

TBR 2011/22

De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet

Prof. mr. T. Barkhuysen, mr. M. Fokkema, mr. dr. C.N.J. Kortmann, mr. dr. M. Lurks en prof. mr. F. de Zeeuw¹

1. Inleiding

Op 24 november jl. vond in de Stibbetoren te Amsterdam het seminar 'Bouwen met de Crisis- en herstelwet: de eerste ervaringen' plaats. Gedachte achter dit seminar was om een half jaar na inwerking-treding van de Crisis- en herstelwet te bezien hoe de eerste ervaringen met die wet zich verhouden tot de ambitieuze doelstellingen ervan. Om tunnelvisie te voorkomen werd de Crisis- en herstelwet door de verschillende sprekers vanuit verschillende perspectieven belicht: het politiek wetenschappelijke, het gemeentelijke, het rechtspraktische en het economische perspectief. De enthousiaste reacties tijdens en na het seminar en de oproep om bredere bekendheid te geven aan de gedachtewisseling van deze middag heeft de sprekers ertoe gebracht hun voordrachten om te werken tot de bijdrage die nu voor u ligt. Daarvoor bestaat temeer aanleiding nu het kabinet heeft aangekondigd de Crisis- en herstelwet permanent te willen maken en binnenkort via een amvb een belangrijke aanvulling plaatsvindt van de onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten.²

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Nadat De Zeeuw in paragraaf 2 de Crisis- en herstelwet vanuit het politieke perspectief belicht, neemt Lurks in paragraaf 3 het gemeentelijke perspectief voor zijn rekening, dat mede is gebaseerd op zijn gesprekken met diverse gemeenten over de eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet. Barkhuysen en Kortmann bezien in paragraaf 4 welke gevolgen de Crisis- en herstelwet heeft voor de praktijk van advocaat en rechter en Fokkema, tot slot, plaatst in paragraaf 5 de Crisis- en herstelwet in het bredere perspectief van het gemeentelijk grondbeleid en de crisis op de woningmarkt. Paragraaf 6 besluit met enkele concluderende opmerkingen en een korte vooruitblik.

2. De Crisis- en herstelwet in politiek perspectief

2.1 De totstandkoming

Het traject vanaf het eerste idee van een Crisis- en herstelwet tot en met de inwerkingtreding van de wet op 31 maart 2010 heeft ongeveer een jaar in beslag genomen. Voor een gecompliceerde wet die zoveel departementen en domeinen raakt, is dat ultrakort. Daarvoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. Allereerst valt de politieke en persoonlijke motivatie van de toenmalige minister president Jan Peter Balkenende op. Hij ergerde zich al langer aan de - naar zijn oordeel - stroperige procedures waar bouw-, infra- en duurzaamheidsprojecten in dit land op stuiten. De crisis vormde voor hem aanleiding om met bijzondere wetgeving deze procedures tenminste voor de duur van de crisis te bespoedigen. De tweede reden voor het turbotempo was de efficiënte (ambtelijke) organisatie van het wetgevingsproces. De ambtelijke projectorganisatie stond onder leiding van Balkenendes eigen departement, het ministerie van Algemene Zaken (raadsadviseur ir. ing. Carla Moonen). Alle relevante departementsleidingen kregen het verzoek om op korte termijn (procedurele) knelpunten te melden, met de mogelijke oplossing daarbij. Daarnaast stond men open voor 'berichten uit de samenleving'. Razendsnel zijn de aangeleverde voorstellen in wetsteksten omgezet. Het kritische advies van de Raad van State heeft het kabinet grotendeels terzijde gelegd.

2.2 Kritiek

In de 'rondetafelgesprekken' die de Tweede Kamer organiseerde in het kader van de voorbereiding van haar besluitvorming kwam een hele batterij deskundigen aan het woord. Een groot deel van de

¹ In de inleiding is de verantwoordelijkheid van de auteurs voor de diverse paragrafen toegelicht. De redactie alsmede de inleiding en de conclusie zijn verzorgd door prof. mr. T. Barkhuysen en mr. dr. C.N.J. Kortmann, die beiden advocaat zijn bij Stibbe te Amsterdam. Mr. M. Fokkema is senior-adviseur grondbeleid en vastgoedrecht bij PurpleBlue Fokkema. Mr. dr. M. Lurks is senior adviseur omgevingsrecht bij de VNG. Prof. mr. F. de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en Directeur Nieuwe Markten Bouwfonds. Het seminar stond onder leiding van mr. A. ten Veen van Stibbe.

² Zie daarover o.m. B.J. Schueller, 'Vereeuwiging van crisis en herstel', *NJB* 2011, p. 34-37. De ontwerp-amvb is te vinden in *Kamerstukken II* 2010/11, 32 127, nr. 144. Zie voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 588, nr. 1-3.

(juridische) deskundigen uitte zich kritisch. Rode draad van de kritiek: wetgeving is niet de oorzaak van vertraging maar bestuurlijk geklungel. En: de Crisis- en herstelwet bijt zich in de eigen staart omdat het procedures ingewikkelder maakt in plaats van eenvoudiger. Niettemin kon een ruime meerderheid van de Tweede Kamer zich in het wetsontwerp vinden.

2.3 Werkgelegenheid dankzij de Crisis- en herstelwet?

Bij (woning)bouwprojecten heeft de wet tot nu toe weinig direct versnellende invloed. Wel zetten gemeenten vaak de procesversnellers van hoofdstuk I van de Crisis- en herstelwet in bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. De crisis treft de vastgoedsector hard en daarom komen minder nieuwe bouwprojecten van de grond. Velen hebben al gewezen op dit aspect. Als er geen bouwinitiatieven zijn, valt er ook weinig te versnellen. Daarom gaat ook (een deel van) de werkgelegenheidsargumentatie waarop het kabinet de wet mede heeft gefundeerd mank. Deze kritische invalshoek betrof de woordvoerdster van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer, Margriet Meindertsma in haar aanvankelijke, felle afwijzing van de wet. Uiteindelijk stemde de PvdA toch voor de wet. De toezegging van het kabinet om ook het midden- en kleinbedrijf te laten profiteren van de wet en het verwijt dat de PvdA zou treffen dat zij een mogelijkheid om de gevolgen van de crisis te matigen torpedeert, vormden de hoofdredenen voor de ommezwaai.

