de rechtsbescherming is dat ook op dit punt veel procedures en instanties bestaan. Met de herziening van de organisatie van de rechterlijke macht en de invoering van de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht is inmiddels wel een aanzienlijke vereenvoudiging opgetreden ten opzichte van de vroeger bestaande situatie. Dat neemt

<sup>1</sup> Het betreft de volgende drie procedures (Awb): één voor relatief eenvoudige beschikkingen in hoofdstuk 4, voorts de openbare voorbereidingsprocedure van titel 3.4 (voor besluiten met een aantal derden-belanghebbenden), en tenslotte de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van titel 3.5 (voor besluiten met veel belanghebbenden).

niet weg dat de inrichting van de rechtsbescherming nog tot een aantal procedurele complicaties kan leiden, die nodeloos veel tijd en kosten met zich meebrengen. Zo is in het al vaker genoemde voorbeeld van een bedrijfsgebouw, waarvoor tegelijkertijd een bouwvergunning en een milieuvergunning nodig zijn, het beroep tegen beide vergunningen bij verschillende rechterlijke instanties ondergebracht. Het kan dus niet gelijktijdig beoordeeld en afgehandeld worden.

Het feit dat noch de besluitvorming noch de rechtsbescherming volgens een duidelijk en uniform systeem zijn geregeld, bepaalt ook voor een deel de inhoud van de rechterlijke beoordeling van de besluiten die hem worden voorgelegd. Indien op het punt van zorgvuldige voorbereiding, inspraak en rechtsbescherming niet te rechtvaardigen verschillen tussen gelijksoortige situaties bestaan, roept dat reacties op. De rechter, geconfronteerd met systeemloosheid in de wetgeving die tot ongelijkheid van behandeling leidt, zal geneigd zijn door hem onderkende leemtes in het systeem op te vullen. Het is daarbij geenszins zeker dat dit tot een bevredigend resultaat leidt: er zijn ook verschillende rechterlijke instanties die ieder hun eigen wijze van benadering kennen.

Naarmate het rechtssysteem onoverzichtelijker is, zal ook de rechter minder goed zicht hebben op de gevolgen van zijn beslissingen. Zeker indien de ene rechter het tot zijn taak rekent de steken die de andere laat vallen, op te halen – men kan de taakopvatting van de gewone rechter ten opzichte van de administratieve als zodanig omschrijven – kan dit tot een zodanig doolhof van procedurele mogelijkheden leiden, dat adequate en overzichtelijke besluitvorming bij gecompliceerde projecten welhaast onmogelijk wordt. Het is onze indruk dat ook het rechterlijk ingrijpen bijdraagt tot een te vergaande stapeling van procedures.

## 2.4 Geen afstemming met algemene rechtsontwikkelingen

Een derde effect van het per wet regelen van de besluitvorming is dat geen goede wisselwerking ontstaat met de algemene ontwikkelingen in het recht. Zowel de wetgever als de rechter hebben de afgelopen decennia gezorgd voor enige meer generale veranderingen in het bestuursrecht. De invoering van de Wet-AROB leidde in 1976 tot een mogelijkheid van beroep op een administratieve rechter tegen in beginsel alle beschikkingen. Bovendien werd een verplichte bezwaarschriftprocedure geïntroduceerd. De ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de administratieve rechter – overigens in belangrijke mate op aansporing van de wetgever – leidde tot een aantal jurisprudentiële regels over zorgvuldige besluitvorming. Onderdeel daarvan vormen regels over het horen van belanghebbenden bij de voorbereiding van beschikkingen, en regels over de motivering.

Deze ontwikkelingen hebben een algemeen karakter. Dat ligt ook voor de hand. Men kan van de rechter niet verwachten dat hij het beginsel van zorgvuldige voorbereiding of de motiveringsplicht zou differentiëren al naar gelang het betrokken beleidsterrein, als daarvoor geen inhoudelijke overweging bestaat. Dat zou in strijd zijn geweest met de richtlijnen van de wetgever, terwijl de burger dat ook niet zou accepteren. Het gevolg is echter wel geweest, dat nauwelijks is nagedacht over de wisselwerking tussen deze veranderingen en de procedurele regels in de afzonderlijke wetten. Zo kan men zich voorstellen dat bestuurlijke procedures die voorafgaan aan een besluit, waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is, meer mogelijkheden tot inspraak moeten bieden dan ingeval deze rechtsbeschermingsmogelijkheden wel aanwezig zijn. Bovendien heeft de introductie van de algemene rechtsbeschermingsmogelijkheid van de Wet-AROB geleid tot stapeling van rechtsbeschermingsmogelijkheden, die in bepaalde gevallen tot doublures kon leiden. Hoewel de regeling van de Wet-AROB met ingang van 1 januari 1994 is vervangen door de nieuwe rege-

ling op basis van de Awb zijn doublures nog steeds mogelijk, omdat sectorale wetten in bepaalde gevallen verschillende rechtsbescherming bieden en omdat voor eenzelfde project achtereenvolgens zelfstandige juridische besluiten moeten worden genomen.

Een van de algemene ontwikkelingen die in dit verband de aandacht verdient, betreft de participatie bij de besluitvorming. De vraag in hoeverre derden bij de besluitvorming betrokken moeten worden, is in de loop der tijd verschillend beoordeeld, en is dan ook uiteenlopend geregeld. Oorspronkelijk is er een tendentie geweest om, indien men derden bij de besluitvorming wilde betrekken, die kring ruim te omschrijven. Zo kan bij de vaststelling van een bestemmingsplan 'ieder' in de procedure participeren, zonder dat er enig belang bij het besluit behoeft te bestaan. Met name in de milieuwetgeving is de toelating van een ruime kring van belanghebbenden tot inspraak en rechtsbescherming vanaf het begin van de 19e eeuw gebruikelijk geweest.

Daarnaast en in algemenere wetgeving lijkt een ontwikkeling op gang gekomen, waarbij aan de ene kant de kring van betrokkenen beperkt is tot belanghebbenden (dat wil zeggen, zij die een duidelijk en individualiseerbaar belang hebben bij het besluit). Deze toesnijing op belanghebbenden is met name geschied in de sfeer van de rechtsbescherming: de Wet-AROB (en eerder de Wet ARBO) kenden het beroepsrecht aan belanghebbenden toe. Aan de andere kant werd wel degelijk onderkend dat meer algemene of collectieve belangen vaak eveneens een plaats in de procedure zouden moeten vinden, maar werd de inbreng daarvan niet meer gezocht in het toelaten van 'ieder' tot de procedure, maar in het inruimen van een plaats aan verenigingen of stichtingen die voor een dergelijk belang opkomen. Dit heeft zich het eerst voorgedaan bij het milieu, maar is later algemener geworden. In de Wet-AROB werd met een algemeen beroepsrecht voor 'belanghebbende' gewerkt, en werd onder dit begrip tevens begrepen de zoiest genoemde vereniging en stichting. De voortzetting van die opvatting is thans ook in de Algemene wet bestuursrecht te vinden.

Ook hier kan de vraag rijzen of de toekenning van een beroepsrecht aan organisaties geen gevolgen moet hebben voor procedures die zijn ingericht voordat met die ontwikkeling rekening was gehouden. Indien men bijvoorbeeld organisaties laat optreden als vertolkers van algemene of collectieve belangen, behoort dan daarnaast nog aan een 'ieder' een plaats te worden ingeruimd?

## 2.5 Algemene bestuursrechtelijke ontwikkelingen

Voor een goed inzicht in de mogelijkheden om verbetering te brengen in de besluitvorming bij grote projecten, is het goed in het verlengde van hetgeen zoiest is opgemerkt, na te gaan welke algemene ontwikkelingen zich op het terrein van het bestuursrecht voordoen. Dan kan duidelijk worden in hoeverre deze een betere besluitvorming kunnen bevorderen of juist belemmeren.

Er zijn een aantal ontwikkelingen te noemen.

- a. *Totstandkoming Algemene wet bestuursrecht*  
Het eerste gedeelte van deze wet is in 1992 tot stand gekomen en in 1994 in werking getreden. De wet regelt delen van het besluitvormingsrecht voor het gehele bestuursrecht. Hierboven is aangegeven dat de grote verscheidenheid aan besluitvormingsregels in de verschillende wetten de procedure gecompliceerder en tijdrovender maakt, naarmate meer wetten bij een bepaald project een rol spelen. De opzet van de Awb brengt op dit punt meer eenvormigheid en kan daardoor bijdragen tot het bereiken van oplossingen. De in dit opzicht reeds vastgelegde vereenvoudigingen zouden echter wel verder uitgebouwd moeten worden. Daarbij is met name te denken aan:
  - procedurele voorzieningen, die bevorderen dat coördinatie van samenhangende

- besluiten zo goed mogelijk verloopt;
- mogelijke wijzigingen in de organisatie van de besluitvorming van de individuele besluiten, die op versnelling daarvan gericht is.

### *Coördinatie*

Coördinatie van zoveel mogelijk langs hetzelfde stramien verlopende besluitvorming is gemakkelijker dan besluitvorming die niet door de bijzonderheid van het besluit gerechtvaardigde verschillen vertoont. De principiële toepasbaarheid van de voorbereidingsprocedures van de Awb dan wel de weloverwogen keuze voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb kunnen de vrijwel altijd noodzakelijke coördinatie van verschillende besluitvormingslijnen vergemakkelijken. In zoverre is de harmonisatie in de Awb gunstig voor de versnelling van de besluitvorming.

Het is evenwel de vraag of dat voldoende is. De in afdeling 3.4 geregelde voorbereidingsprocedure geldt in principe voor alle besluiten in de zin van artikel 3:1, lid 1 Awb. Nu het hier gaat om besluiten met een complex karakter – juist daardoor ontstaand omdat behalve belangentegenstellingen tussen overheid en burger vooral ook potentiële conflicten tussen overheden onderling kunnen rijzen – is de vraag naar een specifieke regeling voor de besluitvorming in dergelijke gevallen reëel. Het is daarbij denkbaar dat de besluiten die in het kader van grote projecten moeten worden genomen zoveel vergelijkbare elementen bevatten, dat een meer algemeen geldende procedure in de Awb zou kunnen worden opgenomen.

In het verleden zijn verschillende voorstellen gedaan voor meer algemene procedureregelingen, die erop gericht zijn het gebrek aan coördinatie van samenhangende besluiten op te vangen. De meest bekende daarvan is de hierna in hoofdstuk 4 te behandelen procedure voor een Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA). Volgens de auteurs van die regeling zou deze het beste een plaats kunnen krijgen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daar deze regeling specifiek gericht was op de ruimtelijke inpassing en realisering van ruimtelijk relevante projecten is dat ook wel plausibel. De problematiek, waarvoor de OGA een oplossing beoogt te geven, is er primair een van ruimtelijke ordening. De oorzaken van de hier aan de orde zijnde problemen zijn evenwel meer algemeen van aard. Overal waar besluiten worden genomen, waarbij sprake is van een gelaagde besluitvorming die bovendien via meerdere sporen verloopt, is potentieel sprake van coördinatieproblemen die tot vertragingen kunnen leiden.

Zo bezien zou er aanleiding kunnen zijn te overwegen of geen noodzaak bestaat een meer algemeen geldende procedure te creëren. De Duitse pendant van de Awb, het *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwvFG) kent een algemene procedure in het zogenaamde *Planfeststellungsverfahren*. In hoofdstuk 6 zal nader op deze procedure uit het Duitse recht worden ingegaan.

### *Wijziging in organisatie van de besluitvorming*

Wat betreft het tweede punt – aanpassing van de besluitvorming voor de individuele beslissingen – brengt de codificatie van de Awb behalve een grotere eenvormigheid natuurlijk ook meer eenduidige voorschriften, die gericht zijn op een goed verloop van de noodzakelijke belangenafweging. Op zichzelf vergroot het volgen van deze procedures de legitimatie van de te nemen beslissingen, hetgeen gunstig kan werken op de mate waarin van de mogelijkheden van bezwaar en beroep gebruik wordt gemaakt. Uiteraard komt dat de snelheid van besluitvorming ten goede. De voorschriften van de Awb zijn echter niet specifiek gericht op het voorkomen van vertraging en het is dan ook de vraag of in dat opzicht niet meer mogelijk is. We zijn ons er van bewust dat hier sprake is van een inherente spanning. De voorschriften zijn erop gericht de belangenafweging goed te laten verlopen. Het is duidelijk dat artikel 3:4 een grens vormt, die niet mag worden overschreden. Het gaat er dan ook veeleer om in de voorprocedure zoveel mogelijk voorzieningen te geven, die erop gericht zijn te voorkomen dat belangentegenstellingen escaleren tot conflicten, die pas in de



rechtsbeschermingsfase worden opgelost. Het aangrijpingspunt voor geschillenbeslechting in het bestuursrecht ligt altijd bij het eind van het besluitvormingsproces. Dat ligt aan het feit dat het administratief proces is gericht op de beoordeling van de juistheid van de overheidsbeslissing en dat het als reguliere sanctie de vernietiging kent. Wellicht is dat uit het oogpunt van versnelling van de besluitvorming niet altijd gelukkig. Wanneer in de voorprocedure de mogelijkheid zou bestaan op een meer informele wijze geschillen voor te leggen en daarover een onafhankelijk oordeel te krijgen, zou in bepaalde gevallen al veel gewonnen zijn. Daarbij kan primair worden gedacht aan buitengerechtelijke geschillenbeslechting, maar het is ook niet ondenkbaar dat de rechter een functie zou vervullen. Men vergelijk ook hetgeen in hoofdstuk 6 over de preventieve geschilbeslechting in de Verenigde Staten wordt opgemerkt.

b. *Herziening rechterlijke organisatie*

De eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voorziet in het samenvoegen van verschillende administratiefrechtelijke instanties, en een betere taakverdeling met de gewone rechter. Een en ander is in 1994 gerealiseerd. De bereikte vereenvoudiging geeft meer mogelijkheden tot samenvoegen van procedures, indien bij een project besluiten aan de orde zijn die thans door verschillende rechters beoordeeld kunnen worden. Na die eerste fase is echter nog geen eenheid van de rechterlijke macht bereikt. Dit heeft tot gevolg dat bij rechtsbescherming rond grote projecten verschillende rechters bevoegd kunnen zijn. Voor het bereiken van een bevredigende situatie geldt ook hier, dat verdere uniformering van procedures nodig is.

c. *Internationale ontwikkelingen*

Internationale verdragen, zoals het EVRM-verdrag, zijn van toenemende betekenis voor het nationale bestuursrecht. Bij het zoeken van oplossingen moet daarmee rekening worden gehouden; tegen deze achtergrond moet bedacht worden dat het onverstandig is constructies te zoeken, die sterk afwijken van hetgeen in andere Europese landen als juist wordt aanvaard.

d. *Het vervagen van het klassieke onderscheid tussen wetgeving en andere algemene besluiten, en besluiten voor een geval (beschikkingen)*

Het bestuursrechtelijke besluitvormingsproces wordt veelal gekarakteriseerd door de tweedeling wetgeving en uitvoering. De gedachte is dat de wetgever de algemene regels vaststelt langs een democratisch gelegitimeerde procedure, en bestuursorganen vervolgens voor de uitvoering in individuele gevallen zorgen. Het besluitvormingsproces is vaak volgens die gedachte gestructureerd. Belangenbehartiging, met inbegrip van de mogelijkheid van rechtsbescherming, concentreert zich dan op de tweede fase. Bij wetgeving staat geen beroep op de rechter open. Deze tweedeling is thans niet meer op dezelfde wijze te maken. Slechts voor wetten, vastgesteld met medewerking van het parlement – formele wetgeving – geldt dat daartegen geen beroep op een rechter openstaat (behoudens overigens bij strijd met bepaalde verdragen). Voor alle andere algemene besluiten – algemene maatregelen van bestuur, verordeningen en plannen – is dit uitgangspunt verlaten, al is de competentieverdeling van de rechters soms wonderlijk geregeld. Voorlopig zal de burgerlijke rechter directe acties tegen wetgeving (niet zijnde formele wetgeving) blijven beoordelen bij vorderingen op grond van onrechtmatige daad, maar de Tweede Kamer heeft bij amendement doen vastleggen dat over enige jaren de administratieve rechter de beoordelende instantie zal zijn<sup>2</sup>. Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat bij de regeling van de besluitvorming rekening moet worden gehouden met dit gegeven. Stapeling van procedures – de eerste tegen het algemene besluit (regeling of plan) en vervolgens tegen de uitvoering (bijv. vergunningen en ontheffingen) – is derhalve in beginsel mogelijk; de negatieve effecten daar-

<sup>2]</sup> Artikel 8:2 Algemene wet bestuursrecht zal 1 januari 1999 vervallen op grond van artikel IVA van de Wet van 16 december 1993, Stb. 650 (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie).

van moeten bestreden worden door procedurele kortsluitingen. Het uitsluiten van beroep tegen algemene besluiten heeft bij de huidige rechtsontwikkeling – ook internationaal gezien – geen kans van slagen.

## 3.1 Inleiding

In het voorafgaande is de problematiek van de traagheid van besluitvorming in een meer algemeen bestuursrechtelijk perspectief geplaatst. In dit onderdeel worden enige ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht gezien in het licht van meer algemeen bestuursrechtelijke ontwikkelingen.

## 3.2 Toenemende planhiërarchie

Het ruimtelijk ordeningsrecht is sterk in beweging. In 1985 is gekozen voor een partiële aanpassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die een aantal knelpunten zou moeten oplossen. De eerder in het vooruitzicht gestelde fundamentele herziening van de WRO is er tot nu toe niet gekomen. Dat betekent dat het plannings- en vergunningssysteem formeel nog dezelfde karakteristieken heeft als in de wet van 1962 en in wezen op belangrijke punten gelijkens vertoont met de Woningwet 1901. De bedoelde beweging is dan ook in hoofdzaak buiten de WRO om gegaan en heeft vooral te maken met algemene ontwikkelingen in het bestuursrecht. Deze hierna aan te duiden ontwikkelingen hebben een duidelijke invloed op het plan- en vergunningstelsel, deels zelfs in weerwil van de bedoeling van de wetgever. De wetgever heeft in 1985 ten principale gekozen voor handhaving van het gedecentraliseerde planstelsel, waarbij alleen aan het bestemmingsplan burgersbindende rechtsgevolgen zijn verbonden. Het (sedert de wet op het Nationale Plan en de streekplannen) ontbreken van de planhiërarchie bleef gehandhaafd. De regeling van de PKB en de bestuurlijk-juridische versterking van het streekplan deden daar ten principale niet aan af.

Vershillende ontwikkelingen hebben evenwel tot gevolg gehad dat tegenwoordig van een toenemende planhiërarchie kan worden gesproken. Dat heeft vooral te maken met de meer algemene tendens in het bestuursrecht om de overheid gebonden te achten aan eigen voorafgaand handelen. De uitbreiding van de rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben de rechter de kans gegeven via de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) en vooral via het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, juridische gevolgen te verbinden aan geëxpliciteerd beleid. Dit is zichtbaar in de ontwikkeling van het leerstuk van de beleidsregels, maar ook in het planningsrecht heeft het consequenties. De Gier heeft in zijn recente preadvies duidelijk aangetoond dat de ruimtelijke plannen op bovengemeentelijk niveau, althans voor de planopstellers zelf en (daardoor) in toenemende mate ook voor de adressanten van het plan, bindende kracht hebben<sup>1</sup>. Dat is het meest zichtbaar wanneer die adressanten andere overheden zijn. Direct burgersbindende werking kan in verband met het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor moeilijker worden aangenomen.

Hierdoor is het veel moeilijker geworden dan voorheen om als overheid enerzijds beleidskeuzes te verwoorden (bijv. in plannen) en anderzijds te betogen dat men daar zelf niet aan is gebonden. Ondertussen is de bindende werking voor anderen dikwijls een gevolg van het feit dat men om het beleid van de (hogere) overheid niet heen kan vanwege feitelijke en/of juridische beïnvloedingsmechanismen. Deze versterkte juridische betekenis van het beleid heeft op twee manieren een relatie met de te volgen besluitvormingsprocedures.

<sup>1</sup>] Preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, 1993.

Aan de ene kant is een uitgewerkte besluitvormingsprocedure oorzaak van de toegenomen juridische betekenis. Aan de andere kant versterkt de toegenomen juridische betekenis van het beleid de roep om zwaardere (meer waarborgen biedende) procedures en met name ook om rechtsbescherming. Zo bijt het systeem zichzelf in de staart. Heel duidelijk zichtbaar is dat bij de ontwikkeling in de praktijk met de PKB.

De discussie over het rechtskarakter van de PKB is al zo oud als het verschijnsel zelf. De voornaamste oorzaak hiervan is dat de wetgever (voorheen de notaschrijver) het onverenigbare heeft trachten te verenigen. Enerzijds biedt deze procedure een mooi uitgewerkte participatie van alle betrokkenen, anderzijds wordt het standpunt verdedigd dat het resultaat van die zware procedure geen juridisch bindende werking zou hebben. De jurisprudentie laat zien dat een dergelijke benadering zijn grenzen heeft. Bij het in de parlementaire geschiedenis ingenomen standpunt bestaat een discrepantie tussen de gevolgde procedure en de daarmee gemoeide bestuurslasten (o.m. het tijdsbeslag) en de rechtswerking van het resultaat van die procedure. Als gevolg hiervan biedt zelfs een zware procedure (als die van de PKB) in rechte niet de duidelijkheid die daarvan juist ook uit het oogpunt van een efficiënte besluitvorming zou mogen worden verwacht. De onduidelijkheid van de juridische status van de ruimtelijk relevante besluiten op rijksniveau brengt met zich mee dat de afstemming met besluiten, die lagere overheden moeten nemen, meer problemen oplevert en ook trager verloopt dan nodig is. Tegen een sterkere rechtswerking kan niet worden ingebracht dat de inhoud van de beleidsbeslissing deze niet rechtvaardigt. Integendeel, een dergelijke zware procedure is zelf pas gerechtvaardigd als het gaat om een beleidsinhoud, die duidelijke en afgewogen beslissingen bevat. Maar dan moet ook een duidelijke keuze worden gemaakt voor de rechtswerking. Daaraan valt, ook gelet op de algemene ontwikkeling in het bestuursrecht, niet te ontkomen. In die zin zijn de onlangs geïntroduceerde PKB+ en de Nimby-procedures dan ook niet als een uitzondering te zien maar als een exponent van een meer algemene ontwikkeling.

### 3.3 Gebrekkig sturend vermogen van de ruimtelijke ordening

In de recente wetgeving wordt duidelijk – wat al langer werd gesignaleerd – dat de sectorplanning in toenemende mate door de ruimtelijke afweging heen breekt. In het Duitse recht wordt dat voluit erkend door ruimtelijke relevante projecten expliciet buiten de juridisch bindende ruimtelijke planvorming te houden. In Nederland wordt dit minder expliciet erkend en wordt de pretentie van een integrale ruimtelijke belangenafweging nog volgehouden, maar het is ook hier onmiskenbaar dat sectorwetten de reële betekenis van die afweging bepalen. Een van de conclusies van het Afstemmingsonderzoek was dat de ruimtelijke planvorming juist bij discutabele top-down projecten vaak najlt, terwijl de sectorbeslissing in wezen bepaalt wat er gebeurt<sup>2</sup>. Het effect is dan dat de besluitvorming wordt opgehouden terwijl de 'toegevoegde waarde' daarvan discutabel is. Het is de vraag of het uitgangspunt van het Nederlandse ruimtelijk planningsstelsel dat er op het laagste bestuursniveau een integrale ruimtelijke afweging met burgers bindende werking moet plaatsvinden, nogwel reëel is. Wellicht werkt handhaving van dit uitgangspunt contraproductief op het sturend vermogen van de ruimtelijke ordening.

In het Duitse systeem loopt de juridisch bindende planvorming via het sectorale spoor. Dat betekent niet dat de ruimtelijke afweging in het geheel niet plaatsvindt, maar wel dat de rechtsgevolgen daarvan ontbreken. De procedure is navenant lichter. De keuze is hier dus duidelijker gemaakt dan in Nederland, zij het in tegengestelde richting. Hoewel nog valt te bezien of een dergelijke keuze navolging verdient, is uit het oogpunt van een efficiënte besluitvorming een dergelijke eenduidige keuze te verkiezen.

<sup>2]</sup> Tj. de Koningh e.a., *Ordening van besluitvorming over de ruimte*, Kluwer, Deventer, 1985.

### 3.4 Projectprocedures worden belangrijker

Met het voorgaande hangt nauw samen dat projectprocedures steeds belangrijker worden. Hoewel de wetgever in 1985 dergelijke procedures (waarvan de zgn. art. 19-procedure de belangrijkste is) heeft gedefinieerd als uitzondering en de planprocedures heeft gestroomlijnd, behoeft het geen verwondering te wekken dat het verschijnsel nog springlevend is en niet duidelijk minder floereert dan voorheen. Dit heeft te maken met het feit dat de realisering van ruimtelijke projecten tegenwoordig in toenemende mate een zaak is van samenwerking tussen private en publieke partners. De economische uitvoerbaarheid van (ook) grote projecten eist vaak financiële betrokkenheid van private ondernemers. Overwegingen van meer ideologische aard, zoals de horizontalisering van de verhouding overheid burger en de daaruit voortvloeiende medeverantwoordelijkheid worden hier dan nog buiten beschouwing gelaten. De soms wellicht wat overdreven groter geachte snelheid van projectmatige planning boven een meer integrale planvorming brengt mee dat vooral ook door de private partner wordt aangedrongen op toepassing van projectmatige procedures, zoals die van artikel 19 WRO, vaak in samenhang met contractuele afspraken. Hoewel de laatste wetswijziging de juridificatie van deze procedure heeft vergroot en het verschil met de bestemmingsplanprocedure uit het oogpunt van tijdsbeslag wellicht wat minder groot is geworden, werd het inmiddels toch tijd gehoor te geven aan de al lang gehouden pleidooien voor erkenning van een zelfstandige projectprocedure. Zoals in het volgende hoofdstuk wordt aangegeven, is thans dan ook in de WRO een hoofdstuk projecten opgenomen dat in sommige situaties gebruikt kan worden.

### 3.5 Cumulatie van rechtsbeschermingsmomenten

Een ontwikkeling die duidelijk samenhangt met de meer algemene ontwikkeling naar veralgemenisering van de administratieve rechtsbescherming, is de cumulatie van rechtsbeschermingsmomenten in het ruimtelijk planningsstelsel. Deze krijgt een nieuwe dimensie nu het bestemmingsplan in principe object van uitsluitend rechterlijke toetsing is geworden, zodat het verschil met de toetsing van de uitvoeringsbeslissing (m.n. de bouwvergunning) komt te vervallen. Het is duidelijk dat dit uit het oogpunt van snelheid van besluitvorming een bottleneck vormt. Omdat reductie van de rechtsbescherming in verband met rechtsstatelijke overweging maar beperkt mogelijk is, moet hier worden gestreefd naar een zo groot mogelijke samenvaal van rechtsbeschermingsmomenten. Dit stelt eisen aan de besluitvorming, die een zekere integratie van plan- en uitvoeringsbeslissing indiceren. Ook dit tendert in de richting van meer projectmatige besluitvorming. Is hier geen sprake van ambivalentie? Het bovenstaande grof geschetste beeld levert een plansysteem op dat door invloeden van buitenaf, die van meer algemeen bestuursrechtelijke aard zijn, wordt beïnvloed en hierdoor ook keuzes opgedrongen krijgt, die echter niet expliciet gemaakt worden. Hierdoor doemt het beeld op dat men in zekere zin hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant bestaat de gedachte dat de ruimtelijke ordening, natuurlijk in wisselwerking met de ruimtelijk relevante beleidsterreinen, deze beleidsterreinen autonoom kan coördineren en de rechtsgevolgen als resultante van een integrale planvorming 'zo dicht mogelijk bij de burger' kan vaststellen en implementeren. Aan de andere kant is sprake van een systeem dat noodzakelijkerwijze moet inspelen op een tendens tot juridificatie en moet een grotere sturende kracht onderkend worden van de sectoren (niet te vergeten de immense invloed van het milieubeleid dat de ruimtelijke ordening diepgaand beïnvloedt en in zekere zin – in ieder geval politiek – overvleugelt). Dit dwingt tot een – deels – andere juridische vormgeving van het ruimtelijk planningsstelsel. Het is niet irreëel te veronderstellen, dat tenminste een deel van de vertraging in de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing van grote projecten te verklaren is uit het feit dat op nieuwe vragen nog geen duidelijk antwoord is gegeven.



## 4.1 Overzicht bestaande voorstellen voor oplossingen

De bovenstaande analyse laat zien dat het ruimtelijk planningsstelsel in ontwikkeling is. De in dit rapport aan de orde zijnde problematiek is, zoals bekend, al geruime tijd voorwerp van studie. Als beginpunt wordt veelal gezien het advies van de Haan van de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV) in 1973. Zeker sedert 1984, toen het concept wetsontwerp voor een regeling voor een Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA) werd gepresenteerd, is over concrete voorstellen voor oplossingen nagedacht. Hieronder zal kort worden aangegeven welke voorstellen inmiddels zijn gepresenteerd. Hierbij geldt dat deze voorstellen zijn afgezet tegen de mogelijkheden tot versnelling van de procedures, die in de WRO in 1985 gestalte hebben gekregen.

## 4.2 Procedure voor een Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA)

Als eerste is hier te noemen het voorstel voor een wettelijke regeling van de Operationele Gebiedsaanwijzing. Met de gebiedsaanwijzingsprocedure wordt een bundeling van de bestaande ruimtelijke, sectorale en financiële besluitvormingsprocessen beoogd en wel in vijf opeenvolgende fasen:

- a. bundeling van inspraakprocedures in de voorontwerpfase;
- b. bundeling van bezwarenprocedures in de ontwerpfase;
- c. bundeling van vaststellingsprocedures in de vaststellingsfase;
- d. bundeling van beroepsprocedures in de beroepsfase;
- e. bundeling van procedures (uitvoeringsplannen/vergunningen e.d.) in de uitvoeringsfase.

Met deze bundeling wordt een afstemming van beleid beoogd door gelijkschakeling van besluitvorming in sector- en facetlijn, zowel qua inhoud als qua tijd, terwijl ook wordt voorzien in overleg tussen de verschillende betrokken overheden op de meest geschikte momenten. De OGA-procedure zou ook leiden tot het verkrijgen van een belangrijke tijdswinst door het gelijktijdig starten van de besluitvorming in de verschillende sporen in plaats van een serieschakeling in de besluitvorming. De procedure voorziet tevens in het opnemen van termijnen waarbinnen de besluitvorming moet plaatsvinden. De bundeling van inspraak en rechtsbeschermingsmomenten kan ook een versnelling opleveren. Tenslotte is van belang dat bij een patstelling wordt voorzien in een oplossingsmechanisme. Dit is van belang omdat de OGA-procedure pas kan werken, als de betrokken overheden niet alleen bereid zijn tot overleg en synchronisatie van de besluitvorming maar ook om inhoudelijk hun besluitvorming op elkaar af te stemmen. Deze inhoudelijke afstemming kan door een procedurele stroomlijning wel worden bevorderd maar niet verzekerd. Daarom is een conflictoplossingsmechanisme onontbeerlijk. Op de structuur daarvan wordt hierna nader ingegaan.

Eerst in het kort een overzicht van de procedure, die leidt tot de OGA als besluit.

