

Eindrapport



Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw

14 oktober 2024

SWECO Nederland B.V.
Business unit Stedelijke Planning

Onderwerp
Projectnummer
In opdracht van
Datum
Projectteam

Voor meer informatie

Versie

De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
www.sweco.nl
Handelsregister 30129769
Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw
51022612
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
14 oktober 2024
Joris Quaedflieg (Sweco), Tycho Lam (Hekkelman Advocaten) en Sarah Thiel
(Sweco)
Joris Quaedflieg
joris.quaedflieg@sweco.nl
+31 6 12359403

Eindrapport

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Aanleiding, doel en onderzoeksmethode	7
<i>Aanleiding</i>	7
<i>Doel</i>	7
<i>Onderzoeksmethode</i>	7
2 Resultaten van het onderzoek	9
2.1 <i>Omvang van de vertraging</i>	9
2.2 <i>Inhoud van beroepszaken in bestemmingsplanprocedures</i>	11
2.3 <i>Oorzaken</i>	13
2.4 <i>Effecten</i>	14
3 Mogelijke oplossingsrichtingen	16
3.1 <i>Versnellingen in de beroepsprocedure</i>	16
3.2 <i>Versnellingsmogelijkheden in de bezwaarprocedure</i>	18
3.3 <i>Beperken van bezwaar en beroep</i>	19
3.4 <i>Versnellen door anders plannen</i>	20
3.5 <i>Kansen en risico's binnen de Omgevingswet</i>	21
4 Conclusies en aanbevelingen	22

Samenvatting

1. Aanleiding, doel en onderzoeksmethode

Een woningbouwontwikkeling, van initiatief tot realisatie, duurt nu gemiddeld tien jaar. De daadwerkelijke bouwperiode neemt gemiddeld twee à drie jaar in beslag. Om versnelling in de ontwikkelfase te realiseren is het programma woningbouw actielijn 2 'Sneller van initiatief naar realisatie' uitgewerkt in het 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw'. Eén van de planfasen waarin mogelijk winst is te behalen is de beroepsfase. Zodra er (hoger) beroep wordt ingediend bij de Raad van State (RvS), vertraagt de woningbouw vaak, met haalbaarheidsrisico's tot gevolg.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de omvang, oorzaken en effecten van lange doorlooptijden van de bezwaar- en beroepsfase in woningbouwontwikkelingen. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Het geeft handvatten voor vervolgstappen voor de verschillende betrokken partijen (Rijk, gemeenten, marktpartijen etc.) om het probleem te helpen verminderen. Het onderzoek is uitgevoerd door Sweco en Hekkelman Advocaten.

De resultaten van het onderzoek zijn verkregen door middel van:

- Een analyse van uitspraken van de Raad van State.
- Een analyse van eerdere onderzoeken en rapportages.
- Diepte-interviews met negen gemeenten en drie leden van de landelijke versnellingstafel.

2. Resultaten van het onderzoek

De wettelijke en genormeerde doorlooptijd van de bezwaar- en beroepsfase verschilt van 9 maanden (Chw plannen) tot één jaar en 36 weken (omgevingsvergunning reguliere procedure, inclusief hoger beroep). Ten opzichte van een onherroepelijk besluit zonder bezwaren betekent dit voor plannen waar bezwaar en/of beroep wordt ingesteld al een aanzienlijk langere doorlooptijd. Ingeschat wordt dat ongeveer 1/3^e van het aantal geplande woningen te maken krijgt met bezwaar en/of beroep. Geïnterviewde gemeenten geven daarnaast aan dat verdere vertraging in de doorlooptijd tijdens de beroepsfase eerder regel dan uitzondering is en dat de meeste vertraging optreedt in bestemmingsplanprocedures. Tot slot is een stijgende lijn in de doorlooptijd tussen een vastgesteld besluit en een uitspraak door de RvS zichtbaar in bestemmingsplanprocedures.

Een minderheid van de beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen omvat één of meerdere gegronde beroepen. Wanneer beroepen niet gegrond worden verklaard, leidde dat zelden tot afstel van plannen, maar konden fouten veelal hersteld worden. De meeste beroepen werden aangetekend door omwonenden en in mindere mate door meerdere diverse partijen, ondernemers of natuurorganisaties.

De belangrijkste genoemde oorzaken van vertraging in de beroepsfase in bestemmingsplanprocedures zijn enerzijds de huidige onderbezetting bij de Raad van State, en anderzijds de toegenomen complexiteit van plannen, nieuwe wetgeving, algemeen afgenomen vertrouwen in de overheid en toegenomen beschikbaarheid van juridische kennis en mogelijke beroepsgronden bij burgers.

De vertraging door beroeps- en bezwaarprocedures zet de haalbaarheid van plannen onder druk en maakt dat plannen soms aangepast moeten worden (los van de beroepsgrond) door nieuwe marktomstandigheden of wetgeving. Door deze ontwikkelingen kan de financiële haalbaarheid voor initiatiefnemers onder druk komen te staan. Bij een te lange periode tussen sluiten van het koopcontract en onherroepelijke vergunning knelt ook de financiering bij particuliere kopers, wat zeker in tijden van oplopende hypotheekrentes maakt dat kopers afhaken. Tot slot zorgt de toenemende doorlooptijd voor een steeds groter drukmiddel voor bezwaarmakers om tot een financiële schikking te komen met de initiatiefnemers.

3. Mogelijke oplossingsrichtingen

Van de door het Wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting voorgestelde versnellingsmaatregelen (Beroep in één instantie, versnelde behandeling van beroepen en beperken proforma beroepschriften) wordt geen grote versnelling verwacht in bestemmingsplanprocedures. Wettelijke kaders in het omgevingsrecht over de definitie van misbruik van procesrecht kan helpen om 'oprechte' tegenstanders van plannen te scheiden van partijen die beroep instellen voor eigen financieel gewin. Dit is echter juridisch niet onomstreden en geborgd moet worden dat de toegang tot de rechter voor iedereen in

stand blijft. Proceswijzigingen, zoals een voortoets door de RvS op passendheid binnen de juridische kaders en relativiteit van beroepsgronden of (in mindere mate) het vaker doen van mondelinge uitspraken zouden de proceduretijd kunnen verkorten. Het aanvragen van voorlopige voorzieningen kan tijdsinstaat opleveren, al is dit effect beperkt als er voor een grote hoeveelheid plannen voorlopige voorzieningen aangevraagd zal worden. Om dit instrument beter te benutten zou onderzocht kunnen worden in hoeverre er eerder uitspraak in de hoofdzaak gedaan kan worden door voorzieningenrechters. Ook zou beargumenteerd kunnen worden in dat initiatiefnemers zelf een voorlopige voorziening kunnen aanvragen vanwege een spoedeisend belang, op grond van de grote financiële investeringen.

Versnelling in de bezwaarfase, bijvoorbeeld door het overslaan van deze fase of een toets op relativiteit, wordt door veel gemeenten niet gezien als een juiste oplossingsrichting, omdat de bezwaarfase een filterende functie heeft en in deze fase het gehele plan relatief eenvoudig aangepast kan worden. Een informele toets van bezwaren bij een onafhankelijk adviesorgaan zou wel kunnen bijdragen om bezwaren te beperken tot de kern en hiermee de omvang van bezwaar- en beroepsschriften verkleinen. Gemeenten zouden hierin regionaal kunnen optrekken zodat bezwaren snel in behandeling genomen kunnen worden.

De meest genoemde maatregelen om het aantal bezwaren en beroepen te verminderen en hierdoor de vertraging te beperken zijn:

- Duidelijk beleid en normeringen, en duidelijke kaders met betrekking tot de afwijkingmogelijkheden. Bijvoorbeeld in Omgevingsvisie, Volkshuisvestingsprogramma, Parkeerbeleid of Hoogbouwvisie.
- Gedegen participatie en een bezwaar- en zienswijze fase waarin oog is voor het individuele belang.
- Strategische locatiekeuzes: Het risico op beroep meewegen bij prioritering van locaties.

Deze maatregelen kunnen echter niet geheel voorkomen dat tegenstanders toch in beroep gaan, met een langere doorlooptijd tot gevolg.

Verder anticiperen een aantal gemeenten op vertraging door beroepsprocedures door de beroepsfase mee te nemen in de planning en bij veel risicovolle locaties meer dan 130% aan zachte plannen op te nemen in de woningbouwprogrammering. Hiermee wordt het aantal beroepsprocedures uiteraard niet verminderd, maar sturen de gemeenten op programmaniveau op de gewenste woningbouwproductie. Daarnaast beperkt het gecoördineerd nemen van besluiten het aantal mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen plannen. Het gecoördineerd nemen van besluiten betekent echter ook het samenvoegen van risico's en het beperken van flexibiliteit.