2.4 Onbalans in drievoud

Maar ook zonder een uitgebreid werkgelegenheidsverhaal valt de wet in politiek opzicht overtuigend te verdedigen. De grondslag daarvoor ligt in de analyse dat de inzet van middelen (in termen van geld, tijd en menselijke inspanning) niet meer in een passende verhouding staat tot het resultaat van de besluitvorming. De tweede notie behelst de onbalans tussen uiterst gedetailleerde regelgeving en verschrompelde vrije beslissruimte voor het (decentrale) politieke bestuur. De derde factor betreft de ondoorzichtigheid voor de burger van de gefragmenteerde besluitvorming. Deze argumentatie - een onbalans in drievoud - gaat veel verder dan crisisbestrijding en hecht meer betekenis aan de signaalwerking van de wet.

De Crisis- en herstelwet presenteert enerzijds Awbgerelateerde procesversnellers die al jaren in het vat zaten. Anderzijds introduceert de wet maatregelen en nieuwe instrumenten die een nieuw, experimenteel karakter hebben. De voorstanders van de wet

weten dat te waarderen. Men kan daarmee namelijk in de praktijk ervaring op te doen. Vervolgens kan men na evaluatie beoordelen welke maatregelen het beoogde effect hebben, welke bijstelling behoeven en welke maar beter weer kunnen verdwijnen.

2.5 Eerste indrukken

Als we kijken naar de praktische toepassing van de wet in het eerste jaar van haar bestaan blijkt het eigenlijk nog te vroeg om tot een afgewogen oordeel te komen. Het beeld van de toepassing is fragmentarisch en systematisch evaluatieonderzoek is nog niet beschikbaar. Bovendien geldt voor verschillende maatregelen dat de effectiviteit pas blijkt als gemeentelijke of provinciale acties, zoals planvorming en vergunningverlening, hun beslag hebben gekregen. Zover is het meestal nog niet. Een informatierondje langs betrokkenen bij overheden, marktpartijen en juridische adviseurs, antwoord op Kamervragen³ en een enkel verschenen artikel⁴, leidt intussen tot de voorlopige conclusie dat de bestuurlijke procesrechtversnellers een succesnummer zijn. Wat betreft het type projecten zijn het vooral infrastructuurprojecten die sneller van start zijn gegaan. De uitbreiding van de werksfeer van de wet bij amvb tot provinciale en gemeentelijke infra-projecten is dan ook betekenisvol.

2.6 Nieuwe instrumenten

Gemeenten leggen een zekere terughoudendheid aan de dag bij de toepassing van nieuwe instrumenten als dat verplicht tot het maken een nieuw plan (structuurvisie met MER, gebiedsontwikkelingsplan) dat wellicht ook weer discussies kan heropenen en nieuwe bezwaren kan oproepen. Wellicht verklaart dat de geringe animo voor het 'Nationaal project met nationale betekenis'. Deze opgepimpte coördinatieregeling kent pas drie 'intekenaars': de stationsgebieden van Utrecht en Rotterdam en de De Florijn-as in Assen. Wellicht gaat de uitgebreide handleiding die de VNG heeft opgesteld koudwater-vrees wegnemen.

De aanwijzing tot *ontwikkelingsgebieden* maakt het mogelijk om tijdelijk (maximaal tien jaar) van milieunormen af te wijken om een (woning)bouwproject in een bedrijfsomgeving te realiseren. Deze optie geniet een zekere populariteit bij gemeenten. Rotterdam (Stadshavens), Amsterdam (Buikslooterham), Maasdonk (Nuland-Oost), Doetinchem (Hamburgerbroek), Soest (Soesterberg-Noord) en Zaanstad (Zaandam-Midden) zijn daar voorbeelden van. Linksgetinte gemeentebesturen, zoals dat van Utrecht, zien bewust af van dit instrument. En ook de Eerste Kamerfractie van Groen Links maakt zich

³ Antwoorden vragen Eerste Kamer, 9 november 2010, Kenmerk: 145242.77U.

⁴ W. de Kleuver: 'Crisis- herstelwet leeft niet', *ROMagazine*, december 2010.

- blijkens genoemde Kamervragen - al zorgen dat de normafwijking een permanent karakter krijgt.

De toepassingen van het *projectuitvoeringsbesluit* voor (woning)bouwprojecten zijn tot nu toe op de vingers van een hand te tellen. Dat heeft drie oorzaken. De reeds besproken geringere bouwactiviteit; het feit dat gemeenten zich concentreren op de invoering van de Wabo en het ontbreken van faseringsmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit. Voor dat laatste hebben deskundigen vooraf uitdrukkelijk gewaarschuwd.

2.7 Twee stromingen

Het regeerakkoord kondigt aan dat de Crisis- en herstelwet een permanent karakter krijgt. Op korte termijn zal het kabinet daartoe een wetsvoorstel in procedure brengen. Evaluatieresultaten zijn dan nog niet bekend. Bovendien zou het toch zo moeten zijn dat de (succesvolle) instrumenten van de Crisis- en herstelwet uiteindelijk 'landen' in de oorspronkelijke wetgeving, met name Wro, Wabo en Awb. Daarnaast streeft de huidige regering naar 'vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht' en naar 'versobering en modernisering van de Awb'.

Hoe al deze - uit politiek activisme voorkomende - wetgevingsinitiatieven zich tot elkaar verhouden, is onduidelijk. Dat moedigt de gepolariseerde discussie tussen twee stromingen in de vakwereld aan. De eerste stroming pleit voor rust op het wetgevingsfront; de stapeling van alle veranderingen maakt het stelsel onwerkbaar en tot een paradijs voor externe adviseurs en advocaten. De tweede stroming pleit juist wel voor actie omdat het omgevingsrecht nu te veel tijd, geld en energie kost, politieke belangenafweging ondergraaft en voor burgers een zoekplaatje is. Het kabinet en de meerderheid in de Tweede Kamer zitten kennelijk op dit tweede spoor.

2.8 Agenda voor de toekomst

Hoe nu verder? Een proeve in de notendop. Houd de recent herziene en redelijk functionerende Wro als basis. Neem daarin positief geëvalueerde maatregelen uit de Crisis- en herstelwet op, evenals een vereenvoudigde en verbrede 'Stad en milieu'-aanpak. Kijk of de Elverding-aanpak aanleiding geeft tot aanpassing van de Wro. Vereenvoudig (sectorale) onderzoeksverplichtingen. Deze benadering vraagt natuurlijk om uitwerking. Zij werkt aan

geleidelijk herstel van de aangeduide balans, zonder er een gekkenhuis voor de alledaagse gebruikers van de wetgeving van te maken.

