

No. W04.23.00198/I

's-Gravenhage, 22 november 2023

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2023, no.2023001738, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor de Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting (Wet versterking regie volkshuisvesting), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regie op de volkshuisvesting door overheden te hernemen en biedt de bestuurlijke instrumenten die daarvoor nodig zijn. Daarbij gaat het om regie op aantallen woningen en locaties, op betaalbare woningen en een evenredige verdeling daarvan en om het verstevigen van lokale prestatieafspraken. Daarnaast wordt voorzien in versnelde behandeling van beroepen tegen besluiten van zwaarwegend maatschappelijk belang door de bestuursrechter.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt allereerst opmerkingen over de expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheid. Dit wijkt af van de systematiek van de Omgevingswet en behelst het risico dat het integrale karakter van de omgevingsvisie wordt aangetast.

In het kader van de verruiming van het werkgebied van woningcorporaties vraagt de Afdeling aandacht voor de waarborgen om met deze wijziging de lokale binding van woningcorporaties te verzekeren. Verder vraagt de Afdeling om verduidelijking van de verplichting om in het Wmo-beleidsplan aandacht te schenken aan de zorg en ondersteuningsbehoeften van aandachtsgroepen voor de volkshuisvesting.

De Afdeling merkt verder op dat de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures niet is gericht op en ook niet bijdraagt aan versterking van de regie van gezamenlijke overheden op de volkshuisvesting. Een duidelijke samenhang tussen de met het voorstel beoogde regie op de volkshuisvesting en de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures ontbreekt daardoor.

De Afdeling adviseert daarom de voorgestelde regeling voor versnelde behandeling van beroepsprocedures af te splitsen van dit wetsvoorstel. Wanneer deze regeling wordt afgesplitst en in een afzonderlijk voorstel wordt uitgewerkt, adviseert de Afdeling om dragend te motiveren waarom versnelde behandeling nodig is en bij wet de categorieën besluiten waarvoor versnelde behandeling van beroep gaat gelden aan te wijzen.

Tevens adviseert de Afdeling om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de voorgestelde versnelde behandeling dragend te motiveren en te voorzien in maatregelen die de bestuursrechter in staat stellen tot versnelde behandeling. Indien dit niet mogelijk is adviseert de Afdeling van de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures af te zien.

AAN DE KONING

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden gezien.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel richt zich op een aantal problemen op de Nederlandse woningmarkt. Nederland kampt met een al jaren bestaand woningtekort, terwijl de vraag naar woningen alleen maar toeneemt.¹ In de toelichting wordt gewezen op de stijging van het aantal huishoudens, terwijl het aanbod van woningen maar beperkt toeneemt. Volgens de regering ligt dit mede aan de langdurige trajecten voor nieuwbouw, waardoor de realisatie achterblijft bij de opgave.

Daarnaast wijst zij erop dat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen met een middeninkomen die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, maar zich ook geen koopwoning kunnen veroorloven. Tot slot wordt in de toelichting de problematiek genoemd van de verdeling tussen gemeenten van sociale huurwoningen en de huisvestingsopgave van aandachtsgroepen en urgenten, die op dit moment niet altijd evenwichtig is.

Gelet op deze problemen is volgens de regering meer regie nodig op de volkshuisvesting. Dit past ook bij de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om te voorzien in voldoende woongelegenheden en de sociale grondrechten op het gebied van huisvesting die in verdragen zijn opgenomen.² De beoogde regie bestaat uit een combinatie van bestuurlijke en financiële instrumenten.³ Dit wetsvoorstel voorziet in regeling van de bestuurlijke instrumenten en vormt (samen met de financiële instrumenten) volgens de regering de basis om het woningtekort op te lossen en om tot een meer evenwichtige woningvoorraad te komen, die in het bijzonder past bij de behoefte van mensen met een middeninkomen of een laag inkomen.⁴

Het wetsvoorstel geeft het Rijk, de provincies en de gemeenten wettelijke instrumenten met het doel om samen regie te voeren op de volkshuisvesting.⁵ De beoogde regie wordt in het wetsvoorstel uitgewerkt langs drie pijlers.