Anderzijds zou ook versneld kunnen worden aan de private kant, wanneer financiële risico's van initiatiefnemers om te starten met bouwen in afwachting van een onherroepelijk besluit afgedekt kunnen worden. Een screening op planologische risico's door juridisch specialisten voorafgaand aan de beroepsfase helpt daarbij.

De nieuwe Omgevingswet biedt zowel kansen als risico's. Er zijn nog geen nieuwe Omgevingsplannen bekend die te maken hebben met beroep. Veel van de gesproken gemeenten verwachten echter dat nieuwe wetgeving leidt tot meer discussie en het aandragen van nieuwe gronden, waardoor doorlooptijden verder kunnen oplopen. De Wet Kwaliteitsborging in de Bouw maakt het in theorie mogelijk te versnellen in de vergunningsfase, omdat de mogelijkheid vervalt om bezwaar/beroep aan te tekenen voor in omgevingsplannen aangewezen categorieën projecten. Dit is op dit moment alleen voor grondgebonden woningen mogelijk en geldt alleen voor nieuwe bestemmingsplannen. Het overgangsrecht vormt een extra risico op vertraging voor plannen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld en ná inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn vernietigd. In die gevallen kan niet meer teruggevallen worden op het ontwerp bestemmingsplan, maar moet een wijziging Omgevingsplan voorbereid worden. Dit heeft een extra vertraging van één tot anderhalf jaar tot gevolg.

4. Conclusies en aanbevelingen

Bezwaar en beroep tegen woningbouwplannen wordt door veel gemeenten als een van de meest vertragende factoren in de woningbouwopgave benoemd en de meeste gemeenten hebben te maken met beroepsprocedures in woningbouwplannen. Dit blijkt ook uit de analyse van uitspraken door de RvS. Tegelijkertijd wordt vaak benoemd om ook de toegang tot het recht in ogenschouw te houden bij de overweging van nieuwe juridische maatregelen. Op basis van de bevindingen in het onderzoek geven we de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Gemeenten kunnen het aantal (gegronde) bezwaren mogelijk beperken door vooraf duidelijke kaders te stellen (bijvoorbeeld met een Omgevingsvisie) waarin heldere ruimtelijke keuzes worden gemaakt.
- Een zorgvuldig participatieproces en bezwaren- en zienswijzefase waarin ook aandacht is voor individuele belangen kunnen het aantal beroepen beperken. Het in zo vroeg mogelijk stadium in gesprek komen en blijven is hierbij van belang, evenals het benadrukken van de toegenomen kwaliteit voor de bestaande omgeving en de bijdrage aan het algemene belang van de voorgenomen ontwikkeling.
- Het bouwen aan vertrouwen tussen overheid en inwoner, maar ook tussen overheid en initiatiefnemer en soms ook tussen overheden onderling is van belang om tot versnelling te komen. Het investeren in dit vertrouwen vanaf de initiatieffase en het inzien van elkaars belangen helpt vertraging in de eindfase van gebiedsontwikkeling te beperken.
- Procesmatige veranderingen in de beroepsfase kunnen mogelijk bijdragen de werkdruk bij de RvS te verlagen. Als meest kansrijk wordt de voortoets op relativiteit en passendheid binnen de jurisprudentie gezien.
- Wettelijke kaders over de definitie van misbruik van procesrecht in omgevingsrecht kan ook bijdragen om procederen met als doel financieel gewin te beperken. Dit is echter niet onomstreden en de toegang tot de rechter moet hierbij te allen tijde voor iedereen geborgd blijven.
- Mogelijk draagt het verruimen van het voorzieningenrecht bij aan procesversnelling. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden uitspraak te doen in de hoofdzaak door de voorzieningenrechter te verruimen of een spoedeisend belang van initiatiefnemers te kunnen motiveren door de grote financiële risico's die door hen genomen moeten worden. Bij nader onderzoek moet de doelmatigheid voorop staan omdat de druk op de capaciteit bij voorzieningenrechters hierdoor toe zal nemen.
- Daarnaast is grote winst te behalen wanneer het financiële risico voor initiatiefnemers overbrugd kan worden om te starten met bouwen in afwachting van een onherroepelijk besluit. Onderzoek is nodig op welke manier hier invulling aan gegeven kan worden. Betrek hierbij zowel overheden, marktpartijen als ook financiers en beleggers. De lessen uit de pilot in de versnellingstafel Zuid-Holland en Zeeland kunnen hierin meegenomen worden.
- De beroep- en bezwaarfase in een complexe planontwikkeling neemt maar een klein deel van de totale ontwikkeltijd in beslag. De fase van initiatief tot start van de planprocedure of omgevingsvergunning veroorzaakt de grootste vertraging. Werken aan efficiëntie in de fasen voorafgaand aan bezwaar- en beroep zal mogelijk een groter versnellend effect hebben.
- In het kader van dit onderzoek zijn alleen gemeenten en leden van de landelijke versnellingstafel gesproken. Enkele oplossingsrichtingen hebben echter ook betrekking op andere in de bezwaar- en beroepsfase betrokken partijen, zoals de Raad van State en ontwikkelende partijen. Het toetsen van de effecten en de haalbaarheid van de oplossingsrichtingen zou in gezamenlijkheid met deze partijen opgepakt moeten worden. Hierbij moet uiteraard wel de onafhankelijke positie van de Raad van State geborgd blijven.

1 Aanleiding, doel en onderzoeksmethode

Aanleiding

Een woningbouwontwikkeling, van initiatief tot realisatie, duurt nu gemiddeld tien jaar. De daadwerkelijke bouwperiode neemt gemiddeld twee a drie jaar in beslag. Om versnelling in de ontwikkelfase te realiseren is het programma woningbouw actielijn 2 'Sneller van initiatief naar realisatie' uitgewerkt in het 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw'. Eén van de planfasen waarin mogelijk winst is te behalen is de beroepsfase. Zodra er (hoger) beroep wordt ingediend bij de Raad van State (RvS), stagneert de planning vaak en lopen de projectkosten hoog op. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft Sweco gevraagd onderzoek te doen naar de omvang, oorzaken van de vertraging in deze fase, en mogelijke oplossingsrichtingen om de doorlooptijden te verkorten en vertraging te voorkomen. Hekkelman Advocaten is betrokken bij het onderzoek als juridisch expert.

Doel

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de omvang, oorzaken en effecten van lange doorlooptijden van woningbouwontwikkelingen door beroepsprocedures. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Het geeft handvatten voor vervolgstappen voor de verschillende betrokken partijen (Rijk, gemeenten, marktpartijen etc.) om het probleem te helpen verminderen.

Onderzoeksmethode

De resultaten van het onderzoek zijn verkregen door middel van:

1. **Interviews.** De sleutelfiguren bij grote woningbouwopgaven van negen verschillende gemeenten en drie leden van de nationale versnellingstafels zijn geïnterviewd. De geselecteerde gemeenten liggen verspreid over het land en zijn verschillend qua omvang. De geïnterviewde gemeenteambtenaren hebben functies op het gebied van portefeuillemanagement van gebiedsontwikkeling en woningbouw of juridisch planadvies. Hierdoor is een kwalitatief beeld verkregen van de omvang van het probleem, de oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen op hoofdlijnen. Hoewel een brede range aan typen gemeenten is geïnterviewd, maakt het beperkte aantal dat uit de interviews geen kwantitatieve conclusies getrokken kunnen worden.
2. **Deskresearch van bestaande onderzoeken.** Onderzoek naar de impact van bezwaar en beroep op vertraging in planontwikkeling is niet nieuw. In het kader van de woningbouwversnelling zijn hier recent verschillende onderzoeken, rapporten en artikelen over verschenen. De literatuurlijst is te vinden in bijlage 1. Wij hebben de artikelen geanalyseerd ter aanvulling van de interviews.
3. **Data-analyse uitspraken Raad van State:** aanvullend op de deskresearch zijn 476 uitspraken van de RvS onderzocht in de periode augustus 2021 t/m juli 2024. Alle uitspraken in RO-procedures, gecombineerd met de zoekterm 'woning' zijn geanalyseerd. Hierbij zijn zaken over conserverende bestemmingsplannen, woningomzetting, sloop/nieuwbouw zonder netto woningtoevoegingen en de bouw van onzelfstandige wooneenheden en bedrijfswoningen achterwege gelaten. Ook zijn zaken met betrekking tot het weigeren van een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan niet meegenomen in het onderzoek. Van alle procedures is het aantal toe te voegen woningen en de doorlooptijd tussen vaststelling bestemmingsplan en uitspraak door de RvS in beeld gebracht. Daarnaast is voor procedures aangaande plannen met meer dan 40 woningen in beeld gebracht wie het beroep had ingesteld, de aangedragen gronden en de conclusie van de uitspraak. Hoewel de data uit deze analyse handmatig verzameld is en er ook uitspraken buiten de analyse moeten zijn gevallen, geeft deze data-analyse wel een goed inzicht in de omvang en aard van het probleem.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de resultaten van het onderzoek. We gaan hierbij in op de omvang van het probleem en de inhoud van uitspraken door de RvS in planprocedures. Daarnaast tonen we de oorzaken en effecten van de vertraging binnen beroepsprocedures.

