

# Strekken de preadviezen en de borrels van de Vereniging voor Bouwrecht tot nut?

*John Olivier<sup>1</sup>*

Mijn lidmaatschap van de Vereniging voor Bouwrecht dateert van 22 februari 1982. Sedertdien heb ik veel vergaderingen bijgewoond. Ik zag ernaar uit en noteerde ruim van te voren de datum van de jaarvergadering in mijn agenda.

Als gemeentjurist waren de preadviezen zeer waardevol voor mijn beroepsuitoefening gedurende de bijna 40 jaren dat ik werkzaam was bij de gemeente Leiden. Vooral omdat die een breed terrein bestreken van civiel recht en bestuursrecht. En dat was ook mijn werkterrein bij de gemeente.

Door lezing van deze preadviezen, soms door tijdgebrek eerst in de trein op weg naar de vergadering, kon ik op een efficiënte en aangename wijze mijn kennis voor bepaalde rechtsgebieden op niveau brengen. Hoewel ik ook verzekerd was van een abonnement op het door de vereniging uitgegeven Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR) lukte het mij niet altijd de artikelen en jurisprudentie te lezen. U kent het wel: in de weekendtas verzamelde ik NJB, NJ, TBR en andere tijdschriften maar de teleurstellende ervaring was iedere week weer dat het weekend te kort was om de tijdschriften goed door te nemen.

Waar ik ook naar uitkeek was de lunch en de borrel na affloop. Behalve kennisoverdracht is de ontmoetingsfunctie van een beroepsvereniging zeer relevant. Het op een informele wijze delen van ervaringen en ontmoeten van inspirerende en soms markante personen is waardevol. Zo bewaar ik nog altijd goede herinneringen aan de markante Diego Rodrigues Lopes die op 27 november 2019 te Rotterdam overleed. Via mijn tussenkomst mocht hij, overeenkomstig de traditie bij de Nederlandse Juristen-Vereniging, een aantal jaren aan het slot van de jaarvergadering, als oudst aanwezige lid, het zittend bestuur dankzeggen voor de organisatie van de jaarvergadering. Hij deed dat op uiterst humoristische wijze en genoot daar zelf ook van. Naar eigen zeggen woonde hij sedert de oprichting alle jaarvergaderingen bij met uitzondering van één vergadering die samenviel met zijn 80<sup>e</sup> verjaardag. Aardig was ook dat zijn vrouw jaarlijks aan het einde van de dag de vergaderlocatie betrad en deelnam aan de borrel.

Tijdens de borrel werd teruggeblikt op het thema van de jaarvergadering en werden nieuwtjes uitgewisseld.

---

1 John Olivier is voorzitter van de vereniging VJK (Beroepsvereniging voor de jurist werkzaam bij de decentrale overheid). John is lid van de VBR sinds 22 februari 1982.

Eén vergadering kende voor mij een bijzonder verloop. Dat was de jaarvergadering in 2017. Universitair hoofddocent te Utrecht, Frank Groothuijse, schreef dat jaar mede het preadvies ‘Het omgevingsplan: integrale gebiedsgerichte regulering?’ Bij lezing van dit preadvies, in de trein tussen Leiden en Utrecht, constateerde ik dat in de inmiddels vastgestelde Omgevingswet van 23 maart 2016<sup>2</sup> de rol van de gemeenteraad bij aanvragen omgevingsvergunningen, in het kader van een buitenplanse procedure, werd gemarginaliseerd. Voor het verlenen van een vergunning was het niet meer noodzakelijk dat het fiat was vereist van de gemeenteraad, maar volstond een adviesbevoegdheid waarvan het college kon afwijken. Onder het huidige recht kan de gemeenteraad (tenzij sprake is van een ‘binnenplanse afwijking’ of een ‘kruimelgeval’) sturende invloed uitoefenen via het vereiste van de verklaring van bedenkingen. Frank Groothuijse plaatste terecht een kritische kanttekening in zijn preadvies bij deze wijziging.

Bij de borrel van deze jaarvergadering, goed voorzien van bier, wijn en bitterballen, vroeg ik in eerste instantie aan de verantwoordelijke beleidscoördinator van het ministerie van Binnenlandse Zaken of hij, naar aanleiding van de kritische kanttekeningen van Frank Groothuijse, voornemens was in de nog vast te stellen Invoeringswet Omgevingswet de marginalisering van de rol van de gemeenteraad terug te draaien. Glashelder gaf hij naar mij toe aan daar niets voor de voelen. Vervolgens richtte ik mij tot de aanwezige materiedeskundige van de VNG. Ja, die kon ook niet veel in deze fase omdat, kenmerkend voor de VNG, sprake was van een verdeelde achterban. Ook wel begrijpelijk want veel wethouders, ook al zijn het voormalige raadsleden, draaien bij vastgoedontwikkelingen het liefst zelf aan de knoppen en zien niet reikhalzend uit naar een publiek debat in de gemeenteraad. Bovendien kan dit tot vertraging leiden in het proces van vergunningverlening. Dit staat op gespannen voet met één van de vier verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet: het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. De medewerker van het ministerie en die van de VNG gaven mij het advies om hierover een artikel te schrijven.