3. Het gemeentelijke perspectief

3.1 Eerste ervaringen zijn pril

De vele wijzigingen in wet- en regelgeving die de afgelopen jaren op het terrein van het omgevingsrecht zijn ingevoerd, maken het voor gemeenten niet eenvoudig om het gehele palet aan instrumenten dat zij tot hun beschikking hebben te overzien.^{5/} ^{6/} Te noemen zijn onder meer de Wro, de Wabo, de Waterwet en de wijzigingen van de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet in het bijzonder voegt daar het ontwikkelingsplan, de innovatieve projecten, het projectuitvoeringsbesluit en de lokale projecten met nationale betekenis aan toe.^{7/} De praktijk leert dat er veelal enige tijd over heen gaat voordat nieuwe instrumenten daadwerkelijk een plaats krijgen in de uitvoeringspraktijk. De onbekendheid met de mogelijkheden en beperkingen van de nieuwe instrumenten en het ontbreken van modellen, best practices en richtinggevende jurisprudentie maakt toepassing ervan voor veel gemeenten vooralsnog onbemind. Bovendien zullen de gemeenteraden vanaf de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 ten gevolge van de gemeenteraadsverkiezingen en het gebruikelijke zomerreces slechts een beperkt aantal vergaderingen hebben gehad. Dit alles maakt dat de eerste ervaringen met de bovengenoemde Crisis- en herstelwetinstrumenten nog maar pril zijn.

3.2 Crisis- en herstelwet permanent?

Het voornaamste doel van de Crisis- en herstelwet ligt in het bereiken van een versnelde uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten die zouden moeten bij dragen aan de bestrijding van de crisis. Een snel wetgevingsproces was daarom van groot belang. Om uitgebreide technisch-juridische wetgevingsdiscussies te voorkomen, is ervoor gekozen om een aantal onderdelen van de wet - waaronder bovengenoemde instrumenten - een tijdelijk en experimenteel karakter te geven.^{8/} Het parlementair debat over het al dan niet permanent maken van de tijdelijke onderdelen zou dan op een later tijdstip plaats kunnen vinden met als voordeel dat het debat dan zou kunnen worden gevoerd op grond van de

5 Deze deelbijdrage berust voor een belangrijk deel op gesprekken met verschillende gemeenten over de Chw.

6 J. Struiksma, 'Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst', *TBR* 2010/1. P. 88-91; T. Barkhuysen, 'Omgevingsrecht in crisis(tijd)', *NJB* 2010, p. 1101.

7 De mogelijkheid om in een amvb ten behoeve van innovatieve toepassingen af te wijken van bepaalde bij of krachtens uitdrukkelijk in de Chw genoemde wetten (milieukwaliteitsnormen en of bouw- en gebruiksnormen) laat ik hier verder buiten beschouwing.

8 De looptijd van de Chw is in beginsel beperkt tot 1 januari 2014.

opgedane praktijkervaring met deze instrumenten.⁹ Maar, een half jaar na de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet staat, zoals al aan de orde kwam, in het regeerakkoord¹⁰ vermeld dat de tijdelijke onderdelen van de Crisis- en herstelwet een permanent karakter zullen krijgen. In een beleidsbrief¹¹ van het ministerie Infrastructuur en Milieu wordt vermeld dat in februari 2011 een wetsvoorstel in procedure zal worden gebracht waarmee de Crisis- en herstelwet permanent kan worden gemaakt. Het behoeft verder geen betoog dat het voornemen om de Crisis- en herstelwet nu al permanent te maken zonder te beschikken over voldoende ervaringen niet strookt met het experimenteel karakter van de genoemde instrumenten.

3.3 Ontwikkelingsgebieden

Voor het tot ontwikkeling brengen van een ontwikkelingsgebied of het realiseren van lokale projecten met nationale betekenis dient het gebied of het betreffende project bij amvb op voordracht van de Minister van AZ te zijn aangewezen. In het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn negen ontwikkelingsgebieden en drie projecten met nationale betekenis aangewezen.¹² Bij de aanwijzing van de ontwikkelingsgebieden blijkt niet altijd even duidelijk uit de parlementaire stukken waarom een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling voor het betreffende gebied geïndiceerd is.¹³ In het door de gemeenteraad vast te stellen gebiedsontwikkelingsplan zal in ieder geval duidelijk moeten blijken dat het plan gericht is op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van het gebied in samenhang met de totstandbrenging van een goede milieukwaliteit.¹⁴ Een gebiedsontwikkelingsplan biedt ondermeer de mogelijkheid tot het stellen van scherpere milieueisen aan bedrijven, het ingrijpen in bestaande vergunningen en het opleggen van maatregelen. Gemeenten zien deze mogelijkheden voornamelijk als een 'stok achter de deur' in het geval minnelijk overleg niet leidt tot de gewenste resultaten. Als grootste voordeel van een gebiedsontwikkelingsplan zien gemeenten de mogelijkheid om tijdelijk te mogen afwijken van milieunormen om nieuwe

ruimtelijke vastgoedontwikkelingen te kunnen realiseren. De geboden flexibiliteit maakt het mogelijk eerst de winstgevende delen van het project te realiseren, om daarna met de opbrengst daarvan de milieumaatregelen, - bijvoorbeeld geluidswerende maatregelen - te financieren.

In ontwikkelingsgebieden waarin de aard van milieuproblematiek verschillend is, zien gemeenten de verplichting om één gebiedsontwikkelingsplan vast te stellen als een knelpunt. Hoewel de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid biedt om te faseren, is het lastig om voor alle projecten in het aangewezen gebied op hetzelfde moment over alle benodigde informatie te beschikken die nodig is om één gebiedsontwikkelingsplan te kunnen opstellen.

