



rijksuniversiteit
groningen

Prof. dr. mr. Hanna Tolsma

Toegankelijke en snelle procedures

Kan de Omgevingswet beter?



Oratie

23 juni 2023

Toegankelijke en snelle procedures

Toegankelijke en snelle procedures Kan de Omgevingswet beter?

Oratie uitgesproken door

Prof. dr. mr. Hanna Dürtge Tolsma

op 23 juni 2023

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar
**Besluitvorming en rechtsbescherming in het
omgevingsrecht**

aan de
Faculteit Rechtsgeleerdheid

Rijksuniversiteit Groningen



rijksuniversiteit
groningen

Uitgegeven door University of Groningen Press
Broerstraat 4
9712 CP Groningen
<https://ugp.rug.nl/>

Voor het eerst gepubliceerd in Nederland ©2024 Hanna Tolsma

 <https://orcid.org/0009-0002-7618-3328>

Ontwerp en opmaak: LINE UP boek en media bv | Riëtte van Zwol, Mirjam Kroondijk
Illustratie cover: Chèriëtte Eisema
Illustraties: Chèriëtte Eisema
Auteursfoto: Douwe de Boer (<https://www.douwedeboer.nl/>)

DOI: <https://doi.org/10.21827/65d4b09c10e12>



Dit werk is verschenen onder de Creative Commons-licentie: NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal (CC BY-NC-ND 4.0). De volledige licentievoorwaarden zijn beschikbaar op creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode

Leden van het College van Bestuur,
zeer geachte aanwezigen,

Introductie

Collega's, studenten, vrienden en familie, wat fijn dat jullie hier vandaag zijn voor mijn oratie.

Toegankelijke en snelle procedures. Kan de Omgevingswet beter? Dat is de vraag die ik centraal stel. Hoe heb ik mijn verhaal opgebouwd? Ik begin met het belang van toegankelijke en snelle procedures, leg daarna kort uit wat de Omgevingswet is. En ga dan aan de hand van concrete voorbeelden in op de vraag of het beter kan.

Het belang van toegankelijke en snelle procedures



Hoe ziet Nederland eruit in 2050? Of over 100 jaar? Natuurlijk, niemand kan in de toekomst kijken. Maar één ding is zeker: Nederland zal er anders uit zien.¹ Nieuwe woningen, dijken. Wind- en zonneparken. Aardgasvrije wijken.

¹ Zie voor vergezichten o.a. Ruimtelijke verkenning 2023. Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050, PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2023; Een natuurlijker toekomst voor Nederland in 2120, wur-rapport 2020. Een langetermijnvisie over het ideaalbeeld van Nederland van het Rijk is te vinden in de Nationale Omgevingsvisie 2020 (novi). Een aanscherping van de novi is voorzien in de nieuwe Nota Ruimte die naar verwachting in 2024 zal

Beslissingen over hoe ons land eruit komt te zien, moeten nu genomen worden. En er is haast.² “Nederland staat aan de vooravond van een grote verbouwing”, zo is te lezen op de website van de Rijksoverheid.³ De ruimte is schaars. Het is een complexe puzzel om opgaven zoals de energietransitie, woningbouw en klimaatadaptatie in Nederland te combineren.⁴ Het vraagt ook om harde keuzes van de overheid.

Duidelijk is dat de impact van de besluitvorming in het omgevingsrecht grote en ingrijpende gevolgen zal hebben op de economie, de kwaliteit van natuur, water en milieu en ook op de woon- en leefomgeving van mensen. Om de veranderingen in het land te realiseren, zal de overheid omgevingsrechtelijke besluiten moeten nemen. Denk hierbij aan plannen en vergunningen, die nodig zijn voor de aanleg van zon- en windparken of mogelijk maken van woningbouw. Overheidsbesluiten over windmolens of woningbouw stuiten vaak op felle tegenstand.

-
- verschijnen. Zie de Kamerbrief ‘Voortgang regie op de ruimte en programma mooi Nederland’, 24 april 2023 (www.rijksoverheid.nl).
- 2 Niet alleen om uit de huidige stikstofcrisis te komen, maar ook om een watercrisis of klimaatcrisis te voorkomen. Het doel is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het huidige nationale beleid is gericht op een CO₂-reductie van 55% in 2030 (artikel 2 Klimaatwet). Dit vraagt een bijdrage van alle sectoren: mobiliteit, energie en industrie, woningbouw, landbouw en landgebruik. De aanpak om de woningcrisis op te lossen is beschreven in het Programma woningbouw (maart 2022), dat is gericht op het realiseren van 900.000 woningen in 2030. Informatie over de doelen is te vinden op www.rijksoverheid.nl.
 - 3 Nieuwsbericht Rijksoverheid over de Kamerbrief ‘Programma’s Uitvoering NOVEX en Mooi Nederland’, van de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van 6 juli 2022.
 - 4 Zie onder andere de beschouwing in het Jaarverslag Raad van State 2022, p. 9 en verder (www.raadvanstate.nl).

Tegenover de belangen van de energietransitie en woningbouw, staan de belangen van omwonenden, bedrijven en milieuoorganisaties. Bij omgevingsrechtelijke besluiten zijn vaak meerdere en tegenstrijdige belangen betrokken.

We kunnen dus conflicten verwachten. Juridische procedures van besluitvorming en rechtsbescherming zijn belangrijk om die conflicten in goede banen te leiden. Het onderwerp van mijn leerstoel is besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. Dit betekent dat ik in mijn onderzoek en onderwijs, veel aandacht heb voor de bestuursrechtelijke procedures op het terrein van het omgevingsrecht. En dit is ook een onderwerp waar nu in de samenleving belangstelling voor is.