In hoofdstuk 3 geven we de mogelijke oplossingsrichtingen en kansen en risico's binnen de Omgevingswet. De aangedragen oplossingsrichtingen, kansen en risico's zijn naar voren gekomen in de interviews en verder onderbouwd door middel van deskresearch. We maken onderscheid in oplossingsrichtingen voor versnelling in de beroepsfase, in de bezwaarfase en oplossingsrichtingen die beroep- en bezwaar kunnen beperken of oplossingsrichtingen door het anders inrichten van het ontwikkelproces. Hoofdstuk twee en drie zijn beschouwend van aard.

In Hoofdstuk 4 geven we de conclusies en aanbevelingen.

2 Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten uit het onderzoek. Hierbij gaan we in op de omvang van de vertraging in bewaar- en beroepsprocedures, de inhoudelijke aspecten in beroepsprocedures en zetten we de gevonden oorzaken en effecten van de vertraging uiteen.

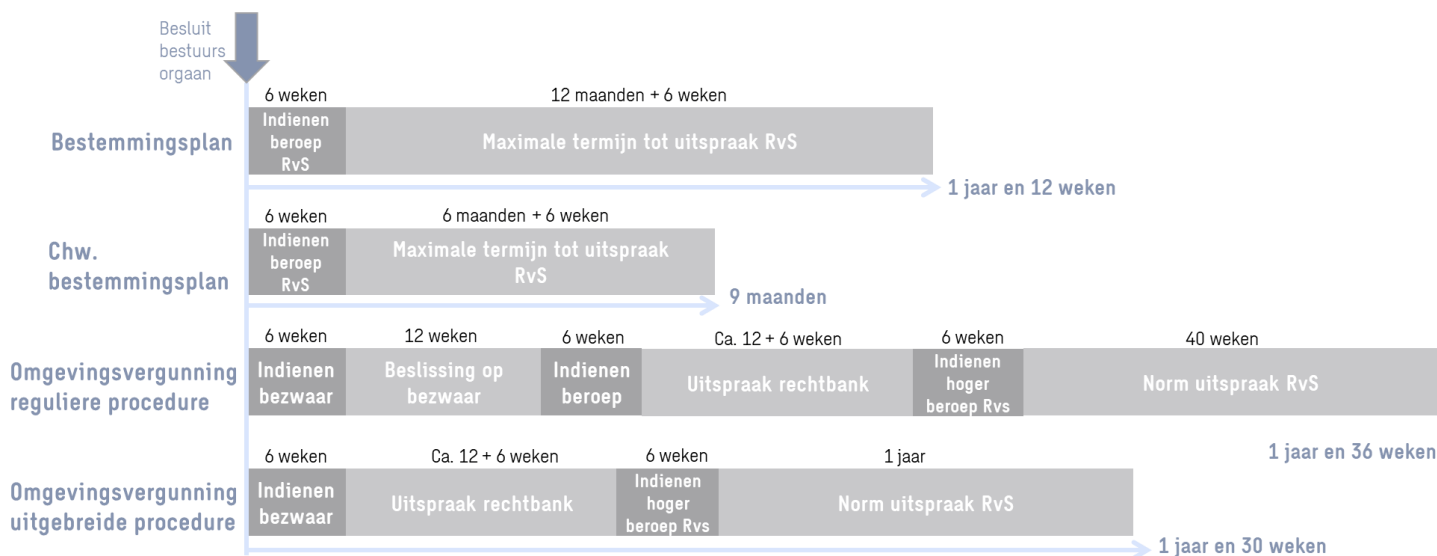
2.1 Omvang van de vertraging

De geijkte doorlooptijd van de bezwaar, beroep en hoger beroep in vergunningszaken kan oplopen tot meer dan anderhalf jaar, wanneer sprake is van hoger beroep. Bij bestemmingsplanprocedures is geen sprake bezwaarfase en geldt beroep in één instantie, direct bij de hoogste bestuursrechter. De wettelijke doorlooptijd varieert van 9 maanden (Chw plannen) tot één jaar en 12 weken (reguliere procedures). Ten opzichte van een onherroepelijk besluit zonder bezwaren betekent dit voor plannen waar bezwaar en/of beroep wordt ingesteld al een aanzienlijk langere doorlooptijd. Ingeschat wordt dat ongeveer 1/3^e van het aantal geplande woningen te maken krijgt met bezwaar en/of beroep. Geïnterviewde gemeenten geven daarnaast aan dat verdere vertraging in de doorlooptijd tijdens de beroepsfase eerder regel dan uitzondering is en dat dat meeste vertraging optreedt bij bestemmingsplanprocedures. Tot slot is een stijgende lijn in de doorlooptijd tussen een vastgesteld besluit en een uitspraak door de RvS zichtbaar in bestemmingsplanprocedures.

Uit recent onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de gemeenten te maken heeft met bezwaar- en beroepsprocedures¹ tegen woningbouwplannen. Ingeschat wordt dat in totaal één derde van de geplande woningen in Nederland hierdoor vertraging oploopt (Binnenlands Bestuur, 2024). Dit beeld wordt bevestigd door 18 marktpartijen, die aangeven dat 40% van de bestemmingsplannen of gecoördineerde besluiten te maken krijgt met beroep bij de RvS en dat in 32% van de gevallen bezwaar wordt gemaakt tegen de omgevingsvergunning (Neprom, 2022). Ook de door ons geïnterviewde gemeenten geven aan dat met name bij grote binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen vrijwel altijd sprake is van beroep in planprocedures. De mate waarin ook (hoger) beroep op omgevingsvergunningen wordt ingesteld wisselt per gemeente. Gemeenten geven aan dat de doorlooptijd van vaststelling bestemmingsplan tot einduitspraak bij de RvS soms wel vier jaar in beslag neemt.

Wanneer is daadwerkelijk sprake van vertraging vanwege overschrijding van de door wet- en regelgeving gestelde termijn? Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, waarbij geen maximale termijnen meer gelden voor het doen van een uitspraak in Omgevingsplannen of omgevingsvergunningen. Daarnaast is de Crisis- en Herstelwet (Chw) ingetrokken. In dit onderzoek vergelijken we de daadwerkelijke doorlooptijden met de wettelijke doorlooptijden onder de Wro, omdat de onderzochte zaken nog onder de oude wetgeving vallen.

¹ De bezwaarfase wordt door overheidsorganen zelf afgehandeld, bij (hoger)beroep is sprake van rechtsgang.



Figuur 1 Maximale doorlooptijd juridische procedures in RO procedures. Bron: Infomil en Raad van State, bewerking Sweco

In Figuur 1 zijn de doorlooptijden waarmee rekening gehouden dient te worden bij bezwaar en beroep weergegeven. De maximale termijn voor het indienen van bezwaar en beroep bedraagt 6 weken. De maximale termijn voor het nemen van een beslissing op een bezwaar ligt op 12 weken na afloop van de bezwaartermijn². De Wro bepaalde dat de RvS binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn een zaak op zitting moet agenderen en vervolgens na maximaal 6 weken een uitspraak moet doen. Op beroepen tegen bestemmingsplannen waarop de spelregels van de Chw van toepassing zijn, moet de RvS binnen zes maanden uitspraak doen. Er gelden geen wettelijke maximale termijnen voor het doen van een rechterlijke uitspraak in een omgevingsvergunningprocedure, behalve voor omgevingsvergunningen die onder de Chw vallen. Op www.rechtspraak.nl wordt gecommuniceerd dat het meestal zo'n drie maanden duurt voordat een zaak op zitting komt, waarna zo'n zes weken volgen tot de uitspraak door de Rechtbank. Ook wordt hier gecommuniceerd dat de doorlooptijd tot de uitspraak door de rechter op kan lopen tot 1 jaar³. De RvS legt zichzelf de norm op om bij hoger beroep binnen 40 weken uitspraak te doen wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure is doorlopen en bij een uitgebreide procedure binnen een jaar⁴.

Omgevingsvergunningen

In 2023 is onderzoek gedaan naar de doorlooptijd van bezwaar, beroep en hoger beroep in vergunningprocedures door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het ministerie van BZK. Het onderzoek is gebaseerd op 425 rechtbankuitspraken en 161 uitspraken in hoger beroep door de RvS in de periode 2019 t/m 2023. Uit het onderzoek blijkt dat beslissing op bezwaar in vergunningszaken gemiddeld ruim zeven maanden op zich laat wachten na het genomen besluit. De wettelijk gestelde maximale termijn bedraagt 18 weken, of te wel 4,5 maand (RUG, 2023). De gemiddelde vertraging in de bezwaarfase is dus zo'n 2,5 maand.