3.4 Projecten van nationale betekenis

Bij de lokale projecten met nationale betekenis speelt een vergelijkbaar probleem. De aangewezen projecten of eigenlijk gebieden zijn dusdanig groot, complex en gefaseerd in tijd dat het lastig is om in één keer te beschikken over de informatie die benodigd is voor het vaststellen van een 'structuurvisie plus'.¹⁵ De Crisis- en herstelwet vereist weliswaar in artikel 2.19 een flink aantal gegevens zoals ruimtelijke, financiële en juridische effectbeschrijvingen en bandbreedten van de principebeslissing, maar bevat geen vereisten over de mate van concreetheid daarvan. Daar zou dan ook de ruimte in moeten worden gevonden, maar daar ligt wel een spanningsveld met het verlangde politiek commitment en het benodigde maatschappelijk draagvlak voor de uitvoeringsfase. De Crisis- en herstelwet bevat geen mogelijkheid om te faseren in de principebeslissing, dat zou ook afbreuk doen aan het karakter ervan. Wel is het natuurlijk mogelijk om in de uitvoeringsfase te faseren door de coördinatieregeling per deelgebied of projectfase in te zetten.¹⁶ Het wetsvoorstel 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten'¹⁷ komt tegemoet aan de wens dat in die gevallen waarin reeds een structuurvisie is vastgesteld, niet opnieuw een structuurvisie hoeft te worden vastgesteld. De vigerende structuurvisie mag worden aangevuld met de door artikel 2.19, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet vereiste elementen. Op deze manier kan beter wor-

9 *Handelingen II* 2009/10, nr. 24, p. 2191.

10 30 september 2010. Zie ook de eerder de aangenomen motie tijdens het debat over de Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010, d.d. 24 juni 2010 van De Rouwe c.s. met het verzoek om de Chw nu al een permanent te maken, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123A, nr. 126.

11 Brief van 26 november 2010, Kenmerk: IenM/BSK-2010/33455.

12 In de eerste tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn 4 ontwikkelingsgebieden opgenomen, in de tweede tranche (die nog in werking moet treden) worden nog eens 5 ontwikkelingsgebieden aangewezen.

13 M.C. Brans & J.C. Ellerman, *Projectontwikkeling onder de Crisis- en herstelwet*, Den Haag: IBR 2010, p. 8 en 14.

14 Artikel 2.3 Chw.

15 In Assen is een bijzonder groot gebied aangewezen, in Rotterdam Central District gaat het om zes verschillende ontwikkelingslocaties en Utrecht bestaat uit drie deelgebieden.

16 De VNG heeft in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een praktische handleiding ontwikkeld voor het vaststellen van een structuurvisie plus en het toepassen van de coördinatieregeling.

17 *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 588, nr. 2, p. 3 onder G.

den voorkomen dat een nieuwe discussie ontstaat over het project ten principale en wordt het ontstaan van een eventuele nieuwe planmer-verplichting vermeden. Ten slotte blijkt dat gemeenten belang hechten aan het predikaat 'nationale betekenis' en hoge verwachtingen hebben van een constructieve opstelling van medeoverheden bij de uitvoering van het project.

3.5 Het projectuitvoeringsbesluit

Tot slot nog enige opmerkingen over het projectuitvoeringsbesluit. Dit instrument wordt nog maar weinig toegepast.¹⁸ Als belangrijk knelpunt wordt ervaren dat de Crisis- en herstelwet niet de mogelijkheid bevat om het projectuitvoeringsbesluit in fasen te verlenen. Uit artikel 2.10 lid 3 vloeit voort dat het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van alle besluiten die vereist zouden zijn geweest krachtens de oorspronkelijk geldende wettelijke voorschriften. Dit betekent dat alle stukken, inclusief gedetailleerde bouwtechnische tekeningen en onderzoeken, in één keer bij de aanvraag moeten worden ingediend. Het is derhalve niet mogelijk om eerst in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of het project planologisch toelaatbaar is. Wel biedt de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid om het project te faseren door het fysiek op te knippen in deelprojecten, mits daarmee gezamenlijk onder het toepasselijke maximum aantallen woningen wordt gebleven.

In de gemeentelijke praktijk blijkt een behoefte te bestaan voor gemeenteraden om de bevoegdheid tot het vaststellen van projectuitvoeringsbesluiten te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het eerder genoemde wijzigingswetsvoorstel voorziet in die mogelijkheid.¹⁹

3.6 Verleng de experimenteerfase liever

Uit het bovenstaande blijkt dat de eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet nog maar gering zijn. De ontwikkelingsgebieden en de projecten met nationale betekenis zijn bij amvb aangewezen en afgewacht moet worden hoe gemeenten concreet vorm gaan geven aan de uitvoeringsbesluiten en hoe deze een eventuele rechterlijke toets zullen doorstaan. Ook voor projectuitvoeringsbesluiten is een eindoordeel prematuur gelet op de prille ervaringen ermee. Om een goed parlementair debat te kunnen voeren op basis van de opgedane praktijkervaring

met deze instrumenten is het wenselijk de experimenteerfase ervan te verlengen.

4. Het perspectief van de rechtspraktijk

4.1 Haastige speed...

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Crisis- en herstelwet is het versnellen van besluitvormingsprocedures in - met name - het omgevingsrecht. Zoals De Zeeuw hiervoor al schetste wordt de totstandkoming van ruimtelijke en infrastructurele projecten veelal als stroperig ervaren en gelardeerd met een overdaad aan rechtsbescherming. De Crisis- en herstelwet heeft hier (in hoofdstuk 1) duidelijk paal en perk aan willen stellen. De wetgever heeft ernaar gestreefd het 'teveel' aan beroepsmogelijkheden te snoeien, de doorlooptijden te verkorten en sneller te komen tot een definitieve einduitspraak van de rechter. Dergelijke wetgevingsinitiatieven zijn voor infrastructurele projecten al langer bekend, men denke aan de Spoedwet wegverbreding, de diverse aanpassingen van de Tracéwet en de modernisering van de m.e.r. De Crisis- en herstelwet gaat echter nog een stapje verder, enerzijds door uitbreiding naar een veel breder scala van (bouw)projecten en anderzijds door de introductie van nieuwe 'versnellers'. Deze versnellers zijn overigens niet op alle projecten van toepassing. Grosso modo betreft het woningbouwprojecten van enige omvang (meer dan 20 woningen²⁰), infrastructurele projecten en duurzaamheidsprojecten, zoals windenergie en greenports.²¹

4.2 Beperking van het beroepsrecht

In de omvang van de rechtsbescherming snoeit de Crisis- en herstelwet op twee manieren. Ten eerste wordt het beroepsrecht van decentrale overheden beperkt. Zij kunnen niet meer opkomen tegen besluiten die niet aan hen zijn gericht. Een voorbeeld dat recent de pers haalde is de realisering van een near-shore windpark voor de kust van de Noord-oostpolder. De gemeente Urk, waar dit project op weerstand stuit, zal de vergunningen voor dit windpark niet meer bij de bestuursrechter kunnen aanvechten. Burgemeester Kroon van Urk liet in de NRC echter al weten zich daar niet door te laten weerhouden:

'En burgemeester Kroon? Die stapt naar de Raad van State, als hij er met Economische Zaken niet

18 W. de Kleuver, 'Crisis- en herstelwet leeft niet', *RO magazine*, december 2010, p. 13.

19 *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 588, nr. 2, p. 2, onder E.