- a. *Voorontwerpfase*  
De voorbereiding resulteert in normale gevallen in de vaststelling van het voorontwerp door het bevoegd gezag, na overleg met de overige bij de OGA betrokken bestuursorganen. Over het voorontwerp kan een ieder zijn zienswijze kenbaar maken. In deze fase is een hoorzitting verplicht. Van de reacties wordt een samenvatting gemaakt.

b. *Ontwerp- en vaststellingsfase*

Binnen drie maanden na ontvangst van de samenvatting wordt een ontwerp voor een gebiedsaanwijzing vastgesteld. Een ieder heeft de mogelijkheid bezwaren in te brengen. Deze bezwaren worden beoordeeld door een commissie waarin alle bij de vaststelling betrokken bestuursorganen vertegenwoordigd zijn. De commissie brengt advies uit. Binnen zes maanden na verloop van de voor de advisering geldende termijn wordt de OGA vastgesteld. Met het vaststellen van de OGA worden verschillende krachtens de WRO, de Gemeentewet en de Provinciewet noodzakelijke beslissingen geacht te zijn genomen.

c. *Tegen de vaststelling staat beroep open*

Op de Kroon; dat zou nu de Afdeling Bestuursrechtspraak zijn.

d. *Het conflictoplossingsmechanisme*

Het conflictoplossingsmechanisme, zoals dat is voorgesteld, is tamelijk ingewikkeld. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste wordt een regeling getroffen, die voor verschillende situaties oplossing biedt. Ten tweede wordt er naar gestreefd de bestaande bevoegdheidsverdeling zoveel mogelijk in stand te laten. Dit betekent dat een uiteindelijk 'overrulen' van de lagere door de hogere overheid aan grenzen wordt gebonden en dat waarborgen moeten worden geschapen tegen een te lichtvaardig gebruik van deze mogelijkheden.

De volgende gevallen worden onderscheiden:

- a. de gemeente werkt niet mee aan de vaststelling van een rijksgebiedsaanwijzing;
- b. de provincie werkt niet mee aan de vaststelling van een rijksgebiedsaanwijzing;
- c. de gemeente en de provincie werken niet mee aan de vaststelling van een rijksgebiedsaanwijzing;
- d. de gemeente werkt niet mee aan de vaststelling van een provinciale gebiedsaanwijzing;
- e. de minister dan wel Gedeputeerde Staten (GS) werken niet mee aan de vaststelling van een rijks- of provinciale of gemeentelijke gebiedsaanwijzing.

e. *De structuur van de conflictoplossing*

Wanneer na verloop van een bepaalde termijn blijkt dat medewerking wordt geweigerd, stellen de overige betrokken overheden de gebiedsaanwijzing vast met een versterkte democratische legitimatie door de verplichting het naast hogere vertegenwoordigend lichaam om instemming te vragen. Wanneer besluiten ten aanzien van wijziging, uitwerking of vrijstelling van streek- of bestemmingsplannen deel zouden moeten uitmaken van de gebiedsaanwijzing, vallen deze onderdelen in eerste instantie buiten het vaststellingsbesluit. De vaststelling van de gebiedsaanwijzing verplicht de provincie c.q. de gemeente tot het nemen van dergelijke besluiten. Voldoen zij niet aan deze verplichting binnen een te bepalen termijn, dan treedt de minister, c.q. treden GS in de plaats en nemen de beslissing. Indien de lagere overheden niet willen meewerken aan een gebiedsaanwijzing, waarin een hoger bestuursorgaan het bevoegd gezag is, kunnen de lagere overheden de hogere niet 'overrulen', maar kunnen deze de hogere overheid verzoeken medewerking te verlenen. Tegen een weigering staat beroep open op de Kroon.

Kenmerkend voor het OGA-systeem is dat de bestaande bevoegdheidsverdeling ten principale in stand wordt gelaten. Dat is bij de hierna te bespreken oplossingsrichtingen anders.

#### 4.3 Gecoördineerde (verplichte) aanwijzing

De reactie op de voorstellen voor een wettelijke regeling van de OGA was in eerste instantie afwijzend. In de nota Afstemming op maat werd de OGA procedure beschouwd als een standaardregeling en als zodanig niet effectief geacht wegens de grote verschillen tussen de sectorbeleidsterreinen.



De regering zag meer in de zogenaamde gecoördineerde aanwijzing. Deze procedure die vooral ter discussie kwam in de destijds lopende herziening van de Ontgrondingenwet was vooral gericht op de verticale afstemming op projectniveau tussen ruimtelijk en sectoraal beleid. Kern van de procedure (op rijksniveau), die nu in grote lijnen in de Tracéwet is te vinden, is dat de minister van Ruimtelijke Ordening en de sectorminister gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het projectplan en dat de minister van Ruimtelijke Ordening wanneer overleg met lagere overheden faalt, zich verplicht tot het geven van een aanwijzing. In de Tracéwet is de vaststelling van het tracé een bevoegdheid van het rijk. De provincie en de gemeente zijn overlegpartner. De wet beoogt een koppeling van de vroeger buitenwettelijke tracébesluiten, de procedures van de WRO en de m.e.r.-procedure. Uit het oogpunt van versnelling van de besluitvormingsprocedure wordt de winst door sommigen beperkt geacht. Voordeel van de (verplichte) gecoördineerde aanwijzing zou wel zijn dat de vertraging voortvloeiend uit de aarzeling om tot aanwijzing over te gaan minder zou worden. De serieschakeling van sectorale en ruimtelijke besluitvorming blijft echter bestaan. Op de tracéprocedure moet immers nog de bestemmingsplanprocedure volgen, terwijl de OGA-voorstellen voorzien in een parallel-schakeling.

De Tracéwet heeft een tamelijk beperkte reikwijdte. De procedure is bedoeld voor de besluitvorming over hoofdwegen, landelijke railwegen of hoofdvaarwegen, c.q. voor wijzigingen daarvan, mits die voldoen aan bepaalde kenmerken. Wanneer het gaat om grote projecten van nationaal belang, die hun basis vinden in een PKB, wordt het tracé met in achtname van die PKB vastgesteld en uitgewerkt tot een ontwerp-tracé. Aan een dergelijke PKB komt dus een bijzondere status toe (PKB+). Op deze rechtsfiguur, die nu in de WRO is geïncorporeerd – in een afzonderlijk hoofdstuk over projectprocedures, waarin ook het hierna te bespreken Nimby-instrumentarium is opgenomen – zal hierna in vergelijking met de daar te bespreken figuur van de Bindende Projectbestemming nader worden ingegaan. In de Tracéwet is – anders dan in de OGA – een centralisatie van bevoegdheden zichtbaar. Hoewel de lagere overheden formeel hun ruimtelijke planbevoegdheden behouden, is er bij een verplichte aanwijzing niet veel speelruimte meer over ten aanzien van de essentiële elementen van de beslissing. Dit is nog duidelijker het geval in de onlangs ingevoerde wijziging van de WRO, beter bekend als de Nimby-wet.

#### 4.4 Nimby-wet

Achtergrond van het voorstel voor wijziging van het interventie-instrumentarium in de WRO was de constatering, dat de voorzieningen die bij de wijziging van de WRO in 1985 waren opgenomen om te komen tot spoedige realisering van een concreet project, niet voldoende soelaas bieden bij zogenaamde Nimby-projecten (not in my backyard). Bottleneck is, aldus de MvT dat de uitnodigingsbevoegdheid van artikel 38 WRO gekoppeld is aan het gebruik van de aanwijzigingsbevoegdheid van artikel 37 WRO. De uitnodigingsbevoegdheid houdt in dat de minister van VROM of GS gelijktijdig of na het geven van een aanwijzing de gemeente kan uitnodigen alvast bouw- en aanlegvergunningen te verlenen, vooruitlopend op het ingevolge de aanwijzing op te stellen bestemmingsplan. De term uitnodigen is een eufemisme omdat bij niet voldoen daaraan een vergunning door de hogere overheid wordt afgegeven. De weigerachtigheid om de vergunning te verlenen kan dus worden doorbroken. De vertraging, voortvloeiend uit de toepassing van de aanwijzing en de doorvertaling van het rijks- of provinciaal beleid in het bestemmingsplan, blijft.

De vrijstellingsmogelijkheid van het toenmalige artikel 65 WRO werd wegens zijn ultimum remedium karakter niet geschikt geacht voor de oplossing van een structureel probleem als het onderhavige. Na omvangrijke discussie over een in 1992 gepubliceerd voorontwerp werd in februari 1993 een ten opzichte van het voorontwerp tamelijk fors gewijzigd wetsvoorstel ingediend. Het voor-

stel bevatte in de eerste plaats een wijziging van de aanwijzigingsprocedure. Voortaan zal de aanwijzing zelf niet meer vatbaar zijn voor rechtsbescherming, maar wordt de rechtsbescherming geconcentreerd op het bestemmingsplan dat als gevolg van de aanwijzing moet worden vastgesteld. Het voorgestelde systeem komt er op neer dat aan de gemeente de mogelijkheid wordt gegeven zelf een bestemmingsplan conform de aanwijzing op te stellen, waarbij de normale rechtsbescherming openstaat. Doet zij dat niet, dan gaat de bevoegdheid tot het in procedure brengen van het (ontwerp) bestemmingsplan over naar GS of de minister. De gemeente kan dan zelf bezwaar en beroep instellen. De rechtsbescherming tegen de aanwijzing maakt dan dus deel uit van de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan.

De regering beoogde hierdoor een eind te maken aan de door het Interprovinciaal Overleg (IPO) gesignaleerde situatie dat de gemeente, nadat zij tegen de aanwijzing beroep heeft ingesteld en verloren, niet opschiet met het in procedure brengen van een bestemmingsplan. Bovendien was dan nog vaak onduidelijk tegen welk deel van het bestemmingsplan wel en tegen welk deel geen beroep meer mogelijk was, omdat dat zijn grondslag vindt in de aanwijzing (art. 24 WRO). Opvallend was de opmerking dat een efficiëntere inrichting van de aanwijzing zal betekenen dat dit instrument sneller dan thans zal worden toegepast, waardoor minder snel aan de 'Nimby-noodrem' hoeft te worden getrokken.

De kern van het voorontwerp is in stand gebleven. Het eigenlijke 'Nimby-artikel' bleef staan. Dat betekent dat GS respectievelijk de minister van VROM aan B&W kunnen verzoeken vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan ten behoeve van de verwezenlijking van een project, voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, voorzover verwezenlijking in de naaste toekomst noodzakelijke stappen eist en voorzover de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen. Weigert de gemeente de medewerking, dan besluiten GS of de minister omtrent vrijstelling.

De reikwijdte van deze bevoegdheid is nu expliciet beperkt tot situaties waarin de besluitvorming is vastgelopen – als sprake is van een bestuurlijke impasse – en zij is beperkt tot situaties waarin een project 'uitvoeringsgereed' is. Zo wijst de MvT erop dat bij m.e.r.-plichtige projecten de m.e.r.-procedure in het algemeen moet zijn afgerond, voordat toepassing kan worden gegeven aan het Nimby-instrument.

Nieuw ten opzichte van het voorontwerp is ook dat de Tweede Kamer en Provinciale Staten in de gelegenheid worden gesteld zich over de toepassing van het Nimby-instrument uit te spreken.

Het derde element van de Nimby-wet vormt de stroomlijning van de procedures. Onder dezelfde voorwaarden, als waaronder het Nimby-interventie instrumentarium kan worden toegepast, kunnen de minister van VROM of GS de daartoe bevoegde autoriteiten verzoeken andere beschikkingen ten behoeve van de verwezenlijking van het project te geven. De procedure van de Nimby-vrijstelling is dan van toepassing, behalve wanneer op een beschikking de procedure van afd. 3.5 Awb van toepassing is. Dan worden alle beschikkingen volgens die procedure genomen. Bepaald wordt dat de toetsingscriteria van de verschillende vergunningen onaangetast blijven. Regelingen van lagere overheden kunnen evenwel om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten. De minister van VROM c.q. GS hebben tevens de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing ten aanzien van de inhoud van een of meer bij het project betrokken vergunningen. Deze inhoudelijke coördinatie zorgt ervoor dat de vergunningen en de daaraan verbonden voorwaarden beter op elkaar zijn afgestemd. Het sluitstuk van de stroomlijning vormt de bundeling van de rechtsbeschermingsprocedure. Voor de mogelijkheid van beroep worden alle vergunningen als één besluit aangemerkt.

In de MvT wordt nog expliciet aandacht gegeven aan door de Raad voor Advies van de ruimtelijke ordening (RARO) gedane suggestie om een speciale project-

procedure (gebaseerd op de OGA) in de WRO op te nemen in plaats van het Nimby-instrumentarium. Deze suggestie wordt verworpen met de redenering dat de Nimby-regeling bewerkt dat de minister c.q. GS in algemene zin over efficiënte interventie-instrumenten kunnen beschikken, die breed inzetbaar zijn en uitkomst kunnen bieden in zeer diverse situaties. De OGA-(achtige)-procedure zou slechts worden gevolgd voor de realisering van bepaalde projecten, waarvan op voorhand wordt besloten dat deze uit de gewone besluitvormingsprocedure worden gelicht. Om die reden is – aldus de MvT – het voorstel voor de hier aan de orde zijnde problematiek niet opportuun. Opvallend is wel dat in 1986 de OGA-procedure werd verworpen omdat zij te algemeen zou zijn, en nu in wezen omdat zij te specifiek is. Het kan verkeren.

#### 4.5 Bindende Projectbestemming (BPB)

Het voorstel voor de mogelijkheid van een Bindende Projectbestemming vloeit voort uit de probleemanalyse in het Groningse Afstemmingsonderzoek. Het heeft destijds een weinig gunstig onthaal gevonden, omdat het een te centralistisch model werd geacht, dat haaks staat op de decentralisatiegedachte in de WRO. Zoals hierboven al is gebleken is in dit opzicht een verschuiving in de opvattingen zichtbaar. Het is daarom nuttig aan dit model enige aandacht te besteden. In de volgende alinea's worden puntsgewijs de aspecten die kenmerkend zijn voor de gedachte van de BPB weergegeven.

De bestemmingsplanbevoegdheid wordt gecentraliseerd naar het bestuurlijke niveau waar ook de sectorale beslissing wordt genomen, in die besluitvormings-situaties waarin de kans op een conflict zeer groot is. De sectorale beslissing en de beslissing over de (bindende) bestemming zouden in de opzet van de Bindende Projectbestemming moeten worden geïntegreerd op het bestuurlijke niveau, waar in verband met de schaal en het belang van de taak, de belangenafweging primair thuishoort. Dit impliceert nog niet als vanzelf dat de aan deze beslissing voorafgaande besluitvormingsprocessen in het kader van de ruimtelijke ordening en de sectorale voorbereiding zouden moeten worden geïntegreerd.

De figuur van de BPB houdt in dat de hogere overheid niet met een voornemen tot een projectbesluit naar buiten komt, voordat dit aan een eerste ruimtelijke toetsing is onderworpen; in deze toetsing zal onder meer de voorkeur voor een bepaalde lokatie (of een bepaald tracé) aan de orde zijn. Op deze wijze is dan bepaald met welke lagere overheden in contact moet worden getreden. Vervolgens zal, om te komen tot een ontwerp besluit, de meer uitgewerkte ruimtelijke toetsing moeten plaatsvinden met inbreng van de betrokken lagere overheden. Die inbreng zal moeten doorwerken in – de motivering van – de projectbeslissing. Deze constructie stelt zware eisen aan de voorbereidingsprocedure. Steeds kan, waar het gaat om de belangenafweging, de stem van de hoogst betrokken overheid de doorslag geven, echter niet zonder in elk geval rekening te houden met de belangen van de betrokken lagere overheden. Uit oogpunt van snelheid en duidelijkheid is het een voordeel dat op het moment waarop een beslissing over het project en de ruimtelijke inpassing daarvan (geïntegreerd) is genomen, verder geen procedurele stappen meer behoeven te worden gezet om tot vergunningsverlening te kunnen overgaan.

De verantwoordelijkheid voor een ruimtevergend project is ondubbelzinnig gelegd bij één overheidsniveau, dat alles afwegend en onder controle van een vertegenwoordigend lichaam de doorslaggevende beslissing kan nemen over het al of niet doorgaan van projecten, met inbegrip van de lokatie daarvan. Een goede rechtsbescherming wordt bevorderd, doordat in één beroep alle relevante belangen aan de orde kunnen komen. De besluitvorming kan niet blijven 'hangen' in een conflict tussen hogere en lagere overheid in een bestuurlijk spel waarop de afzonderlijke betrokken vertegenwoordigende lichamen nauwelijks

meer vat hebben. Er komt duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het project in financiële zin, ook in verband met eventuele schadelclaims. De toepassing van de BPB betreft zogenaamde top-down toedelingssituaties.

De BPB impliceert een wijziging van de bevoegdhedenverdeling in de WRO, daarom ligt het in de rede dat de wetgever in formele zin aangeeft (bijv. in de betreffende sectorale wet) voor welke categorie beslissingen de BPB (die dan als figuur in de WRO zou moeten worden opgenomen) zou moeten gelden. Het projectbesluit en het besluit in het kader van de ruimtelijke ordening zijn in het systeem van de BPB geïntegreerd (dat wil overigens nog niet zeggen dat ook de betrokken besluitvormingsprocessen moeten worden geïntegreerd). Tussen het nemen van sectorale besluiten en het nemen van ruimtelijke orderingsbesluiten verloopt in de figuur van de BPB dus geen tijd. De voorbereiding kan wel veel inspanning vergen. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding berust echter bij de BPB bij één overheid. Hoewel andere overheden – in een complementaire voorbereidingsstructuur – bij de voorbereiding zullen moeten worden betrokken, is de beslissende overheid uiteindelijk niet afhankelijk van besluitvorming door deze andere overheden. De regie van de voorbereiding is in één hand, waardoor waarschijnlijk de gelijkschakeling in de tijd van de betrokken procedures gemakkelijker is dan in de figuur van de OGA. In deze oplossing is een waarborg aanwezig dat de ruimtelijke belangen van lagere overheden worden meegewogen in de voorbereidingsprocedure.

Het is een projectprocedure. Kenmerk daarvan is dat de relatie tussen de besluitvorming op grond van de WRO en op grond van sectorale regelingen per concreet project wordt gelegd en wel op het moment waarop dat voor realisering nodig is.

Het feit dat de sectorale en ruimtelijke aspecten in één besluit worden geïntegreerd, maakt de omslachtige en tijdrovende toepassing van conflictoplossingsinstrumenten overbodig.

Voor de figuur van de BPB is beperkte ruimte, namelijk alleen voor terreinen waarvoor voorspelbaar is dat conflicten algemeen zullen optreden. De besluitvorming is in sterke mate verschoven naar het vooroverleg, hetgeen betekent dat vertegenwoordigende organen minder invloed op dat proces zullen krijgen. De bevoegdheden van gemeenteraden tot vaststelling van bestemmingsplannen worden in de bijzondere situaties vervangen door een 'recht op inspraak' voor de gemeenteraden.

#### 4.6 PKB met bijzondere status (PKB+)

Zoals hierboven bij de bespreking van de Tracéwet bleek, bevat die wet de mogelijkheid om voor grote projecten de tracéprocedure te laten samenvallen met de PKB-procedure, die een bijzondere status zou krijgen. Hieronder zal iets nader op dit voorstel worden ingegaan. Zoals zal blijken, bevat het een aantal aspecten, die verwantschap vertonen met de BPB. Daarom zal een onderlinge vergelijking worden gemaakt.

In de volgende alinea's worden de kenmerken van de PKB+ weergegeven. Het uitgangspunt is dat de primaire besluitvorming over grote projecten van nationaal belang op nationaal niveau behoort plaats te vinden. Gekozen is voor een procedure waarin de ruimtelijke afweging een cruciale rol heeft. Aangezien het een ruimtelijke afweging op nationaal niveau betreft, is aansluiting gezocht bij de regeling in de WRO ter zake van de PKB. Op het schaalniveau van de PKB zal ten principale de knoop moeten worden doorgehakt over de noodzaak van het realiseren van het desbetreffende grootschalige project.

De bijzondere status beoogt expliciet de bandbreedte vast te leggen met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor het desbetreffende project. Die beslissing over de bandbreedte is bepalend voor het vervolg van de besluitvorming. De bandbreedte kan op nul worden gesteld.

Eerst moet een MER op dit beleidsplanniveau gemaakt worden, en na een zorgvuldige procedure van inspraak, bestuurlijk overleg en advies, is goedkeuring van beide Kamers van de Staten-Generaal nodig. Daarmee is de verdere ruimte voor het zoeken naar een tracé voor het desbetreffende project in de vervolprocedure voor een ieder ingeperkt. De beslissing over het globale tracé is dan ook een bindende.

Een PKB met bijzondere status kan zowel een afzonderlijke Project-PKB zijn zoals de Hogesnelheidslijn, als een afzonderlijk PKB-onderdeel van het Structuurschema Verkeer en Vervoer. Na de vaststelling van de PKB+ wordt verder dezelfde procedure doorlopen als voor de reguliere infrastructurele projecten. Het beroep op de rechter mag geen betrekking hebben op de aan het tracébesluit ten grondslag liggende PKB. De operationalisering van de PKB kan voor burgers nadelige gevolgen hebben, die een beroep op de rechter kunnen rechtvaardigen. Dat beroep moet echter tot de operationalisering worden beperkt. Artikel 6 EVRM (beroep) is vermoedelijk ook van toepassing op een besluit dat goedgekeurd is door de Tweede en Eerste Kamer.

Een procedureel gevolg van het gebruik van de PKB+ is dat de trajectnota-procedure wordt overgeslagen als de Tracéwet van toepassing is. Door de wettelijke vervolgstappen zoveel mogelijk te stroomlijnen moet worden voorkomen dat in meerdere afzonderlijke kaders een aantal malen dezelfde vraag over het wel of niet uitvoeren van het grote project ten principale ter discussie wordt gesteld.

Zowel de beslissing in de PKB met bijzondere status, als het tracébesluit vormen m.e.r.-plichtige besluiten. Teneinde duplicering te voorkomen, wordt de PKB met bijzondere status als het kaderstellend besluit voor de vervolgbesluitvorming beschouwd. Er is sprake van een gefaseerd uitgevoerde besluitvorming, waarbij de m.e.r.-procedure volgend is. In het vervolgtraject van de besluitvorming behoeft de noodzaak van de voorgenomen activiteit niet opnieuw te worden aangetoond. Dat is in PKB-verband immers reeds gebeurd en er kan derhalve naar deze (eerdere) besluitvorming worden verwezen.

De mogelijkheid van een PKB+ is niet uitsluitend beperkt tot grote projecten op het gebied van weg-, rail- en waterinfrastructuur. Daarom ook is deze mogelijkheid opgenomen in het hoofdstuk in de WRO over projectprocedures.

## **4.7 Confrontatie PKB met bijzondere status en Bindende Projectbestemming**

### **4.7.1 Overeenkomsten**

Op een aantal punten zijn er overeenkomsten tussen de PKB+ en de Bindende Projectbestemming (BPB).

*Besluitvorming vindt op een hoger niveau plaats*

PKB: de primaire besluitvorming over grote projecten van nationaal belang behoort op nationaal niveau plaats te vinden.

BPB: De sectorale beslissing en de beslissing over de bestemming worden geïntegreerd op het bestuurlijke niveau waar, in verband met de schaal en het belang van de taak, de belangenafweging primair thuishoort.

### *Bindend voor facet- en sectorlijn*

PKB: De bijzondere status van de PKB beoogt slechts de bandbreedte vast te leggen met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor het desbetreffende project. (Ruimte voor het zoeken naar een tracé voor het desbetreffende grote project is in de vervolprocedure voor een ieder ingeperkt).

BPB: Steeds kan, waar het gaat om de belangenafweging, de stem van de hoogst betrokken overheid de doorslag geven.

### *Inspraak en overleg in een vroeg stadium*

PKB: De ontwerp-PKB en daarmee ook de beoogde status 'groot project van nationaal belang' zijn onderwerp van inspraak, advies en bestuurlijk overleg. Eerst milieu-effectrapportage op dit beleidsplanniveau, en na zorgvuldige procedure van inspraak, bestuurlijk overleg en advies, door beide kamers goedkeuring. Daarmee is de verdere ruimte voor het zoeken naar een tracé voor het desbetreffende project in de vervolprocedure voor een ieder ingeperkt.

BPB: De figuur van de BPB houdt in dat de hogere overheid niet met een voor-nemen tot een projectbesluit naar buiten komt voordat dit aan een eerste ruimtelijke toetsing is onderworpen; in deze toetsing zal onder meer de voorkeur voor een bepaalde lokatie (of een bepaald tracé) aan de orde zijn. Op deze wijze is dan bepaald met welke lagere overheden in contact moet worden getreden. Vervolgens zal, om te komen tot een ontwerp besluit, de meer uitgewerkte ruimtelijke toetsing moeten plaatsvinden met inbreng van de betrokken lagere overheden. Die inbreng zal moeten doorwerken in – de motivering van – de projectbeslissing. Deze constructie stelt zware eisen aan de voorbereidingsprocedure.

### *Instemming van de volksvertegenwoordiging*

PKB: Parlementaire goedkeuring nodig, ook met betrekking tot de bijzonder status. BPB: Instemming van Tweede Kamer dan wel Provinciale Staten, afhankelijk van het bestuursniveau waar de bestemmingsbeslissing wordt genomen. Als deze instemming niet ondubbelzinnig kan worden afgeleid uit een eerdere uitspraak (bijv. streekplan, PKB), dan zal zij expliciet moeten worden gevraagd.

### *Eén overheidsniveau*

De verantwoordelijkheid voor een ruimtevergend project wordt bij beide besluiten ondubbelzinnig gelegd bij één overheidsniveau, waar men alles afwegend, en onder controle van een vertegenwoordigend lichaam, de doorslaggevende beslissing kan nemen over het al of niet doorgaan van projecten, met inbegrip van de lokatie daarvan.

### *Sector en facet*

Bij beide kan gekomen worden tot een snellere voortgang van de besluitvorming en een betere afstemming tussen sector en facet.

## **4.7.2 Verschillen**

Op een aantal andere punten echter zijn er ook verschillen tussen de PKB+ en de BPB.

### *Algemene werkende projectprocedure*

De BPB is een algemeen werkende projectprocedure, dat wil zeggen dat de relatie tussen de besluitvorming op grond van de WRO en van sectorale regelingen wordt gelegd per concreet project en wel op het moment waarop dat zich voor realisering aandient.

De PKB met bijzondere status is een planprocedure.

De regeling van de BPB zou moeten worden opgenomen in de WRO. Dat betekent dat de PKB met bijzondere status naast procedurele gevolgen voor tracévaststelling (overslaan trajectnota-procedure) ook consequenties kan hebben voor BPB-procedure.

#### *Grootschalige projecten*

Bij de PKB met bijzondere status gaat het om 'grootschalige projecten', waarbij de voor- en nadelen op een ander niveau en bij andere partijen liggen dan bij reguliere infrastructurele projecten het geval is. Het zijn projecten waarvan de voordelen primair op het (inter)nationale niveau liggen, terwijl de nadelen vooral tot uitdrukking zullen komen op het lokale en regionale niveau.

De BPB heeft alleen betrekking op terreinen waarop voorspelbaar is dat conflicten zullen optreden. In die zin is de regeling beperkter dan de bindende PKB. De BPB is aan de andere kant ruimer, omdat zij niet beperkt is tot grootschalige projecten; ook andere complexe besluitvormingsprocessen kunnen onderwerp worden van een BPB.

#### *Milieu-effectrapportage*

In de PKB met bijzondere status kan de milieu-effectrapportage op efficiënte wijze worden ingepast. In de voorstellen over de BPB wordt daaraan geen aandacht geschonken.

## **4.8 Oplossingen in het ruimtelijk bestuursrecht en de traagheidsproblematiek**

### **4.8.1 Inleiding**

De verschillende oplossingsrichtingen worden nu geconfronteerd met de oorzaken van het traagheidsprobleem. Per oorzaak van het probleem wordt bekeken of en zo ja op welke wijze de bestaande oplossingsrichtingen een uitkomst bieden. Als oorzaken worden genoemd 1) het proces van besluitvorming, 2) de inrichting van de rechtsbescherming, 3) de gelaagdheid van de besluitvorming en 4) het ontbreken van coördinatie tussen het ruimtelijke en sectorale spoor.

De oplossingsrichtingen, die hier besproken worden, zijn afkomstig van WRO en de Tracéwet. Het betreft de Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA) en de Bindende Projectbestemming (BPB), de (deels) bindende PKB (PKB+) en de Nimby-procedure.

### **4.8.2 Het proces van de besluitvorming**

In de WRO zijn de bestemmingsplanprocedures strikt aan termijnen gebonden. De meeste termijnen zijn termijnen van orde, slechts aan enkele termijnen zijn rechtsgevolgen verbonden (fatale termijnen). In de artikel 19-procedure is bijvoorbeeld de 'verklaring van geen bezwaar' die door GS moet worden afgegeven, aan een fatale termijn gebonden (2 maanden).

Bij de OGA vindt een gelijkschakeling in de tijd plaats van ruimtelijke en sectorale procedures. De procedures zijn hierbij ook aan termijnen gebonden.

De BPB heeft als voordeel, uit oogpunt van duidelijkheid en snelheid van werken, dat op het moment waarop een beslissing over het project en de ruimtelijke inpassing daarvan (geïntegreerd) is genomen, verder geen procedurele stappen meer behoeven te worden gezet om tot vergunningsverlening te kunnen overgaan. Er is wel een zware voorbereidingsprocedure.

In de Tracéwet wordt de sectorale besluitvormingsprocedure gekoppeld aan de ruimtelijke ordeningsprocedure. Met het tracébesluit van de ministers van

V en W en van VROM valt het definitieve besluit over (de noodzaak van) het tracé. De herziening van het bestemmingsplan, die daarna nog moet worden doorlopen, is in de tijd volgend en kan de planologische beleidslijn niet meer ten principale ter discussie stellen.

De inhoud van de PKB+ is te kenschetsen als een kaderstellend besluit voor de vervolgbesluitvorming. Na een zorgvuldige procedure van inspraak, bestuurlijk overleg en advies, moet de PKB+ nog door beide Kamers goedgekeurd worden. Daarna is de verdere ruimte voor het zoeken naar een tracé voor het desbetreffende project in de vervolprocedure voor een ieder ingeperkt.

In het kader van de Nimby-wet valt het definitieve besluit met de vrijstelling/vergunningverlening. De procedure tot herziening van het bestemmingsplan is in de tijd volgend en de planologische afweging ten principale kan dan niet meer ter discussie worden gesteld. Verschillende vergunningsprocedures worden gestroomlijnd.

#### *Verhouding tot de in dit rapport voorgestane oplossingsrichtingen*

De hier besproken alternatieven voor de inrichting van de besluitvormingsprocedure kennen niet het onderscheid tussen een fase van een algemene beslissing zonder bindende beslissing en een fase van een beginselbeslissing, die wel leidt tot een bindend besluit. In dit opzicht wijken zij dus af van de door ons in hoofdstuk 7 geformuleerde oplossingsrichtingen. Het systeem van de Tracé-wet kent een wel bindend besluit, dat in het in hoofdstuk 7 beschreven stelsel is te kenschetsen als een algemene beslissing. De noodzaak van de tracering staat vast, de precieze invulling nog niet.

### **4.8.3 De inrichting van de rechtsbescherming**

In de WRO was al een versnelling van de beroepsprocedures geregeld. De minister had een rapportageplicht aan de Tweede Kamer over de voortgang bij de behandeling van Kroonberoepen tegen bestemmingsplannen (het toenmalige art. 2, lid 2b). Hierdoor werd de snelheid van werken gestimuleerd. Verder was de mogelijkheid om in het kader van de artikel 19-procedure twee keer AROB-beroep in te stellen, weggenomen. De eerste regeling is vervallen door de wijziging van de rechtsbescherming waardoor het Kroonberoep is afgeschaft en de tweede regeling is – nadat al eerder in de WRO een vergelijkbare regeling was getroffen – door de introductie van de Awb gewijzigd waarin een algemene regeling tot stand is opgenomen waarbij voorbereidingshandelingen voor een beroep geacht worden deel uit te maken van het uiteindelijke besluit. De verklaring van geen bezwaar wordt als voorbereidingshandeling voor de vrijstelling van de eisen van een bestemmingsplan gezien, zodat alleen tegen dat laatste besluit beroep kan worden ingesteld.

