

2-06-21

De Omtzigt-doctrine brengt woningbouw in gevaar

De nasleep van de toeslagenaffaire kan grote gevolgen hebben voor besluitvorming over ruimtelijke plannen en investeringen. Zeker met de Omgevingswet in aantocht die participatie verplicht stelt en de recente uitspraak van de hoogste bestuursrechter die de mogelijkheden voor rechtsgang verruimt. Het allesoverheersende politieke sentiment van dit moment lijkt: de door een overheidsbeslissing benadeelde individuele burger op één. Dat kan verstrekkende gevolgen hebben voor urgente maatschappelijke kwesties met een sterke ruimtelijke impact.

Door Friso de Zeeuw en Marcel Bayer

Versterk de positie van de burger die door overheidsbeleid wordt geraakt. Aldus luidt vrij vertaald de centrale boodschap van de gretig door de Tweede Kamer overgenomen aanbevelingen van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Dat heeft zowel betrekking op beleid, wetgeving en als op rechtspraak. Men spreekt zelfs van een ‘cultuurverandering’.

Je zou het de Omtzigt-doctrine kunnen noemen. De kritiek van de Kamercommissie trof ook de ‘onbillijke’ rechtspraak van de Raad van State. Hoewel de wet daartoe geen uitzonderingsgrond bood, had de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bezwaren tegen de terugvordering toch gegrond moeten verklaren. Dit verwijt heeft het instituut hard geraakt. De voorzitter van de Afdeling, Bart Jan van Ettehoven, wil kritisch in de spiegel kijken en kondigde onderzoek aan naar de eigen ‘rechterlijke oordeelsvorming’.

Bestuursrechter ter discussie gesteld

Buiten beeld blijft op dit moment een sudderende, maar aanmerkelijk fundamenteelere kwestie: is de Afdeling bestuursrechtspraak wel geschikt als rechtsprekende instantie? Is deze instelling wel onafhankelijk genoeg, gezien het feit dat het andere deel van de Raad van State – de Afdeling advisering – prominent adviesorgaan is van regering en parlement over wetgeving en bestuur? De toeslagenaffaire vormde voor de Tweede Kamer aanleiding om over rol en positie van de Afdeling [advies te vragen](#) aan de Commissie van Venetië, de rechtstatelijke waakhond van de Europese Unie.

‘Politieke en bestuurlijke tijdgeest gaan de positie van bezwaarmakers versterken’

In hoge kringen van de juridische vakwereld bestaat een stroming die al langer vindt dat rechtspraak niet thuishoort bij de Raad van State, maar bij de gewone rechter. Die stroming ziet nu zijn kans schoon en [beklimt de barricade](#). De aanhangers willen de mogelijkheid openen om overheidsbeslissingen in drie instanties aan te vechten: bij de rechtbank, het hof en

– in cassatie – bij de Hoge Raad. Het resultaat van het onderzoek kan opnieuw de positie van bezwaarmakers versterken.

De bestuursrechter maakt het eerder dit jaar voor zichzelf niet makkelijker met de uitleg van het ‘Varkens in Nood’-arrest van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het Hof [acht het in strijd](#) met het Verdrag van Aarhus om de zienswijze op een ontwerpplan als vereiste voor toegang tot de rechter te stellen. Het Aarhusverdrag spreekt specifiek over milieurecht, maar de Raad van State trekt de uitspraak breder, naar alle omgevingsrechtelijke besluiten.

Belanghebbenden bij een bestemmingsplan, omgevingsvergunning of natuurvergunning hoeven sinds kort dus niet langer een zienswijze in te dienen tegen het ontwerpbesluit om het recht op beroep bij de bestuursrechter te garanderen. Die ‘ruimhartige’ uitleg kiest onze hoogste bestuursrechter om een praktische reden: het zou simpelweg niet te doen zijn om bij onder meer bestemmingsplanwijzigingen of een omgevingsvergunning individueel te toetsen of een zienswijze nodig is.

Cultuuromslag in tijden van urgente opgaven

Burgers vroegtijdig betrekken bij beleid voor en initiatieven in de fysieke leefruimte is een van de uitgangspunten van de Omgevingswet. Participatie in enige vorm is zelfs een wettelijke verplichting. Overheden zijn volop bezig uit te vinden hoe dit het beste is vorm te geven. Er zijn tal van voorbeelden in de praktijk dat betrokkenheid van de burger besluiten kwalitatief beter maakt. Toch zijn er evenzoveel voorbeelden van burgers en belangengroepen die de besluitvorming doelbewust traineren tot en met de laatste juridische mogelijkheid.