20 De discrepantie tussen het huidige artikel 2.9, dat 12 woningen als minimum hanteert, en bijlage I, waar categorie 3.1 de grens legt bij meer dan 20 woningen, wordt weggenomen met het in paragraaf 3.4 genoemde wetsvoorstel. De grens komt daarmee eenduidig te liggen op 12 woningen of meer.

21 Op het projectuitvoeringsbesluit en de realisering van ontwikkelingsgebieden zijn de procesversnellers ook van toepassing.

uit komt. Hij wil een aantal molens verplaatst zien. Maar die gang naar de bestuursrechter moet met een omweg. De Crisis- en herstelwet ontnemt gemeenten de mogelijkheid om te procederen. Een particulier belanghebbende kan wel naar de Raad van State en die zal dan namens ons procederen.²²

De relativiteitseis, het tweede instrument om te snoeien in de rechtsbescherming, lijdt ook aan dit euvel. De relativiteitseis houdt - samengevat - in dat een bezwaarmaker zich voor de rechter niet op regels kan beroepen die evident ('kennelijk') niet het oogmerk hebben zijn belang te beschermen. Bekend zijn de voorbeelden uit de concurrentiesfeer, waarbij de ene ondernemer zich plotseling erg begaan toont met de gezondheid van het personeel van zijn concurrent als hij in het kader van een bouwvergunningprocedure betoogt dat de hoogte van de trapleuningen te laag is. Maar ook bij woningbouwprojecten kan de relativiteitseis een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer een natuurbeschermingsorganisatie tracht de bouw tegen te houden met een beroep op ondeugdelijk verkeersonderzoek. Dit laatste voorbeeld laat overigens zien hoe lastig het is om de grenzen van de relativiteitseis te trekken, want als de organisatie betoogt dat niet alleen de bewoners van de wijk, maar ook de natuur baat heeft bij een goede verkeersafwikkeling komt haar argument wellicht weer wel voor inhoudelijke behandeling in aanmerking. Net als de burgemeester van Urk kan deze organisatie bovendien proberen een natuurminnende bewoner te vinden die wel een eigen belang heeft bij de verkeersafwikkeling. Het is dan ook de vraag of de relativiteitseis veel zal bijdragen aan het beperken van procedures, zeker nu het voor een rechter vaak geen sinecure is na te gaan welke belangen een regel nu precies beoogt te beschermen en welke niet.

Staatsraad Koeman wierp tijdens het seminar nog een aantal andere lastige vragen op in dit verband. Hoe moet worden omgegaan met de schending van formele normen, zoals zorgvuldigheid en motivering? Welke belangen worden beschermd door open normen zoals een goede ruimtelijke ordening en het belang van de bescherming van het milieu? Kunnen voor dat laatste belang alleen nog natuurbeschermingsorganisaties opkomen? Worden concurrentieverhoudingen nu wel of niet (mede) gereguleerd door het bestemmingsplan, nu de rechtspraak hierover niet eenduidig is.²³ Zijn conclusie was dat relativiteit in het omgevingsrecht effect lijkt te kunnen hebben in gevallen waarin er een ruime groep belanghebbenden is, doch normen aan de orde zijn

met een beperktere impact, zoals betreffende geluid, externe veiligheid en daglichttoetreding.

In een recente uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak - nu zij daar niet om heen kon - voor het eerst toepassing gegeven aan het relativiteitsvereiste.²⁴ De Afdeling overweegt daarin dat de wetgever met het relativiteitsvereiste de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de reden om bij de bestuursrechter in beroep te komen tegen een besluit. Dat verband bestaat niet als de belanghebbende zich op een rechtsregel beroept die onmiskenbaar niet is geschreven ter bescherming van zijn belang. In dat geval mag de bestuursrechter het besluit niet vernietigen, ondanks het feit dat het inroepen van die rechtsregel op zichzelf succesvol had kunnen zijn. De uitspraak gaat over het bestemmingsplan 'Elzenbos' van de gemeente Brummen. Het plan maakt de aanleg mogelijk van een nieuwe woonwijk met ruim 700 woningen. Een aantal omwonenden was tegen het plan in beroep gekomen bij de Raad van State. Volgens hen zou er geen rekening zijn gehouden met de milieuzone rondom twee bedrijven die direct naast de geplande woonwijk liggen. De Afdeling oordeelt dat appellanten zich vanwege het relativiteitsvereiste niet op de in geding zijnde afstandsnorm kunnen beroepen. Voor hen gaat het immers om het belang dat zij gevrijwaard blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving. Wat er ook verder zij van die belangen in het licht van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot de bedrijven heeft niet de strekking die belangen te beschermen, aldus de Afdeling.

4.3 Verkorting van termijnen

Om de beroepsprocedure bij de rechter verder te versnellen kent de Crisis- en herstelwet een aantal procedurele maatregelen. Zo kan bij Crisis- en herstelwetprojecten geen pro forma beroep worden ingesteld, mogen na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer worden geformuleerd en is er geen 'tweede kans' voor de betaling van griffierechten.²⁵ Verder krijgt de StAB, als zij wordt ingeschakeld, een adviestermijn van twee maanden mee en dient de rechter binnen 6 maanden na indiening van het beroepsschrift uitspraak te doen.

Een voordeel van deze versnellers is in elk geval dat

22 Uit: 'Verhagen rekent met windmolenpark Urk op steun PvdA', *NRC* 8 januari 2011.

23 Enerzijds de planschadejurisprudentie, waarbij een wijziging van een bestemmingsplan ten behoeve van een ondernemer concurrenten geen recht geeft op planschade en anderzijds de uitspraak van de Amelandse pomphouder (ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 213, m.nt. Van Ravels) waar het relativiteitsverweer van de gemeente faalde.