De mogelijkheden tot rechtsbescherming zijn beperkt tot besluiten op grond van de wet, dus tot besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening. Als sectorale besluiten in de tijd voorafgaan aan ruimtelijke besluiten, maar daar wel mee samenhangen kan naderhand de rechtsbescherming in het kader van de ruimtelijke besluitvorming illusoir blijken te zijn.

De procedure van de OGA biedt aanknopingspunten om de beroepsprocedures zoveel mogelijk te bundelen. Beroep staat open op de gebiedsaanwijzing, dat wil zeggen op de beslissing dat een bepaald project wel of niet zal worden uitgevoerd en, zo ja, op de beslissing dat de uitvoering zal plaatsvinden op een bepaalde lokatie. Overwegingen hieromtrent kunnen nu dus gelijktijdig en in samenhang worden beoordeeld. Rechtsbescherming vindt plaats in een eerder stadium, waardoor bijvoorbeeld beroepen tegen een bestemmingsplan, dat in verband met een gebiedsaanwijzing wordt vastgesteld of herzien, geen grond



kunnen vinden in bedenkingen tegen de gebiedsaanwijzing. Deze bedenkingen hadden in een eerder stadium aan de orde moeten komen. Bepaalde doublures in de procedures kunnen dus worden voorkomen.

De ruimtelijke ordeningsbeslissing en de sectorale beslissing zijn bij de BPB geïntegreerd in één besluit. Daarop kan de rechtsbescherming zich richten. In één beroep kunnen alle relevante belangen aan de orde komen. Problemen in verband met de onderlinge afbakening van beroepsprocedures (de noodzaak tot bundeling daarvan) doen zich hier dus niet voor.

Het moment van rechtsbescherming wordt in de Tracéwet gelegd bij de vaststelling van het definitieve besluit over (de noodzaak van) het tracé. Tegen de (planologische) afweging daar gemaakt zal het beroep zich moeten richten.

Het tegen het tracébesluit ingestelde beroep kan zich niet richten op de PKB+ die aan het besluit ten grondslag ligt, maar moet zich beperken tot de 'voor de burgers nadelige gevolgen van de operationalisering van die PKB' (Vraag is of dit in strijd is met art. 6 EVRM, zie hierover preadvies De Gier, blz. 104).

In de Nimby-wet vindt een bundeling plaats van de rechtsbescherming tegen het vrijstellingsbesluit en tegen de verlening van alle daarmee samenhangende vergunningen of toestemmingen tot één rechtsbeschermingsmoment bij de Afdeling Bestuursrechtspraak.

#### *Verhouding tot de in dit rapport voorgestane oplossingsrichtingen*

Alle voorgestelde alternatieven kennen een bundeling en stroomlijning van de rechtsbeschermingsprocedure. De OGA biedt een bundeling van procedures, maar kent wel rechtsbescherming in meerdere fasen: eerst tegen de gebiedsaanwijzing zelf en vervolgens ook in de uitvoeringsfase. Op zichzelf worden doublures wel voorkomen, maar door de gefaseerde besluitvorming behoort vertraging nog wel tot de mogelijkheden.

De BPB kent wel een integratie maar die beperkt zich tot de planvorming. Ook hier zijn de uitvoeringsbeslissingen volgtijdelijk zodat de daartegen opstaande rechtsbeschermingsmogelijkheden vertragend kunnen werken.

In het Nimby-voorstel gaat het om een gelijktijdig genomen besluit tot vrijstelling en vergunningverlening. De rechtsbescherming is op één moment geconcentreerd.

#### **4.8.4 De gelaagdheid van de besluitvorming**

In de WRO wordt de mogelijkheid geboden om ter voorkoming van vertraging als gevolg van de gelaagdheid van de besluitvorming, conflictoplossingsinstrumenten ter hand te nemen. Zo is er een directe aanwijzingsbevoegdheid van GS en minister aan de gemeenten. Verder heeft de minister van VROM ingevolge artikel 38 WRO een uitnodigingsbevoegdheid (en eventueel is in de plaatstreding mogelijk) tot vergunningverlening vooruitlopend op de wijziging van het bestemmingsplan in verband met een aanwijzing. Bepaalde onderdelen van de PKB (de essentiële beslissingen, voor zover zij volledig zijn afgewogen) en van het streekplan (de essentiële beslissingen) zijn volgens De Gier bindend te achten, niet alleen voor de planvaststellende overheidslichamen zelf, maar ook voor de lagere overheden (blz. 132 preadvies).

De bestaande bevoegdheidsverdeling blijft bij de OGA in stand. Evenals bij de WRO kunnen conflicten tussen hogere en lagere overheden opgelost worden middels conflictoplossingsinstrumenten. Op die manier kan toepassing van een bevoegdheid van de lagere overheid dwingend worden beïnvloed. Het gebruik van conflictoplossingsinstrumenten wordt bepaald door de hogere overheid, zodat feitelijk sprake is van centralisatie. Daarom zijn er zware eisen gesteld aan de voorbereiding van het besluit, waarbij dit hiërarchische instrument wordt gehanteerd. Hierin is voorzien door verplichtingen tot overleg met

betrokken lagere overheden, mogelijkheden van het maken van bezwaar en beroep tegen de beslissing op grond waarvan het conflictoplossingsinstrument is gehanteerd. De conflictoplossingsinstrumenten zijn de eenzijdig vastgestelde gebiedsaanwijzing en de in de plaatstreding.

De BPB brengt een wijziging in de verdeling van de bevoegdheden tot stand. De sectorale beslissing en de beslissing over de (bindende) bestemming worden geïntegreerd op het niveau waar, in verband met de schaal en het belang van de taak, de belangenafweging primair thuishoort. De verantwoordelijkheid voor een ruimtevergend project is ondubbelzinnig bij één overheidsniveau gelegd. Er worden zware eisen gesteld aan de voorbereidingsprocedure; lagere overheden die in verband met de ruimtelijke consequenties van een door een hogere overheid voorgenomen beslissing in relatie tot de ruimtelijke ordening in hun gebied grote belangen hebben, moeten de gelegenheid krijgen om deze tijdens de voorbereidingsprocedure met voldoende gewicht onder de aandacht van de betrokken hogere overheid te brengen. De beslissende overheid is echter uiteindelijk niet afhankelijk van besluitvorming door deze andere overheden. Omdat de regie van de voorbereiding in één hand is, is waarschijnlijk de gelijk-schakeling in de tijd van de betrokken procedures gemakkelijker dan de figuur van de OGA. De omslachtige en tijdrovende toepassing van conflictoplossingsinstrumenten is overbodig.

In de Tracéwet verliest de ruimtelijke ordeningsafweging haar zelfstandige plaats naast de sectorale belangenafweging. Zij wordt onderdeel gemaakt van de tracévaststellingsprocedure, waarbij het zwaartepunt van de uiteindelijke (integrale) afweging op centraal niveau is komen te liggen. De betrokkenheid van gemeenten en provincies bij de tracéprocedure komt vooral tot uiting in overleg. Is er geen overeenstemming en medewerking, dan volgt een (verplichte) aanwijzing. Bij vergunningverlening kan de rijksoverheid bovendien in de plaats treden van niet meewerkende lagere overheden.

Bij de PKB+ wordt op het schaalniveau van de PKB ten principale de knoop doorgehakt over de noodzaak van het realiseren van het desbetreffende groot-schalige project. Dit is bindend voor de verdere besluitvorming.

In de Nimby-wet wordt een aanvulling en ten dele vervanging van het in de WRO bestaande interventie-instrumentarium gegeven. Er is een algemene vrijstellingsbevoegdheid ten aanzien van het bestemmingsplan voor GS en de minister van VROM. De hogere overheid volgt dan zelf de procedure die in verband met de aanpassing van het bestemmingsplan moet worden doorlopen.

#### *Verhouding tot de voorgestane oplossingsrichtingen*

Alle voorgestelde mechanismen van conflictoplossing kennen op de een of andere manier een vorm van centralisatie. De in hoofdstuk 7 voorgestane oplossingsrichtingen gaan niet uit van een voorgegeven noodzaak van veranderingen in de bevoegdheidsverdelingen. De gedachte is dat zoveel mogelijk recht moet worden gedaan aan het feit dat bij zulke beslissingen belangen van verschillend schaalniveaus spelen en dus ook voor verantwoordelijkheid van verschillende bestuursniveaus komen. De bevoegdheidsverdeling is evenwel niet altijd zo ingericht dat het schaalniveau van de aard van de beslissing en dat van de beslissingsbevoegdheid met elkaar strookt. Onder omstandigheden kan dan ook een verschuiving in de bevoegdheidsverdeling geïndiceerd zijn. In de voorgestelde oplossingsrichtingen is dat evenwel slechts een onderdeel van het in de 'gereedschap-kist' in te zetten instrumentarium.

#### 4.8.5 Coördinatie ruimtelijk en sectoraal beleid

Voor de tijdsduur die verloopt tussen een sectoraal besluit en de besluitvorming op grond van de WRO, biedt de wet geen kader aangezien zij geen procedurele koppeling bevat met de sectorale besluitvorming. Het stelsel van de WRO gaat ervan uit dat de relatie tussen de sectorale besluitvorming en de ruimtelijke ordening plaatsvindt in het kader van ruimtelijke plannen, waarin verschillende ruimtelijk relevante projecten een plaats toegewezen krijgen. Dit stelsel biedt als zodanig een bijdrage aan de coördinatie. In de praktijk blijkt echter dat in het kader van de ruimtelijke planning maar een deel van de voorgenomen sectorale activiteiten kan worden voorzien.

De OGA beoogt de coördinatieproblematiek op te lossen door de procedures die voor realisatie van een project moeten worden doorlopen in de tijd gelijk te schakelen. De relatie tussen sectorale besluitvorming en besluitvorming op grond van de WRO wordt gelegd door een overkoepelende procedure. De nadruk ligt op overleg, hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat overleg als regel zal leiden tot het bereiken van consensus. Een belangrijk punt is de wettelijke regeling van de coördinatie. De OGA moet dan ook niet alleen worden gezien als instrument ter coördinatie van concrete besluitvormingsprocessen, maar ook tegen de achtergrond van het streven naar coördinatie van wetgeving.

De BPB houdt een integratie van de besluitvormingslijnen in, resulterend in één besluit. Het besluit wordt genomen op het bestuurlijke niveau waar, in verband met de schaal en het belang van de taak, de belangenafweging primair thuishoort.

Door ruimtelijke afwegingen te integreren in de tracévaststellingsprocedure wordt in de Tracéwet de sectorale besluitvormingsprocedure gekoppeld aan de ruimtelijke ordeningsprocedure.

Coördinatie tussen de tracébesluitvorming en het milieubeleid wordt bereikt door de voorbereiding van de trajectnota gelijktijdig en in samenhang met de voorbereiding van het Milieu-effectrapport te doen plaatsvinden. Ook de verdere procedure van de trajectnota is gekoppeld aan de m.e.r.-procedure.

De Nimby-wet biedt voornamelijk een procedurele oplossing voor het traagheidsprobleem. Afstemming kan plaatsvinden middels gecoördineerde vergunningverlening.

##### *Verhouding tot de voorgestane oplossingsrichtingen*

In hoofdstuk 7 wordt een centrale plaats toebedeeld aan de fase van het beginbesluit. Daarin moeten besluiten in het ruimtelijk en het sectorale spoor op elkaar worden afgestemd. Alle hier besproken alternatieven voorzien op de een of andere manier in een dergelijke koppeling, hetgeen niet vreemd is gelet op de evidentie van vertraging wanneer dat niet goed is georganiseerd.



## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat een belangrijke bron van vertraging in de besluitvorming rond grote projecten de complexiteit van de besluitvorming en de onnodige herhaling en spreiding van inspraak en rechtsbescherming is. In de voorgaande hoofdstukken over de ruimtelijke ordening is gebleken dat die twee factoren van vertraging ook daar een belangrijke rol spelen. Al lange tijd wordt er op dat gebied gezocht naar mogelijke verbeteringen van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium. Dergelijke onderzoeken zijn er niet op het gebied van het milieurecht. Er zijn wel onderzoeken over de snelheid van vergunningverlening<sup>1</sup> geweest, of over de onderlinge coördinatie van milieuvergunningen<sup>2</sup>, maar geen onderzoeken naar vertraging in de besluitvorming van projecten die voor realisering afhankelijk waren van een reeks van bestuurlijke besluiten op grond van zowel sectorale als facetmatige wetgeving, waarbij het milieu een bijzondere rol speelde. Een uitzondering kan gemaakt worden voor delen van het onderzoek dat gepleegd is door en voor de Commissie evaluatie Wabm over milieu-effectrapportage<sup>3</sup>. Dat betekent dat een analyse van de milieuwetgeving nodig is om zichtbaar te maken wat de potentiële reeksen van toepasselijke wetten en andere besluiten zijn en daardoor de vertragingfactoren te leren kennen.

Het bestaan van meerdere procedures van besluitvorming ten aanzien van één project speelt ook in het milieubeleid. Dat betekent mogelijke vertraging in de besluitvorming tengevolge van achter elkaar te nemen besluiten en de daarbij aanwezige procedures, die mogelijkheden van herhaling van inspraak en rechtsbescherming bieden. Bij het zoeken naar oplossingen zullen ook – net als in de ruimtelijke ordening – vragen een rol spelen over centralisatie en decentralisatie, over bevoegdheidsverdeling, over juridische bindendheid van besluitvorming, over operationaliseerbaarheid en over de verhouding tussen de planning en besluitvorming in het kader van het milieubeleid en die in het kader van andere beleidsterreinen.

Een andere mogelijke bron van traagheid is de complexiteit van de besluitvorming die uit de analyse van de milieuwetgeving zal blijken. Niet alleen zijn er zeer veel plannen en andere besluiten van verschillende bestuursorganen en veel algemene normen van toepassing, maar ook is die regelgeving niet altijd even helder en sluitend geformuleerd<sup>4</sup>.

Men moet echter beseffen dat een zeer belangrijke oorzaak van vertraging een andere is. Bij grote projecten die gerealiseerd moeten worden in ons land, zal men altijd te maken hebben met vele belangen. Daaronder zijn vaak ook belangen die tegengesteld zijn aan de realisering van het project. Daarbij zullen milieubelangen bijna altijd een belangrijke rol spelen. Ervaring leert dat persoonlijke belangen, of bedrijfsbelangen of milieubelangen in iedere bestaande procedure weer naar voren gebracht zullen worden. Inspraak en rechtsbescherming zijn slechts een kanalisatie van bestaande tegenstrijdige belangen, die niet verdwijnen als inspraak of rechtsbescherming verdwijnen.

<sup>1]</sup> Commissie evaluatie Wabm, *Om de kwaliteit van de vergunning*; ministerie van VROM, Den Haag, 1988.

<sup>2]</sup> Bijvoorbeeld: Commissie evaluatie Wabm, *Naar een integrale milieuvergunning*; ministerie van VROM, Den Haag, 1989.

<sup>3]</sup> Commissie evaluatie Wabm, *Naar een volwaardige plaats, Advies over de werking van de regeling milieu-effectrapportage*; ministerie van VROM, Den Haag, 1990 en de daarbij behorende achtergrondstudies.

<sup>4]</sup> Een voorbeeld is de coördinatie-regeling tussen milieuvergunning en bouwvergunning. De regeling is per 1 maart 1993 in werking getreden en moet nu al 'gerepareerd' worden.

Voorbeelden van een dergelijke kluwen van tegenstrijdige belangen zijn te vinden bij de uitbreiding van Schiphol, de aanleg van de Betuwelijn of de aanleg van de Hoge Snelheidslijn.

De combinatie van de complexiteit van de inhoud van het besluit, van de complexiteit van de besluitvormingsprocedures, van de seriële inspraak en rechtsbescherming en van de vele tegenstrijdige belangen leidt welhaast onontkoombaar tot vertraging. De reden dat de meeste aandacht uitgaat naar vertraging door inspraak en rechtsbescherming, is dat daar de in besluitvorming gemaakte fouten kenbaar worden. Immers de procedures rond grote projecten geven altijd aanleiding tot toetsing door de rechter. Deze zal de besluitvorming van de overheid toetsen aan de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur. Vaak spelen bij een dergelijke toetsing de beginselen van zorgvuldigheid, motivering of rechtszekerheid een rol. In het kader van ingewikkelde besluitvorming worden nog wel eens fouten gemaakt die kunnen leiden tot vernietiging van het besluit en herhaling van de besluitvorming en dus tot vertraging. Zeker bij een groot project waarbij zeer veel tegenstrijdige belangen moeten worden afgewogen kan potentieel de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot problemen leiden als een bepaald belang is vergeten. Samenvattend kan men zeggen dat er niet alleen sprake kan zijn van vertraging door cumulatie van procedures, maar ook van vertraging door complexiteit en gebrek aan kwaliteit van één van de besluiten die nodig is in het kader van de realisering van een project.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de systematiek van de milieuwetgeving;
- de samenloop van bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening en die in het kader van het milieubeheer;
- de inhoud van de wetgeving met betrekking tot het fysieke milieu die relevant kan zijn voor grote projecten;
- de vertragingen die ontstaan in de besluitvorming zowel door de samenloop van sectorale en facetwetgeving als door de systematiek van de milieuwetgeving;
- mogelijke oplossingen.

## 5.2 Systematiek van de milieuwetgeving

Waar gesproken kan worden van de systematiek van de besluitvorming in de ruimtelijke ordening, is het veel moeilijker om te spreken van de systematiek van besluitvorming over het milieu. Niet alleen is in het verleden sprake geweest (en gedeeltelijk nog) van versnippering van vergunningstelsels en planningsstelsels over de milieuwetgeving. Er is naast de Wet milieubeheer nog steeds een veelheid van andere wetgeving en van ander beleid dat betrekking heeft op het fysieke milieu en dat aan de orde kan komen bij besluitvorming over grote projecten. Denk aan de natuurbeschermingswetgeving, denk aan de wetgeving over grondstoffen en de winning daarvan.

Aanvankelijk heeft het geven van voorrang aan oplossing van urgente sectorale milieuproblemen in het overheidsbeleid geleid tot een enorme groei van verschillende sectorale milieuwetten, die ieder hun eigen planning- en vergunningstelsel kenden. Hoewel aan het eind van de jaren zeventig een begin is gemaakt met het opheffen van deze te ver doorgevoerde sectorale aanpak, is dit toen vooral gebeurd door in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) één gelijkvormige procedure voor de verscheidene milieuhygiënische vergunningen in te voeren. De afzonderlijke vergunningen en daarmee de verdeling van bevoegdheden over verschillende instanties bleef bestaan. Binnen het bestuursrecht was deze operatie echter wel de eerste harmonisatie van procedures. Een harmonisatie, die veertien jaar eerder plaats vond dan de harmonisatie van procedures in het bestuursrecht die thans heeft plaatsgevonden door middel van de introductie van de Algemene wet bestuursrecht.

De Wabm bevatte een coördinatieprocedure voor het aanvragen van verschillende milieuvergunningen voor één project. Hoewel ook coördinatie met andere vergunningen dan milieuhygiënische in beginsel mogelijk was, is daar zelden of nooit gebruik van gemaakt. Die coördinatieprocedure is uitgebreid toen de milieu-effectrapportage werd geïntroduceerd. Dat betekende vaak dat er voor één project meerdere gelijkvormige procedures liepen waardoor vertraging kon optreden. Indien sprake was van het gelijktijdig instellen van beroep tegen meerdere vergunningen voor één inrichting is de Afdeling geschillen van de Raad van State soms wel overgegaan tot voeging van zaken. Van de mogelijkheid tot coördinatie bij milieu-effectrapportage is wel gebruikgemaakt.

Ondanks de introductie van de Wabm werd in toenemende mate bezwaar gemaakt tegen de versnippering van de milieuhygiënische wetgeving en het blijven bestaan van verschillende plannen en vergunningen. Het resultaat van die discussie is dat per 1 maart 1993 de Wet milieubeheer (Wm) in werking is getreden. Daardoor werd bereikt dat zoveel mogelijk één milieuplaningsstelsel en één milieuvergunningsstelsel tot stand kwam. Daarnaast werd in die wet de mogelijkheid van inspraak bij milieuvergunningen beperkt van twee rondes tot één en wordt de maximale duur van de vergunningverlening verkort van zeven maanden tot zes. De integratie in het kader van het milieubeheer is verre van volledig. Ondanks de komst van de Wm kan niet gesproken worden van een enkel systeem van wetgeving of van een volledige harmonisatie. Een belangrijke oorzaak daarvan is het blijven bestaan van de plannings- en vergunningensystemen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet op de waterhuishouding, de Natuurbeschermingswet, de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Hoewel de Wm één milieubeleidsplan introduceert – in plaats van de sectorale milieuhygiënische plannen – kunnen we nog steeds niet spreken van één planstelsel dat relevant is voor het milieubeheer. Op dit moment bestaan vier soorten plannen die betrekking hebben op de fysieke omgeving:

- ruimtelijke plannen;
- milieuplannen;
- waterhuishoudingsplannen;
- natuurbeschermingsplannen.

Zo kunnen we ook niet spreken van één vergunning, omdat naast de milieuvergunning altijd de vergunning op grond van de Wvo aanwezig is en in een aantal gevallen nog andere vergunningen zoals de bouw- en aanlegvergunningen. Voor de afstemming van de lozingsvergunning, de bouw- of aanlegvergunning en de milieuvergunning zijn in de desbetreffende wetten coördinatieprocedures opgenomen. Overigens is het van belang te beseffen dat voor de besluitvorming over andere vergunningen dan de milieuvergunning, de inhoud van de algemene regel gesteld in algemene maatregelen van bestuur, of de inhoud van kwaliteitseisen, of gebiedsaanwijzingen op grond van de Wet milieubeheer van belang kan zijn tengevolge van de bepalingen in artikel 8.8 Wet milieubeheer.

Voor de procedurele aspecten is van belang dat de procedure voor vergunningverlening in hoofdstuk 13 Wm per 1 januari 1994 is vervangen door de procedure van afdeling 3.5 van de Awb. Diezelfde procedure zal voor tracébesluiten gebruikt gaan worden. Tegelijkertijd is ook de regeling van het beroepsrecht in de Wet milieubeheer veranderd tengevolge van de reorganisatie van de Rechterlijke Macht. Meestal zal er sprake zijn van beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de volgende paragrafen zal de milieuwetgeving bekeken worden aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Welke wetgeving kan van toepassing zijn met betrekking tot milieuhygiëne, natuurbescherming of grondstoffen?
2. Wat voor soort juridisch instrument is van toepassing?
3. Welke procedures zijn van toepassing?

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat om te komen tot het opsporen van de momenten van vertraging in de besluitvorming rond grote projecten ook de andere – voor het fysiek milieu relevante – wetgeving bekeken zal moeten worden naast de Wet milieubeheer omdat anders een analyse weinig zinvol is. Voordat aan de analyse zelf begonnen kan worden moeten eerst een paar voorvragen beantwoord worden. Allereerst is het noodzakelijk om te komen tot een omschrijving van datgene wat voor dit onderwerp onder grote projecten verstaan kan worden. Bij de beschrijving van toepasselijke wetgeving zal ook rekening gehouden moeten worden met de soort van effect op de fysieke omgeving, omdat afhankelijk daarvan speciale wetgeving van toepassing is. Bij de verschillende soorten besluiten zal niet alleen op plannen en vergunningen gelet worden, maar ook op andere besluiten, omdat die zeer vaak ook grenzen stellen aan de mogelijkheden tot realisering van grote projecten. Daarna kan bekeken worden welke procedures van overleg, coördinatie, inspraak en rechtsbescherming bij de toepasselijke besluiten horen en in hoeverre die procedures sporen met andere procedures, in hoeverre er coördinatie is, wat de oorzaken van vertraging kunnen zijn en of verbeteringen mogelijk zijn. Met andere woorden of de oorzaken van de vertragingen die hierboven zijn genoemd, verwijderd kunnen worden.

Zoals al in hoofdstuk 4 is aangegeven, zijn de Tracéwet en de Nimby-wijziging van de WRO inmiddels tot stand gekomen. De bepalingen van die regelingen kunnen leiden tot bundeling van inspraak en rechtsbescherming en soms tot verplaatsing van de oorspronkelijke bevoegdheden; ook van de bevoegdheden op grond van de milieuwetgeving. Die regelingen kunnen echter niet leiden tot wijziging van de inhoudelijke eisen, die algemene regels en plannen op grond van de milieuwetgeving stellen.

### 5.3 Verhouding sectorwet tot facetwet

Een belangrijke aanleiding voor mogelijke vertraging in de besluitvorming is de verhouding tussen sectorbeleid en facetbeleid. Meer precies gezegd: wat moet er gebeuren indien zowel de ruimtelijke wetgeving als de sectorale wetgeving van toepassing zijn op een bepaald project? In hoeverre kan het instrumentarium van de ruimtelijke ordening dan gebruikt worden of moet juist het instrumentarium van de sectorale wetgeving gebruikt worden. Of heeft de toepassing van de bevoegdheden op grond van één wet voorrang. Met andere woorden: heeft de besluitvorming op grond van de ruimtelijke ordening het laatste woord of die op grond van de sectorale wetgeving? De kern van het antwoord op die vraag is: én én. Indien plannen en of vergunningen op grond van de beide soorten wetgeving nodig zijn, dan moeten ook alle vergunningen verleend worden. Een duidelijk voorbeeld is te vinden in het Koninklijk Besluit Sint-Oedenrode waar de Kroon de stelling verwerpt, dat gelet op de Ontgrondingenwet en de bepalingen van het ter plaatse geldende bestemmingsplan, de bescherming van het desbetreffende gebied voldoende verzekerd is. Voor de bescherming van een natuurgebied zijn de mogelijkheden die de Natuurbeschermingswet biedt, ook noodzakelijk<sup>5</sup>. In het Koninklijk Besluit over de Maasvlakte is ten aanzien van de milieuhygiëne zeer duidelijk gezegd: 'Bij de verwezenlijking van het (bestemmings)plan dient de voorkoming en bestrijding van milieuverontreiniging te geschieden door toepassing van geval tot geval van de wetgeving op het gebied van de milieuhygiëne'<sup>6</sup>. In meerdere uitspraken van de Kroon is vastgesteld dat zowel de sectorale wetgeving als de ruimtelijke wetgeving van toepassing zijn en dat voldaan moet worden aan de eisen van beide. In de loop der jaren heeft de jurisprudentie van de Kroon over bestemmingsplannen meer ruimte gelaten voor verwijzingen naar Inrichtingen- en Vergunningenbesluit of voor verwijzing naar andere lijsten mits een dergelijke verwijzing in het belang van een goede planologie was<sup>7</sup>. Maar het

<sup>5</sup>] Koninklijk Besluit van 18 mei 1983, nr. 78, AB 1983, nr. 416.

<sup>6</sup>] Koninklijk Besluit van 10 maart 1979, nr. 66, BR 1979, blz. 419.

<sup>7</sup>] Koninklijk Besluit Hefshuizen, M&R 1988, blz. 185 en Koninklijk Besluit Spijkenisse, BR 1989, blz. 898.



hoofdpunt dat op grond van beide beleidsterreinen alle eisen gelden – het zogenaamde twee sporenbeleid – bleef gelden.

Dit betekent voor grote projecten dat deze zowel moeten passen in het bestaande bestemmingsplan als in het bestaande milieuplan, en dat zowel de bouw- of aanlegvergunning als de milieuvergunning nodig zijn. In de praktijk zijn er nog veel meer eisen waaraan voldaan zal moeten worden. Aangezien ieder van de van toepassing zijnde plannen en elk van de vergunningen een eigen procedure van totstandkoming kent en ook weer 'eigen' rechtsbescherming, wordt daardoor de mogelijkheid geboden voor belanghebbende overheden, burgers en bedrijven om door het herhaaldelijk gebruikmaken van de procedures, die vaak achter elkaar komen, de realisering van het project uit te stellen. De procedures van de ruimtelijke ordening en van de milieuwetgeving lopen niet parallel maar zijn vaak opvolgend, deze kennen bovendien hun eigen verschillende – op grond van het specialiteitsbeginsel – belangenafweging.

Er is dus een cumulatie van losstaande besluiten van verschillende bestuursorganen over verschillende onderwerpen, die vaak zorgt voor een hoogst moeizame realisering van een groot project.

Hoewel het van kracht worden van de Tracéwet tot meer coördinatie van besluitvorming en de Nimby-regeling tot een bundeling van rechtsbescherming noopt, zullen die regelingen niet gelden voor alle grote projecten. Bovendien hebben die wetswijzigingen niet geleid tot een wijziging in het twee-sporenbeleid. Alle inhoudelijke eisen van – of gebaseerd op – alle formele wetgeving blijven gelden.

#### 5.4 Bij welke projecten?

De vraag is welke milieugerichte besluitvorming betrokken is bij de grote projecten en op welke manier dit gebeurt. Die vraag is niet simpel beantwoordbaar omdat niet duidelijk is wat een groot project is en omdat afhankelijk van de aard van het project verschillende milieuwetgeving van toepassing kan zijn<sup>8</sup>. Voor een afbakening van grote projecten wordt hier gebruikgemaakt van de omschrijving 'projecten die van nationaal belang zijn'. Om dit gegeven te concretiseren is gebruikgemaakt van bijlage C van het Besluit milieu-effectrapportage (m.e.r.)<sup>9</sup>, waar in navolging van de Europese richtlijn activiteiten en projecten genoemd zijn, waarvoor in ieder geval een Milieu-effectrapport (MER) gemaakt moet worden. Waarschijnlijk zullen niet alle daar genoemde projecten en activiteiten onder de categorie 'grote projecten' vallen. Voorstelbaar is dat het kan gaan om projecten die onder de volgende groepen vallen<sup>10</sup>:

- grote infrastructurele werken, zoals de aanleg (wijziging) van een weg, spoorlijn, kanaal, vliegveld, haven;
- exorbitantie (grote) bouwprojecten met een speciaal doel;
- sommige defensieprojecten, zoals aanleg of verplaatsen vliegveld of oefenterrein;
- aanleg van grote zeekeringen;
- aanleg van grote industrieterreinen;
- aanleg van afvalverwerkingsinrichtingen;
- belangrijke energieprojecten, zoals het aanleggen van energiecentrales;
- aanleg van belangrijke (buis)leidingen;
- belangrijke drinkwaterprojecten.

Daarnaast geeft het Besluit m.e.r. in artikel 3 de plicht om een MER te schrijven indien in een PKB of een andere regeringsnota de plaats van een activiteit wordt behandeld.

<sup>8]</sup> Zie: Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Advies over een bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang, 1992, 's-Gravenhage.

<sup>9]</sup> Met name bij de activiteiten genoemd in de nrs. 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 4, 5, 6.1, 6.2, 6.3, 7, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 12.1, 12.2, 12.3, 15.1, 15.2, 15.3, 16.1, 17.2, 18.1, 18.2, 19.1, 19.3, 20, 22.5, 22.6, 23.1, 23.2 kan men zich voorstellen dat een dergelijke activiteit als een activiteit van nationaal belang zal worden opgevat. Overigens kan dit het geval zijn bij andere activiteiten indien met name de Tweede Kamer de 'politieke' opvatting uitspreekt dat het desbetreffende ondernemen in het nationaal belang.