Recente rapporten benadrukken de noodzaak van rechtvaardige procedures van besluitvorming en rechtsbescherming. Er zijn zorgen. Mensen vrezen voor oneerlijke keuzes, zo blijkt uit onderzoek, dat het Sociaal Cultureel Planbureau publiceerde in april.⁵ Is de belangenafweging wel eerlijk? En de verdeling van de lusten en de lasten wel rechtvaardig? Mensen begrijpen dat er harde keuzes moeten worden gemaakt, maar willen gehoord worden. Ook onderzoekers van het Planbureau voor de leefomgeving signaleren in maart dat burgerbetrokkenheid essentieel is voor rechtvaardig en legitiem beleid in de leefomgeving.

5 Sociaal en Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven 2023, Bericht 1, p. 23 (www.scp.nl).

Weerstand moet serieus worden genomen.⁶ Overheden moeten zorgen voor toegankelijke procedures waarbij ook aandacht is voor compensatie-mogelijkheden.

Andere rapporten benadrukken juist de noodzaak van het versnellen van procedures. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelaars signaleert in september dat er vertraging optreedt bij de woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures.⁷ Voor de voortgang van woningbouwprojecten is het belangrijk dat overheidsbesluiten zo snel mogelijk onherroepelijk worden. Als één omwonende in bezwaar en beroep gaat, duurt het zo twee tot drie jaar langer, voordat het besluit vaststaat en het project is toegestaan.

Toegankelijke en snelle procedures. Daar is vast niemand tegen! Maar deze recente rapporten laten zien dat het soms ook tegengestelde eisen zijn. Vanuit de focus op snelheid worden procedures gezien als ‘probleem’ dat moet worden opgelost. Maar goede en toegankelijke participatie in de besluitvorming is belangrijk voor het draagvlak en de kwaliteit van overheidsbesluiten. En rechtsbeschermingsprocedures biedt mensen de kans om de rechtmatigheid van besluiten van de overheid die

6 Planbureau voor de Leefomgeving, Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving. Signalenrapport, 21 maart 2023 (www.pbl.nl).

7 NEPROM-rapport: Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures, Voorburg september 2022 (www.neprom.nl).

ingrijpen in de woon- en leefomgeving voor te leggen aan een onafhankelijke rechter. Dat is belangrijk voor het vertrouwen in de rechtstaat.

De Omgevingswet



De Omgevingswet moet het fundament bieden om in de toekomst met de urgente en grote maatschappelijke opgaven in de leefomgeving om te kunnen gaan.⁸

De Omgevingswet is een nieuwe wet, die op 1 januari 2024 in werking treedt.⁹ Het is een enorm wetgevingsproject. Zesentwintig wetten op het gebied van water, natuur, milieu en ruimtelijke ordening worden bij elkaar gebracht in één wet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur en één ministeriële regeling. Een groot deel van het huidige omgevingsrecht gaat op in dit nieuwe stelsel.¹⁰ Het gaat om een ingrijpende stelselherziening. Het hele

⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 18-20.*

⁹ Het tijdstip van inwerkingtreding is vastgesteld bij koninklijk besluit van 20 maart 2023 (*Stb.* 2023, 89).

¹⁰ Een introductie van de Omgevingswet is onder andere te vinden op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/>). Het Iplo biedt juridische en praktische ondersteuning en uit-

wetgevingstraject heeft meer dan tien jaar geduurd. De datum van inwerkingtreding is meerdere keren uitgesteld. Er zijn zorgen in de praktijk.¹¹ Bijvoorbeeld over de ict. Is het Digitaal Stelsel Omgevingswet wel op orde? En het aantal te verwachten rechtszaken. Neemt dat niet toe? Nieuwe rechtsvragen moeten immers stuk voor stuk beantwoord worden.

Het is zeker niet mijn bedoeling om vandaag de hele Omgevingswet eens kritisch te bespreken. Laat staan om het nut en de noodzaak van deze fundamentele herziening van het omgevingsrecht ter discussie te stellen. Vandaag richt ik mij op de procedures van besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. En op keuzes die op dat punt in de Omgevingswet zijn gemaakt.

In deze oratie laat ik zien dat de Omgevingswet aansluit bij de in de rapporten genoemde noodzaak van toegankelijkheid en snelheid. Maar absoluut geen einde maakt aan de vraag of het beter kan.

leg over de toepassing van de wet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet in de praktijk.

11 Zie onder meer de drie position papers van Koopmans (adviseur Omgevingswet), Struiksma (emeritus hoogleraar bestuursrecht aan de vu) en Van Ettehoven (voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) ten behoeve van het plenaire debat in de Eerste Kamer over de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 7 maart 2023 (www.eerstekamer.nl).

Actuele ontwikkelingen in de praktijk en de rechtspraak zorgen nu voor problemen. Het gaat om essentiële vragen over besluitvorming en rechtsbescherming. Die binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet opgelost moeten worden. Is de verdeling van lusten en lasten wel goed en rechtvaardig geregeld? Wie zou er toegang moeten hebben tot besluitvorming en rechtsbescherming? Hoe kunnen de procedures sneller?

Vanuit mijn rol als hoogleraar Besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht lever ik graag met mijn onderzoek een bijdrage aan het debat over deze vraagstukken. Vandaag bespreek ik drie voorbeelden uit mijn onderzoeksdomein. De ontwikkeling van vroegtijdige participatie bij besluitvorming over wind- en zonneparken. De toegang tot procedures van besluitvorming- en rechtsbescherming bij complexe milieubesluiten. En ik sluit af met woningbouw. Kan dat met veranderingen in de rechtsbeschermingsprocedures ook sneller?

Maar voordat ik verder ga met deze voorbeelden. Eerst iets over de juridische normen.

Juridisch kader

Wat is het juridisch kader om vragen over toegankelijkheid en snelheid van procedures in het omgevingsrecht te beantwoorden? Ik geef een kort en zeker niet volledig overzicht van enkele

hoofdpijnen. Dat doe ik om duidelijk te maken dat er verschillende invalshoeken zijn voor juridisch onderzoek op dit terrein.