Allereerst gaat het om regie op aantallen woningen en locaties (pijler I). Het wetsvoorstel beoogt dat overheden meer grip hebben op hoeveel er wordt gebouwd en op welke locaties. Ten tweede moet de regie ervoor zorgen dat voldoende betaalbare woningen worden gebouwd en dat specifieke kwetsbare groepen met urgentie een woning kunnen krijgen en de huisvestingsopgave van deze groepen evenwichtig wordt verdeeld in de woningmarktregio's uit de Huisvestingswet 2014 (pijler II).

¹ In 2022 op 414.7000 woningen geraamd, 3,9% van de woningvoorraad, zie Staat van de Volkshuisvesting 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 986, waarnaar ook wordt verwezen in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting.

² Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet, artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 11, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Hiernaar wordt verwezen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, in onder meer paragrafen 1.3, 3.1.1 en 4.3.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

Het wetsvoorstel regelt voorts dat lokale prestatieafspraken tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties worden verstevigd en afdwingbaar worden gemaakt (pijler III). Daarnaast bevat het voorstel een versnelling van de beroepsprocedure bij de bestuursrechter, die ervoor moet zorgen dat sneller gebouwd kan worden. De drie pijlers worden in het voorstel in vier wetten uitgewerkt, waarvan de belangrijkste wijzigingen als volgt luiden.

In de Omgevingswet wordt een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad toegevoegd als een relevant aspect bij uitoefening van bevoegdheden op grond van die wet.⁶ Voorts wordt expliciet bepaald dat een omgevingsvisie en regels in een omgevingsplan mede worden vastgesteld met het oog op het bevorderen van voldoende woongelegenheid.⁷ Tevens wordt voorzien in een verplichting voor respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de minister om een gemeentelijk, provinciaal en nationaal volkshuisvestingsprogramma vast te stellen.⁸

De verplichting voor gemeenten om een woonvisie vast te stellen vervalt.⁹ Het voorstel voorziet voorts in de bevoegdheid van de minister en gedeputeerde staten om instructies te geven over de inhoud van het volkshuisvestingsprogramma of over regels in een omgevingsplan. Ten slotte voorziet het voorstel in een regeling van versnelde behandeling van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor (daarbij te bepalen) categorieën projecten, waarvan versnelde uitvoering vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen gewenst is.¹⁰

In de Woningwet wordt een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de werkregio's waarin woningcorporaties werkzaam mogen zijn vast te stellen.¹¹ Beoogd wordt om deze werkregio's zo te verruimen dat deze overeenkomen met de grenzen van een of meer provincies. Voorts wordt geregeld dat gemeenten zorgaanbieders uitnodigen om deel te nemen aan het overleg over het maken van afspraken over de uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma.¹² Verder wordt het mogelijk gemaakt om – naast de bestaande mogelijkheid van geschillen over de prestatieafspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties – ook geschillen over de nakoming daarvan aan de minister voor te leggen.

In de Huisvestingswet 2014 wordt geregeld dat de gemeenteraad voortaan verplicht is een huisvestingsverordening vast te stellen met daarin in ieder geval een urgentieregeling waarin verplichte urgentiecategorieën worden opgenomen.¹³

⁶ Artikel III, onderdeel A, voorgesteld artikel 2.1, derde lid, onderdeel t, van de Omgevingswet.

⁷ Artikel III, onderdeel A, voorgesteld artikel 2.1, vijfde lid, van de Omgevingswet.

⁸ Artikel III, onderdelen D, E en F, voorgestelde artikelen 3.6 # (nog nader te bepalen) lid, 3.8, vierde lid, en 3.9, vijfde lid, van de Omgevingswet.

⁹ Artikel V, onderdeel F, onder 1, waarin is geregeld dat artikel 42, eerste lid, van de Woningwet, komt te vervallen.

¹⁰ Artikel III, onderdeel L, voorgesteld artikel 16.87a, van de Omgevingswet.

¹¹ Artikel V, onderdeel C, voorgesteld artikel 41b van de Woningwet.

¹² Artikel V, onderdeel C, onder 2, voorgesteld artikel 44, tweede lid, van de Woningwet.

¹³ Artikel II, onderdelen B en E, voorgestelde artikelen 2, derde lid, en 12, eerste en derde lid, van de Huisvestingswet 2014.