<sup>10]</sup> Dit zijn overigens ook allemaal zaken die in het kader van de Nimby-regeling aan de orde kunnen komen.

## 5.5 Welke milieubesluiten?

### 5.5.1 Soorten van aangrijping op het milieu

Een onderscheiding die van belang is om te weten te komen welke soort wetgeving en daarmee welke besluitvorming van toepassing is, is de aard van de inbreuk op het milieu; het gaat hierbij om de ecologische gevolgen van die inbreuken.

De ecologische gevolgen moet men onderscheiden in:

- a. milieuhygiënische gevolgen;
- b. landschappelijke dan wel natuurbeschermingsgevolgen;
- c. gebruik van delen van het milieu als grondstof;

Zoals aangegeven in paragraaf 5.2, wordt door de soort inbreuk de toepasselijkheid van de soort wetgeving bepaald.

### 5.5.2 Verschillende soorten van overheidsbesluiten

Naast het gegeven dat de soort van inbreuk op het milieu verschillende soorten wetgeving van toepassing doet zijn, is ook van belang te beseffen dat binnen die wetgeving verschillende soorten juridische besluiten kunnen gelden. Bij het realiseren van een groot project zijn niet alleen vergunningen betrokken. Ook uit andere besluiten van de overheid vloeien eisen voort, waaraan zo'n project moet voldoen. Daarbij kan de volgende indeling gemaakt worden:

- overeenstemming met materiële wetgeving in de vorm van Internationale verdragen, Europese richtlijnen of formele wetten. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan de Deltawet;
- overeenstemming met regels en eisen van amvb's of ministeriële regelingen. Denk aan amvb's over grenswaarden, waarbij de grenswaarden overschreden zullen worden door de geplande activiteit;
- al dan niet overeenstemming met (milieubeleids)plannen (c.q. -programma's) van rijk, provincie dan wel gemeente;
- overeenstemming met provinciale verordeningen;
- overeenstemming met gebiedsaanwijzingen;
- noodzaak van vergunningen;
- noodzaak van melding;
- noodzaak van een Milieu-effectrapport.

### 5.5.3 Internationale en nationale (formele) wetgeving

Bij een enkel groot project (zoals de aanleg van een spoorlijn tussen de Waddeneilanden) kan sprake zijn van een realisering van een project dat in strijd komt met Internationale verdragen dan wel wetgeving. In het geval van het gegeven voorbeeld zal strijd ontstaan met Conventie van Ramsar en een aantal andere verdragen met betrekking tot natuurbescherming in het algemeen dan wel de Wadden in bijzonder. Daarnaast zal strijd ontstaan met de Deltawet vanwege de aantasting van dijken.

Een potentiële vertragsfactor is aanwezig door het Europees verdrag. Namelijk in die gevallen dat de realisering van een groot project een handeling is, die strijd met één van de bepalingen van het verdrag oplevert. Zo kan een onjuiste subsidiëring door de overheid plaatsvinden of er kan een monopoliepositie/kartelvorming ontstaan, die verboden is of die concurrentie doet verdwijnen.

Een speciale positie hebben de Europese verordeningen en richtlijnen. In een aantal gevallen kan een groot project aanleiding geven tot strijd met een dergelijke regeling. De rechtstreeks geldende verordeningen geven in dit opzicht waarschijnlijk geen problemen omdat zij niet van toepassing zijn bij de grote projecten, zoals zij hierboven omschreven zijn. Eerder is strijd met een richtlijn

mogelijk in die gevallen dat die richtlijn niet of onjuist geïmplementeerd is in de Nederlandse wetgeving. Een voorbeeld is de aanleg van een stadsrondweg waar volgens de Nederlandse wetgeving geen Milieu-effectrapport nodig was, maar volgens de desbetreffende Europese richtlijn wel <sup>11</sup>.

Het gaat bij alle drie de categorieën om materiële wetgeving. Er is geen inspraak of rechtsbescherming aanwezig. Op zich kan daar geen vertraging uit voortvloeien. Maar indien een project in strijd is met een bepaling in een algemeen verbindende regel, kunnen zich wel de volgende situaties voordoen:

- a. het project wordt aangepast of gaat niet door;
- b. de bepaling in de algemene regel wordt aangepast (dat gebeurde bijv. met de Deltawet ten behoeve van de Stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg). Dit kan een langdurige kwestie zijn, te meer als het om internationale regels gaat;
- c. de initiatiefnemer heeft niet in de gaten dat hij handelt in strijd met een internationale regel dan wel een wet in formele zin. Deze situatie kan later in de inspraak en in de rechtsbescherming voor veel tijdverlies zorgen wegens aanpassing van het project.

#### 5.5.4 Normen in amvb's en ministeriële regelingen

Hoewel het bij deze groep ook om algemene regels gaat, kan dit een aparte categorie zijn, omdat de manier van totstandkoming anders is dan die van de regels onder 5.5.3. Het gaat hier om materiële wetgeving in amvb's waarin normen zijn opgenomen, die direct of indirect voor een activiteit gelden. Vier soorten amvb's zijn van belang:

- a. amvb's met kwaliteitseisen voor een sector van het milieu of een gebied;
- b. amvb's die bescherming geven aan bepaalde dier- en plantensoorten;
- c. amvb's met emissie en constructie-eisen voor bepaalde categorieën inrichtingen die het vergunningsvereiste doen vervallen;
- d. amvb's met emissie-eisen voor inrichtingen of apparaten.

De eerste groep bevat de amvb's op grond van de Wet milieubeheer (dan wel op grond van enkele sectorale milieuhygiënewetten). Denk aan amvb's die grenswaarden of richtwaarden vaststellen voor de kwaliteit van een bepaalde sector van het milieu, zoals voor water met een bepaalde functie; of een bovengrens voor geluid in bepaalde gebieden, terwijl die grenswaarden overschreden zullen/kunnen worden door de geplande activiteit. Deze aan een gebied gekoppelde situatie wordt verderop in paragraaf 5.5.8 behandeld. De derde groep wordt behandeld in paragraaf 5.5.10 Meldingen.

De onder b. genoemde bescherming van soorten kan op verschillende manieren van belang zijn. Ten eerste indien door de realisering van een project de woon- en leefomgeving van een dier- of plantensoort wordt vernietigd. Bij een plant zal dan ook de plant verwijderd moeten worden. Bij een beschermd dier kan het gaan om directe verwijdering, of om de aantasting van de woon- en leefomgeving. Daarnaast kan een groot project ook indirect zorgen voor de aantasting van de woon- en leefomgeving. Zowel de directe als de indirecte vorm van aantasting kunnen voor vertraging in de besluitvorming zorgen. De vertragingen kunnen optreden door aanpassing van het project, door wijziging van de amvb of door de rol die de in de amvb gegeven normen in de inspraak of rechtsbescherming spelen. Overigens zal wijziging van deze soort amvb niet zo eenvoudig zijn, omdat er vaak een internationaal verdrag dan wel een Europese richtlijn aan ten grondslag ligt. In Nederland is tot nu toe weinig aandacht besteed aan deze problematiek. Deze problematiek is echter ook hier gans niet

<sup>11</sup>] Het Besluit m.e.r. is tussentijds aangepast omdat de interpretatie door Nederland van het begrip 'autoweg' in strijd bleek te zijn met de Europese richtlijn. Zie ook annotatie van Jans bij de uitspraak op blz. 410 van M&R 1989.

denkbeeldig, indien men de discussies in de Verenigde Staten over de bescherming van de 'spotted owl' voor de geest haalt <sup>12</sup>.

De categorie d. bevat amvb's (dan wel ministeriële regelingen) met emissienormen voor bepaalde activiteiten. Hierbij kan het gaan om grenzen aan een bepaalde soort van emissie (lozing of uitstoot) of om grenzen aan de emissie van een bepaalde soort van inrichtingen. Deze regels zijn thans gesteld op basis van bijvoorbeeld de Kernenergiewet, de mijnwetgeving, de Wet milieubeheer, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet bodembescherming, enzovoort. Twee voorbeelden: voor grote stookinstallaties geldt een amvb met uitstooteisen; voor de aanleg van een weg zijn voor het daarbij te gebruiken materiaal eisen geformuleerd in het (ontwerp-)Besluit Bouwstoffen.

Ten aanzien van invloed van dit soort normen op de realisering van een groot project kan zich dezelfde situatie voordoen als in de vorige paragraaf. Het gaat ook hier om materiële wetgeving. Er is in beginsel geen inspraak of rechtsbescherming aanwezig <sup>13</sup>. Indien het project in strijd is met een bepaling van een van de regels kunnen zich de volgende drie situaties voordoen:

- a. het project wordt aangepast, of het gaat niet door;
- b. de bepaling in de algemene regel wordt aangepast. Dit zal minder lang duren dan de aanpassing van de algemene regels genoemd in 5.5.2.1 omdat dezelfde regering die verantwoordelijk is voor het grote project, ook verantwoordelijk is voor de amvb's. Toch kan dit een langdurige kwestie zijn. Daarvoor zijn de volgende redenen te geven:
  - een amvb kan de uitvoering van een Europese richtlijn zijn;
  - voor een amvb is een kabinetsbesluit nodig; verschillende ministers hebben vaak tegengestelde belangen;
  - meestal is voorzien in de publikatie van een concept van de amvb waarop ingesproken kan worden, terwijl er ook een verplichte consultatie is van de Raad voor het milieubeheer;
  - het parlement kent vaak een goedkeuringsprocedure.
- c. de initiatiefnemer heeft niet in de gaten dat hij handelt in strijd met een algemene maatregel van bestuur. Als die strijdigheid later gedurende inspraak of de rechtsbescherming aan de orde komt, kan dit voor veel tijdverlies zorgen wegens aanpassing van het project.

### 5.5.5 Plannen

Op dit moment is er een veelheid aan plannen, die relevant zijn voor het milieubeheer en die delen van het beleid van de overheid bevatten, die relevant zijn voor de realisering van de grote projecten. Deze plannen kunnen op verschillende manieren zorgen voor vertraging in de besluitvorming en in de realisering.

Ten eerste is er het gegeven dat de verschillende soorten plannen op verschillende beleidsterreinen vaak niet in overeenstemming zijn. Zo kan in een natuurbeleidsplan van het ene ministerie staan dat ecologische hoofdzones aangelegd moeten worden, die met elkaar in verband staan, zodat de 'wilde' fauna zich over grotere gebieden kan verspreiden dan nu het geval is, terwijl in een plan van het andere ministerie staat dat de infrastructuur aanzienlijk verbeterd en ook uitgebreid moet worden. Beide tegelijkertijd realiseren gaat niet als het om hetzelfde gebied gaat. Voor een groot project is vaak aanpassing van meerdere plannen van verschillende instanties noodzakelijk. Hierdoor treedt

<sup>12]</sup> Zo heeft de Nederlandse Staat volgens de rechter in een aantal gevallen in strijd gehandeld met de Vogelrichtlijn van de Europese Unie.

<sup>13]</sup> Behalve wanneer de Awb beroep tegen algemeen verbindende voorschriften op termijn mogelijk maakt. Aangezien vele van deze eisen de nationale uitwerking zijn van Europese richtlijnen, zal een beroep dan echter niet zinnig zijn. Beroep is wel indirect mogelijk, indien de materiële eisen verwerkt moeten worden in een vergunning en het bevoegd gezag daarbij een zekere mate van vrijheid heeft.

een combinatie op van procedures, die tot vertraging kan leiden omdat deze niet gelijktijdig plaatsvinden. Een derde probleem is dat voor plannen op basis van verschillende wetten, verschillende eisen gelden. Met name de doelstellingen voor de plannen kunnen wettelijk beperkt zijn.

Tenslotte is ook de rechtskracht van de verschillende plannen niet gelijk. In de vorige hoofdstukken is hierop al ingegaan. Voeg daar aan toe dat verschillende plannen worden vastgesteld door verschillende overheden, die tegengestelde belangen kunnen hebben. Indien men deze verschillende mogelijke oorzaken van onduidelijkheid, tegenstrijdigheid en vertraging tezamen neemt, zal duidelijk zijn dat – los van procedurele termijnen – inspraak en rechtsbescherming vaak tot vertraging zullen leiden. Met name omdat in de inspraak de eerste openbare mogelijkheid aanwezig is om de tegenstrijdigheden en tegengestelde belangen naar voren te brengen. Dit leidt vervolgens vaak weer tot aanpassing van het project. Voorzover althans de tegenstellingen tussen overheden – die hun eigen bevoegdheden hebben bij de planvaststelling – weggenomen kunnen worden.

#### *Welke planning op milieugebied?*

##### *Rijk*

In het kader van het milieubeheer zijn op rijksniveau de volgende plannen van belang:

- de planologische kernbeslissingen: hiervan zijn de meeste niet rechtstreeks bindend; eventuele binding vindt plaats op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb). In het vorige hoofdstuk is dit toegelicht. Daarnaast bestaat sinds kort de PKB+, die wel bindende werking kan hebben in concrete gevallen <sup>14</sup>;
- het milieubeleidsplan: niet rechtstreeks bindend, maar bij vergunningverlening op rijksniveau moet de bevoegde instantie met dat plan 'rekening houden' op basis van artikel 8.8 Wet milieubeheer. Dat wil zeggen binding via de beginselen van behoorlijk bestuur. Het milieubeleidsplan vormt tevens de grondslag voor de aanwijzing van de minister van VROM aan bevoegde instanties op een lager bestuursniveau. De regeling van milieuplannen is te vinden in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer. Op basis van het milieubeleidsplan wordt jaarlijks een milieuprogramma gemaakt;
- het natuurbeleidsplan: dit is een buitenwettelijk plan; er is dus geen rechtstreekse binding maar eventuele binding via de abb. Op basis van het plan zullen er ook programma's komen;
- de derde nota op de waterhuishouding op grond van de Wet op de waterhuishouding: dit plan is bindend voor lagere overheden en biedt de grondslag voor aanwijzingen door een hogere bestuursinstantie;
- andere nota's en plannen van het rijk: deze zijn niet rechtstreeks bindend maar kunnen eventueel binding krijgen op grond van toepassing van de abb.

##### *Provincie*

In het kader van het milieubeheer zijn op provinciaal niveau de volgende plannen van belang:

- het streekplan;
- het milieubeleidsplan;
- het waterhuishoudingsplan;
- natuurbeheersprogramma's.

Ook deze plannen kennen een verschillende mate van juridische binding. De Wet milieubeheer kent alleen een lichte regeling voor wijziging, indien deze plannen onderling tegenstrijdig zijn <sup>15</sup>. In de literatuur wordt gesproken over 'haasje over springen'. Dat wil zeggen dat sprake is van mogelijke aanpassing,

<sup>14</sup>] Zie de nieuwe regeling van de PKB en het projecthoofdstuk VA in de WRO, zoals dat sinds begin 1994 geldt.

<sup>15</sup>] Artikel 4.9 WvM.

als een later plan iets anders over eenzelfde onderwerp zegt, dan een eerder plan op een ander beleidsterrein. Er bestaat geen verplichte aanpassing van eerdere plannen aan het laatste plan<sup>16</sup>.

Op basis van het provinciale milieubeleidsplan wordt een jaarlijks milieuprogramma gemaakt. In het milieubeleidsplan zijn de milieubeschermingsgebieden voorzien en in het programma is ook het bodemsaneringsprogramma verwerkt.

Een groot project dat in strijd is met één van deze vier plannen, kent problemen. Vergunningverlenende instanties, zoals GS of B&W, moeten met het milieubeleidsplan rekening houden (de laatsten via een eventuele milieu-instructieverordening). Ook het waterhuishoudingsplan heeft gevolgen voor de verantwoordelijke waterbeheerders. Niet alleen kennen deze plannen allemaal een eigen procedure van totstandkoming, zij kennen ook eigen inspraak. Bovendien zullen zij in de inspraak en in de rechtsbescherming van concretere besluiten (bijv. vergunningen) een belangrijke rol kunnen spelen (en daarmee een vertragende factor kunnen zijn). Hoewel op basis van landelijke planning voor ieder van de drie wettelijk geregelde plannen op provinciaal niveau de mogelijkheid bestaat van een aanwijzing vanuit 'Den Haag', is dat tot nu toe niet gebruikelijk.

#### *Gemeente*

Op gemeentelijk niveau kennen we het bestemmingsplan en eventueel het milieubeleidsplan. Een gemeente is niet verplicht een milieubeleidsplan te maken. Indien gemeenten dit maken, zijn zij weer verplicht 'rekening te houden' met dat plan. Daarnaast zijn ze wel verplicht een rioleringsplan te maken. Ook hier bestaat inspraak bij de totstandkoming. Het bestemmingsplan is het enige plan dat tot nu toe rechtsbescherming kent. Overigens kunnen ook andere gemeentelijke plannen een rol spelen in de rechtsbescherming tegen concrete beslissingen.

### **5.5.6 Provinciale verordeningen**

In provinciale verordeningen op het gebied van milieubeheer en waterhuishouding (op basis van de Wet milieubeheer resp. de Wet op de waterhuishouding) geeft de provincie regels die consequenties kunnen hebben voor grote projecten. Met name geldt dat voor de milieuverordening, omdat in die verordening de consequenties van het provinciaal milieubeleidsplan juridisch bindend worden uitgewerkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat in die verordening regels over beschermde gebieden zullen staan.

### **5.5.7 Regels van andere lagere overheden**

Overeenstemming met verordeningen van de waterbeheerders dan wel met verordeningen van de gemeentes is ook nodig voor de realisering van een groot project. De beheerder van water moet uitwerking geven aan de provinciale plannen en verordeningen op het terrein van de waterhuishouding. Dit soort regels kan in een later stadium van de realisering van een groot project voor onaangename verrassingen zorgen, omdat vaak dan pas ontdekt wordt dat in die regels zaken staan waar, óf niet zonder meer aan voldaan kan worden óf die extra kosten opleveren, indien er wel aan voldaan wordt.

### **5.5.8 Gebiedsaanwijzingen en zonerings**

De milieuwetgeving kent een aantal beschermende gebiedsaanwijzingen en zonerings. Afhankelijk van de soort gebiedsaanwijzing of zonerings is de juri-

<sup>16]</sup> Binnen de IPO bestaan ideeën om bij het ingaan van een nieuwe periode na de verkiezingen de drie gelijktijdig in procedure te brengen.

dische kracht ervan meer of minder sterk. Soms is sprake van een wettelijke (verdrags-)verplichting tot aanwijzing en bescherming van een bepaald gebied, soms moet men met een gebied 'rekening houden' en soms is er tamelijk grote vrijheid in de bestuurlijke afweging ten aanzien van het gebied. Alle verschillende verdragsfactoren in de besluitvorming over de grote projecten die hiervoor genoemd zijn, zijn ook hier aan de orde. Een belangrijk gegeven is ook hier dat – voorzover niet expliciet bij wet een norm of het karakter van een gebied is vastgelegd – de vaststelling voor een groot gedeelte op provinciaal niveau geschiedt. Grote projecten zullen – door hun aard – vaak te maken hebben met dit soort aanwijzingen en zoneringsen. Het betreft de volgende wetten:

#### *De Wet milieubeheer*

- bij amvb worden milieukwaliteitseisen voor bepaalde soorten gebieden vastgesteld. Dit kan zowel water, bodem als lucht betreffen;
- dit kan ook – aanvullend – gebeuren bij provinciale verordening;
- daarnaast stellen Provinciale Staten bij het milieuplan en de provinciale milieuverordening gebieden vast waarvoor bepaalde regels gelden ter bescherming van de kwaliteit. Dit moet in ieder geval gebeuren ten aanzien van grondwater en ten aanzien van geluid (water grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden). De algemene naam voor deze gebieden is milieubeschermingsgebieden. Tot die gebieden behoren in ieder geval de beschermde natuurmonumenten en gebieden aangewezen op basis van de Conventie van Ramsar.

#### *De Natuurbeschermingswet*

- op grond van deze wet worden beschermde natuur- of staatsnatuurmonumenten aangewezen, die hiermee een juridisch beschermde status verkrijgen. Hierbij gaat het niet alleen om de aantastingen die in het gebied zelf plaatsvinden, maar ook om de zogenaamde externe werking. Dat wil zeggen dat ook aantastingen die van buiten het beschermde gebied komen, verboden kunnen zijn. Dit kan van belang zijn voor een aantal grote projecten. Indien bijvoorbeeld een spoorlijn vlak langs een beschermd natuurmonument wordt gelegd, kan sprake zijn van externe werking door de geluidsverstoring.

#### *De Verdragsgebieden*

- er zijn ook een aantal wetlands aangewezen ter bescherming op basis van de Conventie van Ramsar. Daarnaast is in het kader van de Europese gemeenschap een tweetal richtlijnen uitgevaardigd, die de lidstaten verplichten om bepaalde gebieden aan te wijzen ter realisering van de bedoelde bescherming. Het gaat om de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

#### *De Wet geluidhinder*

- de wet kent zoneringsen langs wegen en langs spoorwegen. In de Wet zelf zijn normen aangegeven voor de maximale geluidsbelasting die buiten die zone mag gelden. Afhankelijk van de soort van weg en afhankelijk van het gebruik van de weg is de breedte van de zone bepaald. Hier is een directe koppeling naar het bestemmingsplan en dus naar de bouwvergunning. Een TGV dwars door een woonwijk kan niet zonder grote aanpassingen en afbraak. De stiltegebieden zijn hierboven aan de orde gekomen.

#### *De Deltawet, de Wet op de waterkeringen, de Rivierenwet, en dergelijke*

- dit soort wetgeving kent aan bepaalde wateren en aan bepaalde dijken bepaalde functies toe, die niet zomaar veranderd kunnen worden. De waterkerende functie van een dijk moet gehandhaafd worden. Indien deze door een groot project wordt aangetast, zal het realiseren van een alternatief kosten met zich mee brengen voor de initiatiefnemer. Vaak komen dit soort problemen pas naar boven in bestuurlijk overleg over een m.e.r. of bij inspraak. Er zullen dan onvermijdelijk verdragingen optreden.

### 5.5.9 Vergunningen

Naast plannen, of projectnota's of tracévaststellingen, zijn voor grote projecten bijna altijd één of meer vergunningen nodig. In het volgende is een onderscheid gemaakt tussen vergunningen op grond van de Wet milieubeheer en vergunningen op grond van andere wetten.

#### 5.5.9.1 *Wet milieubeheer*

Zeer vaak is voor een groot project of voor delen daarvan een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer nodig (soms een vergunning op grond van een overgebleven sectorale wet, zoals de Kernenergiewet). Of de algemene milieuvergunning op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer nodig is, hangt van de aard van het project af. Allereerst moet men kijken of het project valt onder de definitie van het begrip 'inrichting', zoals die gegeven wordt in artikel 1 van de Wet milieubeheer en in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Dat zal niet altijd het geval zijn, omdat een inrichting op basis van die definitie aan een aantal kenmerken moet voldoen (op basis van de jurisprudentie geformuleerd), die niet altijd aanwezig zullen zijn bij een groot project. Zo is bij de aanleg van een weg, voor de weg zelf geen milieuvergunning nodig, maar voor de asfalteringsinstallatie eventueel wel. In beginsel wordt de vergunning verleend door Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin de inrichting gelegen is. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit kent een drietal bijlagen. Vergunningen voor sommige categorieën van inrichtingen, die genoemd worden in de bijlage I en II, worden verleend door Gedeputeerde Staten. Het gaat dan om 'grote' of potentieel 'ernstig' vervuilende inrichtingen. De vergunningverlening vindt plaats door de minister van VROM in het geval van defensie-inrichtingen. Theoretisch is het mogelijk dat een groot project een inrichting is, waarvoor de vergunning door B&W worden verleend. Dit zal zich in de praktijk niet vaak voordoen.

#### 5.5.9.2 *Andere milieuhygiënische wetten*

Hoewel door de invoering van de Wet milieubeheer het vergunningvereiste uit de meeste sectorale milieuhygiënische wetten is verdwenen en de algemene milieuvergunning daarvoor in de plaats is gekomen, is toch in een aantal wetten een eigen vergunning blijven staan. Dat betekent dat in een aantal gevallen voor de activiteiten, die hierboven als grote projecten zijn omschreven, niet de vergunning op grond van de Wet milieubeheer nodig is, maar dat een vergunningsvereiste bestaat op grond van één van de volgende wetten:

- Kernenergiewet;
- mijnwetgeving.

De desbetreffende vergunning wordt verleend door de ministers van Economische Zaken, VROM (en Sociale Zaken) voor de Kernenergiewet, door de minister van Economische Zaken in het kader van de mijnwetgeving.

Voor de procedure van totstandkoming van de vergunning en voor de rechtsbescherming van die wetten wordt verwezen naar de procedure van de Wet milieubeheer en de Awb.

#### 5.5.9.3 *Wvo-vergunning*

Afhankelijk van de aard van het project zal direct of indirect in het oppervlaktewater geloosd worden. Er zal dan een vergunning op grond van de Wvo nodig zijn. Afhankelijk van de aard van de lozing, van de plaats van de lozing of de soort lozing is een vergunning nodig van Gedeputeerde Staten dan wel van het waterschap, of van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Voor de procedure van totstandkoming en voor de rechtsbescherming wordt verwezen naar de Wet milieubeheer.



#### 5.5.9.4 *Andere vergunningen*

Mogelijk zijn ook andere vergunningen nodig, afhankelijk van de aard en of de gevolgen van het project. Hierbij kan men denken aan vergunningen op grond van de volgende wetten:

- de Natuurbeschermingswet;
  - de Rivierenwet;
  - de Ontgrondingenwet <sup>17</sup>;
  - de Grondwaterwet;
  - de Waterleidingwet;
  - de Boswet;
  - de Wet op de waterhuishouding en de overige waterschapswetgeving.
- Het gaat hier om vergunningen van de beheerder van het oppervlaktewater voor veranderingen in waterpeil, lozingspunten, waterloopverandering, aanleg van bruggen, tunnels enzovoort. De bevoegde instantie is meestal een waterschap dat beheerder is; soms Rijkswaterstaat of een provincie;
- soms zijn vergunningen nodig van de eigenaar/beheerder van een Dijkkring of een enkele dijk.

#### 5.5.9.5 *Bouwvergunning*

Voor een groot project is bijna altijd een bouw- en of aanlegvergunning nodig (zie ook hoofdstuk 3 en 4 ten aanzien van projectversnelling, het verlenen van de bouwvergunning en andere vergunningen door een minister of GS, zoals vastgelegd in de Nimby-wet en de Tracéwet).

Van belang is dat door de invoering van de Wet milieubeheer, een wettelijke samenhang geregeld is tussen het al dan niet verlenen van de milieuvergunning en de bouwvergunning. De desbetreffende bepaling staat in de Woningwet in de artikelen 8, derde lid en 52 eerste lid. De desbetreffende regeling houdt in dat gelijktijdig met de aanvraag voor de bouwvergunning de aanvraag voor de milieuvergunning wordt ingediend, of dat die de vergunning wordt overlegd indien deze reeds aanwezig is. In artikel 52 wordt – in afwijking van artikel 46 Woningwet – een regeling gegeven voor de aanhouding van de aanvraag voor de bouwvergunning indien het ook een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer betreft.

#### 5.5.9.6 *Onteigening, belemmering*

In veel gevallen is voor de realisering van een groot project ook onteigening nodig. In het kader van de ruimtelijke ordening was er altijd al een speciale regeling voor onteigening op basis van een bestemmingsplan. Ook in het kader van de Tracéwet wordt rekening gehouden met de onteigening. In een aantal gevallen zal onteigening niet nodig zijn maar kan men volstaan met toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht. Denk aan hoogspanningsleidingen, denk aan gasleidingen of waterbuizen door private grond. In een hoog percentage van de gevallen waar onteigening of belemmering toegepast zou kunnen worden, vindt minnelijke schikking plaats.

#### 5.5.10 **Meldingen**

Het betreft hier bepaalde categorieën inrichtingen, die in plaats van met het aanvragen van een vergunning kunnen volstaan met het melden aan het bevoegd gezag, dat zij voldoen aan eisen die voor die categorie zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. De systemen van meldingen zijn vastgelegd in amvb's op basis van de artikelen 8:40 en volgende van de Wet milieubeheer. Het betreft groepen vergelijkbare inrichtingen waarvan de

<sup>17</sup> Er wordt op dit moment een wijziging van de Ontgrondingenwet voorbereid waarin een interventie-instrumentarium is opgenomen vergelijkbaar met dat van de Tracéwet.

milieugevolgen meestal klein en overzichtelijk zijn. Er is thans een groot aantal van dergelijke amvb's. In beginsel is deze categorie niet van belang voor grote projecten.

### 5.5.11 Milieu-effectrapportage

De regeling van milieu-effectrapportage is te vinden in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en in het Besluit m.e.r.<sup>18</sup>. In de komende tijd zal een wijziging van het Besluit m.e.r. en van enkele artikelen van hoofdstuk 7 plaatsvinden. Het gaat daarbij om de invoering van een lijst van projecten en installaties – naast de huidige lijst – waarbij niet altijd een m.e.r. nodig is, maar de noodzaak tot het maken van een m.e.r. ter beoordeling staat van het bevoegd gezag.

In het volgende wordt een aantal van de ervaringen met milieu-effectrapportages besproken, die relevant kunnen zijn voor de besluitvorming in het kader van de grote projecten.

#### *Openbaarheid*

Een deel van de aandacht, die is ontstaan voor de traagheid van de besluitvorming over grote projecten, vindt zijn oorzaak in de invoering van de milieu-effectrapportage. Aangezien voor veel (zo niet alle) grote projecten een m.e.r. nodig is en in de procedure voor de totstandkoming van een m.e.r. op twee momenten inspraak aanwezig is, werd door die inspraak de gelegenheid geboden om de vaak tegenstrijdige belangen, die een rol spelen bij een groot project, in de openbaarheid te laten komen. Een tweede factor die die openbaarheid bevordert, is dat een m.e.r. getoetst wordt door de Commissie voor de milieu-effectrapportage. Het rapport van de Commissie is openbaar. Op het moment dat een m.e.r. niet goed is, dat wil zeggen de doelstellingen van het project onduidelijk zijn of de gevolgen voor het milieu niet goed zijn ingeschat, komt dat ook naar buiten. Daardoor worden de gebreken in de afweging van verschillende alternatieven voor een project ook duidelijk. Anders gezegd: een deel van de problemen komt door de milieu-effectrapportage in de openbaarheid. Dat heeft tot gevolg dat kan blijken dat sommige belangen vergeten zijn, dat consequenties niet voldoende zijn overzien enzovoort. Die eenmaal openbaar geworden fouten zullen weggenomen moeten worden, voordat doorgang kan plaatsvinden van een project waarbij veel tegenstrijdige belangen betrokken zijn. Vroeger kwam dit soort problemen aan de orde bij streekplannen en of bestemmingsplannen. Vaak echter is bij grote projecten een m.e.r. eerder in de tijd noodzakelijk dan de later volgende wijziging van een ruimtelijk ordeningsplan van provincie of gemeente.

#### *Eerste 'volledige' rapport*

Het Milieu-effectrapport speelt een essentiële rol bij de besluitvorming over grote projecten, niet in de laatste plaats omdat het meestal het enige document is, waarin een zo volledig mogelijk beeld van de gevolgen van een project kan worden gegeven. Het projectvoorstel als zodanig is meestal technisch georiënteerd. Maar de behandeling van maatschappelijke gevolgen, gevolgen voor het milieu, economische en financiële consequenties zijn niet altijd volledig en

<sup>18]</sup> Een Milieu-effectrapport moet bevatten:

- een omschrijving van een voorgenomen project of voorgenomen plan;
- een beschrijving van het milieu dat door het plan of project wordt beïnvloed;
- een beschrijving van de gevolgen voor het milieu van het plan of project;
- een beschrijving van de bestaande situatie (nul-alternatief);
- een beschrijving van alternatieven voor het plan of het project. Daarbij kan het gaan om alternatieven in de uitvoering van het project, om locatie-alternatieven of om andere manieren van verwezenlijking van de doelstellingen van een plan.