Belangrijk zijn de internationale regels.¹² We zien dat het internationale en Europese recht in toenemende mate van invloed is.¹³ De Nederlandse wetgever moet zich hieraan houden. Op dit moment plaatst de implementatie van het Verdrag van Aarhus de Nederlandse wetgever voor dilemma's. Hier staan regels in over inspraak en toegang tot de rechter bij de complexe milieu-besluiten. Juridisch onderzoek gaat bijvoorbeeld over de vraag wat deze regels precies inhouden, en hoeveel ruimte er is voor de wetgever om nationaal keuzes te maken.¹⁴ Ik kom hier straks op terug.

Naast deze internationale randvoorwaarden is er de Algemene wet bestuursrecht, de Awb. De Awb bevat een algemeen kader voor al het overheidshandelen. Deze regels gelden voor het omgevingsrecht, maar dus ook voor het vreemdelingenrecht, belastingrecht of sociaal zekerheidsrecht. Bijvoorbeeld regels die een zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming door de

12 Zie o.a. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 27-37.

13 Een voorbeeld is de Europese noodverordening die eind 2022 van kracht is geworden, gericht op het versnellen en vereenvoudigen van vergunningprocedures voor de inzet van hernieuwbare energie en de bijbehorende energienetten (VERORDENING (EU) 2022/2577).

14 Bijv. B.J. Schueler, 'Toegang tot de rechter in het omgevingsrecht', in: *Naar een nieuw omgevingsrecht* (publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 40), Instituut voor Bouwrecht 2012, p. 145-150.

overheid waarborgen. En regels over wie toegang heeft tot inspraak bij besluitvorming en tot de rechter.

In juridisch onderzoek speelt de Awb op verschillende manieren een rol bij vragen over toegankelijkheid en snelheid van omgevingsrechtelijke procedures.

Een belangrijke kwestie is in hoeverre het juridisch aanvaardbaar, wenselijk en consistent is, om op een deelterrein van het bestuursrecht – zoals het omgevingsrecht – af te wijken van de algemene regels in het bestuursrecht. De spanning tussen uniformiteit en differentiatie van procesregels.¹⁵ Zo zien we in de rechtspraak een ontwikkeling waarbij de bestuursrechter procedurele regels in omgevingsrechtelijke zaken soms anders invult. Omdat het vaak gaat om zaken met grote maatschappelijke belangen, waarbij een snelle rechtsgang extra belangrijk is. Een voorbeeld hiervan is het handhaven van de grondentrichter in hoger beroep.¹⁶

15 Zie bijvoorbeeld S.E. Zijlstra, 'Rechtsbescherming: hoe regel je dat (niet)? De bijzondere wet en het systeem van rechtsingang en bestuursprocesrecht van de Awb', *NTB* 2023/77, p. 131-139; H.A. Oldenziel, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 115-134.

16 In 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de zogenoemde grondentrichter in hoger beroep verlaten. Maar niet in omgevingsrechtelijke zaken. Dit betekent dat in omgevingsrechtelijke zaken beroepsgronden die voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd in beginsel niet worden meegenomen bij de inhoudelijke beoordeling van het geschil door de rechter. De argumenten om vast te houden aan de grondentrichter zijn de rechtszekerheid van derde-belanghebbenden en de bevordering van efficiënte geschilbeslechting. Zie ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, AB 122/143, m.nt. Nijmeijer en Tolsma; BR 2022, m.nt. Wertheim en Oude Egbrink; TBR 2022/31, m.nt. Gier-

Een andere invalshoek om veranderingen van procedures te beoordelen is dat van de functies die aan de procedure wordt toegekend. Zo past een ruime toegang tot de rechter, bijvoorbeeld ‘voor iedereen’, niet goed bij hoe wij nu de taak zien van de bestuursrechter. Die moet een geschil beslechten tussen de overheid en een burger, die door dat besluit in een belang is getroffen.¹⁷

veld; *JM* 2022/83, m.nt. Plambeek en ABRvS 9 maart 2022, ECLI:N-L:RVS:2022:693, *AB* 2022/44, m.nt. Nijmeijer en Tolsma. In de literatuur is discussie over de vraag of de door de Afdeling bestuursrechtspraak genoemde argumenten de keuze om niet aan te sluiten bij het algemeen bestuursrecht wel kunnen dragen. Volgens Van de Griend zou de Afdeling met het oog op het belang van rechtsbescherming ook in het omgevingsrecht de grondentrichter moeten verlaten (zie B. van de Griend, ‘Het gedeeltelijke einde van de grondentrichter: goed nieuws, maar het kan nog beter’, *JbPlus* 2022/4). In onze annotatie bij deze uitspraak signaleer ik met Nijmeijer dat met differentiatie in het bestuursprocesrecht optimaal toegesneden kan worden op de aard van het geschil en de betrokken belangen (vgl. H.J.M. Besselink, ‘Ordelijk procederen’, in: *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: BUJ 2010, par. 4.3). We wijzen erop dat een mogelijke keerzijde van een té gedifferentieerd geheel van procesrecht is dat het resulteert in spelregels die voor de deelnemende partijen in de rechtspraktijk niet goed zijn te overzien. Dan kan een punt worden bereikt waarop het streven naar procedureel maatwerk in onevenredige mate ten koste gaat van uniformiteit en kenbaarheid. Naar ons oordeel is met het handhaven van de hoofdregel dat in omgevingsrechtelijke zaken in hoger beroep geen nieuwe gronden kunnen worden ingebracht, dat punt nog niet bereikt.