Gemeenten moeten afspraken maken in de woningmarktregio over de evenwichtige verdeling van de verplichte urgent woningzoekenden. Als gemeenten niet tijdig tot deze afspraken komen dan geldt voor iedere gemeente de landelijke norm dat zij een percentage van de vrijkomende aangewezen categorie van huurwoningen beschikbaar stelt voor urgenten. De provincie ziet toe op naleving van deze verplichtingen via interbestuurlijk toezicht en stelt bovengenoemde woningmarktregio's vast waarin de afspraken gemaakt worden.

De Wet maatschappelijke ondersteuning bepaalt ten slotte dat gemeenten in hun Wmo beleidsplan aandacht moeten besteden aan de vraag naar zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor aandachtsgroepen.¹⁴

2. Verhouding tot de Omgevingswet

Het voorstel regelt dat een omgevingsvisie mede wordt vastgesteld met het oog op de bevordering van voldoende woongelegenheid.¹⁵ Volgens de toelichting ontstaat hiermee een expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheid.

De Afdeling merkt op dat de omgevingsvisie ingaat op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de leefomgeving.¹⁶ De omgevingsvisie beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving op integrale wijze.¹⁷

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat voor omgevingsvisies geen inhouds- en vormvereisten worden voorgeschreven.¹⁸ Met de voorgestelde expliciete opdracht om in een omgevingsvisie aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheid wordt een inhoudelijk vereiste aan de omgevingsvisie gesteld. Het is de Afdeling niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot voormeld uitgangspunt en waarom dit nodig is.¹⁹

In dit verband wijst de Afdeling erop dat de omgevingsvisie een integrale visie is met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het gaat om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor diverse domeinen.²⁰ Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de

¹⁴ Artikel IV, voorgesteld artikel 2.1.2, vierde lid, onderdeel h, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

¹⁵ Artikel III, onderdeel A, voorgesteld artikel 2.1, vijfde lid, van de Omgevingswet.

¹⁶ Artikel 3.2 van de Omgevingswet.

¹⁷ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.2.

¹⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, paragraaf 4.3.2, onder het kopje *Status en Voorbereiding*.

¹⁹ De VNG heeft hier ook op gewezen in haar petitie aan de Afdeling.

²⁰ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, paragraaf 4.3.2, onder het kopje Omgevingsvisie.

daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

Zorg voor voldoende woongelegenheden maakt daarvan al onderdeel uit en is onlosmakelijk verbonden met de andere relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. Nederland kent niet alleen een grote woningbouwopgave, maar ook grote opgaven op het gebied van water en bodem, klimaatbestendigheid, landschap, energietransitie, stikstof, landbouw, natuur, bedrijvigheid en mobiliteit. Door de opdracht om specifiek aandacht te besteden aan het belang van voldoende woongelegenheden bestaat het risico dat het integrale karakter van de omgevingsvisie wordt aangetast en niet een integrale visie, maar een optelsom van visies voor verschillende domeinen ontstaat.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

3. Werkgebied van woningcorporaties

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de werkgebieden van woningcorporaties. Het toegestane werkgebied voor een woningcorporatie valt daarmee niet meer samen met één van de huidige negentien werkgebieden door de minister vastgesteld,²¹ maar kan door dit voorstel (via een besluit) worden vastgelegd op het niveau van een of meer provincies.²²

De werkgebieden van de woningcorporaties zijn in 2016 ingevoerd om te zorgen voor een sterkere lokale binding van woningcorporaties en het bevorderen van overleg tussen de woningcorporaties en de gemeenten in die regionale woningmarkt over de uitvoering van de daarin bestaande volkshuisvestingsopgaven.²³ Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is die sterkere lokale binding de afgelopen jaren gerealiseerd, al wordt tegelijkertijd aangegeven dat sterkere lokale binding als doel onverminderd belangrijk blijft.²⁴

Het is de Afdeling niet duidelijk hoe, ondanks het verruimen van het werkgebied van woningcorporaties naar één of meer provinciegrenzen, een sterke lokale binding wordt gewaarborgd en of deze waarborgen in regelgeving worden vastgelegd.²⁵ De toelichting gaat hier ook niet nader op in.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Wijziging wet maatschappelijke ondersteuning

In dit wetsvoorstel wordt de verbinding gemaakt tussen het voorgestelde volkshuisvestingsprogramma en het bestaande Wmo-beleidsplan uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het voorstel regelt dat gemeenten in het Wmo-

²¹ Kamerstukken I 2015/16, 32 769, Q.