Een m.e.r. is gekoppeld aan een bepaald besluit dat genomen moet worden in het kader van een groot project. In bijlage C van het Besluit milieu-effectrapportage is aangegeven bij welke besluiten een m.e.r. behoort te worden gemaakt. Zoals gezegd: voor een groot project zal altijd een m.e.r. gemaakt moeten worden.

vaak ook nog verspreid aanwezig. Als dergelijke onderwerpen door de initiatiefnemer wel behandeld zijn, is dat vaak gebeurd in verschillende stukken waarvan een deel niet openbaar kan zijn. Dat betekent dat voor velen – zowel bestuursinstanties als particulieren – het MER in samenhang met het projectvoorstel de eerste mogelijkheid is om een zo volledig mogelijk beeld van het project te krijgen. Zo volledig mogelijk, omdat in een m.e.r. bijvoorbeeld niet de economische en of financiële afwegingen zelfstandig aan de orde zijn. Voor een volledig beeld van de gevolgen van een project zal men een 'bestuurseffectrapportage' nodig hebben. Deze bestaat niet. Er zijn wel voorstellen voor gedaan<sup>19</sup>.

#### *Besluitvormingsgevolgen*

Een van de kenmerkende gegevens van een groot project is dat het voor zeer velen gevolgen heeft. Voor andere bestuursinstanties dan de initiatiefnemer, voor burgers, voor organisaties en het bedrijfsleven. De gevolgen komen ook tot uiting doordat veel andere overheden dan de initiatiefnemer hun bestaande besluiten moeten aanpassen of nieuwe besluiten moeten nemen. Uit het oorspronkelijke besluit over een groot project vloeien veel andere besluiten voort. Opvallend is dat in de oorspronkelijke projectvoorstellen vaak te weinig aandacht wordt besteed aan de uitgebreide besluitvorming die nodig is om te komen tot realisering van een groot project. Er worden wel tabellen opgenomen over het tijdsverloop van de besluitvorming, maar vaak hebben deze tabellen slechts betrekking op een gedeelte van de besluitvorming (met name op de eerste besluiten in samenhang met de procedure van het MER). Dit betekent dat mede hierdoor de oorspronkelijke tijdsplanning vaak niet realistisch is. Aangezien één van de eisen van het MER is, dat aangegeven moet worden welke besluitvorming relevant is voor de realisering van het project, kan dit rapport gebruikt worden voor de noodzakelijke aanduiding van alle betrokken besluitvorming (dit is ook gebeurd in een aantal gevallen).

#### *De werkelijke gevolgen*

Een andere ervaring is, dat uit Milieu-effectrapporten over grote projecten vaak blijkt dat de gevolgen van het project in een vroeg stadium niet voldoende overdacht zijn; men heeft ook niet een voldoende zicht op alle soort gevolgen gehad. Dit speelt niet alleen bij milieugevolgen, maar ook bij sociaal economische of financiële gevolgen. Indien dan blijkt uit de inspraak dat er te weinig zicht is geweest op dergelijke gevolgen, brengt dit onherroepelijk vertraging met zich mee. Een sprekend voorbeeld is het oorspronkelijke MER over de TGV dat – na een proeftoetsing en na inspraak – bijna volledig herschreven moest worden. Die noodzaak bestond zowel omdat een zeer belangrijk alternatief – gebruik van de bestaande lijn – als een aantal gevolgen niet bekeken was.

#### *Wijziging van de doelstelling*

Een van de problemen die zich voordoet in het kader van een milieu-effectrapportage bij overheidsprojecten of plannen, is dat gedurende de procedure een wijziging plaatsvindt in de doelstelling van het plan of het project. Door het MER wordt men gedwongen goed na te denken over de vormgeving, de alternatieven en de gevolgen van het gewenste eindresultaat. Indien dan de oorspronkelijke doelstelling van het project niet al te duidelijk was, komt men al gauw tot verandering van de doelstelling. Dit kan natuurlijk tot vertraging zorgen, zeker als men over de oorspronkelijke doelstelling reeds overeenstemming met andere overheden had bereikt.

#### *Verbetering besluitvorming*

Uit de vorige punten blijkt dat door de invoering van de milieu-effectrapportage een verbetering in de kwaliteit van de besluitvorming is opgetreden. Deze verbetering betreft zowel de inhoud van de besluiten als de totstandkoming

<sup>19]</sup> Bijv. ministerie van Verkeer en Waterstaat, Prototype Beleids-effectrapportage 1991, 's-Gravenhage, 1991.

van de besluiten. Deze conclusie wordt dan ook getrokken door de Commissie Evaluatie Wabm<sup>20</sup>.

### *Detaillering*

Vaak wordt de klacht vernomen dat een MER te veel tot in details afdaalt. De oorzaak van die zucht naar details zou zowel kunnen liggen aan de eisen van de Commissie-MER als aan de geneigdheid tot perfectie van de makers van een MER. Ervaringen met MER leren dat dit detaillisme vooral in de beginfase is opgetreden bij kleine projecten. Bij grote projecten zijn zo veel meer gegevens nodig om tot een afgerond beeld te komen vanwege de omvang of vanwege de ingrijpendheid van de besluitvorming dat de indruk van gedetailleerdheid ontstaat. Voor een goede besluitvorming waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn, zijn vaak meer gegevens en meer alternatieven nodig<sup>21</sup>.

### *Plan-MER – project-MER*

Uit de ervaringen met de milieu-effectrapportage is gebleken, dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen een MER voor een plan en een MER voor een project. Het verschil in doelstellingen en daardoor het verschil in alternatieven, het verschil in nauwkeurigheid bij uitwerking van de gevolgen van een plan of bij de realisering van een project, is dermate groot dat men met zulke verschillen ook rekening moet houden bij het schrijven van een MER. De ervaringen met de MER's voor grote projecten (zoals de TGV, de Betuwelijn of Schiphol) leren dat ook daar een vergelijkbaar verschil bestaat. De werkelijke besluitvorming over een groot project speelt zich in verschillende stadia af. Eerst is er een globale 'politieke' aanduiding van wat men wil, daarna is er de omschrijving van het project en tenslotte is er de realisering van het project.

De eerste fase kent veel overeenkomsten met een plan. Aangezien men in de beginfase vaak slechts globaal weet wat de doelstellingen van een groot project zijn en op dat moment nog zeer veel keuzemogelijkheden voor uitvoering op verschillende niveaus van detaillering bestaan, kent ook een MER in dat stadium vele alternatieven, die niet volledig uitgewerkt kunnen worden en zeer dicht bij het doelstellingsniveau liggen. Zo is een MER samen met een PKB over de Betuwelijn gemaakt, terwijl eerst in een later stadium de concrete uitwerking plaatsvindt en dan aanvullingen op het eerste MER zullen worden gemaakt. Het MER op het eerste besluitvormingsniveau heeft dan ook kenmerken van een Plan-MER. Diegenen die ontdekken dat op dit niveau van besluitvorming de consequenties voor hun concrete positie nog niet duidelijk zijn, zullen dan al bezwaren maken. In een latere fase van de besluitvorming als men het project concreet gaat invullen, heeft men vanzelfsprekend meer te maken met een projectachtige invulling van het MER of de dan gegeven aanvullingen omdat de doelstellingen al vastliggen.

Bij de PKB over de TGV heeft men geprobeerd om gelijktijdig één en hetzelfde MER zowel voor een plan (PKB), als voor het tracébesluit (project) te schrijven. Het resultaat was, dat het MER voor de PKB te uitvoerig was, maar dat datzelfde MER voor het tracébesluit – op basis waarvan men tot aanleg wilde overgaan – lang niet nauwkeurig genoeg was. Door deze tweeslachtigheid – die ook in de inspraak bleek – was men verplicht het MER aan te passen. De combinatie van het schrijven van het MER en de benodigde aanpassing daarvan heeft waarschijnlijk meer tijd gekost, dan het schrijven van een apart MER voor de PKB en het later schrijven van een voortbouwend MER voor het tracébesluit gekost zouden hebben. Overigens speelt ook hier dat er enorme verschillen zijn tussen verschillende grote projecten.

<sup>20]</sup> Zie het rapport van de Evaluatiecommissie Wabm: 'Naar een volwaardige plaats'; Leidschendam; 1990.

<sup>21]</sup> Zie het eerder genoemde rapport van de Evaluatiecommissie Wabm 'Naar een volwaardige plaats' en het rapport 'Naar verwachting geregeld' van Rijkswaterstaat, 's-Gravenhage, juli 1991.

### *Overleg*

De Commissie-MER heeft een – buitenwettelijke – procedure ontwikkeld om vóór haar advies over richtlijnen of over het MER eerst een vooroverleg te hebben met de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en de andere betrokken overheden. Dat geeft de mogelijkheid om misverstanden uit de weg te ruimen en zodoende geen onnodig werk te laten verrichten. Een dergelijke procedure blijkt zeer nuttig<sup>22</sup>.

### *Coördinatie*

De regeling van de milieu-effectrapportage kent een speciale coördinatieregeling die ook rekening houdt met het gegeven dat een MER voor andere dan milieubesluiten genomen kan worden. Hierdoor is het MER van groot belang in de besluitvorming. Deze coördinatie strekt zich ook uit tot de inspraak. Zo vindt de inspraak over een tracébesluit bij de Raad voor de Waterstaat gezamenlijk met die voor de m.e.r. plaats. Ook in de Tracéwet is coördinatie met het MER voorzien.

Zelfs als er geen wettelijke grondslag is, komt men in de praktijk vaak tot coördinatie bij het maken van een MER en bij de inspraak daarover.

### *Termijnen*

Uit de evaluatie van het systeem van MER is gebleken dat de in de Wet milieubeheer genoemde termijnen bijna altijd gehaald worden.

## **5.6 Moment in het besluitvormingsproces en soort procedure**

### **5.6.1 Algemeen**

Vertragingen in de besluitvorming vinden op meerdere momenten plaats, zeker als we kijken naar voor het milieu relevante besluiten, omdat – zoals uit het bovenstaande bleek – veel verschillende besluiten op verschillende momenten genomen moeten worden in de verschillende stadia van realisering van het project.

De besluitvorming met betrekking tot een groot project is in drie perioden te verdelen:

- a. ten eerste de 'bestuurs-interne' voorbereiding van de projecten;
- b. ten tweede de periode waarin in het besluit genomen wordt op basis waarvan het grote project zal plaatsvinden;
- c. ten derde de periode waarin verschillende andere bestuursbesluiten worden genomen, die noodzakelijk zijn om het project te verwezenlijken.

### **5.6.2 'Bestuurs-interne' periode**

Dit is de periode waarin binnen een bestuursorgaan – meestal een ministerie – gewerkt wordt aan de uitwerking van een bepaald idee. Hierin moet een onderbouwing gemaakt worden voor de financiering en voor een economisch verantwoord exploitatie. Gedurende deze periode moet ook bestudeerd worden, in hoeverre de realisatie van het project strijd kan opleveren met de hierboven genoemde algemene regels en gebiedsaanwijzingen. Tevens zal een startnotitie voor een MER voorbereid moeten worden en zullen gegevens verzameld moeten worden die nodig zijn bij het maken van het MER. Daarnaast zal nagegaan moeten worden welke belangen van andere overheden en van particulieren betrokken zijn bij de aanleg en de exploitatie van een project. Zonodig zal men al contact moeten opnemen met andere bestuursinstanties. Dit zal zeker moeten gebeuren met de andere ministeries, daar een besluit over een groot project altijd een kabinetsbesluit zal zijn. In de afgelopen jaren is bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat bij een aantal projecten een projectgroep ingesteld

<sup>22]</sup> Zie het rapport 'Naar een volwaardige plaats'. Zie ook T. Kroesen-Verjaal en C. Lambers, De plaats van het milieubelang, M&R 1991, blz. 130 e.v.

waarin ook andere overheden vanaf het begin betrokken werden bij de besluitvorming over een project. Vaak bleek dit tijdbesparend te kunnen werken omdat tegengestelde belangen in een eerder stadium onder ogen konden worden gezien en in evenwicht konden worden gebracht. Omdat ook in deze periode vaak tijdsdruk aanwezig is, bestaat de kans dat de voorbereiding van een besluit niet altijd volledig of goed wordt verricht. Hierboven is al aangegeven dat de in de voorbereiding ontstane gebreken later voor vertraging kunnen zorgen, daar die gebreken vaak in MER of inspraak duidelijk worden. Aan deze periode is geen tijdlimiet gesteld.

### 5.6.3 Periode primair besluit

Dit is de periode waarin de officiële besluitvorming over de noodzaak en de vorm van het project plaatsvindt. Het gaat over de besluitvorming over een PKB deel a., een PKB+, een tracébesluit of een milieuvergunning. Het indienen van de startnotitie voor het MER vormt het begin van deze periode in het milieutraject. Indien deze eenmaal is ingediend bij het bevoegd gezag (bijv. de minister van VROM of van Verkeer en Waterstaat) begint de besluitvorming in het openbaar doordat de startnotitie bekend wordt gemaakt<sup>23</sup>. Bovendien geeft nu ook de Commissie-MER advies over de richtlijnen voor het MER, die het bevoegd gezag daarna vaststelt. De tijd tussen het bekendmaken van het voornemen en het vaststellen van de richtlijnen voor het MER is maximaal drie maanden. Hierbij is eenmaal een verlenging met ten hoogste twee maanden mogelijk. Deze termijnen worden gehaald.

Het volgende deel van deze periode is het maken van het MER en het maken van het besluit (PKB deel d. of tracébesluit oid.) Voor deze periode staat geen termijn. In deze periode kunnen ernstige vertragingen optreden. De oorzaken hiervoor moeten veelal binnen de overheid gezocht worden vanwege het dan noodzakelijke overleg, vanwege het ontbreken van gegevens, vanwege de moeilijkheden van het verzinnen en omschrijven van alternatieven, of soms zelfs vanwege het verschuiven van de doelstelling van het project. De besluitvorming over de TGV dan wel over de Betuwelijn duurt mede hierdoor ook zo lang, omdat de initiatiefnemer naar aanleiding van de inspraak en de opmerkingen van de Commissie-MER en de andere adviesorganen opnieuw aan het werk moest gaan, omdat gegevens bleken te ontbreken en voor de hand liggende alternatieven niet bekeken waren.

De volgende fase in deze periode vangt aan met het bekendmaken van het (ontwerp)besluit en van het MER. Uiterlijk binnen twee maanden na het overleggen aan het bevoegd gezag van het MER, wordt dit bekend gemaakt. Deze termijn geldt niet als het bevoegd gezag zelf de maker van het MER is, hetgeen bij grote projecten veelvuldig zal geschieden. Met de bekendmaking wordt het rapport ook naar de Commissie-MER gestuurd en wordt de inspraak begonnen. De Commissie-MER heeft maximaal een maand na afloop van de maand van inspraak of een maand na de hoorzitting (als die daarna plaatsvond) om haar advies uit te brengen. Uit de evaluatie van de milieu-effectrapportage blijkt dat deze termijnen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (nu de Wet milieubeheer) worden gehaald. Daar zal geen bron van vertraging van de besluitvorming te vinden zijn.

Daarna moet het besluit genomen worden door het bevoegd gezag. Vaak moet het verantwoordelijke bestuursorgaan het besluit nemen binnen een bepaalde periode nadat een aanvraag is gedaan of het ontwerp bekend is gemaakt. De oorzaak hiervan is, dat naast de vastliggende termijnen die samenhangen met milieu-effectrapportage, in veel gevallen ook de termijnen van de besluitvorming over een PKB of een tracébesluit of een milieuvergunning van toepassing zijn.

<sup>23]</sup> In hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer staat de procedure die dan van toepassing is. De termijnen kunnen enigszins veranderen indien coördinatie plaatsvindt.

Als het een PKB betreft, zijn de termijnen geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en bij de twee andere genoemde besluiten betreft het de termijnen van afdeling 3.5 van de Awb. Indien het gaat om een besluit waarop de procedure van de Awb in samenhang met de Wet milieubeheer van toepassing is, is de maximumtermijn 6 maanden. Bij andere dan de genoemde besluiten hangt het er van af of het een beschikking of een ander soort besluit betreft, welke termijnen van de Awb van toepassing zijn dan wel van toepassing verklaard kunnen worden. In andere gevallen heeft men te maken met de termijnen van de Awb voorzover die van toepassing is. Afhankelijk van de wet waarop het besluit is gebaseerd kan dan wel of niet vertraging optreden. Overigens betreft het niet vaak termijnen van orde.

#### 5.6.4 Periode van andere bestuursbesluiten

Na de in de vorige paragraaf genoemde primaire besluitvorming moeten nog veel andere besluiten volgen. Hier kunnen zich vertragingen voordoen. Niet door het enkele feit dat inspraak of rechtsbescherming mogelijk is, maar doordat bij elk besluit de inhoud van de inspraak en de rechtsbescherming voor een gedeelte een herhaling kan zijn van de inhoud van de inspraak en de rechtsbescherming bij een eerder besluit. Bovendien ontstaat vertraging omdat het vaak gaat om besluiten van lagere overheden die tegengestelde belangen hebben. Indien daardoor die lagere overheden géén besluit nemen of een besluit dat strijdig is met het project, treedt er in de realisering van het project al gauw standstill op. Vertraging kan ook ontstaan, doordat indien er wel besluitvorming plaatsvindt, niet altijd de gestelde termijnen gehaald worden. Overigens is ook hier geen termijn voor de duur van het beroep bij de rechter. Dat kan belangrijk zijn omdat in deze uitvoeringsfase vele concrete besluiten genomen moeten worden, waarbij (terecht) tegen ieder besluit rechtsbescherming mogelijk is.

### 5.7 Hiërarchische instrumenten

Niet alleen de Wet op de Ruimtelijke Ordening kent mogelijkheden voor een hogere overheid om een lagere overheid te dwingen een bepaald besluit te nemen, ook de milieuwetgeving kent hiërarchische instrumenten. De Wet milieubeheer kent vier mogelijkheden. Ten eerste kan de minister van VROM aan een bevoegde instantie een aanwijzing geven op basis van het milieubeleidsplan over de inhoud van een vergunning (art. 8.27). Een vergelijkbare aanwijzingsbevoegdheid heeft de minister van VROM ten aanzien van het provinciale milieubeleidsplan (art. 4.13). Daarnaast kan de Kroon een zogenaamde instructie-amvb vaststellen. Dat wil zeggen een amvb waarin regels over beperkingen en voorschriften worden gegeven – te verbinden aan vergunningen – die de vergunning verlenende instanties in acht moet nemen. Op dezelfde manier kan Provinciale Staten een instructieverordening vaststellen (art. 8.45 en 8.46). Waar het bij de instructieregels voor bevoegde instanties gaat om algemeen geformuleerde verplichtingen, gaat het bij de aanwijzingen om concrete gevallen. Tenslotte is het zo dat in het kader van vergunningverlening voor inzameling en verwerking van chemische afvalstoffen door Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar van de minister van VROM ten aanzien van het provinciale milieubeleidsplan (art. 4.13). Daarnaast kan de Kroon een zogenaamde instructie-amvb vaststellen. Dat wil zeggen een amvb waarin regels over beperkingen en voorschriften worden gegeven – te verbinden aan vergunningen – die de vergunning verlenende instanties in acht moet nemen. Op dezelfde manier kan Provinciale Staten een instructieverordening vaststellen (art. 8.45 en 8.46). Waar het bij de instructieregels voor bevoegde instanties gaat om algemeen geformuleerde verplichtingen, gaat het bij de aanwijzingen om concrete gevallen. Tenslotte is het zo dat in het kader van vergunningverlening voor inzameling en verwerking van chemische afvalstoffen door Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar van de minister van VROM nodig is voor het afgeven van die vergunning.

Ook in de Wet op de waterhuishouding is een aantal hiërarchische instrumenten opgenomen. Zo geeft artikel 10 van die wet aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de mogelijkheid om aan provinciale staten aanwijzingen te geven over het provinciale waterhuishoudingsplan en over verordeningen. Ook in het kader van waterakkoorden kunnen aanwijzingen gegeven worden.

## 5.8 Inspraak

Bij oplossingen voor de versnelling van besluitvorming over grote projecten spelen inspraak en rechtsbescherming een belangrijke rol. Zowel uit de algemene analyse van de problemen, als uit de in dit hoofdstuk gegeven analyse van de milieuwetgeving, bleek dat inspraak kan leiden tot vertraging van besluitvorming. Niet het gegeven dat er inspraak is zorgt voor de vertraging, maar wel dat meerdere malen inspraak plaatsvindt (seriële inspraak). Daarnaast kan uit de inspraak blijken dat er in de besluitvorming nog onvolkomenheden zitten.

In de bijlage bij het rapport is uitvoerig aandacht besteed aan het verschijnsel inspraak. Daarbij is gekeken naar de vraag of inspraak nodig is en voor wie die inspraak dan mogelijk moet zijn. Daarin is de nadruk gelegd op de toepassing van het begrip belanghebbende. Het is de vraag of beperking van inspraak tot belanghebbenden vanuit de milieuwetgeving verstandig en of mogelijk is. Niet alleen staat thans in het kader van de Wet milieubeheer inspraak open voor een ieder, ook in het verleden kende het milieubeheer ruime mogelijkheden tot inspraak. Vanaf het begin van de negentiende eeuw kenden de Hinderwet en zijn voorlopers inspraak en beroep<sup>24</sup>. Was de inspraak in de Franse tijd voor een ieder, later werd de kring van insprekenden beperkt en nog weer later werd deze telkens uitgebreid totdat in de Hinderwet weer inspraak mogelijk was voor een ieder. Overigens is de inspraak voor belanghebbenden op basis van de Awb zeer ruim, zeker nu milieu-organisaties door die wet in navolging van de jurisprudentie als belanghebbende zijn erkend. Inspraak en zeker een ruime omschrijving van de gerechtigden tot inspraak zal moeten blijven. Hoewel de procedure voor inspraak in de Wabm volgens sommigen te uitgebreid was en deze procedure daarom in de Algemene wet bestuursrecht bekort is, blijkt uit de praktijk – met name bij de grote projecten – dat inspraak essentieel is voor de verbetering van de inhoud van de besluiten. Telkenmale komen uit inspraak – en uit overleg met andere overheden – oplossingen en alternatieven naar voren die in het oorspronkelijke ontwerp-besluit niet of niet voldoende aan de orde waren gekomen. Nogmaals onnodige vertraging vindt niet plaats door inspraak als zodanig, maar door herhaling van inspraak die slechts leidt tot herhaling van zettten.

## 5.9 Oorzaken en momenten van vertraging

Uit het bovenstaande blijkt dat de vertraging in de besluitvorming over grote projecten meerdere oorzaken kent en op meerdere momenten plaatsvindt.

### 5.9.1 Oorzaken van vertraging

Een groot project is vaak omvangrijk en heeft vaak zeer veel gevolgen. Deze gevolgen zijn zeer verschillend van aard en van wisselende invloed voor zeer veel verschillende belanghebbenden en voor het milieu. Dat betekent dat

<sup>24]</sup> In de voor Nederland geldende voorlopers van de Hinderwet uit 1872 was al een regeling van inspraak en beroep opgenomen. Twee voorbeelden:

- Décret impérial relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode van 15 octobre 1810. Bij het verlenen van vergunningen voor inrichtingen van de eerste categorie stond inspraak open: '*tout particulier* sera admis à présenter ses moyens d'opposition', art. 3.
- Besluit van den 31 ste januari 1824 rakende de vergunningen ter oprigting van sommige fabrieken en trafijken. 'De vergunningen zullen niet worden toegestaan dan ... de bewoners der huizen naast aan de trafijk of fabriek gelegen in hunne belangen zullen worden gehoord, art. 4.



bij planning en uitvoering van een groot project met zeer veel zaken rekening gehouden moet worden. Dat is in de eerste fasen van de besluitvorming niet altijd het geval. De in de fasen van overleg, van inspraak en van rechtsbescherming ontdekte manco's moeten aangevuld worden, hetgeen vertraging betekent.

Met name uit de inspraak komen bij grote projecten vaak gevolgen naar voren die niet zijn meegenomen in de eerste opzet. Ook worden vaak alsnog uit te werken alternatieven voor de manier van uitvoering of voor de lokatie in de inspraak ingebracht. Dit betekent dat deze onvoorziene gevolgen of nieuwe alternatieven uitgewerkt moeten worden, hetgeen vertraging met zich meebrengt. Beseft moet echter worden dat de inspraak gebonden is aan termijnen en daardoor zelf nooit voor vertraging kan zorgen. De vertraging zit in de aanpassing van het ontwerpbesluit.

Algemene regels op alle niveaus bepalen op welke wijze een groot project kan worden uitgevoerd, doordat in deze regels normen vastliggen die beperkingen geven. Het gaat daarbij om regels die variëren van internationale verdragen tot verordeningen van waterschappen. Het achterhalen van alle geldende regels, die aan de orde komen bij de realisering van een groot project, vindt vaak plaats in de loop van de besluitvorming, of nog later. Hierdoor is soms wijziging en aanpassing van het project nodig.

Voor de realisering van een groot project moet vaak een aantal plannen aangepast worden. Daarnaast moeten voor een groot project vaak meerdere vergunningen verleend worden. De procedures van inspraak en rechtsbescherming van de verschillende plannen en vergunningen zijn niet aan elkaar gekoppeld. Zij vinden vaak achter elkaar plaats. Dit betekent dat telkenmale opnieuw inspraak en rechtsbescherming kan plaatsvinden. Er is sprake van seriële inspraak en rechtsbescherming. Dit zal niet het geval zijn als hoofdstuk VA van de WRO wordt toegepast (Nimby). Waar voor de inspraak wettelijke termijnen vastliggen, is dit niet het geval voor de rechtsbescherming. Dit betekent een mogelijke vertragingfactor, die nog versterkt kan worden indien de behandeling voor de rechter gepaard gaat met schorsing.

De te wijzigen plannen en de te verlenen vergunningen zijn afkomstig van zeer veel verschillende overheidsorganen van verschillend bestuurlijk niveau (of binnen het rijk van verschillende ministers). Deze overheden hebben allemaal hun eigen belangen. Aangezien deze belangen kunnen conflicteren met de realisering van een groot project, betekent dit, dat elke overheid met een eigen bevoegdheid een vetorecht heeft ten aanzien van het grote project, tenzij in de desbetreffende wettelijke regeling de mogelijkheid is opgenomen dat de hiërarchisch hogere overheid kan ingrijpen. In wetgeving ten aanzien van ruimtelijke ordening is sinds kort de zogenaamde Nimby-procedure opgenomen. De mogelijkheden tot het geven van aanwijzingen stonden al in de WRO en de Wet op de waterhuishouding en staan nu – beperkt – in de Wet milieubeheer. In het verleden is van die aanwijzingsmogelijkheden weinig gebruikgemaakt. Of in de toekomst vaak van de Nimby-mogelijkheden en de koppeling van vergunningen gebruikgemaakt gaat worden, is niet te voorspellen.

Uit het overzicht van de milieuwetgeving blijkt dat er zeer weinig mogelijkheden waren tot coördinatie van de verschillende betrokken overheden op het moment van het begin van de plannen over een groot project. Formeel zijn er alleen mogelijkheden in het kader van een Milieu-effectrapport, de milieuvergunning en de bouwvergunning en de Tracéwet. Van de wettelijke mogelijkheden tot coördinatie is tot nu toe zeer weinig gebruikgemaakt. Buitenwettelijke samenwerking van verschillende overheden heeft in een aantal gevallen tot bespoediging en realisering van een project geleid. Door het in werking treden van de Wet milieubeheer worden de mogelijkheden tot coördinatie vergroot.

In hoofdstuk 14 van die wet zijn twee procedures voor coördinatie opgenomen. Ten eerste de coördinatie van de milieuvergunningen met andere aanvragen voor beschikkingen die allen samenhangen met dezelfde inrichting en ten tweede een vergelijkbare regeling indien meerdere besluiten nodig zijn en een m.e.r. gemaakt moet worden. Bij beide vormen van coördinatie kunnen ook besluiten betrokken worden, die niet vallen onder de werking van de Wet milieubeheer. De regelingen hebben betrekking op het tot stand komen van de besluiten, op de inspraak, op de termijnen, op het MER, op het medewerking verlenen van de betrokken overheden en op de samenhang in de besluiten.

Uit het voorgaande blijkt, dat binnen de milieubesluitvorming het MER de mogelijkheid geeft om een totaal overzicht van de milieu-aspecten en zo mogelijk andere aspecten te verkrijgen. Samen met een PKB ontstaat daardoor de mogelijkheid om zoveel mogelijk beleidsaspecten gecombineerd te behandelen. Het probleem doet zich echter voor dat nergens de eis staat, dat alle aspecten van de besluitvorming over een project gezamenlijk behandeld moeten worden, tenzij men de bepaling van de Awb in artikel 3:2 zo interpreteert dat een bestuursorgaan dat een besluit moet nemen ook alle belangen moet afwegen en blijk moet geven van die afweging. Uit de inspraak over een PKB en m.e.r. blijkt vaak dat sociale of economische of financiële aspecten niet voldoende in die stukken behandeld zijn. Een dergelijke situatie kan voor aanzienlijke vertraging zorgen, indien het nodig is om dergelijke aspecten wel in de besluitvorming te betrekken.

### **5.9.2 Momenten van vertraging**

Het voorbereiden van een groot project vóór de openbare fase van de besluitvorming is vaak een bron van vertraging. Dit komt vooral omdat door de complexiteit van de materie zeer veel studie en interne besluitvorming nodig is. Is er sprake van meerdere ministeries dan neemt het onderling tot overeenstemming komen zeer veel tijd. Is er in deze fase sprake van overleg met andere overheden of organisaties van andere overheden dan kost dit ook tijd.

Het voorbereiden van een startnotitie voor een MER kost tijd en mankracht. Onnodig tijdverlies kan ontstaan omdat binnen de eerst verantwoordelijke overheidsorganisatie de communicatie niet altijd perfect is tussen diegenen die het MER moeten maken en diegenen die verantwoordelijk zijn voor het project. Inspraak over de richtlijnen voor het MER is geen bron van vertraging omdat de procedure gebonden is aan termijnen, die in het algemeen gehaald worden. Het maken van het MER en de PKB kost tijd. Het is in deze periode dat vertragingen kunnen ontstaan. De redenen daarvan zijn hiervoor gegeven.

Nadat het MER gemaakt is, wordt het samen met het besluit waarbij het behoort in de inspraak gebracht. Ook deze procedure is gebonden aan termijnen, die gehaald worden. Vanuit de inspraak kunnen echter opmerkingen komen die leiden tot aanpassing van het MER en aanpassing van het besluit door aanpassing van het project. Met andere woorden de periode na de inspraak over het MER totdat het besluit wordt genomen, kan zeer lang duren. Indien het principebesluit is genomen, moeten eventueel plannen, verordeningen of gebiedsaanwijzingen aangepast worden. Daarnaast zijn in een aantal gevallen meer vergunningen nodig. Aangezien deze besluiten slechts in een beperkt aantal gevallen gezamenlijk worden genomen en deze ook afkomstig zijn van overheidsorganen met zeer verschillende belangen, kan de afhandeling daarvan zeer veel tijd kosten.