- 17 Hier gaat hier om de functies van rechtsbescherming: het klassieke onderscheid tussen wat we noemen het recours objectief en het recours subjectief. In het huidige bestuursprocesrecht ligt het accent op de individuele rechtsbescherming. De taak van de rechter is vooral om een geschil tussen de overheid en de burger te beslechten en zelfs het liefst op te lossen (maatschappelijk effectieve rechtspraak). De taak van de rechter om met rechtspraak te bewaken dat de overheid zich aan het recht houdt is in het huidige bestuursprocesrecht op de achtergrond geraakt. Zie hierover onder meer A.T. Marseille en H.D. Tolsma (red.), *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid* (Achtste druk), Den Haag: Boomjuridisch 2022, par. 1.5. Een ander perspectief is dat van de balans tussen de waarborgfunctie en de instrumentele functie van de Algemene wet bestuursrecht. Beide functies kunnen te ver uit balans raken als er wordt ingeleverd op waarborgen ten gunste van het versnellen van procedures. Zie bijv. Ch.

Tot slot noem ik de toenemende aandacht voor de vraag of procedures wel aansluiten bij het ‘doenvermogen’ van mensen.¹⁸ Mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire is het burgerperspectief een lens om bestuursrechtelijke procedurele regels door te bekijken.¹⁹ Hoe mensen het recht ervaren, staat meer centraal. Het bestuursrecht is nu sterk in beweging. We zien dit in de rechtspraak. Maar ook de regering werkt aan een wetsvoorstel om de rechtspositie van burgers in de Awb te verstevigen.²⁰ De vraag is in hoeverre deze ontwikkeling, vanuit

Backes, ‘Crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? De algemeen bestuursrechtelijke aspecten van de Crisis- en herstelwet, *Men R* 2009, p. 622 e.v. Over de Omgevingswet merkt Schlössels op dat sprake lijkt van een disbalans tussen instrumentaliteit en waarborg. Juist vanwege de belangenconflicten waar fundamentele rechten vaak in geding zijn, zou je meer evenwicht verwachten. R.J.N. Schlössels, ‘De bestuursrechtelijke omgeving van de Omgevingswet’, in: Hilligers, Lam & Nijmeijer (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 87.

- 18 Belangrijk is (geweest) het rapport van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid; WRR-rapport nr. 97, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2027 (www.wrr.nl). De aanbeveling uit dit rapport is dat bij de totstandkoming van beleid en wetgeving ook rekening wordt gehouden met het doenvermogen van burgers: “Zij moeten de wet niet alleen kennen, maar ook ‘kunnen’”.
- 19 M. Scheltema, ‘Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht’, *ArsAequi* 2021, p. 809–820. De juridische eisen in de wet moeten wel realistisch zijn. Dat geldt ook voor de eisen die de wet stelt aan de toegankelijkheid van procedures. Mensen, bedrijven en milieuoorganisaties blijken in de praktijk niet altijd in staat om de toegangsdrempels die er zijn te nemen (bijv. E. Alblas en S. Kingston, ‘Milieuoorganisaties in beroep. Toegang tot de rechter vanuit empirisch perspectief’, *NJB* 2021, p. 2194–2201). Zie over een benadering van de toegang tot het bestuursrecht vanuit het concept van mensgericht bestuursrecht: Y.E. Schuurmans, ‘Toegang tot het bestuursrecht’, *NTB* 2023/78, p. 140–146.
- 20 Op 20 januari 2023 is het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in preconsultatie gebracht. De voorgestelde wijzigingen beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer responsief te maken. Zie voor een beschrijving en eerste reflectie op de voorstellen van mij en vele andere collega’s verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht

het sociaal domein, ook impact heeft op omgevingsrechtelijke zaken.

Het 'doenvermogen' van de overheid zelf is natuurlijk ook relevant. Op dit moment is het gebrek aan menskracht bij de overheid en de rechtspraak een oorzaak van oplopende doorlooptijden.²¹ Een wijziging van de wet, met bijvoorbeeld kortere beslistermijnen voor de overheid, biedt voor dat probleem geen oplossing. Zo'n wetswijziging levert in de praktijk geen versnelling op. En een averechts effect kan zijn dat zo'n versnellingsmaatregel resulteert in een falende overheid. Dat gaat ten koste van het vertrouwen in de overheid.

Tot zover het juridisch kader. Ik kom nu bij de drie voorbeelden uit mijn onderzoek die ik vandaag wil uitlichten.

en Bestuurskunde: A.T. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819. Zie ook R.J.N. Schlössels en C.L.G.F.H. Albers, 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht', *JBplus* 2023/2.

²¹ Jaarverslag Raad van State 2022, p. 19-20.

Vroegtijdige participatie bij wind- en zonneparken



Mijn eerste voorbeeld gaat over de ontwikkeling in de praktijk van vroegtijdige participatie bij besluitvorming over wind- en zonneparken.

Acceptatie en draagvlak van de omgeving vinden we in onze maatschappij van essentieel belang voor een voortvarende energietransitie. Het idee is dat acceptatie en draagvlak kan worden vergroot door mensen te laten meedenken over de projecten, maar vooral ook door ervoor te zorgen dat sprake is van een ‘eerlijkere verdeling van de lusten en de lasten’ van een wind- of zonnepark.²²

Voor die eerlijke verdeling stuurt de overheid bij energieprojecten aan op “financiële participatie”. Dit betekent kort gezegd dat de omwonenden de kans krijgen om te investeren in het wind- of zonnepark: door mede-eigenaar te worden. Of door op een

²² Klimaatakkoord 2019, p. 216.

andere manier te profiteren van de opbrengsten van het project.²³ Bijvoorbeeld een jaarlijkse storting van geld in een omgevingsfonds waarmee lokale initiatieven worden gefinancierd; zoals verduurzaming van een dorpshuis.²⁴

Deze ontwikkeling in de praktijk roept allerlei juridische vragen op. Hoe ver gaat de overheidssturing? In opdracht van het ministerie van EZK en BZK heb ik onderzoek gedaan naar de vraag of de overheid een initiatiefnemer juridisch kan verplichten om de omgeving financieel te laten participeren in het project. Onze conclusie is dat het huidige wettelijke kader geen publiekrechtelijke bevoegdheid biedt.²⁵

Voor het opleggen van zo'n juridische plicht aan een initiatiefnemer is – gelet op het legaliteitsbeginsel – een basis in de wet vereist.²⁶ Andersom betekent dit ook dat de omwonenden op dit moment dus geen 'recht' hebben om financieel te participeren. Omwonenden zijn afhankelijk van afspraken met de initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid.