²² Artikel V, onderdeel C, voorgesteld artikel 41b van de Woningwet.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 3, p. 45-46.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.7.

²⁵ Hoe wordt ook op gewezen in de consultatiereacties van onder meer de VNG, de Autoriteit woningcorporaties, een provincie, een aantal gemeenten en een aantal woningcorporaties.

beleidsplan aandacht moeten besteden aan de zorg- en ondersteuningsbehoefte van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen aandachtsgroepen.²⁶ Deze koppeling wordt gemaakt om een meer integrale aanpak op wonen en zorg te bewerkstelligen.

Uit de toelichting volgt dat gemeenten aandacht moeten besteden aan de vraag naar zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning die hoort bij de woonopgave voor aandachtsgroepen. Daarbij moeten de gemeenten aangeven welke mogelijkheden zij zien om deze integrale dienstverlening te bereiken door middel van samenwerking met zorgaanbieders.²⁷

De Afdeling ziet de samenhang tussen het woon- en zorgbeleid en begrijpt het belang van een integrale aanpak. Het is dan ook te volgen dat er in het voorgestelde volkshuisvestingsprogramma aandacht moet worden besteed aan de zorg- en ondersteuningsbehoefte van de aandachtsgroepen in het kader van de huisvestingsopgave. De Afdeling vraagt zich wel af hoe deze toevoeging aan het Wmo-beleidsplan past bij de versterking van de regie op de volkshuisvesting. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is gericht op het bieden van passende zorg. Het voorstel is gericht op verbetering van de regie van de volkshuisvesting.

Uit de toelichting blijkt niet voldoende hoe de voorgestelde toevoeging aan het Wmo-beleidsplan daaraan bijdraagt. De voorgestelde regeling heeft immers geen betrekking op de huisvestingsproblematiek, maar ziet op de vraag naar zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning van urgent woningzoekenden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een nadere uitleg hoe de voorgestelde wijziging in de praktijk zal bijdragen aan de integratie van beleid op wonen en zorg en daarin mee te nemen hoe de verschillende onderliggende belangen van wonen en zorg zich tot elkaar verhouden.

5. Versnelde behandeling beroepsprocedures

Het voorstel regelt dat de Afdeling bestuursrechtspraak beroepen tegen projectbesluiten, besluiten ter uitvoering van een projectbesluit en goedkeuringsbesluiten versneld behandelt.²⁸ Het voorstel biedt verder een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur besluiten aan te wijzen, waarvoor de regels voor de versnelde behandeling van beroepen ook gaan gelden.²⁹ Het moet daarbij gaan om besluiten waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Beroepen tegen alle aldus aangewezen besluiten worden bovendien niet langer in twee instanties (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak), maar in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak versneld behandeld.

a. *Samenhang*

²⁶ Artikel IV, onderdeel A, voorgesteld artikel 2.1.2, vierde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6.4.

²⁸ Artikel III J, voorgesteld artikel 16.87, eerste lid, van de Omgevingswet.

²⁹ Artikel III L, voorgesteld artikel 16.87a van de Omgevingswet.

Het wetsvoorstel is gericht op versterking van regie in de volkshuisvesting en dan in het bijzonder versnelling van woningbouwprojecten. De voorgestelde regeling voor versnelde behandeling van beroepen maakt het echter mogelijk om ook andere categorieën van besluiten, die vanwege een zwaarwegend maatschappelijk belang spoedig moeten worden uitgevoerd, voor de versnelde beroepsprocedure aan te wijzen. Volgens de toelichting gaat het daarbij bijvoorbeeld ook om projecten in het kader van de energietransitie of om klimaatdoelstellingen te halen.³⁰ Het voorstel biedt daarmee een algemene grondslag voor aanwijzing van besluiten die hun grondslag vinden in de Omgevingswet, voor de voorgestelde versnelde behandeling.