Wanneer beroep wordt ingesteld is de gemiddelde doorlooptijd tussen het bestreden besluit en de einduitspraak door de rechter bijna 13 maanden (RUG, 2023). De genormeerde termijn tot zitting bij- en uitspraak door de rechter is 24 weken, oftewel zes maanden (6 weken voor indienen beroep, en 12 + 6 weken voor het doen van een uitspraak). De gemiddelde vertraging in de beroepsfase is dus meer dan 6 maanden.

De RvS houdt zelf een norm aan om afhankelijk van de procedure een uitspraak te doen binnen 40 weken tot één jaar. Bij hoger beroep is de gemiddelde doorlooptijd tussen de uitspraak door de rechter en de einduitspraak door de RvS ongeveer 14 maanden. De doorlooptijd bij de Raad van State is tussen 2018 en

² De beslistermijn bedraagt zes weken. Als een adviescommissie is ingesteld, bedraagt de beslistermijn 12 weken. De beslistermijn kan door het bestuursorgaan met zes weken verdaagd worden.

³ [Omgevingsvergunning | Rechtspraak](#)

⁴ [De uitspraak - Raad van State](#)

2023 opgelopen van 13 maanden in de eerste helft van 2018 tot 17 maanden in de eerste helft van 2023 (RUG, 2023). Gezien de stijgende lijn in de doorlooptijd bij de RvS bij planprocedures, is het waarschijnlijk dat de vertraging na 2023 ook bij vergunningszaken verder is toegenomen.

Bestemmingsplannen

Gemeenten geven aan dat de vertraging het grootst is bij beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen. De huidige wachttijd tot de zitting bij de RvS bedraagt hier vaak meer dan twee jaar. Volgens geïnterviewde gemeenten neemt vooral in hoogstedelijke gebieden het aantal beroepsprocedures tegen woningbouwplannen toe. Om hier meer kwantitatief inzicht in te krijgen zijn 476 uitspraken door de RvS in de periode augustus 2021 t/m juli 2024 geanalyseerd. De analyse van de einduitspraken in de afgelopen drie jaar toont een opwaartse trend in de doorlooptijd. Hiermee is de gemiddelde vertraging ten opzichte van de wettelijke maximale doorlooptijd over de afgelopen drie jaar zo'n vijf maanden. Daarnaast neemt bij plannen met 40 woningen of meer het aantal uitspraken dat meer dan twee jaar op zich laat wachten toe (Tabel 1).

Voor Crisis- en herstelwetplannen gold een versnelde procedure. Alle door ons geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze versnelde termijn van zes maanden voor het afhandelen van een beroep door de Raad van State uit de Crisis- en Herstelwet niet meer wordt gehaald. Dit beeld wordt bevestigd door de deskresearch (Habraken Rutten, 2024), (Neprom, 2022).

	augustus 2021 t/m juli 2022	augustus 2022 t/m juli 2023	augustus 2023 t/m juli 2024
Totaal aantal uitspraken	139	169	168
Totaal aantal woningen	19.943	46.703	25.396
Gemiddelde doorlooptijd vaststelling BP - Uitspraak RvS	14,6 maanden	16,9 maanden	20,0 maanden
Aantal uitspraken plannen 40+ woningen	47	58	59
Aantal uitspraken <15 maanden	31 (66%)	24 (41%)	15 (25%)
Aantal uitspraken 15-24 maanden	14 (30%)	25 (43%)	30 (51%)
aantal uitspraken 24+	2 (4%)	9 (16%)	14 (24%)

Tabel 1 Uitspraken Raad van State augustus 2021 t/m juli 2024

2.2 Inhoud van beroepszaken in bestemmingsplanprocedures

Van de door ons onderzochte uitspraken door de RvS in bestemmingsplanprocedures voor plannen met een omvang van meer dan 40 woningen was één of meerdere beroepen in 35% van de gevallen gegrond. Dit wil niet zeggen dat een bestemmingsplan ook vernietigd werd, vaak kon door middel van een bestuurlijke lus een fout worden hersteld. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews en eerder onderzoek (Stec, 2022). Zelfs als de RvS een bestemmingsplan vernietigt, betekent dat geen afstel. Wanneer de gemeente het plan wel wil doorzetten, hoeft ook geen volledig nieuw bestemmingsplan te worden opgesteld. Wanneer geen sprake was van wezenlijke wijzigingen kon het bestemmingsplan op basis van het ontwerpbestemmingsplan dat eerder ter inzage heeft gelegen, opnieuw worden vastgesteld. Door een uitspraak van de RvS is die route afgesneden voor vastgestelde bestemmingsplannen die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vernietigd. Zie hierover meer in hoofdstuk 3.5. Kijkend naar de indieners van beroep in de onderzochte uitspraken valt op dat meer dan de helft van het aantal zaken aangespannen is door omwonenden. 27% van deze zaken eindigt in het gegrond verklaren van een beroep (Tabel 2).

Indiener	Aandeel	Aandeel gegrond
Omwonenden (inclusief bewonersverenigingen en VvE's)	63%	27%
Diverse partijen (veelal een combinatie van omwonenden en ondernemers/stichting/verenigingen of andere overheidsorganen)	18%	59%
Ondernemer	13%	52%
Vereniging/stichting/natuurorganisatie	4%	17%

Tabel 2 Aandeel uitspraken uitgesplitst naar indiener in zaken over plannen +40 woningen

Ook uit de interviews blijkt dat de meeste indieners van beroep particulieren zijn, die zich al dan niet verenigen. In sommige gemeenten is er sprake van een aantal stichtingen of verenigingen dat veelvuldig bezwaar en beroep aantekent. Sommige stichtingen hebben een brede doelstellingen, zoals 'opkomen voor de belangen van buurt x'. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij vermoeden dat niet alle buurtbewoners zich altijd vertegenwoordigd voelen door deze stichtingen. De ervaring is dat deze partijen vaak een grote hoeveelheid gronden aandraagt in een beroep, waarvan uiteindelijk maar een klein deel echt relevante argumenten bevat. Gemeenten geven aan minder vaak beroepen te ontvangen tegen bestemmingplannen voor woningbouwplannen van ondernemers of natuurbeheerstichtingen.

Er is geen correlatie tussen het aantal woningen in een plan en de uitslag van de einduitspraak (Tabel 3). In de uitspraken in zaken over plannen met meer dan 40 woningen zijn 15 beroepen niet ontvankelijk verklaard, wat neerkomt op zo'n 9% van de zaken. Het betrof hier ca. 5.500 woningen. In de zaken met een niet ontvankelijk beroep liet de uitspraak meer dan een jaar en twaalf weken op zich wachten (Tabel 4).

Vertraging naar omvang	Aantal	Gemiddelde doorlooptijd (in maanden)	% gegrond
1000+ woningen	18	17,1	56%
500-1000 woningen	21	18,5	44%
250-500 woningen	33	17,2	22%
100-250 woningen	47	15,3	46%
50-100 woningen	64	16,2	30%

Tabel 3 Uitsplitsing naar omvang van plannen

Niet ontvankelijke beroepen	Aantal woningen	Zaken uitspraak + 1 jaar en 12 weken
15 (9% van totaal)	5.463	10 (75%)

Tabel 4 Niet ontvankelijke beroepen in zaken over plannen +40 woningen

2.3 Oorzaken

De belangrijkste oorzaken van vertraging in de beroepsfase in bestemmingsplanprocedures zijn enerzijds de huidige onderbezetting bij de Raad van State, en anderzijds de toegenomen complexiteit van plannen, nieuwe wetgeving, algemeen afgenomen vertrouwen in de overheid en toegenomen beschikbaarheid van juridische kennis en mogelijke beroepsgronden bij burgers. In deze paragraaf lichten we de genoemde oorzaken voor de vertraging in bezwaar- en beroepsprocedures uit de interviews en geraadpleegde eerdere onderzoeken en artikelen toe.

Beperkte capaciteit bij de Raad van State

De RvS geeft in zijn jaarverslag over 2023 aan dat de toename van de doorlooptijd het gevolg is van een groot tekort aan juristen binnen de directie Bestuursrechtspraak. Daar tegenover staat een continue hogere instroom van omgevingszaken. Sinds 2021 laat de instroom van Omgevingsrechtzaken een sterk stijgende lijn zien. In 2023 betrof het in totaal ongeveer 2.700 zaken, ten opzichte van ca 2.250 in 2020. Vanwege de voortdurende krapte op de arbeidsmarkt en de specialistische opleiding die juristen bij de RvS moeten volgen, is nog niet te overzien wanneer dit tekort opgelost kan zijn⁵. In het verdere onderzoek beschouwen we de huidige capaciteit bij de RvS daarom als een gegeven.