23 De verschillende vormen van financiële participatie zijn omschreven in de Participatiewaaier 2019, tot stand gekomen naar aanleiding van een afspraak in het Klimaatakkoord.

24 Zie over omgevingsfondsen: D.E. Bakker en H.D. Tolsma, 'Omgevingsfondsen bij wind- en zonneparken. Pecunia non olet?', *TO* 2021/3, p. 76-85.

25 In samenwerking met Gert Blekkenhorst (Lexnova) voor het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie: Factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie, 2020.

26 H.D. Tolsma, 'Procesparticipatie en financiële participatie bij wind- en zonneparken: Maatwerk dwars door de grenzen van het legaliteits- en specialiteitsbeginsel', *JBPlus* 2021, p. 67-87.

Hoe is dit in de Omgevingswet geregeld? Regels over financiële participatie vind je niet in de Omgevingswet. Dat er geen basis is voor de overheid om te verplichten tot het bieden van financiële participatie, verandert dus niet. Nieuw is wel dat de wet voor complexe maatschappelijke opgaven, zoals wind- en zonneparken, de vroegtijdige participatie expliciet regelt. Het gaat om de projectbesluitprocedure, die ook bekend staat als de ‘sneller beter-aanpak’.²⁷ Brede burgerbetrokkenheid moet leiden tot meer draagvlak en een snellere realisering van projecten.²⁸

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wetgever wil dit namelijk niet juridiseren. En vindt het een kwestie van maatwerk en bestuurscultuur.²⁹ Wel verlangt de wet van de overheid dat ze bij de start van de procedure bekend maken hoe ze het participatietraject gaan inrichten en wie daarbij wordt betrokken.³⁰

27 De projectbesluitprocedure is geregeld in afd. 5.2 Omgevingswet.

28 Zie par. 5.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 277-278.

29 Op verschillende plekken in de wetsgeschiedenis wordt dit benoemd. Zie onder meer: *Stb.* 2018, 290, p. 133. Deze keuze, die ook geldt voor participatie bij andere instrumenten van de wet, heeft geleid tot kritiek. In een essay over woningbouw in de stad (binnenstedelijke verdichting) wordt gewaarschuwd voor een vrij armzalige participatiecultuur: Frans Soeterbroek, ‘Omstreden plannen, onderschatte burgers’, *Stadsessays Trancity* Valiz 2022 (trancity.nl). Zie ook M. Hurenkamp & E. Tonkens, ‘Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie’, *Bestuurskunde* 2020, 54-63.

30 Art. 5.47 lid 4 Omgevingswet en art. 5.3 Omgevingsbesluit.

Als de overheid in de toekomst dwingend wenst te sturen op financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten, dan vraagt dat dus om regelgeving.

Bij de vakgroep doen wij onderzoek naar mogelijkheden voor een landelijke regeling voor financiële participatie. Het onderwerp staat centraal in het promotieonderzoek van Dorien Bakker. En in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat stellen wij nu – in samenwerking met de VU – een quick scan op.³¹ Daarin brengen we ook de meer inhoudelijke knelpunten van een regeling in kaart. We constateren onder meer dat het ontbreken van een landelijke regeling leidt tot rechtsonzekerheid en mogelijk rechtsongelijkheid. Essentiële punten zijn op dit moment onduidelijk.

Ik geef een voorbeeld. De overheid streeft naar 50% lokaal eigendom van een energieproject en verwacht ook dat een initiatiefnemer inspanning verricht. Maar hoe moet dit begrip 'lokaal eigendom' worden ingevuld? Wie kan financieel participeren? Gaat het om de omwonenden, bedrijven en overheden in de directe omgeving van het project? Of is die kring ruimer? De invulling wordt onder het mom van 'maatwerk' overgelaten aan gemeenten en provincies. Een landelijke uniforme uitleg ontbreekt.

³¹ D.E. Bakker, M.A.M. Dieperink, K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, *Quickscan Juridische analyse landelijke regels financiële participatie bij hernieuwbare energieprojecten*, 14 juli 2023.

Voor de verkenning van een landelijke regeling is het ook van belang om de ontwikkeling in de praktijk van financiële participatie juridisch te duiden. Wat is precies de verhouding tot de bestaande wettelijke instrumenten om kosten en baten van een project te verdelen? Zoals nadeelcompensatie. Hoe zou een landelijke regeling eruit kunnen zien? En is de Omgevingswet wel een passend kader voor zo'n regeling over hernieuwbare energieprojecten?

Kortom, de Omgevingswet stimuleert dat mensen, bedrijven, organisaties vroegtijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Maar juridisch onderzoek is nodig naar de vraag hoe de juridische inbedding van vroegtijdige participatie, en financiële participatie als instrument voor een eerlijkere 'verdeling van lusten en lasten', beter kan.

Toegang tot procedures bij complexe milieubesluiten



Ik ga verder met mijn tweede voorbeeld. De toegang tot procedures van besluitvorming en rechtsbescherming bij complexe besluiten.

Wie heeft toegang tot inspraak bij besluitvorming? Wie heeft toegang tot de bestuursrechter? Dit zijn essentiële vragen, waar de wetgever zich op dit moment over moet buigen.

Aanleiding is een uitspraak van het Europese Hof in 2021 (voor de kenners, het *Varkens in Nood*-arrest).³² Uit het arrest volgt dat het Nederlandse bestuursprocesrecht niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus. In het verdrag staan regels over inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter bij complexe milieubesluiten. Het gaat hier om activiteiten met aanzienlijke effecten voor het milieu; zoals een intensieve varkenshouderij, de aanleg van een snelweg of een chemische fabriek.