De Afdeling merkt allereerst op dat de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures niet gericht is op en ook niet bijdraagt aan versterking van de regie van gezamenlijke overheden op de volkshuisvesting. Dit geldt temeer doordat de voorgestelde regeling een algemene grondslag biedt voor versnelde behandeling van beroepen en veel verder strekt dan alleen beroepen tegen besluiten over woningbouwprojecten. Een duidelijke samenhang tussen de met het voorstel beoogde regie op de volkshuisvesting en de beoogde versnelde behandeling van beroepsprocedures ontbreekt daardoor.

Voorts betekent de voorgestelde regeling voor versnelde behandeling niet alleen dat de beslistermijn voor de bestuursrechter wordt verkort naar zes maanden. Ook vervalt het beroep in twee instanties en doet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak in eerste en enige aanleg. Daarnaast vervalt de mogelijkheid tot het indienen van pro forma beroepschriften. Dit zijn belangrijke beperkingen in het beroepsrecht van belanghebbenden.

Het voorgaande rechtvaardigt de regeling van de voorgestelde versnelde behandeling in een afzonderlijk voorstel. Hiermee kunnen beide Kamers deze regeling op de eigen merites beoordelen, zonder dat deze beoordeling wordt beïnvloed door de overige delen van het wetsvoorstel. Het splitsen van dit voorstel is ook aangewezen omdat de regeling van de versnelde behandeling op belangrijke onderdelen onvoldoende is uitgewerkt, zoals de Afdeling hieronder uiteen zal zetten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde regeling voor versnelde behandeling van beroep af te splitsen van dit wetsvoorstel.³¹

Onverminderd het voorgaande, wijdt de Afdeling hieronder nog drie adviesopmerkingen aan de voorgestelde regeling voor versnelde behandeling, die ook van belang zijn voor de regeling van versnelde behandeling van beroep in een afzonderlijk wetsvoorstel.

b. *Uitgangspunten rechtsbescherming*

Eén van de uitgangspunten voor rechtsbescherming op grond van de Omgevingswet is dat het beschermingsniveau zoals dat geldt onder de huidige wetgeving niet lager mag worden.³² Voorts geldt als uitgangspunt, aansluitend op de Algemene wet

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.9.

³¹ Zie aanwijzing 6.4 Aanwijzingen voor de regelgeving.

³² Memorie van toelichting Omgevingswet, paragraaf 6.2, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

bestuursrecht, de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak.³³ De Afdeling wijst er voorts op dat het stelsel van bestuursrechtspraak in twee instanties mede is ingegeven door de wens sneller een rechterlijk oordeel te kunnen verkrijgen. Oogmerk daarvan was onder meer een einde te maken aan de overbelasting van de met rechtspraak belaste afdelingen van de Raad van State.³⁴

Voor besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid een voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten is het eerder gerechtvaardigd geacht om van deze hoofdlijn af te wijken. Om die reden is in de Omgevingswet gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg tegen de vaststelling of wijziging van omgevingsplannen, projectbesluiten en besluiten tot oplegging van een gedoogplicht.³⁵

De Afdeling merkt op dat met de voorgestelde regeling ook andere dan voornoemde besluiten in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld worden. Daarbij zal het onder meer gaan om de omgevingsvergunning. Daarmee biedt het voorstel minder rechtsbescherming dan volgens bestaand recht. Ook onder de Crisis- en herstelwet is beroep in twee instanties namelijk uitgangspunt gebleven.

Volgens de toelichting kunnen er goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Daarbij kan volgens de regering gedacht worden aan zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarbij het van belang is dat het geheel van procedures niet te lang duurt. Ook de kans dat veelvuldig gebruik gemaakt zou worden van een tweede beroepsgang wordt genoemd als reden om te kiezen voor beroep in één instantie.³⁶

Op deze manier geeft de toelichting vrijwel uitsluitend mogelijke algemene redenen die aanleiding kunnen geven om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. De toelichting maakt echter niet inzichtelijk in hoeverre die redenen zich thans voordoen en voor welke omgevingsbesluiten dat zou moeten gelden.

Het uitgangspunt van beroep in twee instanties dient als gezegd verschillende belangen, waaronder het belang van het voorkomen van overbelasting van de bestuursrechter. Waar wordt afgeweken van dat uitgangspunt dient, met het oog op de bescherming van die belangen, vooraf duidelijk te worden gemaakt voor welke gevallen die afwijking geldt. Tevens dient daarbij dragend te worden gemotiveerd waarom die afwijking gerechtvaardigd is.