Toegenomen complexiteit en schaalvergroting van steden en dorpen

Door de schaarse ruimte in Nederland worden woningbouwkansen benut op plekken die voorheen zouden zijn overgeslagen, bijvoorbeeld complexe binnenstedelijke locaties, of juist locaties nabij beschermde natuur. Daarnaast vindt in veel steden en dorpen een schaalvergroting plaats in de stedenbouw: in- en nabij historische binnensteden wordt steeds meer gewerkt aan hoogbouwplannen en de schaal van versnellingslocaties uit Woondeals in kleinere kernen hebben een grote impact op de bestaande structuren van dorpskernen. Dit heeft een effect op de beleving van nieuwe ontwikkelingen door met name omwonenden en nabijgelegen bedrijven, en hierdoor neemt de druk toe op bijvoorbeeld bestaande voorzieningen, parkeren en verkeer. Daarbij komt dat veel gemeenten zelf weinig grond bezitten. Voor de ontwikkeling van woningbouw zijn zij afhankelijk van ontwikkelaars, die niet altijd de meest voor de hand liggende locaties in bezit hebben. Opvallend is ook dat gemeenten die veel woningbouwplannen in op zichzelf staande uitleglocaties ontwikkelen minder te maken hebben met bezwaar- en beroepsprocedures dan gemeenten met veel inbreidingslocaties. De toegenomen complexiteit van woningbouwplannen op binnenstedelijke locaties maakt dat er een steeds grotere hoeveelheid onderzoeken ter onderbouwing van de plannen nodig is en er steeds meer belanghebbenden zijn. Daarnaast worden vaak ook procesmatige gronden aangedragen door appellanten, zoals ontevredenheid over het participatieproces. Hoewel plannen vrijwel nooit vernietigd worden vanwege procesmatige gronden, worden deze gronden wel vaak aangedragen om een beroep zo uitgebreid mogelijk te maken. Door sommige bezwaarmakers wordt de complexiteit en benodigde onderbouwing van bestemmingsplannen dan ook aangegrepen om zoveel mogelijk gronden aan te dragen in een beroep. Volgens een aantal van de geïnterviewde gemeenten lijkt dit regelmatig een bewuste strategie te zijn om te vertragen.

Afgenomen vertrouwen in de overheid

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat de algemene ontwikkeling waarin burgers steeds minder vertrouwen hebben in de overheid ook zijn weerslag heeft op ruimtelijke procedures. Omwonenden voelen zich snel overvallen door de voorgenomen ontwikkelingen in hun omgeving, of er is sprake van oud zeer (Neprom, 2023). Het terugwinnen van het algemene vertrouwen in plannen in de achtertuin van omwonenden is vaak een moeizame exercitie. Gemeenten geven aan dat wanneer het in de participatie- en bezwaar/zienswijzefase niet tot een één op één gesprek komt, waarin beide partijen elkaars belangen erkennen, dit vaak leidt tot beroep.

Beter geïnformeerde burgers

Het aantal beroepen hangt volgens sommige gemeenten samen met de sociaaleconomische samenstelling van een wijk of gemeente. Een aantal gemeenten geeft aan dat in wijken met veel hoogopgeleide inwoners en een hoog aandeel koopwoningen de kans op beroepsprocedures hoger is dan in wijken met meer sociale

⁵ [Productie en doorlooptijden - RvS Jaarverslag 2023 \(raadvanstate.nl\)](https://raadvanstate.nl/rapportage/2023/01/2023-jaarverslag)

huurwoningen. In wijken met veel koopwoningen zijn bewoners vaker zelf juridisch goed onderlegd, of bevinden zich in een netwerk waar die kennis aanwezig is. In wijken met veel sociale huurwoningen is de mutatiegraad vaak hoger en hebben mensen minder binding met de wijk. Zelfs wanneer inwoners wel betrokken zijn bij hun omgeving is de drempel om in beroep te gaan hoger: Voor deze doelgroep is het betalen van griffierecht eerder een financiële afweging en is de weg naar de rechter minder bekend.

Nieuwe wetgeving

Gemeenten geven aan dat uitspraken van de RvS als gevolg van nieuwe landelijke of Europese wetgeving in het verleden ook hebben bijgedragen aan het vergroten van het aantal beroepsgronden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het Didam-arrest (bij vergunningszaken), Stikstof en de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Dit gegeven wordt bevestigd door de Neprom: *“Bij elke juridische noviteit signaleren wij een toenemend beroep op het desbetreffende leerstuk, ongeacht of het terecht is of niet. Daar zou meer aandacht voor moeten zijn. Ook als het niet om het bestuurs- maar het privaatrecht gaat (Neprom, 2022)”*. Op dit moment worden vooral veel gronden aangedragen met betrekking tot mobiliteit en hydrologie. Het Varkens in Nood Arrest van april 2021 heeft er daarnaast toe geleid dat het risico op bezwaren vooraf moeilijker in te schatten is door gemeenten en initiatiefnemers⁶. Geïnterviewde gemeenten vermoeden dat appellanten soms bewust geen zienswijze indienen om gemeenten te kunnen overvallen in de beroepsfase, met als doel de procedure te vertragen. Daarnaast kunnen belanghebbenden nu altijd tegen het hele besluit procederen, zelfs als ze tijdens de voorbereidingsprocedure alleen een zienswijze hebben ingediend tegen specifieke onderdelen van het besluit. Tot slot kunnen ook niet-belanghebbenden in beroep gaan wanneer de zienswijzeprocedure open heeft gestaan voor iedereen. Niet-belanghebbenden zullen wel vaak beperkt worden in hun kansen op een succesvol beroep bij de RvS door het relativiteitsvereiste⁷. Dit staat vasthoudende tegenstanders echter niet in de weg om toch te procederen met als doel te vertragen.

2.4 Effecten

De vertraging door beroeps- en bezwaarprocedures zet de haalbaarheid van plannen onder druk en maakt dat plannen soms aangepast moeten worden (los van de beroepsgrond) door nieuwe marktomstandigheden of wetgeving. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op de financiële haalbaarheid voor ontwikkelende partijen. Naast de initiatiefnemers komt soms ook de financiering van particuliere kopers onder druk te staan. Tot slot zorgt de toenemende doorlooptijd voor een steeds groter drukmiddel voor bezwaarmakers om tot een financiële schikking te komen met de initiatiefnemers.

Haalbaarheid van plannen staat onder druk

Geen van de gemeenten geeft aan plannen te kennen die helemaal geen doorgang vinden als gevolg van de uitspraak door de RvS. Zelfs bij vernietiging van het bestemmingsplan zijn tekortkomingen meestal binnen afzienbare termijn te herstellen. Wel werd aangegeven dat de onduidelijke doorlooptijd tot de zitting/uitspraak en de als gevolg hiervan ontstane vertraging grote financiële gevolgen hebben voor plannen. Voor ontwikkelaars nemen de kosten toe door oplopende bouw- en financieringskosten. Dit beeld wordt bevestigd door marktpartijen (Neprom, 2023). Eén van de gemeenten geeft zelfs aan dat door de lange doorlooptijd bij de RvS een ontwikkelaar failliet is gegaan. Het plan is vervolgens overgenomen door een andere ontwikkelaar, die het dusdanig wijzigde dat weer een nieuwe planprocedure moest worden getart.

Verdere vertraging door verandering van spelregels

Wanneer er veel tijd verstrijkt tussen vaststellen van een besluit tot daadwerkelijke uitvoering kan het voorkomen dat niet alleen de financiële haalbaarheid onder druk komt te staan, maar ook dat het plan tussentijds aangepast moet worden door nieuwe wet- en regelgeving. Dit leidt op zichzelf weer tot vertroebeling en vertraging van het proces en extra druk op de businesscase.

⁶ Dit arrest bepaalt dat bij besluiten die onder het verdrag van Aarhus vallen het voor belanghebbenden bij een bestemmingsplan, omgevingsvergunning of natuurvergunning in uitgebreide procedure niet meer verplicht is om eerst een zienswijze in te dienen tegen het ontwerpbesluit voor het aantekenen van beroep.

⁷ [Niet-belanghebbende kan soms toch bij bestuursrechter in beroep tegen omgevingsbesluit - Raad van State](#)

Particuliere kopers in de knel

Nieuwbouwwoningen worden veelal verkocht wanneer de omgevingsvergunning is aangevraagd of is verleend. In de koopcontracten wordt het verkrijgen van een onherroepelijke vergunning als ontbindende voorwaarde opgenomen. Kopers gaan op hun beurt weer een hypotheekofferte aan waarbij de hypotheekakte binnen enkele maanden na het ondertekenen van de offerte gepasseerd moet worden. Wanneer het lang duurt voordat een vergunning onherroepelijk is, worden kopers soms genoodzaakt om een nieuwe hypotheekofferte aan te vragen. Bij oplopende hypotheekrentes kan dit ervoor zorgen dat de woningen door de initiële kopers niet meer te financieren zijn.