Wat is er aan de hand? In het huidige recht – en ook onder de Omgevingswet – is bepaald dat bij besluitvorming ‘iedereen’ zijn zienswijze mag geven op een ontwerp-milieubesluit.³³ Dus iemand uit Maastricht kan zienwijzen inbrengen tegen een ontwerp-vergunning voor bijvoorbeeld een fabriek in Groningen.

32 Hvl EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. Nijmeijer en Tolsma; JB 2021/28, m.nt. Schlössels en De Waele; JM 2021/33, m.nt. Douma; M en R 2021/40, m.nt. Van 't Lam en Ravelli.

33 Art. 16.23 lid 1 Omgevingswet bepaalt: ‘Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder’.

De Europese rechter vindt dat als je als lidstaat inspraakrechten toekent aan iemand, deze inspraakrechten ook bij de rechter moeten kunnen worden afgedwongen. Het probleem is dat in Nederland op grond van de Awb toegang tot de bestuursrechter alleen open staat voor ‘belanghebbenden’.³⁴ Dit zijn kort gezegd alleen die mensen die ook echt gevolgen ondervinden van het besluit.³⁵ Dus alleen de omwonenden van de fabriek hebben toegang tot de bestuursrechter.

De wetgever moet het Nederlandse bestuursprocesrecht dus aanpassen.³⁶ Dat blijkt complex. Een van de dilemma’s is hoe ruim de wetgever toegang tot de besluitvorming en rechtsbescherming zou moeten bieden.

34 Art. 8:1 Awb luidt: ‘Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter’.

35 Of iemand wel of niet aangemerkt kan worden als belanghebbende bij een omgevingsrechtelijk besluit is in de praktijk geregeld onderwerp van geschil. Het belanghebbendebegrip is in art. 1:2 lid 1 Awb gedefinieerd als ‘degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken’. De bestuursrechter heeft in de rechtspraak een nadere invulling gegeven. Een richtinggevende uitspraak is ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. Tolsma (Mestbassin Mechelen). Zie over de ontwikkeling van het belanghebbendebegrip in het omgevingsrecht: H.D. Tolsma, ‘Belanghebbende in het omgevingsrecht: fijnslijperij met gevolgen van enige betekenis’, *TBR* 2022/127.

36 De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2021 – met het oog op de rechtspraak – gekozen voor een tijdelijke en ruimhartige oplossing. Bij alle omgevingsbesluiten die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) krijgen niet-belanghebbenden die zienswijzen hebben ingebracht in beroep bij de rechter art. 1:2 Awb niet tegengeworpen. Zie ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. Nijmeijer en Tolsma.

In eerdere publicaties heb ik bepleit dat ruime toegang tot de rechter ‘voor een ieder’ bij dit type besluiten zou moeten worden overwogen.³⁷ We noemen dit in jargon de ‘getrapte actio popularis’. Die kennen we uit het verleden. Iemand die in de besluitvormingsfase zijn zienswijzen heeft ingebracht, heeft dan ook toegang tot de rechter. Maar ruime toegang voor niet-belanghebbenden roept ook vragen op. Wat betekent het voor de snelheid van procedures? Leidt het ook tot een toename van rechtszaken? Empirisch onderzoek van meer dan 20 jaar geleden laat zien dat het wel meevalt.³⁸ Het zou naar mijn oordeel voor de discussie over dit vraagstuk waardevol zijn om door middel van nieuw onderzoek een actueel inzicht te krijgen in de effecten van ruime toegang op de snelheid en kosten van de procedure.

Wat is nu de stand van zaken? Vorig jaar april verscheen een eerste ontwerp-wetsvoorstel om het probleem op te lossen dat met de Europese uitspraak is ontstaan.³⁹ Dit voorstel gaat uit van ruime toegang voor ‘iedereen’, maar alleen voor de categorie complexe milieubesluiten die onder het Verdrag van Aar-

37 H.D. Tolsma, ‘The Rise and Fall and Rise Again of Access to Justice in the Netherlands’, in: De Graaf e.a. (red.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening* (Liber amicorum Jan Jans), Uitgeverij Paris: Zutphen 2021, p. 247-250.

38 Zie A.A.J. De Gier & J. Robbe, ‘De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (I)’, *Gst.* 1999-7109, 1; A.A.J. De Gier & J. Robbe, ‘De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (slot)’, *Gst.* 1999-7110, 2.

39 Consultatievoorstel Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. Hvj Eu Varkens in Nood, 1 april 2022 (www.internetconsultatie.nl).

hus vallen. Een voorstel dat mij wel aanspreekt. Maar het ontwerpvoorstel is stevig bekritiseerd. Onder meer vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴⁰ Zij waarschuwt dat de afbakening tot Aarhusbesluiten in de praktijk niet goed werkbaar is. Dit zal leiden tot verlenging en complicaties van procedures. De Afdeling bestuursrechtspraak ziet een simpele oplossing: wijzig de Omgevingswet en beperk de groep van inspraakgerechtigden tot 'belanghebbenden'. De toegang tot de bestuursrechter blijft dan ook beperkt tot belanghebbenden. En dat sluit beter aan bij de huidige inrichting en functie van het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht.

Is het zo eenvoudig op te lossen? Naar mijn idee niet. Het voorstel gaat ervan uit dat de inspraakprocedure voor de rest in overeenstemming is met de internationale eisen. Maar dit wordt in de bestuursrechtelijke literatuur door verschillende auteurs sterk betwijfeld.⁴¹ Ik noem twee punten. Het Verdrag

⁴⁰ Zie de brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 juni 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming (www.raadvanstate.nl). Zie voor een overzicht van reacties T.C. Borman, 'ABRvS ontraadt Awb-wetsvoorstel Awb over toegang tot de rechter bij Aarhusbesluiten', *NTB* 2022/226, p. 434-437. En meer kritische reflecties zijn te vinden in het verslag van de studiemiddag van de VAR en de VMR op 2 juni 2022 door M.E. Adriaanse, 'Wordt de Awb Aarhus-proof?', *Men R* 2022/102, p. 625-629. En verder M.E. Adriaanse, 'Een alternatieve oplossing voor Varkens in Nood', *JBplus* 2022/5, p. 69-79.