Zelf onderschreef ik de kritische kanttekeningen van Frank Groothuijse (zie ook het naderhand gepubliceerde *NJB*-artikel: ‘Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht?’ van Frank Groothuijse, Karlijn Landman en Remco Nehmelman).<sup>3</sup>

Bij de invoering van het dualisme in 2002 was via een wijziging van de Gemeentewet in de verhouding gemeenteraad en het college al veel macht verschoven naar het college. Ik merkte dat in de praktijk. De besluitvorming over overeenkomsten werden bijvoorbeeld het exclusief domein van het college (*de facto*: vaak de portefeuillehouder). Terwijl bekend is dat in de praktijk bij anterieure overeenkomsten in het kader van vastgoedontwikkeling grote financiële transacties aan de orde zijn. Het budgetrecht van de gemeenteraad compenseerde dit machtsverlies niet.

Reden voor de Werkgroep Herziening Gemeentewet, onder voorzitterschap van mr. H.F. van Kinschot, om in 1980, in het kader van de voorgenomen herziening van de Gemeentewet, ruim voor de invoering van het dualisme, het voorstel te doen om over-

---

2 *Stb.* 2016, 156 (26 april 2016).

3 *Njb* 30 maart 2018, aflevering 13, p. 848-855.

eenkomsten met projectontwikkelaars te onderwerpen aan een goedkeuringsvereiste van Gedeputeerde Staten.

Daarbij komt dat deze anterieure overeenkomsten voor het grootste gedeelte, al dan niet terecht, niet openbaar worden gemaakt. Dat maakt publieke verantwoording over deze overeenkomsten problematisch. Dit ondergraaft de democratische legitimiteit van bestuurlijke besluitvorming.

De voorgenomen marginalisering van de rol van de gemeenteraad in de Omgevingswet bij buitenplanse procedures zou in mijn visie de democratische besluitvorming bij een belangrijk onderdeel in het werkkerrein van gemeenten nog verder ondergraven. De arbitrerende rol van de gemeenteraad bij conflicten als gevolg van de uitkomsten van burgerparticipatie, die soms ontstaan bij grote projecten, zou bij deze procedures wegvallen.

Mijn inschatting tijdens de borrel was dat een artikel schrijven over mijn zorgen weinig zoden aan de dijk zou zetten. Ik nam nog een bitterbal en antwoordde mijn gesprekspartners dat ik geen artikel zou schrijven maar mij zou wenden tot het Haagse politieke netwerk. Dat leek mij effectiever.

Wie weleens naar de Kameragenda kijkt weet dat het ondoenlijk is voor Kamerleden om zorgvuldig naar wetsontwerpen te kijken. En dat geldt zeker voor de zeer complexe wetgeving betreffende de nieuwe Omgevingswet. Mede reden dat een jaar geleden de vraag is opgeworpen of het niet wenselijk is dat de Omgevingswet nog één keer, met het oog op een integrale controle, een procedure langs de Tweede en Eerste Kamer moet doorlopen.<sup>4</sup>

Ik moest dus aan de slag. Het mooie artikel in NJB ‘Constitutionele verschuivingen in het omgevingsrecht?’ was een goede aanleiding om te bevorderen dat er Kamervragen werden gesteld. Bij brief d.d. 15 oktober 2018 werden deze vragen beantwoord door minister Ollogren. De omvang was 15 bladzijden. *De facto* waren het natuurlijk antwoorden van betrokken ambtenaren. De minister (lees: ambtenaren) concludeerde:

‘Alles overziende ben ik van mening dat staatsrechtelijke aspecten bij de totstandkoming van de Omgevingswet al ruime aandacht hebben gekregen. Door regering en parlement zijn afgewogen keuzes gemaakt in het kader van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB’s. Van (constitutionele) aardverschuivingen is geen sprake. De eerder gemaakte keuzes zijn doorgetrokken in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet dat nu bij uw Kamer voorligt.’

Ja, de Omgevingsrecht-trein met wagons, volgeladen met complexe en moeilijk hanteerbare wetgeving, moest verder en op tijd de eindbestemming halen. Er was geen ruimte meer voor reflectie en tegenspraak. Dat was een gepasseerd station. Het feit dat het project Omgevingswet in 2017 onder was gebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie dat hoeder zou moeten zijn van democratische besluitvorming

---

4 <<https://www.wolterskluwer.com/nl-nl/expert-insights/in-gesprek-met-ronald-olivier-over-de-nuanceverschillen-in-de-omgevingswet>>. De opletende lezer zal zijn opgevallen dat deze vraag door een Olivier is opgeworpen. Ronald Olivier is mijn zoon. Hoewel wederzijdse beïnvloeding natuurlijk niet geheel kan worden uitgesloten, vind ook ik dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord.

en geborgde burgerparticipatie, maakte dat kennelijk niet anders. Dat weerspiegelde de krachtsverhoudingen binnen het ministerie.

Dat schoot natuurlijk niet op. Er restte slechts één mogelijkheid: het bevorderen van een amendement bij de behandeling in de Tweede Kamer.

Op 7 maart 2019 werd in de Tweede Kamer een amendement van kamerlid Ronnes c.s. aangenomen dat alsnog een verzwaard (bindend) adviesrecht voor de gemeenteraad introduceerde.

De democratische besluitvorming op lokaal niveau bij belangrijke vastgoedprojecten die niet in overeenstemming zijn met het vigerend omgevingsplan was alsnog op de valreep geborgd.

Concluderend: wetenschappers en anderen moeten mooie kritische preadviezen blijven schrijven voor onze vereniging en de borrel na afloop van jaarvergaderingen moet zeker worden behouden!