In de geest van de Omgevingswet moet alles superintegraal en uiterst participatief. ‘Hoe complexer, hoe beter’ horen we de vooraanstaande bestuurskundige Geert Teisman en zijn volgelingen zeggen. Echter, in de praktijk zien we dat de overheid op alle niveaus met deze uitdagingen worstelt. Er is nog onvoldoende ervaring met deze manier van werken. Er is trouwens ook nauwelijks tijd en capaciteit om ermee te oefenen.

‘Ondertussen neemt de urgentie toe om oplossingen en doorbraken te forceren voor tal van grote opgaven’

Maar ondertussen neemt de urgentie toe om oplossingen en doorbraken te forceren voor tal van grote opgaven. Neem alleen al het enorme woningtekort en de daaruit voortvloeiende noodzaak om in de komende twintig jaar een gigantisch aantal woningbouwplannen te realiseren. Dat gaat niet goed; de vergunningverlening gaat dit jaar naar een dieptepunt van circa 60.000 woningen, inclusief transformatie. Hiervoor zijn verschillende oorzaken, zeker, maar het verruimen van de juridische mogelijkheden voor bezwaar en beroep helpt niet bij het realiseren van de opgave.

Dan hebben we het nog niet over de [energietransitie](#), waarvoor de regio’s binnenkort hun strategie vaststellen. In verreweg de meeste regio’s moet het echt spannende hoofdstuk nog beginnen: de ruimtelijke inpassing. Ondertussen slijpen belangenorganisaties als Urgenda de juridische messen alweer om de overheid tot spoed te manen bij het bereiken van de klimaatdoelstellingen.

In het licht van de Omtzigt-doctrine

De 34 publieke en private partijen die de [Actieagenda Wonen](#) onderschrijven, stellen: ‘We zoeken naar optimaal verloop van planologische procedures en inkorting daarvan met behoud van bescherming van de belangen van burgers en omgeving.’ Wij vragen ons af welke ‘inkorting’ nog enige kans maakt in de licht van de Omtzigt-doctrine. Voorbeeld: de rechtsgang in het omgevingsrecht inkorten tot één instantie; dus de rechtbank ertussenuit en direct naar de Raad van State. Voor bepaalde (gecoördineerde) besluiten kennen we dit verkorte traject al, maar uitbreiding daarvan? Kansloos, want een beperking van de rechten van de burger.

Wel kan het verwachte advies van de Venetië-commissie en de opvolging daarvan door het parlement, geheel in lijn met de Omtzigt-doctrine, leiden tot ontmanteling van de Raad van State als rechter en overheveling naar de civiele rechter. Even los van de inhoudelijke beoordeling van zo’n keuze, zo’n overdracht wordt gegarandeerd een ramp: een jarenlange reorganisatie, personeelstekorten, ICT-ellende, zoekgeraakte dossiers en gigantische vertragingen bij de afhandeling. Nu al bedraagt de gemiddelde proceduretijd bij de Raad van State ongeveer een jaar, maar er zijn ook gevallen waarin men twee jaar moet wachten op de uitspraak.

Het is wrang dat een andere groep burgers, namelijk die een woning zoekt en dus ook door het overheidsbeleid geraakt wordt, haar stem in het juridisch traject niet zelfstandig kan laten horen.

Conclusie: de doorwerking van de Omtzigt-doctrine heeft in ieder geval gevolgen voor de woningbouwplanning en mogelijk ook voor de energietransitie en de uitvoering van de stikstofmaatregelen. Plannen kunnen door een versterkte positie van oppositionele burgers in beleidsvorming en in het juridische traject vertragen en soms het loodje leggen. De gevolgen kunnen op termijn zeer ingrijpend zijn als de bestuursrechtspraak op zijn kop wordt gezet. Dat gebeurt dan in een periode dat het omgevingsrecht zich sowieso al in een onrustige periode bevindt. In combinatie met beperkte personele capaciteit bij de gemeenten en bij de bestuursrechter kunnen we rustig stellen dat het bereiken van een woningbouwproductie van 100.000 per jaar – nodig om één miljoen in het komende decennium te realiseren en ook de ambitie van de Actieagenda Wonen – verder weg ligt dan ooit.