⁴¹ Zie onder meer M.C. Pakkert & J.H.N. Ypinga, 'Inspraak in het Nederlandse omgevingsrecht: too little, too late', in: Burgerinitiatief en participatie (preadvies Jonge VAR 2022); A.W. Koers & H.E. Bröring, 'Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?', *TO* 2017, afl. 4.

van Aarhus verlangt inspraak op een moment 'dat alle opties open zijn'. Is dat nog wel zo als inspraak pas mogelijk is als er al een ontwerp-milieubesluit is? Zou inspraak op een aanvraag of een voornemen om een besluit te nemen – zoals bij de eerdergenoemde *vroegtijdige participatie* – niet veel beter aansluiten bij de internationale eisen? Het tweede punt is dat het Verdrag van Aarhus toegang tot procedures verlangt voor 'het betrokken publiek'. Dit begrip verlangt naar mijn oordeel een ruimere toegang tot procedures dan wij in Nederland met de huidige invulling van het 'belanghebbendebegrip' bieden. De in de rechtspraak ontwikkelde correctie, dat iemand geen belanghebbende is, als 'gevolgen van enige betekenis' ontbreken, moet dan naar mijn mening in ieder geval worden losgelaten.⁴²

Simpele oplossingen zijn er wat mij betreft niet. De vraag wie toegang heeft tot besluitvorming en rechtsbescherming dwingt tot een meer fundamentele doordenking van procedures van besluitvorming. De regering bekijkt dan ook of meer systematische wijzigingen nodig zijn met oog op het Verdrag van Aarhus. Dat de Omgevingswet beter moet, staat bij dit voorbeeld in ieder geval wel vast.

42 H.D. Tolsma, 'Belanghebbende in het omgevingsrecht: fijnslijperij met gevolgen van enige betekenis', *TBR* 2022/127, par. 3.

Versnelling woningbouw



Ik ga verder met mijn laatste voorbeeld. Vetrekpunt hier is de wens van versnelling van procedures van rechtsbescherming.⁴³ Met name uit de hoek van woningbouw is veel onvrede.

Wat brengt de Omgevingswet? Voor vergunningen geldt – net als nu – de in de Awb opgenomen hoofdregel van beroep in twee rechterlijke instanties. Eerst naar de rechtbank en daarna desgewenst naar de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar er is een snelle route. Voor projecten die bestaan uit meerdere besluiten, is er een vernieuwde coördinatieregeling.⁴⁴ Deze coördinatieregeling regelt ook de stroomlijning van de rechtsbescherming. Staat voor één van de gecoördineerde besluiten beroep open in één instantie, dan kunnen de overige besluiten daarop meeliftten.⁴⁵ Dat is sneller dan beroep in twee instanties.

43 Een waarschuwing is hier op zijn plaats. De verwachting dat met een wet substantiële versnelling bereikt kan worden, moet zeker niet te hoog gespannen zijn. De reden dat het lang duurt voordat een project wordt gerealiseerd, heeft vaak niks te maken met de inrichting van de procedure. Zie F.A.M. Hobma, 'De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen', *Bestuurskunde* 2022, p. 47-60.

44 Afdeling 3.5 Awb.

45 Art. 3:29 lid 2 onder a Awb.

Klinkt goed! Maar het huidige politieke streven is dat het beter kan. Vorig jaar heb ik samen met Bert Marseille, Kars de Graaf en Marc Wever in opdracht van de ministeries van EZK en BZK, onderzoek gedaan naar de volgende vraag: Welke maatregelen kunnen eraan bijdragen dat procedures van bezwaar en beroep sneller verlopen? In het onderzoek hebben wij 21 versnellingsideeën geanalyseerd.⁴⁶ Kort gezegd is onze conclusie dat er niet veel rek meer zit in de mogelijkheden om rechtsbeschermingsprocedures te versnellen met wetswijzigingen. Wij stellen vast dat eigenlijk aan alle ideeën om de procedures van rechtsbescherming te versnellen, belangrijke nadelen kleven. Focus je op versnelling, dan gaat dat vaak ten koste van rechtsbescherming.

Ik leg dit uit aan de hand van een recent voorstel, voor een nieuwe bepaling in de Omgevingswet. Het gaat om het consultatiewetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting.⁴⁷ Het bevat een ontwerp voor een bevoegdheid in de Omgevingswet voor de regering om categorieën projecten aan te wijzen, waarvan versnelde behandeling gewenst is “vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen”. In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd “woningbouwprojecten vanaf 12 woningen”. Versnelde behandeling betekent onder meer dat voor die aangevoerde projecten beroep openstaat in één rechterlijke instantie.

46 K.J. de Graaf, A.T. Marseille, H.D. Tolsma en M. Wever, ‘Versnelling van procedures in het omgevingsrecht’, *TO* 2022, p. 80-92.

47 Het wetsvoorstel is 16 februari 2023 in consultatie gebracht. Het voorstel en de toelichting is te vinden op www.internetconsultatie.nl.

Deze voorgestelde wijziging van de Omgevingswet biedt de regering flexibiliteit om – zonder wetswijziging – de rechtsbescherming te beperken, en projecten met zwaarwegende belangen prioriteit te geven. Vanuit het perspectief van versnelling is dat positief. Vanuit de invalshoek van rechtsbescherming zijn er fundamentele nadelen. In ons onderzoek benoemen wij dat het idee van beroep in één rechterlijke instantie afwijkt van de hoofdstructuur in de Algemene wet bestuursrecht. Het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties draagt bij aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van rechtspraak.