Beroep als verdienmodel

Projecten kunnen flinke verliezen lijden door vertraging als gevolg van juridische procedures en onzekere doorlooptijden. Wanneer bezwaarmakers hun bezwaar of beroep intrekken in ruil voor financiële compensatie en hierdoor sneller gestart kan worden met de bouw, kan dit een gunstige optie zijn. Ontwikkelaars zien sinds de toegenomen doorlooptijden bij de Rechtbank en RvS een opwaartse trend in het aantal bezwaarmakers dat in ruil voor een forse afkoopsom bereid is hun beroep in te trekken. Het indienen van bezwaar of beroep kan daarmee lucratief zijn voor bezwaarmakers: hoe langer de doorlooptijd bij de RvS hoe groter het drukmiddel om tot een (financiële) schikking te komen. Ook geïnterviewde gemeenten bevestigen dat, hoewel moeilijk te bewijzen, sommige bezwaarmakers puur voor eigen financieel gewin in beroep lijken te gaan in de hoop tot een schikking te komen met de initiatiefnemer. Het afkopen van het beroep is voor ontwikkelaars niet alleen een financiële afweging, maar ook een ethische. Het scheidt een precedent voor andere bezwaarmakers. En de afkoopsom moet verrekend worden in het plan, waarbij ofwel ingeboet moet worden op de kwaliteit van het plan, ofwel sprake is van een prijsopdrijvend effect.

3 Mogelijke oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk staan de mogelijke oplossingsrichtingen. We maken hierbij onderscheid in oplossingsrichtingen die bijdragen aan versnelling in de beroepsprocedure, versnelling in de bezwaarprocedure, mogelijkheden om bezwaar- en beroep te beperken en versnelling door anders te plannen. Naast oplossingsrichtingen gaan we in op mogelijke kansen en risico's binnen de nieuwe Omgevingswet. De oplossingsrichtingen komen voort uit de interviews en zijn waar mogelijk nader onderbouwd door de deskresearch en de juridische reflectie.

3.1 Versnellingen in de beroepsprocedure

Beroep in één instantie

In het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting wordt het mogelijk om in vergunningsprocedures voor aangewezen categorieën projecten waar zwaarwegende maatschappelijke belangen spelen beroep bij de Rechtbank over te slaan en direct te procederen bij de RvS. Door beroep in één instantie wordt sneller duidelijk of een plan kan doorgaan. De verwachte tijdswinst kan oplopen tot een jaar. Voor bestemmings- en omgevingsplannen gold al een beroep in één instantie. Deze maatregel zal dus vooral effect hebben op de snelheid in vergunningprocedures van aangewezen categorieën projecten. Het aantal beroepen tegen omgevingsvergunningen voor bouwen lijkt echter beperkt te zijn (Habraken Rutten, 2024). Dit wordt bevestigd door de interviews, waarin wordt aangegeven dat de meeste vertragende zaken gaan over beroepen tegen bestemmingsplannen. Het effect van deze maatregel is wel dat de werklast bij de RvS per saldo hoger wordt, omdat vergunningszaken niet meer eerst bij de Rechtbank terecht komen. De werklast bij de Rechtbank neemt als gevolg van deze maatregel wel af.

Versnelde behandeling beroepsprocedures

In het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting wordt de RvS verplicht binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak te doen over bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën projecten. Dit is gelijk aan de termijn volgens de Chw. Echter was onder de Chw de maximale termijn vanaf het verstrijken van de beroepstermijn tot de uitspraak door de Raad van State (Habraken Rutten, 2024). Onder de nieuwe wetgeving ontstaat meer ruimte, doordat de termijn pas ingaat bij de ontvangst van het verweerschrift. Het is onwaarschijnlijk dat deze maatregel daadwerkelijk effect zal hebben, zolang de beschikbare capaciteit bij de RvS op het huidige niveau blijft. Dit geldt zeker wanneer de definitie projecten met zwaarwegende maatschappelijke belangen ruim wordt genomen. Overigens geeft de Raad van State sinds 1 juli 2024 al voorrang aan zaken over plannen met 12 of meer woningen⁸.

Beperken mogelijkheid tot indienen van pro forma beroepschrift

In het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting verdwijnt de mogelijkheid tot het indienen van een pro-forma beroepschrift. Hiermee moeten appellanten hun volledige beroepschrift ingediend hebben binnen zes weken na een besluit en vervalt de mogelijkheid om het beroepschrift later nader aan te vullen met nieuwe gronden. Voor zaken waarop de procedureregels van de Crisis- en Herstelwet van toepassing waren, was dat al zo. Het blijft echter altijd mogelijk om de gronden uit het beroepschrift nader aan te vullen met aanvullende argumenten, bijvoorbeeld naar aanleiding van het verweerschrift. Er wordt geen grote versnelling verwacht van deze maatregel.

Mediation tijdens de beroepsfase

Gemeenten treden tijdens de looptijd van een beroepsprocedure regelmatig in overleg met bezwaarmakers. Soms lukt het om in onderling overleg tot een oplossing te komen, waardoor het beroep van tafel gehaald wordt. Het oplossen van een conflict buiten de rechter om neemt de wachttijd tot een zitting en uitspraak weg. Vaak worden conflicten tussen gemeenten en bezwaarmakers in de planprocedure opgelost door planaanpassingen. Hiervoor moet de gemeenteraad wel een nieuw besluit nemen over het aangepaste plan, met de nodige besluitvormingstijd tot gevolg. Bovendien kunnen derden die ten opzichte van het eerder

⁸ [Besluit en Regeling versterking regie volkshuisvesting - Raad van State](#)

vastgestelde bestemmingsplan in een nadeliger positie komen te verkeren, beroep instellen tegen het aangepaste plan. In een van de interviews werd aangegeven dat voorheen ook een rechter wel eens opriep tot nader overleg tussen partijen, wanneer een zaak dermate complex was dat de kans op slagen zo'n 50% was. Een dergelijke tussenuitspraak doet recht aan de complexiteit van de geschillen en kan tijdsinstaan opleveren wanneer partijen bereid zijn in gesprek te gaan met elkaar.

Sneltoets op relativiteitseis en passendheid binnen de juridische kaders

Eén van de oplossingsrichtingen die door gemeenten veel wordt aangedragen is het invoeren van een 'voorportaal' bij Rechtbanken en de RvS dat beroepen en beroepsgronden toetst op relativiteit en passendheid binnen de juridische kaders. Beroepsgronden die niet voldoen aan het relativiteitsvereiste of die niet passen binnen de juridische kaders kunnen vervolgens beknopter (bijvoorbeeld schriftelijk) worden afgehandeld. Alleen de beroepsgronden waar in redelijkheid discussie over kan bestaan hoeven dan op zitting behandeld te worden. Hierdoor worden beroepsgronden waarover het oordeel op voorhand al bekend is eerder gescheiden van de discussiepunten die mogelijk gegrond zijn. Het effect hiervan is dat de hoeveelheid gronden die op zitting wordt behandeld sterk zal afnemen, wat helpt om de werklust bij Rechtbanken en de RvS te verminderen. Het aantal 'beroepsbezwaarmakers' dat bij een grote hoeveelheid plannen in beroep gaat wordt hiermee ook verminderd, omdat hun beroepsgronden veelal niet voldoen aan de relativiteitseis. Mogelijk kan aansluiting gezocht worden bij de werkwijze in vreemdelingszaken⁹.

Mondelinge uitspraak

De bestuursrechter heeft de mogelijkheid om direct na een zitting mondeling uitspraak over een zaak te doen. Hiermee kan zo'n zes weken tijdsinstaan worden geboekt. Het doen van een mondelinge uitspraak is gerechtvaardigd als de afloop van de zaak tijdens de zitting al naar voren komt. Uit onderzoek blijkt dat in 30% van de zaken waarover nu schriftelijk uitspraak wordt gedaan dit ook mondeling zou kunnen gebeuren. Voor het vaker toepassen van de mondelinge uitspraak is geen wetwijziging nodig (RUG, 2022).

Voorlopige voorziening benutten

Initiatiefnemers mogen zodra het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning in werking zijn getreden van start gaan met bouwen, in afwachting van een onherroepelijk besluit. Wanneer tegenstanders zich hiertegen willen verzetten kunnen ze bij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening aanvragen om de bouw op te schorten. De voorzieningenrechter kan onder omstandigheden bij een dergelijk verzoek ook besluiten onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. In bestemmingsplanprocedures is dit echter alleen mogelijk als alle partijen daarmee instemmen en levert dit alleen tijdsinstaan op als alle appellanten een voorlopige voorziening aanvragen. Om af te kunnen dwingen dat de voorzieningenrechter zonder instemming van alle partijen een uitspraak kan doen in de hoofdzaak is een wetwijziging nodig. Als de beroepen in deze uitspraak in de hoofdzaak ongegrond of niet ontvankelijk worden verklaard, wordt het bestemmingsplan sneller onherroepelijk.

