

AH 3080
2021Z06758

Antwoord van minister Ollongren (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de [minister voor Rechtsbescherming](#) (ontvangen 8 juni 2021)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 2673

1. Kent u het bericht 'Vertraging woningbouw dreigt na uitspraak Raad van State'? 1)

Ja.

2. Deelt u de mening van de aangehaalde advocaat omgevingsrecht dat hier sprake is van een 'aardverschuiving'? Wat zijn volgens u de gevolgen van deze uitspraak?

Hoewel sprake is van een belangrijke ontwikkeling in de jurisprudentie, is de aanduiding 'aardverschuiving' naar mijn mening overtrokken.

Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, geeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitvoering aan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 (hierna: het arrest Varkens in Nood), over de toegang tot de rechter op grond van de artikelen 9, tweede en derde lid, van het Verdrag van Aarhus.¹ Het arrest dwingt tot een ruimere toegang tot de (bestuurs)rechter in beroepsprocedures tegen bepaalde omgevingsrechtelijke besluiten waarop het Verdrag van Aarhus van toepassing is. Volgens het Hof is het in strijd met artikel 9,

¹ Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73).

tweede lid, van het Verdrag van Aarhus dat de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:13) het beroepsrecht ten aanzien van deze besluiten afhankelijk stelt van het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet in verband hiermee worden aangepast. In afwachting van deze wetgeving, oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak naar aanleiding van het arrest dat het beroepsrecht van belanghebbenden in alle omgevingsrechtelijke zaken waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb is toegepast, niet van het indienen van een zienswijze afhankelijk mag worden gesteld. De uitspraak houdt verder in dat de zogenoemde 'onderdelentrechter' in deze zaken niet langer door de bestuursrechter wordt gehanteerd. Dit betekent dat als een belanghebbende heeft deelgenomen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, deze in beroep bij de bestuursrechter voortaan ook beroepsgronden mag aanvoeren die betrekking hebben op andere onderdelen van het besluit dan de onderdelen waarover die belanghebbende tijdens de voorbereidingsprocedure met betrekking tot het ontwerpbesluit een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak kan in dit soort zaken mogelijk leiden tot langere doorlooptijden van procedures bij de bestuursrechter over omgevingsrechtelijke projecten, omdat belanghebbenden zich voor het eerst in de beroepsfase kunnen melden (waardoor de beroepszaken bewerkelijker worden). Hoewel het lastig is op voorhand in te schatten hoe groot dit effect zal zijn, is het beeld dat belanghebbenden die vragen hebben over een voorgenomen project van een burger of bedrijf of een voorgenomen project van de overheid in de fysieke leefomgeving, of die zich verzetten tegen een ontwerpbesluit of onderdelen daarvan, over het algemeen bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van een besluit betrokken willen worden.

Zij zullen doorgaans dan ook gebruik maken van de mogelijkheid om een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. Op grond van afdeling 3.4 van de Awb wordt het ontwerpbesluit ter inzage gelegd en wordt van de door het bestuursorgaan geboden gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen, kennis gegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huis-blad of in de Staatscourant (vanaf 1 juli 2021 in het gemeenteblad, provinciaal blad, waterschapsblad of de Staatscourant). Een zorgvuldig participatietraject in een vroegtijdig stadium, in lijn met de Omgevingswet, kan niet alleen zorgen voor maatschappelijk draagvlak en betere besluiten, maar kan er ook voor zorgen dat bezwaren vroegtijdig worden

gesignaleerd (zie ook het antwoord op vraag 11). Verder is het zo dat zeker bij controversiële projecten in de meeste gevallen toch wel, en vaak door meerdere personen, (deels) dezelfde of vergelijkbare zienswijzen naar voren worden gebracht. In die gevallen heeft deze nieuwe jurisprudentie relatief weinig gevolgen voor de doorlooptijden. Bij het opstellen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het arrest Varkens in Nood worden de effecten op de procedures bij de bestuursrechter en risico's vanzelfsprekend betrokken; ik verwijs in dit verband naar het antwoord op vraag 11.

3. Wat betekent deze uitspraak van de Raad van State voor de eis dat iemand belanghebbende moet zijn? Kunnen door deze uitspraak nieuwe groepen mensen zich als belanghebbende melden en een rechtszaak aanspannen?