### **5.9.3 Kern van de problemen**

In dit hoofdstuk is een analyse gegeven van de relatie tussen 'milieuwetgeving' en de besluitvorming rond grote projecten. Uit de analyse blijkt dat bij het realiseren van grote projecten vaak en op verschillende wijze vanuit de 'milieu-

wetgeving' eisen gesteld worden. Daarbij gaat het om:

- a. procedurele eisen bij het tot stand komen van plannen, vergunningen en milieu-effectrapportage;
- b. inhoudelijke eisen gesteld in beleidsnota's, plannen, materiële wetgeving en vergunningen van allerlei soort.

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de oorzaken van en de momenten waarop vertragingen plaats kunnen vinden. Daarbij bleek dat niet alleen vanuit het milieubeleid vertraging in de besluitvorming ontstaat. In eerdere hoofdstukken is aangegeven, dat ook vanuit de ruimtelijke ordening, het vervoersbeleid, het economische en het financieel beleid eisen worden gesteld. Voor veel van deze beleidsterreinen bestaat aparte wetgeving, die ook van toepassing is op grote projecten. Hierdoor ontstaat een cumulatie van procedures, een cumulatie van inhoudelijke eisen en mogelijke tegenstrijdigheid van de verschillende eisen.

Samenvattend kan men zeggen dat zich de volgende problemen voordoen.

#### *Complexiteit*

De toepassing van de huidige milieuregelgeving op grote projecten blijkt complex te zijn. Niet alleen heeft men te maken met verschillende vergunningen, maar ook moet een groot project voldoen aan eisen die gesteld worden in veel regelgeving en plannen van verschillende aard. Aan al die eisen moet voldaan worden. Dit betekent dat vertraging ontstaat, zodra een deel van de milieuwetgeving niet correct is toegepast. Het is voor degenen, die verantwoordelijk zijn voor een groot project, vaak moeilijk om te overzien welke eisen op welk moment vanuit het milieubeheer gesteld zullen worden.

#### *Tegenstelling sector – facet*

Waar met de komst van de Wet milieubeheer een (tweede) zeer belangrijke stap is gezet naar de vereenvoudiging van de wetgeving, die op het fysieke milieu van toepassing is, is de vereenvoudiging verre van compleet. De komende jaren is het de bedoeling deze wet verder uit te breiden en een aantal milieuhygiënische sectorwetten op te heffen dan wel in hun toepassingsbereik te beperken. Daarnaast echter blijft een ander deel van de milieuhygiënische wetgeving zelfstandig voortbestaan<sup>25</sup>. Bovendien blijven er wetten en andere regels ten aanzien van de natuur- en landschapsbescherming, de energie en grondstoffen en de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat er vanuit verschillende beleidsterreinen verschillende regelingen, plannen, gebiedsaanwijzingen en vergunningstelsels van toepassing zullen blijven ten aanzien van hetzelfde object. Er is tegenstrijdigheid mogelijk tussen de inhoudelijke eisen die gesteld worden vanuit het milieubeleid en de inhoudelijke eisen die gesteld worden vanuit ruimtelijke ordening, vervoersbeleid, en dergelijke. Hier spelen de problemen van afstemming tussen eisen gesteld vanuit verschillend sector- en of facetbeleid. Een bijkomend probleem is dat de beleidseisen, gesteld binnen één dan wel vanuit verschillende beleidsterreinen, vaak verschillen in rechtskracht kennen.

#### *Seriële inspraak en rechtsbescherming*

Er zijn en blijven ten aanzien van elk van de genomen besluiten mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming. Dit kan leiden tot herhaling van zetten.

#### *Tekort aan overleg- en coördinatiesystemen*

Er zijn en blijven procedures zowel voor milieuplannen, milieuvergunningen en milieu-effectrapportage als voor andere plannen, tracébesluiten en vergunningen, waarbij het samengaan van die procedures vaak niet mogelijk is. Er zijn te weinig mogelijkheden tot coördinatie van procedures en tot afstem-

<sup>25]</sup> Kernenergiwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren en mijnwetgeving.

ming van inhoudelijke eisen. Er ontbreekt – behalve als de Tracéwet of de procedure uit hoofdstuk VA van de WRO van toepassing is – een 'bestuurlijke' procedure om te komen tot afstemming van de vele besluiten met eventuele tegenstrijdige inhoud, die bij één project betrokken zijn. De bevoegdheden tot het maken van plannen en het geven van besluiten en vergunningen, die voor het realiseren van een groot project nodig zijn, zijn over verschillende bestuurlijke instanties in verschillende bestuurslagen verdeeld. Aangezien in de meeste gevallen een 'lagere' overheid niet gebonden is aan de plannen en nota's van een 'hogere' overheid, kan die lagere overheid haar eigen beleid bepalen. In veel gevallen heeft een betrokken bestuursinstantie daardoor een veto indien zij in haar plan het beoogde project niet opneemt of de benodigde vergunning weigert.

## 5.10 Oplossingen vanuit het milieurecht

Uit het vorenstaande is gebleken dat de huidige milieuwetgeving zeer complex van aard is en dat de complexiteit van de besluitvorming nog toeneemt, indien tegelijk ook wetgeving met betrekking tot andere beleidsterreinen aan de orde is. Hoewel het voor de hand zou liggen om die complexiteit te verminderen door het afschaffen van wetgeving of het laten vervallen van milieu-eisen, is dat meestal niet mogelijk. Dat komt door het speciale karakter van de inhoud van de milieuwetgeving. Milieuwetgeving bestaat omdat het noodzakelijk bleek grenzen te stellen aan het menselijk handelen dat te zeer tot aantasting van het natuurlijk milieu leidde. Het stelsel en het systeem van de milieuwetgeving is weliswaar vereenvoudigd, maar ook is gedurende het laatste decennium in toenemende mate de mogelijkheid geschapen om grenzen te stellen aan milieuschadelijk menselijk handelen door middel van zorgplichten, zoals het maken van algemene regels. In toenemende mate geeft de overheid een concrete vaststelling van de grenzen door middel van milieuplannen, kwaliteitseisen of natuurbeschermingsplannen. Wat voor oplossing men ook kiest om de besluitvorming rond grote projecten te versnellen, men zal niet kunnen ontkomen aan het stellen van grenzen door of krachtens de milieuwetgeving. Beseft moet worden dat dat stellen van grenzen kan betekenen, dat een groot project óf niet doorgaat óf anders wordt uitgevoerd dan oorspronkelijk bedoeld. Dat wil echter niet zeggen dat er geen oplossingen mogelijk zijn.

### a. *Oplossingen algemeen*

#### *Flexibiliteit van besluitvorming*

Grote projecten zijn verschillend; de besluitvorming ten aanzien van het fysieke milieu is ook per project verschillend. Die verschillen doen zich voor in de aard van het project, in de omvang van het project en daarmee in de gevolgen voor het milieu. Dat betekent dat een uniforme oplossing door de invoering van één soort besluitvorming niet mogelijk is. Indien men tot een verandering in de besluitvorming wil komen, dan zal dat een oplossing moeten inhouden, waarbij voor verschillende projecten een verschillende besluitvormingsweg kan worden gekozen. Flexibiliteit dus. Een van de centrale problemen voor de besluitvorming over grote projecten is dat in en op basis van de vele toepasselijke wettelijke stelsels zeer veel zeer gedetailleerde eisen gesteld worden. Eisen die vaak tegenstrijdig met elkaar zijn. Het zou wel eens verstandig kunnen zijn om meer gebruik te maken van algemene materiële normen die een bandbreedte geven waarbinnen een variatie mogelijk is. Door een dergelijke bandbreedte voor de inhoud van te stellen eisen kan men rekening houden met de lokale situatie. Geluidshinder op het Rembrandtsplein is iets heel anders dan geluidshinder in een slaapwijk.

- b. *Oplossingen zonder of met beperkte verandering in de bevoegdheden van bestuursorganen*

*Verbetering kwaliteit besluitvorming*

Het verbeteren van de kwaliteit van de primaire besluitvorming is nodig. Ook moet zo vroeg mogelijk al aangegeven wordt welke vervolgbesluitvorming nog nodig is voor realisering van het project. De verbetering van de besluitvorming kan onder andere plaatsvinden door eerdere toetsing aan de vele eisen die aan grote projecten op grond van de vele algemene regels worden gesteld in het kader van het milieubeheer.

Bij grote projecten zijn veel tegenstrijdige belangen betrokken, die met veel beleidsaspecten te maken hebben. Uit de inspraak blijkt, dat ook al die tegenstrijdige belangen aan de orde komen<sup>26</sup>. De inhoud van de inspraak is echter vaak gekoppeld aan één of enkele besluiten, die genomen zijn op grond van een bepaalde gespecialiseerde wet. Daardoor kan dat deel van de argumenten uit de inspraak, dat verder gaat dan de strekking van de desbetreffende wet, niet behandeld worden in het kader van dat besluit. Het zou aanbeveling verdienen de wettelijke grondslag voor PKB, tracébesluit en MER zodanig te maken dat in die rapporten (eventueel in combinatie) alle beleidsaspecten aan de orde kunnen komen.

*Coördinatie en overleg*

Inspraak en rechtsbescherming moeten zo ruim mogelijk gehandhaafd worden. Waar in het algemeen deel van het bestuursrecht een tendens bestaat om bij inspraak te werken met het begrip belanghebbende, is de grondslag voor de toekenning van de mogelijkheid tot inspraak in het milieurecht 'een ieder'. Die ruime grondslag komt zowel voort uit een historische basis als uit een ecologische noodzaak. Overigens is door de erkenning van milieu-organisaties als belanghebbende in de Awb ook al een mogelijkheid tot ruime inspraak geboden.

Men kan zich voorstellen dat per bestuursniveau procedures voor planverandering ten gevolge van een groot project worden samengevoegd. Alleen al als dat voor de plannen betreffende het natuurlijk milieu zou gebeuren, zou dat voordelen hebben. Zo zou men ook de procedures voor verschillende vergunningen, die door dezelfde instantie gegeven moeten worden, kunnen samenvoegen. Men zou daarbij kunnen denken aan toepassing van de procedure in afdeling 3.5 Awb. Men kan een stap verder gaan en in een situatie dat verschillende instanties plannen moeten aanpassen en of vergunningen moeten verlenen, een verplichte coördinatie invoeren van procedures voor besluitvorming, voor inspraak en rechtsbescherming. Daartoe zou een nieuw hoofdstuk in de Awb moeten worden opgenomen.

De huidige wetgeving kent in het milieubeheer een aantal mogelijkheden tot aanwijzing door de centrale overheid. Daarvan zou meer gebruik gemaakt kunnen worden.

- c. *Oplossingen met verschuiving van de bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen*

*Verplaatsing van of gezamenlijke bevoegdheden*

De Tracéwet en de Nimby-wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening houden mogelijke verschuiving in van de bevoegdheden van de bij een project betrokken bestuursorganen naar een hoger bestuursorgaan. In het Neder-

<sup>26]</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport over de inspraak rond de Betuwelijn.

landse bestuursklimaat, waar veel nadruk wordt gelegd op decentralisatie – ook nu weer bij de invoering van de Wet milieubeheer – gaan dergelijke centraliserende oplossingen zeer ver.

Daar zal dan ook schaars gebruik van gemaakt worden. De bepalingen in de Tracéwet en in de Nimby-artikelen hebben ook gevolgen voor de milieuwetgeving. Indien een bevoegd gezag weigert een toestemming of vergunning te verlenen die noodzakelijk is voor een project, kan die vergunning door minister of GS verleend worden. Ook de beroepsmogelijkheden worden dan veranderd. Een vergelijkbare regeling zou gemaakt kunnen worden voor alle grote projecten.

Men zou kunnen denken aan een mogelijkheid binnen de Wet milieubeheer van verschuiving van bevoegdheden naar de naast-hogere bestuursinstantie, indien de oorspronkelijk bevoegde instantie niet bereid is binnen een bepaalde termijn zijn medewerking te verlenen aan uitvoering van een project dat in belang van het milieu is.

Een dergelijke procedure zou men kunnen koppelen aan de Tracéprocedure of andere sectorale procedures, waarbij dan gebruikgemaakt zou moeten worden van de procedure van de Awb.

Men zou ook kunnen denken aan gezamenlijke vaststelling van plannen en verlening van vergunningen door de betrokken bevoegde instanties, waarbij – na de principe uitspraak van de Regering en Tweede Kamer – besluiten binnen de gezamenlijke groep van betrokken overheden bij meerderheid genomen kunnen worden.

#### *Eén stelsel*

Een verdergaande oplossing is een ingrijpende wijziging van de wetgeving, waarbij men komt tot één planningsstelsel en één vergunningenstelsel voor de fysieke omgeving.

Dit zou betekenen dat ruimtelijke plannen, milieuplannen, natuurbeschermingsplannen en waterplannen samengevoegd zouden worden tot één omgevingsplan en dat er in plaats van de bouwvergunning, de huidige milieuvergunning, de lozingsvergunning<sup>27</sup>, één nieuwe milieuvergunning zou komen. Een dergelijke ingreep heeft grote gevolgen voor de toekenning van bestuurlijke bevoegdheden in ons land, met name als ook de lozingsvergunning hierbij betrokken zou worden, omdat dan de zorg voor de kwalitatieve aspecten van het waterbeheer aan de waterschappen zou worden onttrokken.

#### *d. Oplossingen ten aanzien van inspraak en rechtsbescherming*

Een tot nu toe niet gebruikelijke oplossing is om een maximum termijn te verbinden aan de periode waarbinnen de rechter uitspraak moet doen in beroep. Zoals hiervoor is aangegeven zijn er oplossingen mogelijk waarbij seriële inspraak en rechtsbescherming wordt vermeden.

Verkorting van de periodes van inspraak is weinig zinvol. De duur van die periodes ligt nu wettelijk vast en wordt ook bijna altijd gehaald.

#### *Tot slot*

Kern van alle oplossingen is vereenvoudiging en eventueel samenvallen van procedures van plannen, besluiten en vergunningen. Langzamerhand is het niet alleen voor de burger maar ook voor de betrokken bestuursorganen moeilijk om een helderder zicht te krijgen op de bij het milieubeleid betrokken wetgeving. Maar hoe men ook qua inhoud en qua procedures de wetgeving stroomlijnt of aanpast, bij de besluitvorming rond grote projecten zullen altijd tegen-

<sup>27]</sup> Men kan ook denken aan ontgrondingsvergunning, vergunningen in het kader van de Rivierenwet, grondwaterwinningsvergunning, enzovoort.

strijdige belangen blijven bestaan. Beseft moet ook worden, dat uit de aard van de problemen die aan de milieuwetgeving ten grondslag liggen vaak, absolute grenzen zullen worden gesteld, die niet overschreden kunnen worden.





## 6.1 Preventieve geschillenbeslechting

Voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting is in het bestuursrecht traditioneel weinig aandacht. Recentelijk evenwel is het Jonge Balie Congres 1992<sup>1</sup> gewijd aan alternatieve geschillenbeslechting en daarbij is ook aandacht geschonken aan alternatieve geschillenbeslechting in het bestuursrecht. Een voorbeeld dat er op gericht is gedurende de rit opkomende geschillen vroegtijdig de kop in te drukken en zo te komen tot 'dispute resolving' zonder 'litigation', vormt de zogenaamde Disputes Review Board, die functioneert in het Amerikaanse bouwrecht.

De praktijk van het Amerikaanse Disputes Review Board (DRB) is voor ons onderwerp van belang, omdat het erop gericht is in een zeer vroeg stadium conflicten te signaleren en escalatie te voorkomen om zo een gang naar de rechter te vermijden. Weliswaar gaat het daar om mogelijke geschillen bij de uitvoering van reeds gesloten bouwcontracten – terwijl het hier te doen is om een voorziening in de voorbereidingsprocedure van een overheidsbesluit – toch is de gedachte interessant. De DRB is ontwikkeld in de praktijk van de constructie van grote infrastructurele projecten en voor het eerst toegepast bij de bouw van een tunnelproject in Colorado en later ook gebruikt bij projecten waarbij overheden waren betrokken, juist omdat daarvoor geen andere wettelijke mogelijkheden voor geschillenbeslechting bestonden dan door 'litigation', dat wil zeggen een gang naar de rechter. De functie van de DRB is gedurende de bouw – die een vaak langdurige activiteit van een groot aantal actoren en ook een grote financiële inspanning vergt – problemen op te lossen, zodat vertragingen tot een minimum beperkt blijven. De DRB is niet bedoeld als vervanging van arbitrage of rechterlijke uitspraak. De aanbevelingen zijn niet bindend. Kenmerkend voor de DRB is dat de meestal drie leden het vertrouwen van alle partijen hebben. Van belang is ook dat de leden van de commissie technische deskundigheid hebben op het betreffende terrein. De procedure is formeel en gericht op het vermijden van het tot conflict escaleren van meningsverschillen. Opvallend is de opmerking in de geraadpleegde uiteenzetting, dat 'the presence of attorneys is discouraged at informal meetings because their presence often is inhibiting to frank and open discussion, and may introduce an adversarial note to the proceedings'. Die opmerking moet uiteraard worden gezien in het licht van de rechtscultuur aan de overzijde van de oceaan, maar zegt ook iets over het streven naar vermindering van juridificering.

Is een dergelijk systeem nu ook in de Nederlandse bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures toepasbaar? Vooropgesteld moet worden dat het hier niet gaat om geschillenbeslechting in de eigenlijke zin van het woord. Vragen, zoals die naar de toelaatbaarheid van afstandsovereenkomsten, zijn hier dan ook niet aan de orde. Het gaat hier om een niet bindend advies, zodat ook het bezwaar, dat tegen een bindend advies zonder wettelijke grondslag kan worden ingebracht, namelijk dat dat zou neerkomen op ongeoorloofde delegatie, hier niet speelt. De praktijk van de DRB speelt in een andere fase van de besluitvorming, namelijk na het sluiten van de overeenkomst. Er is niets op tegen om adviezen van onafhankelijke derden in te winnen voordat – in casu – een overheidsbesluit wordt genomen, ter vermindering van geschillen. Koeman en Pront-van Bommel<sup>2</sup> zien een plaats voor adviescommissies in

<sup>1]</sup> Bundel ter gelegenheid van het Congres van de Jonge Balie 1992, De rechter aan de kant, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.

<sup>2]</sup> In de in de vorige noot aangehaalde bundel.

bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures waarvan de samenstelling – anders dan nu het geval is – wordt bepaald door alle betrokken partijen en niet alleen door de overheid. Zij achten dat passend in de tendens van horizontalisering in het bestuursrecht. Dat zou inderdaad een met de praktijk van de DRB vergelijkbare situatie opleveren. Het is duidelijk dat een systeem dat gericht is op vermindering van geschillen uit het oogpunt van versnelling aantrekkelijk is. Zoals het voorbeeld van de DRB laat zien is de adviescommissie vooral samengesteld uit technische deskundigen en zijn de uitvoeringsvraagstukken dikwijls ook van technische aard. Daaruit valt af te leiden dat een dergelijke adviescommissie in het geval van grote projecten wellicht toch maar van beperkte betekenis kan zijn. Bij grote projecten gaat het immers niet vooral om technische uitvoeringsconflicten maar vaak om de wenselijkheid c.q. toelaatbaarheid van bepaalde ingrijpende ontwikkelingen. Deze belangen tegenstellingen vragen om een politieke afweging, die voor rekening van de overheid komt en waarbij een adviescommissie per definitie slechts een beperkte rol kan spelen.

Toch is het van belang dat waar mogelijk het besluitvormingsrecht is gericht op conflictvermindering in een vroeg stadium. Wanneer die conflicten toch ontstaan moeten er betrekkelijk informele mogelijkheden – ook al in de voorbereidingsfase – zijn om dergelijke conflicten snel op te lossen en escalatie te voorkomen. Zoals hiervoor al is opgemerkt, bestaat daarbij ook behoefte aan een versterkte rol van de rechter die in de voorbereidingsfase snel een verklaring voor recht kan geven. Dat vereist een doordenking van het administratief procesrecht met betrekking tot het aangrijpingspunt voor rechterlijk optreden.

## 6.2 Het Planfeststellungsverfahren

Bij de beoordeling van deze procedure moet ten eerste worden bedacht dat deze van toepassing kan worden verklaard door bepalingen in wat wij gewoonlijk sectorwetten noemen. In paragraaf 38 van het Baugesetzbuch (BauGB) is bepaald dat voor een aantal van dergelijke wetten, die vooral betrekking hebben op grote projecten, de voorschriften met betrekking tot de bouwvergunningverlening niet gelden. Voor de ruimtelijke inpassing van bouwwerken die in het kader van deze sectorregelingen worden opgericht, gelden dan specifieke procedureregels. Anders dan in Nederland gaat men er dus niet van uit dat de ruimtelijke inpassing van sectorprojecten zoals de aanleg van snelwegen, spoorlijnen of afvalverwerkingsinstallaties via de procedures van de ruimtelijke planning verloopt en daarin ook juridisch bindend wordt vastgelegd. Het integratiekader is in dat geval dus niet het ruimtelijk plan. Althans niet in juridische zin; in bestuurlijke zin vindt, voorafgaande aan het Planfeststellungsverfahren, dikwijls wel een ruimtelijke afweging in het zogenaamde Raumordnungsverfahren plaats. Deze leidt evenwel niet tot juridisch bindende beslissingen.

Ten tweede is het zo dat het Planfeststellungsverfahren van paragraaf 72 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (VwvFG) aanvullend geldt ten opzichte van gelijke of afwijkende regelingen in de sectorwetgeving. In de sectorwetgeving kunnen dus eigen regelingen worden opgenomen. Niettemin wordt in een groot aantal sectorwetten de algemene regeling van toepassing verklaard. Daaronder zijn de wetten genoemd in paragraaf 38 BauGB.

De regeling begint met het zogenaamde Anhorungsverfahren. Daarin worden regels gegeven over de manier van publicatie, ter inzage legging, het recht op bezwaar en de hoorverplichting en het daarin begrepen overleg. Daarna volgt het Planfeststellungsbeschluss. Daarin wordt beslist over de bezwaren waarover men het in het evengenoemde overleg niet eens is geworden. Het belangrijkste aspect, dat hier aandacht verdient is paragraaf 75 VwvFG. Daar wordt het rechtsgevolg van dat besluit geregeld. Belangrijk is dat het besluit 'Ersetzungswirkung' (ook wel Konzentrations- of Substitutionswirkung genoemd) heeft. Dat betekent dat dit besluit alle andere benodigde overheidsbeslissingen

vervangt. De wet zegt het zo: '... neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.'

Overigens lijken, gelet op de commentaren daarmee nog niet alle problemen opgelost, omdat in concreto omstrede is tot hoever deze vervangende werking gaat. Wanneer het gaat om meerdere Planfeststellungen geeft paragraaf 78 nog een specifieke regel, waarin wordt bepaald dat slechts één Planfeststellungsverfahren plaatsvindt, wanneer verschillende zelfstandige voornemens waarvoor ieder op zich een apart Planfeststellungsverfahren nodig zou zijn maar die zodanig samenhangen dat daarover slechts 'eine einheitliche Entscheidung' mogelijk is. Belangrijk is ook dat het vaststellingsbesluit het enige aanknopingspunt voor de rechtsbeschermingsprocedure bij de administratieve rechter vormt. De ook bij ons vaak optredende doublures in de rechtsbescherming worden daardoor voorkomen.

Het meest interessante aspect is wel dat het kennelijk mogelijk is de verschillende besluitvormingsprocedures ook met betrekking tot de planning te harmoniseren en zelfs te uniformeren. In hoeverre dat laatste inderdaad gebeurt, hangt natuurlijk af van de mate waarin in de verschillende sectorale wetten van de basisregeling afwijkende voorschriften worden gegeven. Dat is nu niet goed te overzien en vergt nadere studie. Feit is wel dat in een groot aantal sectorale wetten de algemene regeling van het Vwvfg van toepassing wordt verklaard, hoewel daartoe geen verplichting bestaat. Kennelijk ziet men daarin toch voldoende voordeel. Dat zo zijnde lijkt het het overwegen waard of ook in de Awb een dergelijke algemene planprocedure een plaats zou moeten vinden.

Tot slot van dit onderdeel een recente ontwikkeling in de Duitse wetgeving die duidelijk maakt dat uit het oogpunt van versnelling van besluitvorming niet alle heil van het hier beschreven systeem moet worden verwacht. De bijzondere noodzaak van verbetering en uitbreiding van de infrastructuur in de 'neue Bundesländer' heeft geleid tot een wet die kan worden gekarakteriseerd als noodwetgeving.

Deze wet met de Duits compacte naam Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (wet van 16 december 1991 Bundesgesetzblatt deel 1, blz. 2174) stelt het Planfeststellungsverfahren grotendeels buiten werking voor de aanleg van nieuwe autosnelwegen en spoorlijnen in het oosten van Duitsland. In de in de wet genoemde gevallen wordt het Planfeststellungsbeschluss vervangen door een door de Bondsregering te geven Plangenehmigung.

Deze toestemming verschilt principieel van het planbesluit omdat de voor de laatste nodige procedure met de daarin verdisconteerde belangenafwegingsmomenten ontbreken. Bovendien wordt de tegen de Genehmigung openstaande rechtsbescherming beperkt tot één instantie. Het Bundesverwaltungsgericht beslist in eerste en laatste instantie. Deze recente wet is in de literatuur fel bestreden, vooral omdat daarin het uit de Grondwet afgeleide Abwägungsgebot zou zijn veronachtzaamd. Dat spreekt des te meer omdat het hierbovenvermelde voorgeschakelde Raumordnungsverfahren uitdrukkelijk facultatief wordt verklaard en – naar wordt verondersteld – in de praktijk zal worden overgeslagen. Het is dus de vraag of de wet een eventuele toetsing door het Bundesverfassungsgericht zou overleven.

### 6.3 Samenvattende opmerkingen

In het bovenstaande is mede aan de hand van buitenlandse voorbeelden nagegaan op welke manier versnelling van besluitvorming bij grote projecten zou kunnen worden bereikt door meer algemene procedurele voorzieningen. De vertragingproblematiek is geanalyseerd op twee niveaus. Die van het gebrek aan afstemming tussen samenhangende besluitvormingsprocedures

en vervolgens op het niveau van de individuele besluitvormingsprocedures. Geconstateerd is dat de gelaagdheid van besluitvorming door het voorkomen van een complexe bevoegheidsverdeling tussen overheden door algemene procedurele regelingen niet is op te lossen. Wel is te overwegen of niet het Duitse voorbeeld van een algemene planprocedure met een daaraan verbonden concentratie van de besluitvorming kan worden gevolgd. De Awb lijkt daarvoor een geschikte plaats.

Op het niveau van de individuele besluitvormingsprocedure is vooral aandacht gegeven aan de wenselijkheid voorzieningen te treffen, die in de voorbereidingsfase helpen conflicten te vermijden, c.q. escalatie te voorkomen. Geconstateerd is dat het administratieve procesrecht daarop niet is ingericht. Zowel een actievere rol van de rechter als een structurele mogelijkheid van adviescommissies verdient daarbij overweging.

## 7.1 Inleidingen: uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre een wijziging van de juridische regeling omtrent de besluitvorming tot een meer doelmatige inrichting kan bijdragen. Het gaat daarbij met nadruk om de vraag in hoeverre de wetgeving omtrent de besluitvorming wijziging behoeft. Uiteraard betekent een juridisch goede regeling nog niet dat de organisatie van de besluitvorming binnen de overheid goed verloopt, daarvoor zijn andere voorzieningen nodig.

Uit het voorgaande is gebleken dat de sterke gerichtheid van de wetgeving op specifieke besluiten het ontstaan van een goede procedure voor projecten heeft verhinderd. Ieder project moet naar huidig recht uiteen worden gerafeld in een groot aantal besluiten, die dan ieder overeenkomstig de eigen procedure door het voor dat besluit bevoegde bestuursorgaan moet worden genomen, en een eigen rechtsbeschermingstraject doorloopt. Dit leidt tot een veelheid van afzonderlijke besluitvormingstrajecten, waarin steeds slechts een enkel aspect van het project aan de orde komt, waarbij een veelheid van instanties zelfstandig met de beslissing is belast, en waarbij ook de rechtsbescherming iedere afzonderlijke deelbeslissing tot voorwerp heeft<sup>1</sup>.

Het gevolg hiervan is niet alleen dat een onoverzichtelijk kluwen van besluitvormingsprocedures ontstaat, maar ook dat de eenheid van visie op het project geen gestalte kan krijgen. De beoordeling van het project als geheel is iets anders dan de optelsom van de beoordeling van deelbesluiten. Bovendien leidt de zelfstandige beoordeling van besluiten over onderdelen tot verstarring in de besluitvorming. Indien bijvoorbeeld tijdens de (rechtsbeschermings)procedure blijkt dat een bepaald besluit wijziging behoeft, kan dit nopen tot aanpassing van een reeks andere besluiten over het project. Dit kan echter niet gelijktijdig gebeuren, omdat ieder besluit zijn eigen procedure volgt. Indien dus wijziging van een besluit noopt tot aanpassing van andere besluiten, zal dit ertoe kunnen leiden dat de besluitvormingsprocedure ten aanzien van die andere besluiten opnieuw moet worden doorlopen. Het tijdverlies dat hieruit ontstaat, kan een rem zijn op op zichzelf gewenste wijzigingen in een besluit door te voeren.

De essentie van hetgeen op het terrein van de wetgeving moet gebeuren, is daarom het voorzien in mogelijkheden om een project als een eenheid te beschouwen, en de voor het project nodige besluiten op een samenhangende wijze tot stand te brengen. De besluitvorming hoeft dan niet meer te bestaan uit een optelsom – vaak ook in termen van benodigde tijd – van de procedures over de afzonderlijke besluiten, maar kan een meer samenhangend karakter krijgen.

Uitgangspunt is daarbij dat de bestaande wetgeving de overheid als geheel in beginsel voldoende bevoegdheden toekent om grote projecten tot stand te brengen. Het gaat dan wel om de bevoegdheden die alle overheidsorganen tezamen bezitten. Kernpunt van een regeling is dan ook niet dat aan bestuursorganen nieuwe bevoegdheden toegekend moeten worden, maar dat de reeds bestaande bevoegdheden op een samenhangende wijze gebruikt kunnen worden. Dat vergt:

- *eenheid in besluitvormingsprocedures*: in plaats van het volgen van afzonderlijke procedures voor ieder (deel)besluit moeten in een gemeenschappelijke procedure verschillende besluiten tot stand kunnen komen;

<sup>1]</sup> Inmiddels is in enkele wetten, zoals de Wet milieubeheer, wel een aantal bepalingen in verband met deze problematiek opgenomen.

- *eenheid en doelmatigheid in rechtsbescherming*: ook ten aanzien van de rechtsbescherming moet niet tegen ieder besluit afzonderlijk beroep mogelijk zijn, maar moet in één en dezelfde procedure over de verschillende besluiten tegelijkertijd worden geoordeeld; herhaling van procedures over in wezen dezelfde geschilpunten moet worden vermeden;
- *eenheid tussen bestuursorganen*: het feit dat de bevoegdheden veelal bij verschillende bestuursorganen berusten kan de grootste belemmering vormen om tot een eenheid in visie te komen. Voorzieningen zijn daarom nodig om te zorgen dat – indien een project dat vereist – die eenheid kan worden bereikt.