Juridisch staat initiatiefnemers niets in de weg om te gaan bouwen met een verleende vergunning. Initiatiefnemers moeten echter grote financiële investeringen doen om te starten met bouwen. Daarbij hoort een afweging van het risico op vernietiging van het besluit. Dit risico blijkt in de praktijk weliswaar bijna nooit op te treden, maar heeft grote gevolgen wanneer het zich wel voordoet. Initiatiefnemers wachten daarom bijna altijd op een onherroepelijk besluit.

Het is voor initiatiefnemers op dit moment moeilijk om zelf een voorlopige voorziening af te dwingen, omdat een spoedeisend belang ontbreekt zolang er geen omgevingsvergunning voor bouwen is verleend en/of niet daadwerkelijk met de verwezenlijking van het bouwplan wordt gestart. Als er minder hoge eisen gesteld zouden worden aan het spoedeisend belang en/of de overheid en de initiatiefnemer ook zelf om een voorlopig oordeel zouden kunnen vragen, zou er eerder duidelijkheid ontstaan over de houdbaarheid van het bestemmingsplan en/of de omgevingsvergunning. Initiatiefnemers zouden dan wellicht eerder bereid zijn om zonder een onherroepelijk besluit te starten. In de praktijk zal door deze maatregel het aantal aanvragen toenemen en daarmee ook de druk op de voorzieningenrechter, met vertraagde behandeling tot gevolg.

⁹ Conform artikel 91 van de Vreemdelingenwet 2000

Misbruik van procesrecht tegengaan

Bij een aantal gemeenten bestaat het vermoeden dat het aandeel procedures door burgers enkel voor eigen financieel gewin of om de overheid te dwarsbomen toeneemt. Mede omdat de oplopende doorlooptijd bij rechtbank en RvS de bezwaarmaker een steeds gunstiger onderhandelingspositie biedt. Toch is misbruik van recht in de praktijk moeilijk aan te tonen. Het is lastig om deze groep te onderscheiden van kritische maar oprechte bezwaarmakers. Het is recent voorgekomen dat de initiatiefnemer van een plan een procedure is gestart tegen de indiener van beroep op grond van vermeend misbruik van procesrecht. In eerste aanleg werd aangenomen dat er sprake was van misbruik van procesrecht. Het gerechtshof Amsterdam oordeelde anders. Volgens het hof was van misbruik van recht geen sprake¹⁰. Het verloop en de (uiteindelijke) uitkomst van deze procedure stroken met de uitkomsten van het onderzoek van RUG uit 2022. In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat jurisprudentie over misbruik van procesrecht bij omgevingszaken op dit moment gering is en dat toepassing ervan niet onomstreden is.

Gemeenten geven aan dat het individuele belang van sommige indieners van beroep op dit moment soms onevenredig is ten opzichte van het maatschappelijk belang van een ontwikkeling om bij te dragen aan de woningbouwopgave en het belang van woningzoekenden (die anders dan omwonenden vaak ook niet direct betrokken zijn in een bouwproject). Een wettelijke grondslag met criteria wanneer sprake is van misbruik van procesrecht in omgevingsrecht kan bijdragen. De lat om misbruik van procesrecht vast te stellen ligt echter hoog, omdat het recht op toegang tot de rechter te allen tijde bovenaan staat. Deze maatregel zal alleen bijdragen aan het tegengaan van excessen waarbij evident sprake is van procederen met als enige doel financieel gewin.

3.2 Versnellingsmogelijkheden in de bezwaarprocedure

Een taskforce voor bezwaaradvies

Gemeenten zouden samen kunnen werken door onafhankelijke regionale bezwaarschriftencommissies in te stellen, zodat altijd voldoende capaciteit beschikbaar is om binnenkomende bezwaren snel op te pakken. Daarbij helpt het om duidelijkheid te scheppen door al bij de bekendmaking van het besluit het proces voor eventuele bezwaarschriften in detail te vermelden. Wanneer vooraf duidelijk is wanneer een hoorzitting wordt gehouden en wanneer deadlines zijn voor het indienen van nadere stukken en herstel van gebreken van het bezwaarschrift kan beter gestuurd worden op een efficiënt proces. Hierdoor zou de doorlooptijd tussen het eind van de bezwaartermijn en de beslissing op bezwaar niet meer dan drie weken in beslag hoeven nemen (RUG, 2022). Daarnaast kunnen gemeenten besluiten om in eenvoudige omgevingsrechtelijke zaken eerder ambtelijk te horen en bij te sturen, in plaats van via een onafhankelijke bezwarencommissie af te handelen.

Bij een van de geïnterviewde gemeenten kunnen bezwaarmakers al voorafgaand aan formele indiening hun bezwaar informeel voorleggen aan de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. Hiermee kan het daadwerkelijke indienen van bezwaren voorkomen worden en wordt er focus aangebracht op de gronden die er echt toe doen. Een andere mogelijkheid is het inzetten van een onafhankelijk, landelijk gecoördineerd juridisch loket voor omgevingsrechtelijke zaken, waar burgers advies kunnen inwinnen over de slagingskansen van hun bezwaar- of beroepsgronden.

Bezwaar overslaan

Een van de genoemde versnellingsmogelijkheden is het overslaan van bezwaar in een vergunningsprocedure. Tegenstanders kunnen dan tegen een omgevingsvergunning direct in beroep gaan. Hoewel hiermee tijdswinst van 18 weken wordt gewonnen, verdwijnt ook de filterfunctie die de bezwaarprocedure vormt in het proces. Na het overwegen van bezwaren kan soms een bouwplan aangepast worden om tegemoet te komen aan bezwaarmakers. Gemeenten geven aan dat dit een nuttig proces is en dat een plan hier soms ook beter van wordt, en bij goede afhandeling bijdraagt aan het beeld van een betrouwbare en zorgvuldige overheid. Met een zorgvuldig bezwaarproces kan het aantal beroepen beperkt worden. Daarnaast biedt de bezwaarprocedure een bestuursorgaan ook de kans om een besluit als

¹⁰ Gerechtshof Amsterdam 19 december 2023, ECLI:NL:GHAMS:33490

geheel te herzien en te verbeteren. Deze mogelijkheid zou verdwijnen als de bezwaarprocedure wordt overgeslagen. Een bijkomend gevolg hiervan is dat de werklast bij rechtbanken hoger wordt.

Relativiteitseis in bezwaar

Op dit moment geldt een relativiteitseis alleen in beroepsprocedures. De relativiteitseis houdt in dat een appelland in een beroepsprocedure alleen met succes een beroep kan doen op een beroepsgrond, als deze bedoeld is om zijn of haar belangen te beschermen. Wanneer de relativiteitseis wordt ingevoerd in de bezwaarfase is de verwachting dat niet alle bezwaargronden bij heroverweging betrokken hoeven te worden, waardoor er minder snel sprake is van een gegrond bezwaar. Geïnterviewde gemeenten verwachten dat door het elimineren van gronden bezwaarprocedures kunnen versnellen omdat minder bezwaarschriften worden ingediend en bezwaarschriften minder omvangrijk zijn. Het invoeren van een relativiteitseis in de bezwaarprocedure vereist een wetswijziging en past niet bij het doel van de bezwaarprocedure dat eruit bestaat dat een volledige heroverweging van het genomen besluit plaatsvindt. Bovendien zou het op voorhand uitsluiten van argumenten in de bezwaarfase juist kunnen leiden tot discussie in (hoger) beroep (RUG, 2022).

3.3 Beperken van bezwaar en beroep

Duidelijk beleid en normeringen

Het maken van heldere beleidskeuzes helpt om ruimtelijke plannen te onderbouwen en uit te leggen aan omwonenden en andere belanghebbenden. Een hoogbouwvisie met duidelijke kaders op welke plekken tot welke hoogte gebouwd mag worden, helpt bijvoorbeeld bij het weerleggen van bezwaren over de gebouwhoogte en heldere parkeernormen onderbouwen de parkeerbalans in een plan. Hoewel strakke kaders helderheid geven is het ook belangrijk om met veranderende marktomstandigheden om te kunnen gaan door voldoende flexibiliteit in te bouwen in visies (bijvoorbeeld door afwijkingsmogelijkheden op voorhand te benoemen). Dit geeft omwonenden, maar ook initiatiefnemers houvast én flexibiliteit.