24 ABRvS 19 januari 2011, No. 201006426/1.

25 ABRvS 14 oktober 2010, No. 201004771. Deze tweede kans is er sinds ABRvS 16 juli 2010, No. 200908650, wel voor 'gewone' beroepsprocedures.

de praktijk niet lang heeft hoeven wachten op de eerste Crisis- en herstelwetuitspraken, zeker nu de Afdeling de gestelde termijnen ook uiterst serieus lijkt te nemen.²⁶ Anderzijds kan men zich afvragen of het hier nu om versnelling gaat of om een andere prioritering van zaken aan de Kneuterdijk.²⁷ Is dat laatste het geval, dan zullen appellanten in andere zaken het komend jaar gaan merken dat de Afdeling op hun beroepen niet binnen 12 maanden uitspraak kan doen. Of dat zo is, zal dus nog moeten blijken. Dat geldt ook voor de vraag of de versnelling niet ten koste gaat van de kwaliteit van het vooronderzoek, wat op de zitting tot problemen kan leiden.²⁸ Niet zelden kleven aan Crisis- en herstelwetprojecten ook Europeesrechtelijke aspecten, die verband houden met aanbesteding, staatssteun, mededinging, milieu en natuurbescherming. Leidt zo een aspect tot een prejudiciële vraag aan het Hof in Luxemburg dan is het gedaan met de versnelling: de beroepsprocedure ligt dan snel één tot twee jaar stil.

4.4 Beperking van de onderzoeksplichten

Zoals De Zeeuw al aangaf, is veelgehoorde kritiek op de 'procesversnellers' van de Crisis- en herstelwet dat de vertraging niet zozeer in het rechterlijke traject zit, als wel in de voorbereiding van de besluitvorming door het bestuur. De Crisis- en herstelwet bevat echter ook een steuntje in de rug voor het bestuur, in de vorm van een beperking van de onderzoeksplichten. Zo geldt voor Crisis- en herstelwetprojecten dat ook de niet wettelijk verplichte onderzoeken vallen onder de 'vergewisplicht' van het bestuursorgaan, dat wil zeggen dat deze zich er slechts van hoeft te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Een eigen inhoudelijke beoordeling is niet langer vereist. Bovendien blijven deze onderzoeken langer houdbaar. Moet na een rechterlijke vernietiging het besluit opnieuw worden genomen, dan mogen daaraan weer dezelfde onderzoeken ten grondslag worden gelegd.²⁹ Dat geeft inderdaad verlichting, want het kwam nogal eens voor dat na de vernietiging van een bestemmingsplan op formele gronden (bijvoorbeeld een gebrek in de tervisielegging, art. 3:11 Awb) de situatie in en rond het plangebied zich dusdanig had ontwikkeld dat alle onderzoeken actualisering behoeften. Dat hoeft voor Crisis- en herstelwetprojecten niet (altijd) meer. Zolang bijvoorbeeld het verkeersonderzoek niet ouder is dan twee jaar mag het ook de basis vormen van het nieuwe

vaststellingsbesluit. Wel kan men zich afvragen of dit in schrijnende gevallen niet afbreuk doet aan de legitimiteit van bestuur en rechter. Heeft bijvoorbeeld gedurende de rechterlijke procedure een beschermde diersoort zich in het plangebied gevestigd dan vergt het enige overtuigingskracht het bestemmingsplan desondanks te baseren op een onderzoek dat vermeldt dat die diersoort niet aanwezig is. Een steuntje in de rug van de initiatiefnemer zelf ten slotte is de *lex silencio positivo* (lsp), ofwel de vergunningverlening van rechtswege bij overschrijding van de beslistermijn. Deze is al bekend van de bouwvergunning voor bouwplannen die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, maar de Crisis- en herstelwet maakt de lsp ook voor andere uitvoeringsvergunningen mogelijk. De daartoe toegevoegde bijlage III noemt echter alleen de aanlegvergunning, zodat deze maatregel nauwelijks serieus effect zal hebben.

4.5 ...is zelden goed?

De Crisis- en herstelwet zal niet de kritiek kunnen wegnemen dat veel ruimtelijke projecten sneuvelen op traagheid en onzorgvuldigheid in de voorbereiding van de besluitvorming. Toch kan men het algemene beeld wel positief waarderen, zeker als men dit tijdelijke onderdeel van de Crisis- en herstelwet beschouwt als een laboratorium waarin de levensvatbaarheid van allerlei maatregelen wordt getest. Voor sommige maatregelen is deze testperiode wel erg kort geweest. Zo is de lsp inmiddels al op veel grotere schaal ingevoerd krachtens de Dienstenwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor de in voorbereiding zijnde Wet aanpassing bestuursprocesrecht kan wellicht wel geput worden uit ervaringen met bijvoorbeeld de relativiteitseis. Tegelijkertijd zit in nieuwe wetgeving altijd bijna automatisch een vertragend element, namelijk de tijd die nodig is om de Crisis- en herstelwet onder de knie te krijgen en 'koudwatervrees' bij het openbaar bestuur om nieuwe instrumenten en maatregelen toe te passen. Dat pleit voor de implementatie van de goede onderdelen van de Crisis- en herstelwet in definitieve wetgeving, zodat deze wet niet wordt afgeschaft op het moment dat de rechtspraktijk er net aan is gewend. Bij dit alles valt overigens op dat de Afdeling bestuursrechtspraak er niet heel happig op lijkt om de Crisis- en herstelwet een breed toepassingsbereik te geven. Zo vermeed de Afdeling een oordeel over de toepassing van de relativiteitseis ten aanzien van een bestemmingsplan door eerst na te gaan of de aangevoerde gronden

26 Zo beantwoordt ABRvS 17 november 2010, No. 201004771 (*Tracébesluit A31 Leeuwarden*) al enkele interessante vragen over de verhouding van de Chw tot het EVRM en het verdrag van Aarhus.

27 Tijdelijk: Lange Voorhout.

28 Zie hierover T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de Crisis- en Herstelwet voorbij?', *Ars Aequi* 2010, p. 326-335, par. 5.

29 Tenzij het onderzoek zelf aanleiding gaf tot de vernietiging.

überhaupt doel zouden treffen.³⁰ Op een ontheffing van een bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van 36 seniorenwoningen achtte zij de Crisis- en herstelwet niet van toepassing, omdat het bestemmingsplan onder vigeur van de WRO (van voor 1 juli 2008) tot stand was gekomen.³¹

5. De Crisis- en herstelwet en grondbeleid

5.1 Crisis, maar bouwen blijft nodig

Gemeenten en marktpartijen maken zware tijden mee in de gebiedsontwikkeling. Door de stokkende bouw lopen gemeenten naar schatting tussen de 2,4 en 3,0 miljard euro mis.³² Steeds meer projecten, waaronder het Wieringerrandmeer, worden gestaakt.³³ De komende decennia is er naar verwachting echter nog wel een (minimale) woningbehoefte van ongeveer 50 duizend woningen per jaar.³⁴ Gemeenten kunnen hun grondbeleidsinstrumentarium, al dan niet in combinatie met de mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet, inzetten om de bouwcrisis (enigszins) te helpen bestrijden.