### 7.1.1 Algemene oplossingen voor projecten

Het is bij het wettelijk regelen van deze problematiek van groot belang een benadering te kiezen die niet dezelfde gebreken vertoont als de huidige wetgeving: een concentratie op een bepaald besluit. Zou men op soortgelijke wijze wetgeving ontwerpen die zich specifiek richt op een bepaald type (groot) project, dan rijst hetzelfde gevaar: men treft een regeling die voor een bepaald project geschikt is, maar moet dan ervaren dat ieder project weer anders is. Zou men immers pogen een meer specifieke wetgeving te ontwerpen, dan zal het nodig zijn daarin te omschrijven wat als een (groot) project wordt beschouwd. Aangezien niet alles daaronder begrepen kan zijn, zullen er altijd projecten zijn die niet onder de omschrijving vallen, en waarvoor dus geen oplossing wordt geboden. Ook zou een dergelijke benadering met zich mee kunnen brengen dat men in een concreet geval gebruik maakt van de regeling voor grote projecten, maar dat men voor het specifieke project toch ook nog een aantal besluiten moet nemen, die buiten de reikwijdte van de wettelijke regeling vallen. Voor een deel blijft men dan met de oude problemen geconfronteerd, en heeft de wettelijke regeling maar een zeer beperkte oplossing geboden. Bedacht moet worden dat ieder project zijn eigen kenmerken heeft. Hoewel grote projecten welhaast steeds besluiten op het terrein van de ruimtelijke ordening en van het milieu vereisen, kan daarnaast een onoverzienbaar aantal andere besluiten op vele terreinen aan de orde komen. Te denken valt aan subsidies op vele terreinen, aan besluiten in de sector van de werkgelegenheid, welzijn of sociale zekerheid, en aan besluiten van de kant van de fiscus.

De enige oplossing die deze nadelen niet kent, is tevens de meest fundamentele: men treft een regeling die in beginsel voor ieder project de mogelijkheid van een samenhangende besluitvorming mogelijk maakt. Men zou dan als – juridisch – kenmerk van een project kunnen zien dat het gaat om een maatschappelijke activiteit waarvoor meer dan één besluit van de overheid vereist is.

Het voordeel van deze benadering is dat zij een belangrijk probleem in algemene zin aanpakt. Want weliswaar blijken de nadelen van het huidige, versplinterde, besluitvormingssysteem het duidelijkste naarmate de projecten meer gecompliceerd worden, ook voor eenvoudiger projecten is het maatschappelijk ondoelmatig indien de besluitvorming slecht is geregeld. Tegelijkertijd kan op deze wijze de grondslag worden gelegd voor een regeling voor grote projecten. Wellicht zal voor grote projecten op een aantal punten een bijzondere voorziening nodig zijn, maar deze zou voort moeten bouwen op een algemene regeling. Een specifieke voorziening voor grote projecten met een afwijkende besluitvorming leidt onherroepelijk tot complicaties in al die gevallen, die niet nauwkeurig zijn voorzien. En grote projecten kenmerken zich vaak door het feit dat zij tevoren slecht in al hun aspecten kunnen worden voorzien.

### 7.1.2 Aansluiten bij bestaande wetgeving: plaatsing in de Awb

De regeling met betrekking tot projecten moet zoveel mogelijk aansluiten bij de regeling van de besluitvorming in andere gevallen. Zoals gezegd, is de kern van de problematiek niet dat de overheid als geheel over onvoldoende bevoegdheden zou beschikken, maar dat samenhangende besluitvorming onvoldoende is

geregeld. De wetgeving moet dus voorzien in procedurele en inhoudelijke samenhang in de uitoefening van reeds aanwezige bevoegdheden.

Naarmate de regels over projecten sterker afwijken van hetgeen in andere gevallen geldt, zal het bovendien moeilijker zijn hen toe te passen, en zullen meer fricties ontstaan met andere besluitvormingsprocessen. Juist omdat het gaat om een coördinatieproblematiek moet worden voorkomen dat door nieuwe constructies de moeilijkheden eerder worden vergroot dan verkleind.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt reeds een algemene regeling van de besluitvorming door bestuursorganen, en regelt ook de rechtsbescherming tegen besluiten. Omdat zij echter een regeling per afzonderlijk besluit geeft, bevat zij nog geen voorzieningen om samenhang te brengen ingeval meer dan een besluit nodig is. Wel kan de uniformiteit die de Awb brengt in de besluitvormingsprocedures een goede basis zijn voor het treffen van dergelijke voorzieningen. De Awb heeft voorts het voordeel dat een regeling daarin een algemeen karakter heeft. Zij kan daardoor betrekking hebben op alle besluiten in alle sectoren van overheidsoptreden. Een bijzondere wet of een sectorwet zal zich vanzelfsprekend moeten beperken tot een specifiek soort projecten.

In een vorig hoofdstuk is uiteengezet dat in het Duitse *Verwaltungsverfahrensgesetz*, een wet die in een aantal opzichten met de Algemene wet bestuursrecht te vergelijken is, ook een dergelijke algemene regeling is opgenomen.

### **7.1.3 Rechtsbescherming: niet minder, wel doelmatiger**

Het is moeilijk verdedigbaar voor grote projecten, die derhalve ingrijpend voor de burger kunnen zijn, tekort te doen aan vormen van rechtsbescherming die voor minder ingrijpende beslissingen in het rechtssysteem algemeen aanvaard zijn. Dergelijke oplossingen zouden tot veel fricties leiden. Bovendien verlokken zij niet alleen belanghebbenden, maar ook rechtscolleges om wegen te zoeken om de vermeende tekorten te compenseren. Aanknopingspunten zijn in dergelijke situaties gemakkelijk te vinden, ook in het internationale recht; daardoor is steeds een reëel risico aanwezig dat de gevonden oplossing uiteindelijk sneuvelt, zelfs indien zij in de wet is vastgelegd.

Om deze reden verdient het verre de voorkeur de rechtsbescherming doelmatiger in te richten. Doordat in het huidige stelsel van rechtsbescherming nooit een project, maar een besluit voorwerp van beroep is, treedt veel verlies aan doelmatigheid op en kunnen soms beroepen bij verschillende rechters over onderdelen van hetzelfde project worden gevoerd. Kernpunt van de oplossing moet hier zijn het samenvoegen en stroomlijnen van de rechtsbescherming, zodanig dat niet over in wezen dezelfde problematiek verschillende procedures kunnen worden gevoerd. Eén procedure tegen in samenhang genomen besluiten moet in de plaats kunnen komen van afzonderlijke procedures tegen ieder (deel)besluit. Het valt voorts op dat voor het bestuurlijke traject in het algemeen termijnen zijn vastgesteld binnen welke een besluit moet worden genomen. Voor de beslissing door de rechter plegen deze termijnen te ontbreken. Het zou voor een planmatige uitvoering van veel projecten een groot voordeel zijn indien de termijnen voor rechterlijke uitspraken enigszins voorspelbaar zijn.

### **7.1.4 Effectieve geschilbeslechting tussen overheden**

In veel gevallen zijn verschillende overheidsorganen bij een project betrokken. De meer algemene besluiten worden soms door de ene overheid genomen, terwijl de uitvoering bij een ander bestuursorgaan berust. Bij een project van enige omvang zijn welhaast steeds alle bestuurslagen, met vaak vele organen, vertegenwoordigd. Meningsverschillen tussen bestuursorganen kunnen een belangrijke oorzaak zijn van het ontbreken van samenhang en van vertraging.

Het ligt daarbij niet altijd voor de hand dat de hogere overheid machtsmiddelen gebruikt om de lagere overheid tot medewerking te verplichten. Maar er zijn situaties waarin een op elkaar afgestemd handelen noodzakelijk is om immobiliteit te voorkomen.

Onder omstandigheden zou daarom, indien op voldoende wijze tot de noodzaak van een bepaald project is besloten, de mogelijkheid moeten bestaan geschillen van inzicht tussen overheden op een effectieve wijze op te lossen. Het gaat daarbij vooral om de noodzaak een gezamenlijk optreden van bestuursorganen te bevorderen, en niet om de belangen van derden. In dit opzicht zou kunnen worden gedacht aan een mogelijkheid van preventieve geschillenreductie, zoals in het hiervoor besproken Amerikaanse voorbeeld van de Dispute Review Board, of zou in specifieke gevallen voorzien kunnen worden in gezamenlijke besluitvorming die bij blijvend verschil van inzicht wordt opgelost onder verantwoordelijkheid van het hoogste betrokken bestuursorgaan, zoals in de Duitse regeling in het *Verwaltungsverfahrensgesetz* is gedaan.

### **7.1.5 Differentiatie in oplossingen: de gereedschapskist**

Projecten verschillen onderling in karakter en daardoor ook in de mate waarin samenhangende besluitvorming gewenst is. Het is dan ook niet juist voor ieder project steeds dezelfde oplossing aan te bieden, maar een regeling te treffen die voor ieder project die mate van samenhang kan realiseren, die een goede uitvoering van het project vereist. Dit kan bereikt worden door instrumenten voor een samenhang in de besluitvorming in de wet vast te leggen, zonder voor te schrijven dat zij steeds gebruikt moeten worden. Dit betekent dat bij ieder project afzonderlijk beoordeeld kan worden, welke mate van samenhang gewenst wordt en welke instrumenten voor coördinatie men daarom wil hanteren. Zo zou men de projectbesluitvorming tot een aantal besluiten van een project kunnen beperken, of alleen de besluiten van enkele van de betrokken bestuursorganen kunnen coördineren. Men zou derhalve de instrumenten moeten kunnen kiezen die bij een specifiek project het beste passen. Deze benadering vergt een grote flexibiliteit in de regeling.

### **7.1.6 Fasering van de besluitvorming**

De besluitvorming bij projecten zal in een aantal stadia plaatsvinden. Voor de wettelijke regeling kan worden volstaan met het onderscheiden van drie stadia. Het eerste stadium is dat van het projectbesluit. Er moet een beslissing worden genomen om een project ter hand te nemen. Wenst men een Betuwelijn of niet? Het gaat in dit stadium vooral om de vraag of de overheid een zodanige prioriteit aan het project geeft dat zij bereid is daarin veel te investeren, met name ook in de vorm van politieke en bestuurlijke aandacht. Een nauwkeurig beeld van alle consequenties, en daarom ook van alle voor- en nadelen zal nog niet bestaan. Tijdens de verdere voorbereiding van het project zal daarover meer duidelijkheid worden bereikt; het is dan ook niet uitgesloten dat die informatie tot gewijzigde inzichten, en dus ook tot een gewijzigd project of zelfs tot het niet doorgaan ervan leidt. Indien het project voortgang vindt, behoort vervolgens een besluit te worden genomen waarin de hoofdlijnen van het project bindend worden vastgelegd, het beginselbesluit. In deze beslissing wordt bepaald dat het project op een bepaalde wijze zal worden uitgevoerd, en worden de kernpunten van het project aangegeven. Het is als het ware het algemene besluit, dat nog verdere uitwerking in specifieke besluiten moet vinden. Tenslotte moeten er uitvoeringsbesluiten worden genomen. Het gaat hier om het verlenen van vergunningen, het geven van vrijstellingen en wellicht het toekennen van subsidies, en dergelijke.

Bij deze fasering van de besluitvorming zullen vooral in de twee laatste stadia besluiten worden genomen, die overeenkomen met besluiten die in de bestaande wetgeving zijn geregeld. Het beginselbesluit kan inhouden dat



plannen worden gewijzigd of dat regelgeving wordt aangepast. In het stadium van de uitvoeringsbesluiten gaat het wellicht om het aanpassen van plannen op een kleinschaliger niveau en om het nemen van vele beschikkingen als bouw- en milieuvergunningen. In het licht van hetgeen in de inleiding bij dit hoofdstuk is gezegd is het van groot belang dat het beginselbesluit en de uitvoeringsbesluiten – mede – beschouwd kunnen worden als de besluiten die op grond van de bestaande wetgeving nodig zijn om het project tot stand te brengen. Indien het beginselbesluit derhalve noopt tot het aanpassen van bestaande plannen met een bindend karakter, dan moet die beslissing tevens de aanpassing van het plan tot stand kunnen brengen. Op dezelfde wijze zal een uitvoeringsbesluit kunnen bestaan uit het nemen van een aantal verschillende beschikkingen. Beginselbesluit en uitvoeringsbesluit zullen daarom juridisch – mede – het karakter van een bundel besluiten kunnen of moeten hebben. Het voordeel van deze benadering is dat er geen problemen ontstaan over de verhouding van de besluiten tot reeds bestaande en daarmee in strijd zijnde andere besluiten. De besluitvorming in het kader van het project lost dit op doordat de beslissingen in dat kader mede, en wellicht in hoofdzaak, de strekking hebben al die besluiten te wijzigen en al die nieuwe besluiten – zoals vergunningen – te nemen die nodig zijn voor de realisering van het project. Daarmee wordt het wezenlijke in de regeling van de besluitvorming over projecten niet dat er nog weer een nieuw soort bevoegdheid tot besluitvorming wordt geïntroduceerd, maar dat binnen het project een gebundelde uitoefening van bestaande bevoegdheden tot stand wordt gebracht.

## 7.2 Fase van het projectbesluit

In deze fase gaat het primair om de politieke besluitvorming. De vraag of het project uitgevoerd moet worden, behoort beslist te worden aan de hand van vele gezichtspunten. Welke gegevens daarvoor nodig zijn – milieu-effectrapportage, inspraak, variantenberekening – is niet op voorhand te zeggen: het ene project is geheel anders dan het andere.

Bij het projectbesluit is hier gedacht aan een besluit dat nodig is om verdere, gecoördineerde besluitvorming mogelijk te maken, zoals bij de aanleg van een spoorlijn. Niet voor ieder 'groot project' zal het nodig zijn een dergelijk besluit te nemen: soms zal het mogelijk zijn direct met de fase van het beginselbesluit te beginnen. Rekening houdend met de eerder opgestelde uitgangspunten is over de vormgeving van de besluitvorming in deze fase het volgende te zeggen.

### *Keuze tussen bindende en niet-bindende besluitvorming*

In de gedachte dat het van belang is over verschillende instrumenten voor besluitvorming te beschikken, kan men zowel voor een bindend als voor een niet-bindend besluit kiezen. In de meeste gevallen verdient het de voorkeur een naar inhoud niet-bindend besluit te kiezen: dit wordt hieronder nader toegelicht. Indien daarentegen voor een bindend (project)besluit wordt gekozen, dient daarvoor op nationaal niveau niet een specifiek besluit te worden gekozen of ontwikkeld, doch dient dit te geschieden in de vorm van een formele wet.

### *Niet-bindend besluit*

Er bestaat een aantal redenen waarom het niet zinvol is een procedure voor besluitvorming te ontwikkelen, die leidt tot een naar inhoud bindend besluit voor de volgende fases.

Indien men een bindend besluit wenst, betekent dit dat de noodzaak ontstaat tot een zekere juridificering. Het voor een volgende fase vastleggen van een aantal kernpunten vereist dat zeker wordt gesteld dat de voor die beslissingen relevante informatie voorhanden is, en ook wordt ingebracht in een procedure waarin alle belanghebbenden hun zienswijzen naar voren kunnen brengen. Het bindend vastleggen betekent bovendien, dat een rechtsbeschermingsprocedure niet kan ontbreken: zoals eerder gesteld is het uitsluiten van beroep tegen beslissingen die bindend zijn, ook al hebben zij een algemeen karakter,

niet realistisch. Een en ander zou derhalve met zich meebrengen dat de besluitvormingsprocedure goed gestructureerd zou moeten zijn en – inclusief de rechtsbescherming – de nodige tijd zou vergen.

Het is echter sterk de vraag of een dergelijke procedure voldoende zin heeft. Een aantal argumenten pleit daartegen. In de eerste plaats schept een bindend projectbesluit schijnzekerheid, en werkt eerder verstarrend dan richtinggevend. Het karakter van een projectbesluit brengt immers met zich mee dat nog niet nauwkeurig kan worden aangegeven hoe het project zal worden uitgevoerd: dat dient bij de uitwerking te worden bepaald. Dit betekent dat onzekerheid over de nauwkeurige situering, over de kosten of over de te gebruiken technieken nog nader onderzoek moet plaatsvinden. Het is welhaast onvermijdelijk dat de in volgende fases beschikbaar komende informatie een beter zicht geeft op het gehele project. Zou men in het projectbesluit toch al bindende afspraken voor de volgende fases hebben gedaan, dan zal de kans dat die op grond van de nadere informatie herzien moeten worden toenemen naar de mate van gedetailleerdheid van het besluit. Een redelijk gedetailleerd projectbesluit zal dan snel verstarrend werken: ook de overheid is daaraan gebonden, met als gevolg dat iedere wijziging weer tot dezelfde tijdrovende procedure, inclusief rechtsbescherming, zal leiden. Zou men daarentegen het besluit met het oog daarop een heel globaal karakter geven, dan is de vraag wat men aan het bindend karakter daarvan in de praktijk heeft.

Dat brengt ons op het tweede bezwaar. Het voordeel van een voor de volgende fases bindend besluit moet wel zijn dat de ruimte voor meningsverschillen in de toekomst beperkt wordt. Het is echter nauwelijks te verwachten dat een dergelijk effect zal optreden. Degenen die bezwaar tegen het project hebben zullen naar alle waarschijnlijkheid tegen uitwerkingsbesluiten in beroep komen. Zoals elders gezegd, is dit beroepsrecht tegen besluit op het niveau van beschikkingen of bestemmingsplan niet te vermijden. Hoewel het projectbesluit wel op globale wijze kan vastleggen hoe de uitvoering moet geschieden, zal bij de uitwerking toch welhaast altijd voor verschillende oplossingen gekozen kunnen worden. Derhalve is niet te verwachten dat in de uitvoeringsfase minder behoefte aan rechtsbescherming zal zijn indien het projectbesluit dwingende onderdelen bevat. Men zou nog kunnen denken dat het een voordeel is dat althans het globale besluit niet meer ter discussie wordt gesteld, zodat het project als geheel geen gevaar loopt. Maar dat is schijn: uitvoeringsbesluiten kunnen zo essentieel zijn voor de gehele uitvoering – bijvoorbeeld in verband met de kosten – dat bij vernietiging het project toch in gevaar kan komen. Bovendien kunnen voor bepaalde belanghebbenden – waaronder organisaties die een algemeen aspect behartigen – de uitwerkingsbesluiten zo essentieel zijn voor de beoordeling van het project als geheel, dat nauwelijks te verwachten is dat bij de procedure tegen de uitvoering die bezwaren effectief geweerd kunnen worden.

Meer algemeen gezegd past een strakke juridische binding van het projectbesluit niet bij het karakter ervan. Omdat nog onvoldoende informatie over de uitwerking is, moet in de volgende fase nadere detaillering op basis van aanvullende gegevens geschieden. Daarbij is een proces van terugkoppeling van meer gedetailleerde gegevens naar het algemene besluit noodzakelijk. Men kan dan spreken van uitwerking of detaillering, maar in de praktijk zal geen scherpe grens tussen uitwerking en bijstelling getrokken kunnen worden. Noch voor de overheidsorganen, noch voor de belanghebbenden is het dan goed een bindend karakter te geven aan besluiten waarvan de gevolgen nog niet volledig zijn te overzien. Het werkt verstarring in de hand en lokt uit tot procedures die wellicht overbodig zijn. In ieder geval zijn processen in een later stadium niet te vermijden.

Wij menen derhalve dat projectbesluiten niet een naar inhoud bindende beslissing moeten inhouden. Het karakter daarvan moet dan ook veeleer procesmatig zijn: het procedurebesluit om de besluitvorming over het project op een bepaalde wijze in te richten.

De consequenties daarvan zijn de volgende:

- *op het punt van de rechtsbescherming*: er wordt geen rechtsgang gegeven tegen het besluit, dit in overeenstemming met de gedachte dat eventuele bezwaren tegen procedurebeslissingen tegelijk met het beroep tegen een inhoudelijk besluit naar voren gebracht moeten worden. Hierbij past de kanttekening dat het besluit eventueel verplichtingen tot medewerking aan andere bestuursorganen kan opleggen: zie hieronder. Naarmate deze verplichtingen verder gaan, zou een beroepsrecht voor die bestuursorganen denkbaar zijn. Anderzijds moet bedacht worden dat medewerking aan meer oriënterende besluitvorming wellicht steeds van bestuursorganen verwacht mag worden;
- *op het punt van de voorbereiding*: men zou kunnen afzien van het aangeven van een besluitvormingsprocedure, omdat moeilijk is aan te geven welke kennis precies nodig is om het projectbesluit te kunnen nemen. Denkbaar is overigens dat gebruik wordt gemaakt van een bestaande besluitvormingsprocedure, zoals afdeling 3.4 of afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht; ook valt de rechtsfiguur van de algemene maatregel van bestuur te overwegen;
- *op het punt van de bevoegdheid*: het ligt in de rede de bevoegdheid tot het nemen van het besluit op nationaal niveau te leggen; daarnaast zou eveneens behoefte kunnen bestaan op provinciaal niveau het projectbesluit te nemen. De gevallen waarin het besluit kan worden genomen hetzij in een wettelijke regeling in meer algemene zin worden omschreven, hetzij bij de wet verplicht worden gesteld voor bepaalde projecten;
- *de inhoud van het projectbesluit* zou zijn het initiëren van de projectprocedure met de consequenties als hieronder aangegeven. In feite kan men het projectbesluit in deze opzet dan ook zien als een uitvoerig voorbereid besluit om met de procedure voor een beginselbeslissing te beginnen.

De consequenties van het projectbesluit blijven in deze opzet tot de overheid zelf beperkt. Zij zal een bepaalde organisatiestructuur voor de verdere besluitvorming kunnen opzetten, die slechts ten dele een wettelijke regeling vergt. Wel zal de wettelijke regeling moeten voorzien in de wijze waarop en de gevallen waarin de medewerking van andere bestuursorganen kan worden verkregen. Bij het vervolgens te nemen beginselbesluit zullen immers de bevoegdheden van verschillende overheden betrokken zijn. Blijken verschillen van inzicht tussen hen te bestaan, dan zal in een aantal gevallen – dit moet uiteraard in de wet geregeld worden – medewerking aan de voorbereiding van dat beginselbesluit verzekerd kunnen worden. De mechanismen voor conflictoplossing die daarbij nodig zijn, zullen slechts gehanteerd kunnen worden nadat het projectbesluit tot stand is gebracht (dan wel op vrijwillige basis).

#### *Bindend besluit*

Het laat zich denken dat er onder omstandigheden behoefte bestaat om een projectbesluit te nemen dat ook naar inhoud bindende elementen bevat voor het vervolg van de besluitvorming, ondanks de hiervoor geschetste problemen. Wanneer men daarmee zou willen bereiken dat een aantal punten duidelijk vastligt, en men tevens wenst dat in latere fases geen onzekerheid meer over die binding kan ontstaan, lijkt het de voorkeur te verdienen daartoe een wet in formele zin te kiezen. Voorbeelden van dergelijke wetten zijn bekend – Deltawet – terwijl deze vorm geen enkel misverstand over de rechtsgevolgen doet ontstaan. Iedere andere vorm vergt in de eerste plaats een specifieke, zware procedure, en heeft voorts het nadeel dat onzekerheid blijft bestaan over de precieze rechtsgevolgen, ook over de verhouding met bestaande regelgeving en plannen. Bovendien zouden rechtsbeschermingsprocedures nodig zijn, zonder dat met zekerheid kan worden voorkomen dat het besluit in een later stadium door beroepsgerechtigden die niet eerder behoeften te procederen, alsnog met succes wordt bestreden.

### 7.3 Fase van het beginselbesluit

Deze fase wordt ingeluid met het besluit de procedure van het beginselbesluit te gaan volgen. In deze procedure vergen de volgende punten de aandacht:

- het parallel laten verlopen van de besluitvorming over de verschillende beslissingen die moeten worden genomen;
- de coördinatie van de rechtsbescherming;
- het coördineren van de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen die besluiten moeten nemen.

De gedachte van een flexibel instrumentarium (gereedschapkast) brengt met zich mee, dat niet op voorhand vastgesteld kan worden welke besluiten precies in de procedure meegenomen moeten worden. Als uitgangspunt kan daarom dienen dat in deze procedure ieder besluit, waarvan de besluitvormers het gewenst vinden dat het bij de procedure wordt betrokken, tot stand kan worden gebracht. Veelal zullen in de eerste plaats besluiten op een meer algemeen niveau aan de orde zijn, maar er bestaat geen bezwaar tegen een combinatie van een meer algemeen besluit en de daarop gebaseerde uitvoeringsbeschikking tegelijk in procedure te brengen. Dus bijvoorbeeld zowel de wijziging van het bestemmingsplan als de bouwvergunning. Per project zal daarom een keuze gemaakt moeten worden met betrekking tot de gezamenlijk in procedure te brengen besluiten.

a. *Coördinatie van besluitvorming bij verschillende besluiten*

Indien voor een project meer dan één besluit moet worden afgegeven – hetgeen voor een project van enige omvang welhaast steeds het geval is – zal een op elkaar afgestemde besluitvorming essentieel zijn voor een doelmatige inrichting van de procedure en voor een samenhangende visie op het project.

De regeling moet ertoe strekken te garanderen dat de verschillende besluiten die voor het project nodig zijn, volgens dezelfde procedure, en dus ook gelijktijdig, kunnen worden genomen. Het inbrengen en beoordelen van standpunten en bezwaren zou dan in een keer kunnen geschieden, terwijl repercussies van wijzigingen van een besluit op de andere direct kunnen worden meegewogen. Gecoördineerde besluitvorming wordt door de Algemene wet bestuursrecht ten dele mogelijk gemaakt, doordat uniforme regels over de voorbereiding zijn vastgesteld. Deze voorzien echter in drie verschillende voorbereidingsprocedures, afhankelijk van de ingewikkeldheid van een besluit. Bovendien worden soms in bijzondere wetten uitzonderingen opgenomen. Daarom zou het goed zijn indien steeds ingeval meer besluiten voor hetzelfde project nodig zijn, de bevoegdheid zou bestaan alle besluiten volgens dezelfde procedure tot stand te brengen.

Dit instrument is betrekkelijk eenvoudig in de Awb op te nemen, door daarin te bepalen dat bij de noodzaak verschillende besluiten voor een project te nemen, de zwaarste procedure die voor een van de besluiten is voorgeschreven, tegelijkertijd ook voor de andere besluiten mag worden gevolgd.

b. *Coördinatie van de rechtsbescherming*

Het probleem van de slechte afstemming speelt ook bij de rechtsbescherming. Doordat zowel intern-bestuurlijke procedures van bezwaar en administratief beroep als de procedures voor de rechter per besluit uiteen lopen, is een gezamenlijke behandeling veelal niet mogelijk. Het voorschrijven van dezelfde procedure voor alle besluiten zou een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen. Het model van de Awb gaat, zoals eerder gezegd, uit van de volgorde bezwaar/beroep op de rechtbank/hoger beroep. Uitzonderingen worden echter in al die fases gemaakt. Evenals dat bij de voorbereiding binnen het bestuur zou moeten gebeuren, zou ook hier een uniforme procedure voor bedenkingen/bezwaar en beroep van samenhangende besluiten moeten worden voorgeschreven. Naarmate het aantal uitzonderingen op het Awb-model kleiner is, kan dit eenvoudiger gerealiseerd worden. In het nieuwe bestuursprocesrecht is reeds een beperkte voorziening opgenomen om een gezamenlijke behandeling van ver-

wante zaken mogelijk te maken (art. 8:13 en 8:14 Awb). Het is uiteraard niet goed mogelijk het bestuur de bevoegdheid te geven de vorm van rechtsbescherming tegen zijn besluiten te bepalen. Wel is het mogelijk te bepalen dat de rechtsbescherming die volgt indien het bestuur voor een gecombineerde behandeling van besluiten heeft gekozen, volgens een bepaald model geschiedt. Als gevolg daarvan worden alle besluiten gezamenlijk, en door dezelfde rechter beoordeeld. Het zorgen voor deze beide vormen van coördinatie zou in de Awb in meer algemene zin kunnen gebeuren, dus zo dat bij ieder project waarvoor verschillende besluiten nodig zijn, dit resultaat wordt bereikt. Dit geeft mogelijkheden voor verbetering van de besluitvorming, ook indien niet sprake is van een 'groot project'.

c. *Coördinatie van besluitvorming door verschillende bestuursorganen*

Het moeilijkst te regelen probleem betreft de coördinatie van de besluitvorming door verschillende bestuursorganen. Indien de voor een project nodige besluiten niet tot de bevoegdheid van één bestuursorgaan behoren, vergt de afstemming bijzondere aandacht. Dit is een belangrijke aanleiding om de problematiek van de projecten aan de orde te stellen.

In wezen is dit de enige reden om te komen tot een procedure voor projectbesluiten. Het beste uitgangspunt lijkt te zijn uit te gaan van de gedachte dat de projectprocedure wordt gevoerd onder verantwoordelijkheid van het 'hoogste' betrokken bestuursorgaan, maar dat de andere bestuursorganen verplicht zijn procedureel aan de voortgang mee te werken. De wijze waarop dit vorm zou moeten krijgen zou in de wet – de Awb zou de aangewezen plaats zijn om de procedure te regelen – uitgewerkt moeten worden. Men kan denken aan een projectgroep, waarvan vertegenwoordigers van alle bestuursorganen deel uitmaken.

Er kunnen zich daarbij twee geheel verschillende situaties voordoen:

- a. de betrokken bestuursorganen willen in beginsel samenwerken, of
- b. er bestaan duidelijke meningsverschillen tussen de bestuursorganen.

ad a. *bestuursorganen willen samenwerken*

In dit geval kan worden uitgegaan van de bereidheid om voor zover nodig de verschillende te nemen besluiten in de projectprocedure in te brengen. De projectprocedure zou dan zodanig geregeld moeten worden, dat aan het eind van de besluitvormingsprocedure die besluiten ook gezamenlijk tot stand komen, en de rechtsbescherming ook op dezelfde wijze verloopt. Nadere uitwerking is nodig; in ieder geval zou niet volstaan moeten worden met de afspraak dat ieder bestuursorgaan zelf de nodige besluiten zal nemen, omdat dan de eerder geschetste problemen op het punt van procedure en rechtsbescherming bij verschillende besluiten zouden blijven bestaan. Er moet in beginsel één besluit komen, dat ook in zijn geheel voorwerp van rechtsbescherming moet zijn. Een vergelijking met het Planfeststellungsverfahren zal nuttig zijn. Ook indien bestuursorganen in principe willen samenwerken, kunnen bij de uitwerking allerlei problemen ontstaan. Het verdient daarom overweging te voorzien in een eenvoudige mogelijkheid tot geschillenbeslechting tussen die overheden. Hetgeen eerder gezegd is over vormen van geschillenbeslechting in de Verenigde Staten kan wellicht een aanknopingspunt bieden.

ad b. *bestuursorganen met tegenstrijdige inzichten*

Hierboven is het uitgangspunt gekozen dat het inleiden van de projectprocedure niet meer dan procedurele betekenis heeft. Dat impliceert dat van bestuursorganen wel verlangd kan worden dat zij procedureel meewerken, maar niet dat zij instemmen met besluiten die zij onjuist achten. Zou men ook een dergelijke medewerking verlangen, dan zou een vorm van beroep voordat met de procedure wordt begonnen mogelijk moeten zijn, hetgeen hierboven niet wenselijk werd geacht.

Een en ander betekent dat het afdwingen van inhoudelijke medewerking van bestuursorganen niet in het algemeen mogelijk zal zijn, maar steeds moet

berusten op specifieke wettelijke voorzieningen op dat punt. Voor zover deze voorzieningen bestaan – men denke aan bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen, het in de plaats stellen van een besluit van een hoger orgaan voor dat van een lager lichaam, eventueel na een 'uitnodiging' – zouden zij ook binnen de projectprocedure gebruikt moeten kunnen worden. Het verdient daarbij overweging deze bevoegdheden – die nu in de wetgeving op uiteenlopende wijze zijn geregeld – op een zodanige manier procedureel te uniformeren of in te bedden, dat een gecoördineerde besluitvorming mogelijk blijft. Dat vergt in ieder geval, dat al deze bevoegdheden van een hoger orgaan ten opzichte van een lager orgaan op dezelfde wijze kunnen worden uitgeoefend. Een beroepsrecht van het lagere orgaan zou wellicht het beste de vorm kunnen hebben van een beroep tegen het eindbesluit in de projectprocedure, te behandelen tegelijk met andere beroepen.