De Afdeling wijst er voorts op dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en over lagere regelgeving de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten. Daarmee heeft ook het parlement als medewetgever de

³³ Memorie van toelichting Omgevingswet, paragraaf 6.4, onder het kopje *Beroep in één of meer instanties*, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

³⁴ Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, paragraaf 6.

³⁵ Zie noot 33.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.9.1.

mogelijkheid om zich uit te spreken over mogelijke zwaarwegende maatschappelijke belangen die uitzonderingen op de reguliere rechtsbeschermingsprocedure rechtvaardigen. Om die reden ligt het tevens in de rede om, indien wordt besloten tot het aanwijzen van categorieën van besluiten waarop de versnelde behandeling van beroepsprocedures van toepassing is, de categorieën in de wet zelf en niet, zoals voorgesteld, bij algemene maatregel aan te wijzen.

De Afdeling adviseert om bij aanwijzing van categorieën besluiten waarbij beroep in eerste en enige aanleg geldt, steeds dragend te motiveren waarom het afzien van beroep in twee instanties nodig en gerechtvaardigd is. Voorts adviseert de Afdeling om de categorieën in de wet aan te wijzen.

c. *Uitvoerbaarheid en haalbaarheid*

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft erop gewezen dat in de bestaande situatie doorlooptijden in algemene zin onder druk staan door zowel een verhoogde instroom van zaken als een tekort aan personeel. Daarnaast neemt ook de bewerkelijkheid van omgevingsrechtelijke zaken toe.³⁷ Dit roept vragen op over de haalbaarheid van de met het voorstel beoogde versnelling.

In reactie op de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak worden de bestaande problemen op dit punt weliswaar erkend, maar wordt tegelijkertijd gesteld dat het niet aanvaardbaar is als door werkdruk en personeelstekorten wenselijke procedurele versnellingen niet binnen afzienbare termijn kunnen worden doorgevoerd.³⁸ Daaruit blijkt niet dat de bestaande reële problemen bij de bestuursrechter adequaat zijn meegenomen bij de vormgeving van het voorstel, waarmee de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van dit onderdeel van het voorstel onvoldoende is gemotiveerd.

De Afdeling merkt op dat de zorgvuldigheid die vereist is voor het behandelen van beroepschriften ook op versneld te behandelen zaken onverkort van toepassing is. Het voorstel behelst geen maatregelen om de bestaande personeelstekorten bij de bestuursrechter te verminderen of weg te nemen. Evenmin bevat het voorstel andere maatregelen die feitelijk bijdragen aan vergroting van de capaciteit van de bestuursrechter, vermindering van de instroom aan zaken of anderszins voorzien in vermindering van de werklast. Zonder dergelijke maatregelen zal de beoogde versnelde behandeling, in de bestaande situatie waarin de doorlooptijden reeds onder druk staan, feitelijk niet haalbaar zijn. Het opnemen van de voorgestelde regeling wekt daarmee verwachtingen die in de huidige praktijk van de rechtspraak niet waargemaakt kunnen worden.

De Afdeling adviseert om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de voorgestelde versnelde behandeling dragend te motiveren en te voorzien in maatregelen die de

³⁷ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2023, aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, met een reactie op het consultatieverzoek over het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Ook volgens de regering betreft het hier complexe besluiten en geschillen, zie memorie van toelichting, paragraaf 10.3 en de artikelsgewijze toelichting op artikel III, onderdeel J (voorgesteld artikel 16.87 Omgevingswet).

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 10.3.

bestuursrechter in staat stellen de voorgestelde versnelde behandeling van beroep te realiseren. Indien dit niet mogelijk is adviseert de Afdeling van de voorgestelde versnelde behandeling af te zien.

d. *Een andere benadering*

Uitgangspunt in het bestuursrecht is rechtspraak in twee instanties. De voorgestelde regeling voor versnelde behandeling voorziet in een toename van het aantal categorieën waarin van dit uitgangspunt wordt afgeweken. In plaats daarvan wordt gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het is de Afdeling advisering niet duidelijk waarom hiervoor wordt gekozen. Zoals hiervoor geschetst is de capaciteit bij de hoger beroepsrechter beperkt en niet eenvoudig te vergroten.