5.2 Samenwerking en contractvorming

Binnen een actief grondbeleid worden gronden door de gemeente verworven en vervolgens op bouwkaavelniveau of als gebied (concessie) verkocht. Bij een passief grondbeleid worden met zelfrealisatoren exploitatie- of bouwclaimovereenkomsten, al dan niet in nieuwe stijl,³⁵ gesloten of wordt een joint-venture (GEM) opgericht.³⁶ Slaagt een overeenkomst niet, dan moet de gemeente het exploitatieplan uit de kast halen.³⁷ Dit is ook het geval bij het projectuitvoeringsbesluit uit de Crisis- en herstelwet.³⁸

Naar verwachting zal de komende tijd steeds vaker een verschuiving van uitleg- naar binnenstedelijke locaties plaatsvinden.³⁹ Projecten zullen kleiner

worden, meer vraag (consument) gestuurd en locaties worden vaker organisch ontwikkeld. De huidige vormen van samenwerking kunnen daarbij in de basis blijven bestaan. Partijen doen er wel goed aan, mede vanwege het aanbestedingsrecht, om flexibel en terughoudend te contracteren.⁴⁰

5.3 Faseren, opknippen of staken

Gemeenten zullen hun huidige plannen (exploitaties) goed in kaart moeten brengen. Er moet gerekend worden met realistische opbrengsten en tekorten zullen op de één of andere manier moeten worden gedekt. Dit kan vanuit andere exploitaties, de algemene middelen en/of via subsidies. De woningbehoefte moet goed in beeld zijn en regionale afstemming is noodzakelijk. Waar nodig moeten ontwikkelingen worden gefaseerd, opgeknipt of gestaakt. Net als vele marktpartijen ontkomen gemeenten niet (meer) aan een dergelijke ronde van (af)waarderen.

5.4 Verlagen grondprijs

Een financieel pijnlijke maatregel, maar wel één die een project net over de drempel van realisatie kan tillen, betreft het verlagen van de grondprijs. Rekent een gemeente een residuele grondwaarde, dan wordt die pijn extra gevoeld. Een lagere vrij-op-naam prijs (en een stijging van de bouwkosten) leidt nu eenmaal tot een nog sterkere daling van de grondprijs.

5.5 Financiële bijdragen

Bij het verlenen van financiële bijdragen aan projecten moeten gemeenten er voor waken dat zij geen ongeoorloofde staatssteun verlenen. Diverse beschikkingen van de Europese Commissie (Marktpassage Haaksbergen, Zwaaijkamp Oosterhout en Mill en St. Hubert) hebben duidelijk gemaakt dat bijdragen aan tekorten en/of de openbare ruimte onder omstandigheden juist wel toelaatbaar zijn.⁴¹ Kostenverhaal moet plaatsvinden conform de sys-

30 ABRvS 27 oktober 2010, No. 201004278/1/R3.

31 ABRvS 1 december 2010, No. 201005029/1/H1.

32 Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, onderzoek in opdracht van VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu, Deloitte, 11 november 2010, p. 6.

33 NRC Handelsblad, 'Bouw dupe van gesneefde ambities', 5 november 2010, p. 11.

34 De NVB gaat zelfs uit van ongeveer 70.000 woningen per jaar, zoals bleek op het jaarcongres op 4 november 2010.

35 Waarbij het afnamemoment van de gronden in principe niet bekend is, maar wel gekoppeld is aan een einddatum.

36 Zie uitgebreider M. Fokkema, *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten 2010*, Kluwer 1e druk, p. 52 e.v.

37 Art. 6.12 lid 2 Wro.

38 Art. 2.15 Chw.

39 Volgens De Zeeuw zal ook nog veel op uitleglocaties worden gebouwd.

40 Zie bijvoorbeeld G. 't Hart en H.S.J. Albers, 'Van Aurox/Roanne naar Müller/Wilderhausen: waar ligt de grens van de aanbestedingsplicht bij gebiedsontwikkeling?', *NTER* 2010, afl. 8, p. 277, M. Fokkema, 'De gevolgen van het Müller-arrest op het reisadvies uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009', *BR* 2010, p. 285 e.v. en A.G. Bregman, 'Gebiedsontwikkeling en het aanbestedingsrecht na het arrest Müller', *TBR* 2010, p. 603 e.v.

41 Zie ook F.M. van der Ven, 'Gevolgen staatssteunregels voor gebiedsontwikkeling; zaak Mill en St. Hubert nader belicht', *BR* 2010, p. 726 e.v..

tematiek van de Wro⁴² en grondtransacties moeten marktconform (via een onafhankelijke taxatie of via een openbare biedprocedure) plaatsvinden, beide gelet ook op de grenzen van het aanbestedingsrecht.⁴³

5.6 Duurzaamheid

Artikel 122 Woningwet verbiedt gemeenten feitelijk om te contracteren over duurzaamheid (lagere EPC dan volgend uit Bouwbesluit). In dertien zogenaamde excellente gebieden mag hiervan worden afgeweken.⁴⁴ Vanuit de Crisis- en herstelwet is het project De Mars in Zutphen als innovatief experiment aangewezen waarin afgeweken mag worden van de EPC-norm.⁴⁵ Gemeenten kunnen overwegen om hun project ook aan te melden als innovatief experiment.⁴⁶ De wetgever zou in ieder geval het projectuitvoeringsbesluit aantrekkelijker kunnen maken voor gemeenten door afwijking van artikel 122 Woningwet hierbij toe te staan.⁴⁷ Dan wordt ook recht gedaan aan het feit dat het projectuitvoeringsbesluit volgens de wetgever is bedoeld voor woningbouwprojecten die voldoen aan strenge eisen op het gebied van duurzaamheid.⁴⁸