Een uitzondering op dit uitgangspunt vraagt om zwaarwegende redenen en een stevige onderbouwing. De vraag is of de politieke wens om projecten te versnellen, een voldoende rechtvaardiging is om onderscheid te maken tussen omgevingsrechtelijke besluiten in de mate van rechtsbescherming. Daar kan je over discussiëren. Voor veel omgevingsrechtelijke besluiten geldt immers dat deze zowel maatschappelijk urgent als ingrijpend zijn voor mensen. Ook kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de meerwaarde voor het doel van versnelling van procedures. De Omgevingswet biedt immers al een snelle routes – via de gecoördineerde behandeling van besluiten. En wat betekent dit voor de werklast van de al overbelaste Afdeling bestuursrechtspraak? ⁴⁸

48 De Afdeling bestuursrechtspraak plaatste kritische kanttekeningen bij het consultatievoorstel. Zie de Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-

Urgente maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw dwingen tot het zoeken naar een evenwichtige balans tussen toegang en snelheid. Juridisch onderzoek is belangrijk om te bedenken wat veranderingen betekenen voor het systeem van rechtsbescherming en de rechtspositie van burgers. Een risico is immers, dat het politieke streven naar versnelling leidt tot symboolwetgeving, waar de samenleving niets mee opschiet.

Afronding

Het is tijd voor een afronding. Ik begon mijn verhaal met de grote en urgente maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat. En het belang van toegankelijke en snelle procedures om conflicten over besluiten van de overheid in goede banen te leiden.

Aan de hand van drie actuele voorbeelden heb ik laten zien dat de nieuwe Omgevingswet aansluit bij zowel de wens van toegankelijkheid als die van snelheid, maar geen einde maakt aan de vraag of de inrichting van omgevingsrechtelijke procedures van besluitvorming en rechtsbescherming beter kan.

Deze drie voorbeelden vormen ook kern van de onderwerpen die de komende tijd op mijn onderzoeksagenda staan. Onderwijs is ook een groot deel van mijn taak. Ik vind het belangrijk om stu-

spraak van 13 april 2023 aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Zie voor een uitgebreide analyse van het wetsvoorstel: M.N. Boeve en K.A.W.M de Jong, 'Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in wetsvoorstel Versterking regie woningbouw', *TBR* 2023/41, p. 304-316.

denten mee te geven dat kennis van het staats- en bestuursrecht en het juridisch-dogmatisch onderzoek relevant is. Voor de praktijk. En voor het huidige maatschappelijke en politieke debat over de afwegingen in het evenwicht tussen toegankelijke en snelle procedures van besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht. De juristen die wij opleiden moeten daarbij in staat zijn om het recht ook vanuit verschillende perspectieven te bekijken.

Ik werk graag samen aan onderzoek en onderwijs. Met collega's binnen de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde en de Faculteit Rechtsgeleerdheid. Maar ook daarbuiten. Ik noem in het bijzonder de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet, waar ik lid van ben. Mede vanuit die rol zal ik de komende jaren de transitie naar het nieuwe stelsel van omgevingsrecht, en in het bijzonder de besluitvorming en rechtsbescherming in de uitvoeringspraktijk, kritisch blijven volgen.

Dankwoord

Ik bedank het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen, en het bestuur van de Faculteit Rechtsgeleerdheid voor het in mij gestelde vertrouwen.

Ik ben trots dat ik behoor tot de groep vrouwen, die aan deze universiteit benoemd zijn op een Aletta Jacobs-leerstoel.⁴⁹

Dat ik hier sta, heb ik te danken aan vele fijne collega's van de vakgroep SBB. Ik noem hier graag iedereen. Een paar mensen bedank ik in het bijzonder: Herman Bröring, Kars de Graaf, Jan Jans, Bert Marseille, Solke Munneke, Nicole Hoogstra en Barbara Brink. Jullie zijn allemaal van betekenis geweest op mijn weg hier naartoe.

Er is meer in het leven dan werk! Ik ben blij met de familie en vrienden om mijn heen.

Heit, mem, Marije en Margriet, bedankt dat jullie er voor mij zijn.

Ids en Fedde, ik bin hiel wiis mei jim.

En Elbert Jan, ik bedank dy foar alles!

Ik heb gezegd.

49 Uit de monitor vrouwelijke hoogleraren die jaarlijks wordt uitgebracht blijkt dat het gemiddeld aantal vrouwelijke hoogleraren aan de Nederlandse universiteiten schommelt rond de 25%. De rug streeft naar meer vrouwen in hogere wetenschappelijke functies. In 2020 is daarom een speciaal stimuleringsfonds gecreëerd voor nieuwe leerstoelen, exclusief bedoeld voor vrouwelijke wetenschappers die klaar zijn voor deze stap. De leerstoelen zijn genoemd naar dr. Aletta Jacobs die als eerste vrouwelijke student in 1871 in Groningen begon aan haar studie geneeskunde en deze succesvol afronde.

Hanna Tolsma is in 2020 benoemd tot hoogleraar Besluitvorming en rechtsbescherming in het omgevingsrecht (Aletta Jacobs-leerstoel). Zij promoveerde in 2008 op het onderwerp Bemiddelend Bestuur. Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming. Hierna volgde een door NWO gefinancierd postdocproject. De omgevingsvergunning met integrale belangenafweging: een verkenning van de juridische mogelijkheden. Zij publiceert over algemeen bestuurs(proces)recht en het omgevingsrecht. Haar onderzoek gaat over de juridische aspecten van de procedure van besluitvorming (participatie), de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming en de toegang tot en rol van de rechter. Sinds 2023 maakt Hanna deel uit van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke leefomgeving) en de Evaluatiecommissie Omgevingswet.