Een alternatieve benadering kan zijn om de behandeling te laten plaatsvinden bij de bestuursrechters die ook nu al het beroep in eerste aanleg behandelen, de rechtbanken. Behandeling van beroep in eerste en enige aanleg past niet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die vooral is uitgerust voor de behandeling van zaken in hoger beroep. De rechtbanken zijn daartoe echter bij uitstek toegerust. Bovendien bevinden rechtbanken zich dichterbij de burger. Niet valt in te zien waarom beroepen in bestuursrechtelijke zaken die thans door de rechtbanken worden behandeld, zouden moeten worden overgeheveld naar de hoger beroepsrechter.

Het beroep in twee instanties strekt er onder meer toe om de rechtseenheid te bewaken en de rechtsontwikkeling te bevorderen. Er zijn in dat verband ook alternatieven denkbaar. Gedacht kan worden aan de invoering van een zogenoemd verlofstelsel, zoals dat ook in het Duitse bestuursrecht bestaat.³⁹ Een verlofstelsel beperkt de mogelijkheid tot het instellen van beroep. Ook kan worden gedacht aan de mogelijkheid van een verlofstelsel met een "sprong", waarbij partijen de hoger beroepsrechter kunnen verzoeken om behandeling in eerste aanleg over te slaan en het geschil direct aan de hoger beroepsrechter kunnen voorleggen.

Met een verlofstelsel wordt individuele rechtsbescherming geboden door controle van rechtbankuitspraken enerzijds en het bewaken van rechtseenheid en het bevorderen van rechtsontwikkeling door de hoger beroepsrechter anderzijds. Tegelijkertijd draagt het selectiemechanisme bij aan het beheersbaar houden van de doorlooptijden. Daarmee wordt een correctiemechanisme geboden op de hoofdregel van rechtspraak in twee instanties voor gevallen waarin de aangevoerde gronden in hoger beroep niet kunnen leiden tot vernietiging van de rechtbankuitspraak en zich geen rechtsvragen voordoen die met het oog op de rechtsontwikkeling en rechtseenheid beantwoording behoeven.⁴⁰

De Afdeling advisering acht het goed voorstelbaar dat met de invoering van een verlofstelsel het aantal zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld aanzienlijk zal

³⁹ Vergelijk §124 van het Duitse Verwaltungsgerichtsordnung.

⁴⁰ Zie ook: Doel en functie van de bestuursrechtspraak, een blik op de toekomst, J.C.A. de Poorter en K.J. De Graaf, blz. 249 e.v..

afnemen. Belanghebbenden zullen immers moeten beargumenteren waarom een uitspraak van de rechter principieel onjuist is voordat zij worden toegelaten tot het hoger beroep. Tegelijkertijd is te verwachten dat beroep juist wordt ingesteld in die gevallen waarin de rechtseenheidsfunctie of controlefunctie een rol speelt.⁴¹

De Afdeling adviseert om alternatieven voor de in het wetsvoorstel gekozen benadering te overwegen.

e. *Conclusie*

Op grond van het voorgaande is de slotsom dat samenhang ontbreekt tussen de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures en de met het voorstel beoogde versterking van de regie van de gezamenlijke overheden op de volkshuisvesting. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel af te splitsen van het onderhavige voorstel. Voor een afzonderlijke regeling adviseert de Afdeling om steeds dragend te motiveren waarom versnelde behandeling nodig en gerechtvaardigd is en de categorieën besluiten waarvoor versnelde behandeling gaat gelden bij wet aan te wijzen.

Verder adviseert de Afdeling om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de voorgestelde versnelde behandeling dragend te motiveren en te voorzien in maatregelen die de bestuursrechter in staat stellen versnelde behandeling daadwerkelijk te realiseren, of anders hiervan af te zien. Ten slotte adviseert zij om alternatieven voor de in het voorstel gekozen benadering te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

⁴¹ Zie ook: Toegang tot het hoger beroep in het bestuursrecht. Grenzen en mogelijkheden voor het sturen van het beroep op de appelrechter, I.M. Boekema, M. Herweijer en A.T. Marseille, paragraaf 4.3.