Voor de in artikel 8:1 van de Awb opgenomen eis dat iemand belanghebbende moet zijn om toegang te krijgen tot de bestuursrechter heeft deze eerste richtinggevende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak als zodanig geen gevolgen. De uitspraak heeft tot gevolg dat belanghebbenden die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen of over een ander onderdeel van een ontwerpbesluit een zienswijze naar voren hebben gebracht, beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. In afwachting van wetgeving oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat artikel 6:13 van de Awb in alle omgevingsrechtelijke zaken waarin afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, niet zal worden tegengeworpen aan belanghebbenden die beroep bij de bestuursrechter instellen, omdat artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus zich daartegen verzet. Dit betekent dat belanghebbenden die niet eerst een zienswijze naar voren hebben gebracht over (onderdelen van) het ontwerpbesluit, toch beroep kunnen instellen tegen het definitieve besluit. Zie verder het antwoord op vraag 2.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, een tweede richtinggevende uitspraak gedaan naar aanleiding van het arrest Varkens in Nood die wel gevolgen heeft voor de in artikel 8:1 van de Awb opgenomen eis dat iemand belanghebbende moet zijn om toegang te krijgen tot de bestuursrechter. Deze uitspraak gaat over de positie van niet-belanghebbenden. De uitspraak houdt, kort weergegeven, in dat als de nationale omgevingsrechtelijke wetgeving aan 'een

ieder' de mogelijkheid biedt om een zienswijze naar voren te brengen over een ontwerpbesluit, degene die daarvan gebruik heeft gemaakt, beroep bij de bestuursrechter mag instellen tegen het definitieve besluit. Dit geldt ook voor de niet-belanghebbende die verschoonbaar geen of te laat een zienswijze naar voren heeft gebracht. De gronden die in beroep bij de bestuursrechter kunnen worden aangevoerd, kunnen zowel zien op de procedure als op de inhoud van het besluit. Wel merkt de Afdeling bestuursrechtspraak op – ter voorlichting van de rechtspraak - dat niet-belanghebbenden vaak het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb) op hun weg zullen vinden. Op grond van dit vereiste kan iemand zich niet beroepen op een rechtsregel als die niet geschreven is om zijn belangen te beschermen. Die beroepsgronden kunnen dan niet tot vernietiging van het besluit leiden. Volgens de Afdeling moet de uit artikel 8:1 van de Awb voortvloeiende eis van belanghebbendheid in verband met het voorgaande door de wetgever worden aangepast.

4. Is het waar dat de Raad van State de eerdere uitspraak van het Europees Hof van Justitie breed uitlegt? Zo nee, waarom niet?

In afwachting van wetgeving, kiest de Afdeling voor een uit oogpunt van rechtsbescherming ruimhartige uitleg van het *verdrag*, onder meer om te verzekeren dat het uit het verdrag voortvloeiende recht op toegang tot de rechter niet een met het verdrag strijdige invulling krijgt. De door de Afdeling gegeven uitleg van het Verdrag van Aarhus houdt in dat in *alle* omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb), het voor belanghebbenden niet verplicht is om een zienswijze naar voren te brengen tegen het ontwerpbesluit, om beroep bij de bestuursrechter te kunnen instellen tegen het uiteindelijke besluit. Dit in afwijking van artikel 6:13 van de Awb. De Afdeling acht het voor de rechtspraak onwerkbaar om de situaties af te bakenen waarin artikel 6:13 van de Awb niet mag worden tegengeworpen aan belanghebbenden.

5. Klopt het dat de bestaande bezwaarprocedure bij beslissingen over woningbouw niet in strijd is met het Verdrag van Aarhus, dat over milieukwesties gaat? Zo nee, waarom niet?

Ja, dat klopt. Het arrest Varkens in Nood sluit de toepasselijkheid van artikel 6:13 van de Awb alleen uit als het gaat om beroepen van belanghebbenden tegen besluiten die vallen binnen de reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Dit zijn omgevingsrechtelijke besluiten waarvoor het Verdrag van Aarhus inspraak door het betrokken publiek voorschrijft. Kort weergegeven gaat het om besluiten over milieu-aangelegenheden zoals productie-installaties in de energie- of chemiesector, waterzuiveringsinstallaties en besluiten waarvoor bij de voorbereiding een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze besluiten worden op grond van de Nederlandse regelgeving (zowel nu als straks onder de Omgevingswet) altijd voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, waarbij aan 'een ieder' de gelegenheid wordt geboden om een zienswijze naar voren te brengen. In dat geval geldt niet de bezwaarprocedure van de Awb (zie artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, Awb). Op een besluit over woningbouw dat niet valt onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, is dus de bezwaarprocedure van toepassing en niet afdeling 3.4 van de Awb. Voor deze gevallen heeft het arrest van het Hof van Justitie geen betekenis. Overigens wordt opgemerkt dat besluiten over grootschalige (nieuw)bouwprojecten waarvoor bij de voorbereiding een milieueffectrapport moet worden gemaakt, wel onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen en in dat geval dus met afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid.