5.7 Consument centraal

Gemeenten zouden sterker kunnen inzetten op individueel en collectief particulier opdrachtgeverschap ((C)PO) en waar nodig het daarvoor beschikbare instrumentarium uit de Wro moeten inzetten. Het aandeel (C)PO als bouwstroom bedraagt momenteel 10%, terwijl meer dan 25% van de consumenten hiervoor belangstelling heeft.⁴⁹ In overeenkomsten kunnen zelfrealisatoren naast (C)PO, bewogen worden richting consument gerichte woningbouw en mede-opdrachtgeverschap (MO). Bij MO, zijnde een niet afdwingbare tussenvariant op (C)PO, doet de ontwikkelaar ook de vastgoedexploitatie, maar krijgen opdrachtgevers nadrukkelijk zeggenschap in het ontwikkelingsproces. MO wordt nog niet veel toegepast, maar er is al wel op brede schaal mee geëxperimenteerd bij de ontwikkeling van

het Homeruskwartier te Almere. Ingeval van weigerachtigheid bij zelfrealisatoren om (C)PO toe te staan, moet de gemeente gebruik maken van de mogelijkheden uit de Wro. Dat betekent percentages voor (C)PO vastleggen in bestemmingsplannen en vervolgens kavels (bij voorkeur ook eigen gronden) aanwijzen in het exploitatieplan voor (C)PO.⁵⁰

5.8 Uitdagingen

De Crisis- en herstelwet als zodanig biedt niet de oplossing voor een stokkende woningmarkt. De huidige vraaguitval wordt door de Crisis- en herstelwet niet opgelost. De wet biedt wel mogelijkheden voor duurzaamheid, maar laat in bredere zin kansen liggen. Gemeenten vertonen op dit moment risicomijdend gedrag. Deze houding vloeit mede voort uit de alsmaar over elkaar heen buitelandse wetgeving, waaronder die van de Crisis- en herstelwet, die steeds lastiger te doorgronden is.⁵¹ Zij beginnen liever niet aan ongewisse experimenten waarvan de meerwaarde ook niet duidelijk blijkt, zoals bij het projectuitvoeringsbesluit.⁵²

Het grondbeleid als zodanig biedt mogelijkheden ter gedeeltelijke crisisbestrijding, al geldt vooral dat de vraag naar nieuwbouwwoningen zal moeten aantrekken. De hiervoor genoemde mogelijkheden zullen hier en daar in financieel opzicht pijn doen, ze vergen bestuurlijke moed en zijn onder de huidige omstandigheden (vaak) niet veel meer dan een druppel op een gloeiende plaat.

6. Afronding

Aan het eind van deze bijdrage kan geconcludeerd worden dat verschillende perspectieven niet per se in de weg staan aan gezamenlijk gedragen conclusies. Na zes maanden zijn er de eerste prille ervaringen en enkele rechterlijke uitspraken, maar een zekere koudwatervrees wordt nog wel gevoeld bij de toepassing van het Crisis- en herstelwetinstrumentarium. Opvallend is dat de rechter het toepassingsbereik van de Crisis- en herstelwet, nu dit een

42 Waarbij de wetgever heeft verzuimd het begrip 'anderszins verzekerd' uit art. 6.13 Wro te definiëren. In ieder geval dienen de werkelijke kosten verhaald te worden. Zie ook E.A. Minderhoud en T. Grundmeijer, 'Het verplichte karakter van het kostenverhaal ingevolge de Wro. Tijd voor bezinning?', *TBR* 2010, p. 115 en M. Fokkema en M.J. de Haan, 'Anderszins verzekerd; zijn verschillen in premies toegestaan?', *BR* 2010, p. 502.

43 Zie in dit kader ook de conclusie van AG N. Jääskinen 16 september 2010, zaak C-306/08. Indien het Hof van Justitie deze conclusie deelt, dan heeft dit (in principe) tot gevolg dat marktconforme grondtransacties niet aanbestedingsplichtig zijn (vanwege het ontbreken van een (volledige) overeenkomst onder bezwarende titel, overweging 86).

44 Zie uitgebreider M.Y.C.L. de Wit, 'Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten', *TO* 2010/af. 4, p. 129-132.

45 Persbericht Rijksoverheid 8 oktober 2010, 'Tweede tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ter inspraak'.

46 Artikel 2.4 Chw.

47 Naar verluidt overwegen de ministeries van I&M en BZK het opnemen van een uitzonderingsregel op art. 122 Woningwet in de komende veegwet voor de Chw.

48 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, par. 3.7.

49 WoonOnderzoek Nederland 2009, 'Het wonen overwogen', p. 6.

50 Zie uitgebreid over (C)PO, M. Fokkema, N. van Schaik-van Zorge, A. Blokker en G. van de Kamp, 'Particulier opdrachtgeverschap: beleid in uitvoering' (deel II), *VGR* 2007-2, p. 53 e.v..

51 Zie ook E.R. Hijmans, 'Ga zo door en gij zult spinazie eten', *Gidp* 2010, nr. 6, p. 21-22.

52 S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, 'Het projectuitvoeringsbesluit', *TBR* 2010, p. 16.

uitzondering betreft op het normale regime, niet ruimer lijkt te willen maken dan strikt noodzakelijk. Aanbevolen wordt om nadere ervaring met de wet op te doen en alleen de goed functionerende onderdelen permanent te maken. Het huidige kabinet lijkt dan ook te vroeg met het voornemen de Crisis- en herstelwet als geheel permanent te maken.

Ook op dit moment is al duidelijk dat er concrete verbeteringen nodig en mogelijk zijn. Om de wet beter bruikbaar te maken voor de gemeentelijke praktijk zou gezien kunnen worden of afdeling 6 (versnelde uitvoering van bouwprojecten; projectuitvoeringsbesluit) en afdeling 7 (versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis; structuurvisie-plus) kunnen worden gefuseerd. Positief kan worden gewaardeerd dat de wetgever al het initiatief heeft genomen de Crisis- en herstelwet te verbeteren door de introductie van de mogelijkheid een structuurvisie-

plus te baseren op een bestaande structuurvisie en de bevoegdheid een projectuitvoeringsbesluit te nemen te delegeren aan B en W.

De Crisis- en herstelwet biedt mogelijkheden maar is niet alleen zaligmakend. Voor de stimulering van de woningmarkt is een bredere insteek onontbeerlijk (aanpassing grondbeleid door gemeenten en een wetgever die de woningmarkt integraal aanpakt, dus inclusief eisen aan bestaande woningen, hypotheekrenteaftrek en huurwetgeving). Geconcludeerd kan dan ook worden dat 2011 een interessant jaar wordt waar het betreft de toepassing en effecten van de Crisis- en herstelwet. Dan zullen de eerste echte resultaten van de wet zichtbaar worden en zullen er ook meer inhoudelijke Crisis- en herstelwetuitspraken verwacht kunnen worden. Dan wordt ook duidelijker hoe de combinatie met Wabo, Dienstenwet en de ook nog prille Wro in de praktijk zal uitpakken. Wordt vervolgd dus.