#### 7.4 Fase van de uitvoeringsbesluiten

Bij het beginselbesluit zullen de belangrijkste besluiten van het project tot stand zijn gebracht. Daarna zullen echter nog talrijke uitvoeringsbesluiten genomen moeten worden.

In wezen geldt voor die uitvoeringsbesluiten hetzelfde als voor het beginselbesluit is gezegd. Essentieel is ook hier dat een procedure voor samenhangende besluitvorming mogelijk wordt gemaakt, en dat ook voor de rechtsbescherming en voor het oplossen van conflicten tussen overheden dezelfde soort mechanismen bestaan als voor het beginselbesluit.

De gedachte van de flexibele besluitvorming (gereedschapkast) brengt met zich mee dat de wet de vrijheid moet laten om steeds die besluiten tot een samenhangend besluit samen te voegen, waarvan dat in een bepaald stadium gewenst wordt. Dit betekent in beginsel dat de meer algemene besluiten in het beginselbesluit worden neergelegd, en dat de uitvoeringsbesluiten later worden genomen. Maar indien het nodig is op een enkel punt al direct tot vergaande detaillering te komen, zou het mogelijk zijn een besluit, dat anders eerst in de volgende fase zou zijn genomen, bij het beginselbesluit mee te nemen. Ook zou de beslissing op een belangrijk punt, wanneer daarover in de projectfase nog geen duidelijkheid bestaat en uitstel nog mogelijk is, in de besluitvorming in de volgende fase opgenomen kunnen worden.

Meer in het algemeen moet de wet een grote vrijheid laten tot samenvoeging van besluitvorming overeenkomstig hetgeen in een bepaald project nodig blijkt. Bij een uniforme procedure is het dan ook geen bezwaar indien niet een splitsing in twee besluiten – beginselbesluit en uitvoeringsbesluiten – plaatsvindt, maar indien men drie series van besluiten neemt, dan wel bij een klein project alle besluiten ineen voegt.

# Bijlage

## Over de inwisselbaarheid van inspraak en rechtsbescherming

Mr. R.L. Vucsán

### I. Inleiding

De uitdrukking 'een slagvaardig bestuur' is in de afgelopen jaren een onaanastbaar adagium geworden. De slagvaardigheid van het bestuur vindt echter nog steeds zijn begrenzing in de beginselen van de democratische rechtsstaat. Deze beginselen brengen met zich mee dat de voorbereiding van besluiten met de nodige waarborgen moet zijn omgeven en dat besluiten kunnen worden aangevochten bij een onafhankelijke rechter. In het recht dat betrekking heeft op de voorbereiding van besluiten, het besluitvormingsrecht, heeft inspraak zich langzamerhand een vaste plaats verworven. De voorstanders van 'een slagvaardig bestuur' zien inspraak echter als één van de voornaamste verdragende factoren in de besluitvorming. Dit roept de vraag op of de vertraging die wordt veroorzaakt door inspraak nog wel gerechtvaardigd kan worden bij het bestaan van een goed georganiseerde rechtsbescherming. In deze bijdrage zal, uitgaande van de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, nader worden ingegaan op de inwisselbaarheid van inspraak en rechtsbescherming.

### II. Besluitvormingsrecht

In de Algemene wet bestuursrecht<sup>1</sup> zijn een aantal belangrijke rechtsregels voor de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid gecodificeerd. Zo word in artikel 3:2 bepaald dat een bestuursorgaan alle relevante feiten en belangen moet vergaren en in artikel 3:4 bepaald dat het bestuursorgaan alle relevante belangen tegen elkaar moet afwegen voorzover tenminste niet uit de wet of de aard van de bevoegdheid een beperking voortvloeit. Deze regels gelden voor alle besluiten, tenzij de aard van het besluit zich daar tegen verzet. Uit deze bepalingen blijkt dat het nemen van een besluit gedeeltelijk een objectieve en gedeeltelijk een subjectieve activiteit is. Het inventariseren van de relevante feiten en belangen, voor zover dit uit de wettelijke omschrijving van de bevoegdheid voortvloeit, is een objectieve bezigheid. Het waarderen van de belangen in het licht van de feiten is ook een objectieve bezigheid. Voor zover noch de wet, noch de feiten, een beslissend aanknopingspunt bieden voor het waarderen van de belangen zal het bestuursorgaan zelf een bepaalde waarde aan het belang moeten toekennen. Naarmate het recht en de feiten minder aanknopingspunten bieden voor deze activiteit zal de beleidsvrijheid (inclusief beoordelingsruimte) van het bestuursorgaan toenemen en de uitoefening van de bevoegdheid een meer subjectief karakter krijgen.

### III. Bescherming tegen een onjuiste belangenafweging

De belanghebbende burger die ontevreden is over de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt beschikt, afhankelijk van het soort besluit, over verschillende rechtsmiddelen om alsnog het gewenste resultaat te bereiken. Wanneer het besluit een beschikking is of een besluit van algemene strekking (niet zijnde een beleidsregel of een algemeen verbindend voorschrift) dan kan de belanghebbende burger, wanneer geen administratief beroep is voorgeschreven, het besluit integraal laten heroverwegen in de bezwaarschriftenprocedure. Het bestuursorgaan dat aldus wordt geroepen om zijn eerdere

<sup>1]</sup> In deze bijdrage zal worden uitgegaan van het recht zoals dat luidt na de invoering van de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1994.

besluitvorming nogmaals te beoordelen zal daarbij in het algemeen niet geneigd zijn om de zaak nogmaals geheel onbevangen tegemoet te treden. Het zal zich veelal, aan de hand van de bezwaren, beperken tot de vraag of het een fout heeft gemaakt in de besluitvorming. Geheel nieuwe beleidsmatige (subjectieve) inzichten zullen bij het bestuursorgaan niet vaak voorkomen.

In administratief beroep zal het hogere bestuursorgaan in het algemeen de belangenafweging van het lagere bestuursorgaan respecteren en slechts tot een andere afweging komen wanneer de belangenafweging duidelijk onjuist is. Een complicerende factor bij administratief beroep is echter gelegen in de verhouding tussen het lagere en het hogere bestuursorgaan. Het is met name de vraag in hoeverre het hogere bestuursorgaan bepaalde beleidsopvattingen mag opleggen aan het lagere bestuursorgaan. Wanneer het bestuursorgaan in bezwaar/beroep niet voldoet aan de wensen van de belanghebbende burger dan kan deze tenslotte alleen nog de rechtmatigheid van het besluit laten beoordelen door de administratieve rechter. De rechter kan zich slechts in beperkte mate bezighouden met de subjectieve waarde die het bestuursorgaan aan de betrokken belangen heeft toegekend. Indien het bestuursorgaan overigens geen algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden zal de subjectieve belangenafweging slechts op basis van het verbod op willekeur voor vernietiging vatbaar zijn.

Tegen het vaststellen van bestuurswetgeving en beleidsregels<sup>2</sup> staat in het algemeen geen beroep op de administratieve rechter open. Daardoor is er ook geen bezwaarschriftenprocedure voorgeschreven. De vaststelling van een dergelijk besluit kan de burger dan ook alleen ex artikel 6:162 BW bij de burgerlijke rechter op zijn rechtmatigheid laten beoordelen<sup>3</sup>. Ook de burgerlijke rechter is in het beoordelen van de subjectieve waarde van de belangen beperkt tot een terughoudende toetsing aan de hand van het verbod op willekeur<sup>4</sup>.

#### IV. Inspraak

Het zal duidelijk zijn dat de mogelijkheden van de burger om de besluitvorming achteraf, in het kader van de bezwaarschriftenprocedure, administratief beroep of een beroep op de administratieve rechter, te beïnvloeden beperkt zijn. Bij beleidsregels en bestuurswetgeving kan de subjectieve waarde van de belangen slechts marginaal getoetst worden. Alleen bij de overige besluiten bestaat de mogelijkheid om het bestuursorgaan te vragen zijn subjectieve waardering van de belangen te herzien.

De geringe mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de waardering van de belangen hebben in het verleden de roep om inspraak versterkt. Inspraak kan worden omschreven als *het recht van de burger of groepen van burgers om op een directe wijze deel te nemen aan de besluitvorming door het bestuursorgaan, tot aan het moment waarop deze de bevoegdheid formeel uitoefent, zonder dat hierdoor de eigen bevoegdheid van het betrokken bestuursorgaan wordt aangetast*. Afhankelijk van het motief dat men heeft om de inspraak voor te schrijven kan men binnen deze ruime omschrijving drie verschillende vormen van inspraak onderscheiden<sup>5</sup>.

<sup>2]</sup> In de zin van het voorontwerp van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>3]</sup> Krachtens artikel IVA van het overgangsrecht van de Algemene wet bestuursrecht zal deze uitzondering van artikel 8:2 per 1 januari 1999 vervallen. Indien de wetgever voor die tijd geen maatregelen neemt zal daarmee ook de verplichte bezwaarschriftenprocedure voor beleidsregels en bestuurswetgeving gaan gelden.

<sup>4]</sup> De burgerlijke rechter lijkt vooralsnog ook bij de toetsing van bestuursregelgeving aan andere beginselen dan het verbod op willekeur een zekere terughoudendheid te betrachten, zie bijvoorbeeld het Landbouwwliegersarrest 16 mei 1986, NJ 87, 251.

<sup>5]</sup> Vergelijk het Rapport van de Werkgroep Inspraak en Beroep milieuhygiëne (de Commissie-Duk), ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Leidschendam, 1974, blz. 19. Zie ook R.L. Vucsan, *Inspraak in de Awb, in Aantrekkelijke Gedachten*, red. J.L. Boxum e.a., Deventer 1993.



De inspraak kan gericht zijn op de versterking van het democratische gehalte van de besluitvorming. Wil de inspraakprocedure aan dit doel kunnen beantwoorden dan zal de inspraak zoveel mogelijk aan het begin van de besluitvorming moeten worden gehouden. Dan immers kan de burger nog daadwerkelijk invloed uitoefenen op de keuze door het bestuursorgaan uit de verschillende beleidsopties<sup>6</sup>. De inspreker zal in het contact met het bestuursorgaan ook ruimere mogelijkheden moeten krijgen om het bestuursorgaan van zijn zienswijze te overtuigen. Intensieve interactie tussen bestuursorgaan en burger, eventueel in de vorm van overleg, laten dergelijke vormen van inspraak goed tot hun recht komen. Ook zal de toegang tot de procedure voor een ieder opengesteld worden. Naast het praktische bezwaar dat een beperking tot belanghebbenden in het begin van de besluitvorming onmogelijk is<sup>7</sup> past een beperking tot belanghebbenden niet goed bij een procedure met democratische motieven. Het zal duidelijk zijn dat deze vorm van inspraak bij uitstek geschikt is om de subjectieve waardering van de belangen door het bestuursorgaan te beïnvloeden.

De inspraak kan ook gericht zijn op het voorkomen van onnodige aantastingen van de belangen van de individuele burger<sup>8</sup>. Dergelijke vormen van inspraak dienen aan het einde van de besluitvorming te worden gehouden. Dan is immers duidelijk wiens belangen door het voorgenomen besluit zullen worden geschonden. Wil een dergelijke inspraakprocedure aan zijn doel kunnen beantwoorden dan zal de interactie tussen bestuursorgaan en burger vergelijkbaar zijn met de bezwaarschriftenprocedure. Nadat de burger schriftelijk van zijn bedenkingen kennis geeft, behoort een hoorzitting te volgen waarin de bedenkingen beproefd kunnen worden. Bij een dergelijke vorm van inspraak wordt, analoog aan de rechtsbeschermingsprocedures, de toegang tot de procedure vaak beperkt tot belanghebbenden. Het zal duidelijk zijn dat bij een dergelijke vorm van inspraak de mogelijkheid om de subjectieve waardering van de belangen door het bestuursorgaan te beïnvloeden beperkt zijn. Het bestuursorgaan zal er immers van overtuigd moeten worden dat het bij die waardering een fout gemaakt heeft.

De inspraak kan tenslotte ook gericht zijn op het verkrijgen van de voor de besluitvorming noodzakelijke gegevens over de relevante feiten en belangen<sup>9</sup>. Al naar gelang de informatiebehoefte van het bestuursorgaan kan deze vorm van inspraak op elk moment in de besluitvorming worden gehouden. In zijn meest terughoudende vorm, wanneer het doel van de inspraak beperkt is tot een controle op de juistheid van de verzamelde gegevens, ligt het voor de hand de inspraak aan het einde van de besluitvorming te situeren. Omdat de verga- ring van gegevens één van de vele middelen is waarop het bestuursorgaan de verlangde gegevens kan verkrijgen zal de vormgeving van de inspraak verder sterk bepaald worden door doelmatigheidsoverwegingen. Het contact tussen burger en bestuursorgaan zal dan ook vaak beperkt zijn tot het verstrekken van de verlangde gegevens door de burger. De toegang tot de procedure zal ook beperkt zijn tot diegenen die naar het inzicht van het bestuursorgaan de verlangde gegevens zal kunnen verstrekken. Bij deze vorm van inspraak zal de mogelijkheid om de subjectieve waardering van de belangen door het bestuursorgaan te beïnvloeden sterk afhangen van de behoefte van het bestuursorgaan aan de opvattingen van de burger.

<sup>6</sup>] Zie ook het rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezer-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel), Relatie kiezers-beleidsvorming, Staatsuitgeverij, Den Haag 1984, blz. 125-128.

<sup>7</sup>] Zie ook R.L. Vucsan, *Ars Aequi* Katern nr. 44 (1992), blz. 2036.

<sup>8</sup>] Zie bijvoorbeeld de bezwaarschriftenprocedures ex artikel 28 Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en artikel 23 Wet op de Ruimtelijke Ordening.

<sup>9</sup>] Naast deze drie motieven zijn meerdere motieven en combinaties van motieven voor inspraak te onderscheiden. Een verdergaande onderscheiding zou echter voor het doel van deze bijdrage te ver voeren.

## V. De inwisselbaarheid van inspraak en rechtsbescherming

### a. *Inspraak en rechtspraak*

Zonder nadere toelichting zal het duidelijk zijn dat inspraak en *rechtspraak* geen vergelijkbare grootheden zijn. Binnen de Nederlandse verhoudingen vindt de inspraak altijd bij het bestuursorgaan zelf plaats. Inspraak zal daarom de rechtmatigheidscontrole door de onafhankelijke rechter niet kunnen vervangen. Tegelijkertijd brengt de positie van de rechter in ons staatsbestel met zich mee dat deze zich altijd terughoudend zal blijven opstellen ten opzichte van de subjectieve waardering van de belangen door het bestuursorgaan. Rechtspraak zal daarom ook inspraak niet kunnen vervangen. Inspraak en rechtspraak zijn niet inwisselbaar. Ten overvloede kan er hier nog wel op worden gewezen dat in de inspraak een dreigende foutieve toepassing van het recht kan worden gesignaleerd en voorkomen. Dat hangt echter sterk af van de (al dan niet gehuurde) juridische vaardigheid van de inspreker en van de beschikbaarheid van juridische kennis bij het bestuursorgaan.

### b. *Inspraak en bezwaar of administratief beroep*

Het verschil tussen die *vormen van inspraak die gericht zijn op het beschermen van de individuele belangen van de burgers* en bezwaar of administratief beroep zijn niet uitermate groot. In de inspraak staat een ontwerpbesluit ter discussie en in bezwaar of administratief beroep het definitieve besluit. Toch zijn de beide soorten procedures niet op voorhand inwisselbaar<sup>10</sup>. Bezwaar en administratief beroep vinden plaats nadat het bestuursorgaan zijn wil heeft bepaald en zijn bevoegdheid formeel heeft uitgeoefend. Dat betekent dat, binnen de gegeven mogelijkheden, het besluit 'volmaakt' behoort te zijn. De feiten en belangen moeten juist zijn geïnventariseerd en de belangen moeten in het licht van het toepasselijke recht en de relevante feiten het juiste gewicht toegekend hebben gekregen. Voorts moet het bestuursorgaan in het licht van zijn beleid en 'politieke' opvattingen de belangen een bepaald gewicht toegekend hebben. Wanneer van de kant van de burgers verder geen activiteit zou volgen zou het besluit onaantastbaar worden. Bezwaar of administratief beroep mogen daarom geen excuus zijn om de voorbereiding van een besluit te verwaarlozen. Elke andere opvatting over de bezwaarschriftenprocedure en administratief beroep zou een institutionalisering van het 'piep-systeem' in ons recht betekenen<sup>11</sup>. Dat zou niet alleen in strijd zijn met het beginsel der rechtszekerheid maar evenzeer de burgers een beroepsbereidheid toekennen die ze niet hebben. Een dergelijk systeem zou overigens het gebruik van de rechtsbeschermingsprocedures uiteindelijk ook enorm kunnen stimuleren.

Een en ander betekent dat het bestuursorgaan alleen op zijn besluit kan terugkomen wanneer het duidelijk is dat het bij de voorbereiding van zijn besluit, ondanks zijn inspanningen, een fout heeft gemaakt. Dit kan een objectief bepaalbare fout zijn maar ook een achteraf minder gelukkige subjectieve waardering van de betrokken belangen. Bij inspraak daarentegen heeft het bestuursorgaan weliswaar min of meer zijn wil bepaald maar de bevoegdheid nog niet formeel uitgeoefend. Het produkt van de besluitvorming wordt ter commentaar voorgelegd aan de belanghebbenden. Een natuurlijke vooronderstelling daarbij is dat het bestuursorgaan nog bereid is het ontwerp, indien nodig, bij te stellen. Dit is ook het essentiële verschil tussen inspraak en bezwaar of administratief beroep. Na inspraak wordt het besluit aangepast indien dit *gewenst* is, na bezwaar of administratief beroep wordt het besluit

<sup>10]</sup> Stroink meent dat inspraak en de bezwaarschriftenprocedure precies hetzelfde beogen. Hij komt slechts op praktische gronden tot een voorkeur voor de een of de ander, F.A.M. Stroink, *Inspraak vooraf of bezwaar achteraf?*, in *Bestuur en norm*, Deventer 1984, blz. 243 e.v. Volgens Addink is de keuze niet inspraak vooraf of bezwaar achteraf maar inspraak op hoofdlijnen vooraf in combinatie met bezwaar achteraf dan wel uitgebreide inspraak zonder bezwaar achteraf, G.H. Addink, *NTB* 1992, nr. 9/10, blz. 290 e.v.

<sup>11]</sup> Anders A.Q.C. Tak, *Het moment X*, *TvO* 1990, nr. 6, blz. 134 e.v.

aangepast als dat *moet*. Geconcludeerd kan worden dat deze vormen van inspraak en bezwaar of administratief beroep weliswaar niet zonder meer inwisselbaar zijn doch wel sterk op elkaar lijken<sup>12</sup>.

Tussen de *vormen van inspraak die gericht zijn op de versterking van het democratische aspect van de besluitvorming* en bezwaar of administratief beroep, zijn de verschillen veel groter. Deze vormen van inspraak zijn niet gericht op het beproeven van het resultaat van de bestuurlijke besluitvorming maar juist gericht op het sturen van die besluitvorming in een richting die kan rekenen op de instemming van betrokkenen. Deze democratische vormen van inspraak vinden hun wortels niet in de *rechtsstatelijke* eis dat het besluit rechtens foutvrij moet zijn maar juist in de *democratische* gedachte dat de besluitvorming ofwel dienstbaar moet zijn aan de betrokken burgers ofwel, wanneer er vooral algemene belangen mee gediend worden, hun belangen zo weinig mogelijk moet schenden. Het zal in het algemeen de burger zelf moeten zijn die daarover een oordeel kan geven. Dergelijke vormen van inspraak komen pas goed tot hun recht wanneer zij in het begin van de besluitvorming worden georganiseerd. Ze zijn daarom per definitie niet inwisselbaar met bezwaar of administratief beroep.

De derde vorm van inspraak die hierboven is omschreven is *de inspraak die vooral is gericht op het juist vaststellen van de relevante feiten en belangen*. Deze vorm van inspraak is slecht te vergelijken met administratief bezwaar of beroep. Vooropgesteld moet worden dat dit toch voornamelijk een bestuurlijke techniek is om aan de eis van de zorgvuldige voorbereiding te voldoen (art. 3:2 Awb). Dergelijke vormen van inspraak staan dan ook in dienst van de behoeften van het bestuursorgaan terwijl bezwaar en administratief beroep vooral in dienst staan van de behoeften van de individuele burger. Daarmee is deze vorm van inspraak ook per definitie niet inwisselbaar met bezwaar of administratief beroep. Van een dergelijke vorm van inspraak, bijvoorbeeld de hoorplicht, kan de burger overigens ook zeker veel voordelen hebben. Afgezien van het feit dat de burger ook belang heeft bij een juist besluit, geeft elke vorm van contact tussen bestuur en burger de gelegenheid om de besluitvorming in de door de burger gewenste richting te beïnvloeden.

## VI. Inspraak en/of rechtsbescherming?

Met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht en de herziening van de rechterlijke organisatie zal voor de meeste beschikkingen en besluiten van algemene strekking, voor zover deze geen beleidsregels of algemeen verbindende voorschriften zijn, de rechtsbescherming bestaan uit een voorprocedure en een beroep op de administratieve rechter. Voorts zal voor beschikkingen een beperkte vorm van inspraak gaan gelden, de hoorplicht. Deze vorm van inspraak is voornamelijk gericht op het verkrijgen van de voor de besluitvorming noodzakelijke gegevens over de relevante feiten en belangen. Bestaat er binnen deze systematiek nu nog behoefte aan andere vormen van inspraak?

Voor die besluiten waarvoor verplicht een voorprocedure moet worden doorlopen zal het voorschrijven van een inspraakprocedure die is gericht op de individuele belangenbescherming in het algemeen niet echt noodzakelijk zijn. Hierboven is weliswaar betoogd dat een dergelijke vorm van inspraak niet zonder meer op één lijn gesteld kan worden met bezwaar of administratief beroep doch tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat het verschil niet zo groot is dat daarmee de extra besluitvormingskosten, die ook ten laste komen van de betrokken burgers, worden gerechtvaardigd. Voor gecompliceerde besluiten

<sup>12]</sup> Zie voor een bespreking van de inwisselbaarheid van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure en de bezwaarschrijftprocedure ook J.J.M. Stam, Een ingrijpende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentestem 1994, nr. 6983, blz. 118 e.v.

kan het echter wel de voorkeur verdienen om in plaats van de bezwaarschriftenprocedure de inspraak voor te schrijven<sup>13</sup>. Aldus wordt in ieder geval voldaan aan de hoorplicht die anders bij dergelijke gecompliceerde besluiten licht kan uitgroeien tot een zeer arbeidsintensieve en tijdrovende voorbereiding van het besluit. Voorts is voorkomen beter dan genezen en verdient het in zijn algemeenheid de voorkeur om in een keer een goed besluit te nemen. Een voorwaarde is dan wel dat deze inspraakprocedure met dezelfde waarborgen wordt omgeven als de bezwaarschriftenprocedure<sup>14</sup>.

Voor beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften staan echter geen voorprocedures of een beroep op de administratieve rechter open. Bij dergelijke besluiten kan inspraak gericht op het voorkomen van onnodige aantastingen van de belangen van de individuele burger het ontbreken van een inhoudelijke heroverweging van het besluit in de voorprocedure in hoge mate compenseren. De argumenten die gelden voor de verplichte bezwaarschriftenprocedure gelden onverkort voor een dergelijke inspraakprocedure bij beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften<sup>15</sup>.

De laatste vraag is of er, wanneer er een vorm van inspraak die is gericht op individuele belangenbescherming dan wel een bezwaarschriftenprocedure of administratief beroep is voorgeschreven, nog behoefte is aan meer democratisch getinte vormen van inspraak. Hierboven is uiteengezet dat deze vorm van inspraak niet inwisselbaar is met de andere procedures. Betekent dit nu dat wanneer er ofwel een bezwaarschriftenprocedure ofwel een voorprocedure in de besluitvorming is voorgeschreven er ook altijd een meer democratisch getinte vorm van inspraak zou moeten worden voorgeschreven? De vraag of het wenselijk is behoeft een uitgebreidere beantwoording aan de hand van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dat zou hier te ver voeren. Interessanter in dit verband is de vraag of men er wel van af kan zien.

## VII. Een recht op inspraak?

De overheidsbesluitvorming begint een hoge mate van openbaarheid te verkrijgen. Geïnteresseerde burgers zijn meestal in een vroeg stadium op de hoogte van de voorbereiding van controversiële besluiten. Kan men deze burgers het recht om van hun gevoelens te doen blijken wel ontzeggen? Het antwoord moet ontkennend luiden. Het grondwettelijk recht van petitie (art. 5 Grondwet) zal burgers altijd het recht op toegang tot de besluitvorming geven. Het bestuursorgaan is, zo wordt algemeen aangenomen, verplicht kennis te nemen van hetgeen de burger in zijn petitie naar voren brengt. Voor zover het relevant is wat de burger naar voren brengt, zal het bestuursorgaan op basis van de artikelen 3:2 en 3:4 verplicht zijn om het in zijn besluitvorming te verwerken. De enige remedie hiertegen is om de besluitvorming zo lang mogelijk geheim houden. Wat de burger niet weet, daar kan hij niet over inspreken. Edoch dit staat, afgezien van het feit dat dit vandaag de dag niet meer geaccepteerd zou worden, op gespannen voet met de plicht tot actieve openbaarheid die op basis van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur aan de bestuursorganen is opgelegd. Daarmee is aan de twee belangrijkste voorwaarden voor

<sup>13]</sup> In mijn bijdrage 'Inspraak in de Awb' in de bundel 'Aantrekkelijke gedachten', Deventer 1993, blz. 348, heb ik betoogd dat het vanuit wettetechnisch en systematisch perspectief het algemeen voorschrijven van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure voor milieubeschikkingen geen schoonheidsprijs verdient. Toegegeven moet echter worden dat vooral bij gecompliceerde besluiten waarbij veel belangen zijn betrokken een goed geregelde uitgebreide voorbereiding zekere voordelen heeft boven de bezwaarschriftenprocedure.

<sup>14]</sup> Vergelijk J.M. Stam, Een ingrijpende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, Gemeentestem 1994, nr. 6983, blz. 118.

<sup>15]</sup> Na het vervallen van artikel 8:2 Algemene wet bestuursrecht in 1999 krachtens artikel IVA van het overgangsrecht zal, zonder nader ingrijpen van de wetgever, de bezwaarschriftenprocedure ook algemeen worden voorgeschreven voor de totstandkoming van beleidsregels en bestuurswetgeving. De noodzaak van inspraak gericht op individuele belangenbescherming zal daarmee komen te vervallen.

een algemeen recht op inspraak voldaan. Dit geldt zowel voor die vormen van inspraak die gericht zijn op een democratische beïnvloeding van de besluitvorming als de vormen van inspraak die gericht zijn op de bescherming van de individuele belangen. Het recht van petitie is voorts ongeclausuleerd in de Grondwet opgenomen. Dat betekent dat de wetgever niet de mogelijkheid heeft om dit recht te beperken.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat elke burger een recht op inspraak heeft. Dit recht wordt aan één kant begrensd door de mate waarin het bestuursorgaan op basis van de Wet openbaarheid van bestuur verplicht is om kennis te geven van zijn voornemen om de betrokken bevoegdheid uit te gaan oefenen. Aan de andere kant vindt het zijn begrenzing in het recht van petitie dat slechts een recht geeft tot eenzijdige en schriftelijke communicatie met het bestuur. Dat betekent dat voor een recht op een verdergaande procedurele aspecten inspraak, zoals bijvoorbeeld overleg of hoorzittingen, het optreden van de wetgever nodig is<sup>16</sup>.

### VIII. Bespoediging van de besluitvorming

Uit het bovenstaande blijkt dat het rechtens niet gemakkelijk zal zijn om de bemoeienis van de burger met de besluitvorming te beperken. Uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat voor beschikkingen en besluiten van algemene strekking, met uitzondering van de beleidsregels en de algemeen verbindende voorschriften, ofwel de bezwaarschriftenprocedure zal moeten worden gevolgd ofwel een daarmee te vergelijken vorm van inspraak (de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure). Uit de openbaarheid van bestuur en het recht van petitie volgt dat de burger ook de nodige mogelijkheden heeft tot een meer democratisch gericht beleidsbeïnvloeding. Hoe kan men dan toch de besluitvorming op dit punt bespoedigen?

Om te beginnen zou ik aanbevelen om elk voornemen tot het nemen van een besluit vroegtijdig aan te kondigen en daarbij zoveel mogelijk belanghebbenden benaderen. Vervolgens moet hen het indienen van schriftelijke reacties (petities) zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden, opdat het bestuursorgaan eventuele reacties zo snel mogelijk binnen kan krijgen. Het kan deze vervolgens lezen en gebruiken om aan de plicht van de artikelen 3:2 en 3:4 Awb te voldoen. Op die manier kan zonder veel tijdverlies de belangrijkste opvattingen over de voorgenomen bevoegdheidsuitoefening uit de markt gehaald worden. Niet genoeg benadrukt kan worden dat een bestuursorgaan aldus gratis een grote hoeveelheid informatie over de voorgenomen bevoegdheidsuitoefening kan krijgen waarvan het ook zeer veel voordeel kan hebben. Voordat de bevoegdheid formeel kan worden uitgeoefend komt de vraag aan de orde of er inspraak moet worden verleend op het ontwerpbesluit. Voor eenvoudige besluiten is het schema hoorplicht-bevoegdheidsuitoefening-bezwaarschriftenprocedure zonder twijfel acceptabel. Een en ander hoeft ook geen onoverkomelijke vertraging van de besluitvorming tot gevolg te hebben. Voor gecompliceerde besluiten daarentegen kan het de voorkeur verdienen om de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te volgen zodat hoorplicht en bezwaarschriftenprocedure samen komen te vallen. Dit kan onnodige vertraging voorkomen. Voorwaarde is dan wel dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure meer wordt aangepast aan deze dubbelfunctie in de besluitvorming waarbij voor de individuele klagers dezelfde waarborgen worden gecreëerd als in de bezwaarschriftenprocedure en voor de niet-klagende belanghebbenden dezelfde waarborgen in het leven worden geroepen als het voldoen aan de hoorplicht zou hebben geboden.

<sup>16</sup>] Voor de volledigheid moet er hier op worden gewezen dat op grond van de jurisprudentie in bepaalde gevallen een verplichting tot overleg wordt aangenomen. Zie bijvoorbeeld Landbouwwlegers HR 16 mei 1986, NJ 87, 251 en het Tolkenarrest HR 27 juni 1986, NJ 87, 726.



# Rapporten aan de Regering

## Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

## Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

## Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)  
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;  
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

**Vijfde raadsperiode:**

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)

*Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880.



## 'Vorstudies en achtergronden'

### Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

### Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)\*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)\*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23 Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)\*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn  
(1981)\*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:  
Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huijsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)\*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek  
Duitsland (1982)\*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor  
Nederland (1983)\*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)\*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982\*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)\*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen\*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en  
enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)\*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)\*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)\*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)\*

\* Uitverkocht

### 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)\*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)\*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)\*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)\*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)\*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)\*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)\*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)\*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)\*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)\*

\* Uitverkocht

**Derde raadsperiode:**

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)\*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)\*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)\*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings- en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987\*

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

**Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stoll/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouw-sector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

**Vijfde raadsperiode:**

- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Saleet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers e.a.: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

**Overige publikaties:**

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

\* Uitverkocht