6. Hoe lang is de doorlooptijd van bouwprojecten in Nederland gemiddeld? Kunt u hierbij een onderscheid maken tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke projecten?

De gemiddelde doorlooptijd vanaf het begin van een bouwproject tot de oplevering van een woning bedraagt in Nederland bijna 10 jaar.² Daarbij moet worden opgemerkt dat doorlooptijden van woningbouwprojecten sterk variëren en afhangen van een groot aantal factoren. In een bouwproces zijn verschillende fasen te onderscheiden, zoals de voorbereidingsfase (onder andere de initiatief- en beleidsvormingsfase), de besluitvormings- en beroepsfase en de uitvoeringsfase (onder andere bouwrijp maken en bouwfase). Soms zijn doorlooptijden relatief lang, bijvoorbeeld doordat bestemmingswijziging en eventueel grondverwerving tijd vergt. Ook de ligging van nieuwe ontwikkelingen in de nabijheid van kwetsbare

² Zie rapport 'Doorlooptijden van nieuwbouwprojecten' van de Stec groep, april 2018.

natuur of agrarische activiteiten kan effect hebben op doorlooptijden. Nieuwe bouwprojecten vergen een samenhangende beoordeling, waarbij naast de aanpak van het woningtekort, ook aandacht moet worden besteed aan zaken als klimaatadaptie, energietransitie, bodemdaling, groen- en parkeervoorzieningen, de situering ten opzichte van bestaande bebouwing en infrastructurele ontsluiting. Dit zijn complexe processen die zorgvuldig doorlopen moeten worden. Het is niet goed mogelijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen binnen- en buitenstedelijke projecten. Er zijn aanwijzingen dat de doorlooptijden van inbreidingslocaties in stedelijke gebieden en uitbreidingslocaties in niet-stedelijke gebieden langer zijn dan de doorlooptijden van locaties elders, maar uit de beschikbare onderzoeken ontstaat vooral het beeld dat iedere locatie haar eigen bepalende factor heeft, los van het binnen- of buitenstedelijke karakter van een locatie.

7. Klopt het dat binnenstedelijke bouwprojecten vaak vertraging oplopen door bezwaar- en beroepsprocedures? Deelt u de vrees dat deze vertraging verder gaat oplopen door deze uitspraak? Zo nee, waarom niet?

Ik onderken dat bestuurlijke en juridische procedures van bezwaar en beroep bijdragen aan de doorlooptijd van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Bezwaar- en/of beroepsprocedures zijn evenwel een normaal onderdeel van de zorgvuldige procedures in Nederland, waarmee alle betrokkenen in hun planning rekening moeten houden. Zoals ik in de beantwoording van vraag 2 heb aangegeven, kan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk leiden tot langere doorlooptijden van procedures bij de bestuursrechter over omgevingsrechtelijke projecten, maar is het lastig op voorhand in te schatten hoe groot dit effect zal zijn. Uiteraard neem ik de geuite zorgen van de diverse partijen in de media en literatuur serieus. Daarom betrek ik het effect op doorlooptijden bij de aanpassing van de wetgeving.

In de brief van 6 november 2020³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik de woningbouw aanjaag en het belang daarbij om inzicht te krijgen in het proces van planontwikkeling tot aan de oplevering van woningen om zo ook vroegtijdig te kunnen anticiperen op vertragingen en belemmeringen. In dat kader past het ook om signalen over langere doorlooptijden in procedures bij

³ Kamerstuk 32847, nr. 694.

bouwprojecten ten gevolge van de uitspraken van 14 april en 4 mei 2021 te betrekken.

8. Is het waar dat de doorlooptijden van bouwprojecten in Nederland langer zijn dan in andere landen, zoals Duitsland, en dat dit mede veroorzaakt wordt door hoe het bezwaar- en beroepsrecht in Nederland is ingericht? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de lange doorlooptijden in Nederland?

Het is ingewikkeld om harde cijfers te vinden, nog daargelaten dat een vergelijking tussen dergelijke cijfers veelal niet eenvoudig te maken is. Het rapport “Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken”⁴ uit 2009 bevat een verkenning van de manier(en) waarop in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wordt omgegaan met de problematiek van complexe besluitvormingsprocedures en van ervaringen met de versnellingsmaatregelen die in deze landen zijn getroffen. Dit rapport ziet echter alleen op een beperkt deel van de doorlooptijden van projecten, namelijk de besluitvormingstrajecten. Doorlooptijden van bouwprojecten worden in belangrijke mate ook door andere factoren bepaald, zoals door de duur van de initiatief –en beleidsvorming en de uitvoering van bouwplannen. Daarnaast dateert het rapport van vóór de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, waarin nadien diverse versnellingsmaatregelen zijn opgenomen, alsmede van vóór het wetgevingstraject van de Omgevingswet.

Recente(re) wetenschappelijke onderzoeken met een vergelijking tussen verschillende landen over doorlooptijden van projecten zijn mij niet bekend. Navraag over de doorlooptijden in Duitsland en Vlaanderen leert dat het onderwerp daar ook leeft, maar dat informatie over vergelijkingen van doorlooptijden met Nederland op dit moment niet beschikbaar is.

9. Herinnert u zich de antwoorden op eerdere schriftelijke vragen over mensen die procedures aanspannen tegen ontwikkelaars om zich vervolgens te laten

⁴ Ch.W Backes e.a., Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken, Den Haag: WODC/Ministerie van Justitie, 2009 (bijlage bij Kamerstuk 31731, nr. 5).

afkopen? 2) Deelt u de vrees dat dit verder zal toenemen door de uitspraak van de Raad van State? Zo nee, waarom niet?

Ja, die antwoorden herinner ik mij.

Ik deel die vrees niet. Zoals ik in mijn antwoord op eerdere vragen al heb aangegeven, zijn er geen signalen dat mensen procedures aanspannen enkel omdat financieel gewin wordt nagestreefd. Het komt voor dat belanghebbenden hun verzet staken als zij van initiatiefnemers van (bouw)projecten planschade vergoed krijgen. Planschade en andere vormen van nadeelcompensatie zijn algemeen aanvaarde rechtsfiguren die in het leven zijn geroepen om belanghebbenden te compenseren voor schade die zij lijden door projecten die op zichzelf rechtmatig zijn, maar waarvan de schade niet voor rekening van die belanghebbenden dient te komen. Daarnaast blijf ik, zoals ik aangaf in antwoord op bedoelde vragen, van oordeel dat adequate rechtsbescherming een wezenlijk onderdeel is van een democratische rechtstaat, waarbij een belanghebbende de door de overheid gemaakte belangenafweging uiteindelijk door een onafhankelijke rechter kan laten toetsen. Het arrest van het Hof van Justitie en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak brengen hier geen verandering in.

10. Bent u van mening dat er gezien het grote woningtekort met spoed een oplossing moet komen om nieuwe bouwvertraging te voorkomen? Heeft u hiervoor een crisisorganisatie opgetuigd?

Ik beantwoord deze vraag in samenhang met vraag 11.

11. Bent u reparatiewetgeving of een andere oplossing aan het voorbereiden om bouwvertraging te voorkomen? Hoe gaat u de ontstane risico's terugdringen?

Naar mijn mening is van een (potentiële) crisis als gevolg van het arrest Varkens in Nood en de daaropvolgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak geen sprake, maar kunnen deze uitspraken wel effecten hebben op de doorlooptijden. Ik

verwijs in dit verband naar het antwoord op vraag 2. Er wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid om de Awb aan te passen aan het arrest Varkens in Nood. Ook voor de Nederlandse wetgever is het arrest een gegeven, in die zin dat in omgevingsrechtelijke zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen ruimere toegang tot de rechter moet worden geboden dan thans in de nationale wetgeving is geregeld. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel worden uiteraard ook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 april en 4 mei 2021 betrokken. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn, naast een Europeesrechtelijk correcte uitvoering van het arrest, de werkbaarheid voor de rechtspraak, de gevolgen voor de omgevingsrechtelijke bestuursrechtspraak en het voorkomen van procedurele vertragingen in beroepszaken een aandachtspunt. Hierbij wordt ook de mogelijke vertragingen in de bouw betrokken. Het voornemen is om deze zomer een conceptwetsvoorstel in (internet)consultatie te brengen.

Tot slot merk ik nog op dat een goed participatietraject in een vroegtijdig stadium bij projecten, in lijn met de Omgevingswet, niet alleen kan zorgen voor maatschappelijk draagvlak en betere besluiten, maar ook kan bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van bezwaren zodat kan worden gekeken of daaraan tegemoet kan worden gekomen. Dit kan onnodige procedures voorkomen. Vanuit mijn ministerie zal het belang van participatie extra worden benadrukt bij andere overheden en marktpartijen.

1) FD, 20 april 2021; <https://fd.nl/economie-politiek/1380821/vertraging-woningbouw-dreigt-na-uitspraak-raad-van-statejud1cavesmdK>

2) Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 726