Participatie

Een zorgvuldig vormgegeven participatieproces kan het vertrouwen van inwoners in het handelen van de overheid vergroten. Steeds vaker zijn initiatiefnemers aan zet bij de participatie. Het benadrukken van het algemene belang van de woningbouwontwikkeling door de gemeente als publieke partij blijft echter belangrijk. Daarnaast helpt het in de participatie om de meerwaarde van de planontwikkeling voor de omgeving te benoemen: welke aanvullende groenvoorzieningen komen er? Hoe wordt de verkeersveiligheid verbeterd? Er zit daarbij vaak veel tijd tussen het eerste participatiemoment en het vastleggen van een plan. Het is daarom belangrijk om gedurende de planontwikkelingsfase op verschillende momenten in gesprek te blijven met belanghebbenden. De ene omwonende wil het liefst zo vroeg mogelijk betrokken worden, terwijl de ander juist over een concreter plan wil meedenken. Ook vinden er tijdens de ontwikkelfase veel verhuizingen plaats. Door een goede participatie kunnen tekortkomingen nog voor het vaststellen van het omgevingsplan of de vergunning verwerkt worden in het plan, en kan het aantal daadwerkelijke bezwaren en beroepen worden beperkt. Een goed participatieproces zal echter pertinente tegenstanders niet weerhouden van het indienen van bezwaar. Als duidelijk is dat tegenstanders niet vatbaar zijn voor overleg, maken partijen vaak de afweging om niet verder te investeren in participatie en het proces af te wachten.

Strategische locatiekeuze

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat beroepen minder voorkomen bij op zichzelf staande uitleg- en transformatielocaties dan bij binnenstedelijke inbreiding. Eenvoudiger locaties zijn, zeker in sterk verstedelijkte gebieden, echter steeds minder vaak beschikbaar. Daarnaast zijn er afwegingen voor binnenstedelijk bouwen zoals behoud van landschap, duurzame mobiliteit en bereikbaarheid van voorzieningen. Wanneer gemeenten meer actief grondbeleid toepassen kunnen ze meer regie hebben over waar, wat en wanneer er gebouwd wordt. Dit maakt ze minder afhankelijk van particuliere initiatiefnemers die soms niet de meest voor de hand liggende locaties bezitten.

Strategische locatiekeuze is niet alleen een oplossingsrichting op gemeentelijk niveau. Ook op landelijk niveau kan er gekeken worden waar minder complexe locaties nog beschikbaar zijn en waarbij de risico's op

bezwaren lager zijn. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot andere keuzes over de spreiding van de woningbouwopgave over het land. Dergelijke keuzes zullen echter ook afgewogen moeten worden met andere aspecten, zoals bijvoorbeeld economische, duurzame en infrastructurele factoren.

3.4 Versnellen door anders plannen

Adaptief programmeren

Veel gemeenten houden er rekening mee dat een deel van de plannen te maken krijgt met bewaar en beroep. Ze anticiperen hierop door de beroepsfase bij risicovolle projecten mee te nemen in de planning en meer dan 130% planvoorraad in portefeuille te houden. Hoewel het aantal plannen dat te maken krijgt met beroepsprocedures hiermee niet vermindert, kan een ruimere programmering op gemeenteniveau wel tegenvallers op planniveau opvangen. Dit vereist aan de kant van de gemeente echter wel extra capaciteit in het programma- en projectmanagement.

Coördineren van besluiten

Winst valt ook te halen in het gecoördineerd plannen van besluiten. Zo kan bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure gelijk oplopen met de vergunningprocedure en kunnen besluiten gelijktijdig genomen worden. Zo wordt voorkomen dat eerst een procedure voor een bestemmingsplan gevolgd wordt en daarna nogmaals voor de vergunning. De mogelijkheid om een gecoördineerde procedure toe te passen is echter afhankelijk van het type plan. Het coördineren van besluiten betekent ook het samenvoegen van risico's en het beperken van flexibiliteit. Bij grote, complexe gebiedsontwikkelingen is dit minder goed haalbaar. Door goede samenwerking tussen overheden en initiatiefnemers kunnen deze risico's wellicht overbrugd worden.

Afdekken van risico op intrekken van de vergunning

Hoewel een ontwikkelaar juridisch gezien mag starten met bouwen bij een verleende omgevingsvergunning in afwachting van een onherroepelijk besluit, zal deze dat om financiële redenen vrijwel nooit doen. Veel gemeenten proberen ontwikkelaars er wel toe te bewegen om te starten met bouwen zonder onherroepelijk besluit, maar krijgen dit moeilijk voor elkaar. Soms lukt dit door samen met de initiatiefnemer het risico op slagen van bezwaren juridisch te toetsen. Initiatiefnemers zijn vaak afhankelijk van (buitenlandse) investeerders die vaak een hoge mate van kredietwaardigheid van woningbouwprojecten vereisen. Om de woningbouwopgave te realiseren zijn deze partijen nodig. De aantrekkingskracht van investeerders in woningbouw in Nederland staat momenteel onder druk. Ook voor de financiering van nieuwe corporatiewoningen eist het waarborgfonds sociale woningbouw (wsw) om voor start bouw een onherroepelijk besluit te hebben. Deze vereisten zijn sinds de vorige crisis aangescherpt, maar lijken in de huidige context belemmerend.

Er bestaat inmiddels een verzekering om het risico af te dekken dat een project geen doorgang kan vinden als gevolg van de uitspraak door de Rechtbank of RvS in (hoger)beroep¹¹. Wanneer ontwikkelaars hiervan gebruik maken, zullen ze eerder kunnen starten met de bouw, in afwachting van de uitspraak in (hoger)beroep. Het afsluiten van een aanvullende verzekering betekent uiteraard wel een aanvullende kostenpost, welke hoger kan zijn dan het afkopen van een individuele bezwaarmaker. Een andere optie zou kunnen zijn om met de verstrekkers van garantiecificaten in gesprek te gaan over de voorwaardelijkheid van een onherroepelijke vergunning of het oprichten van een nationaal fonds voor het afdekken van deze risico's. Binnen de pilot in de landelijke versnellingstafels kunnen marktpartijen hun plan vooraf informeel laten toetsen op planrisico's door juridische specialisten. Op deze manier kan vooraf het risico op het slagen van bezwaar en beroep worden ingeschat. Het plan kan hierop aangepast worden en op basis van een laag ingeschat risico zou een waarborgfonds ingezet kunnen worden om marktpartijen, corporaties en achterliggende investeerders comfort te geven te starten met bouwen. Gedurende de wachttijd tot een uitspraak van de RvS lopen de kosten hoog op. Onderzocht zou kunnen worden waar het kantelpunt ligt wanneer het afdekken van het risico financieel opweegt tegen wachten op een uitspraak. Zowel op individueel planniveau, als op niveau van een gemeente of woondealregio.

¹¹ [Verzekering na beroepsprocedures \(marsh.com\)](#)

3.5 Kansen en risico's binnen de Omgevingswet

Nieuwe wetgeving met open normen

Er zijn nog geen omgevingsplannen onder de nieuwe omgevingswet vastgesteld waartegen beroep is aangetekend. De verwachting van veel gemeenten is dat nieuwe wetgeving in de beginfase zal leiden tot meer discussie en het aandragen van nieuwe gronden door open normeringen. Dit kan mogelijk leiden tot meer en langere procedures.

Kwaliteitsborging in de bouw

In de Omgevingswet is een knip gemaakt tussen bouwactiviteiten van technische aard en omgevingsplanactiviteiten van ruimtelijke aard. Voorheen gold dat voor alle bouwactiviteiten die niet van beperkte aard waren een omgevingsvergunning vereist was, of het bouwwerk binnen het bestemmingsplan paste of niet. De meeste bezwaar- en beroepsgronden onder de oude wetgeving hadden betrekking op ruimtelijke aspecten uit het bestemmingsplan. Hoewel het indienen van een bezwaar op een omgevingsvergunning dat binnen het bestemmingsplan past op deze gronden vooraf weinig kans van slagen had, stond het iedereen vrij om dit toch te doen, met de nodige vertraging tot gevolg.

Onder de Omgevingswet is een omgevingsvergunning alleen vereist wanneer het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Voor bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen is geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit vereist, wanneer de gemeenteraad het bouwen van een gebouw niet-vergunningplichtig heeft gemaakt in een nieuw vastgesteld Omgevingsplan. Op dit moment geldt dat voor onder andere grondgebonden woningen. Voor de bouw van grondgebonden woningen is dus geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit meer vereist, maar wordt het bouwplan getoetst door een onafhankelijke kwaliteitscontroleur. Wanneer er geen vergunningvereiste meer is, betekent dit ook dat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden meer aan de orde zijn. Hiermee wordt het aantal bouwplannen dat te maken krijgt met bezwaar en beroep in vergunningprocedures sterk verminderd, zeker wanneer er in de toekomst ook andere woningtypen aangewezen worden die onder het stelsel kwaliteitsborging vallen. Het effect hiervan zal echter pas op lange termijn merkbaar zijn, omdat dit alleen geldt voor bouwactiviteiten binnen een nieuw omgevingsplan (Habraken Rutten, 2024). Daarnaast lijkt het animo bij gemeenten om de vergunningsvrije mogelijkheden op grote schaal in Omgevingsplannen in te zetten, vooralsnog beperkt. De reden hiervoor is dat dit een grote druk legt op het handhavingsapparaat. Daarnaast brengt dit voor initiatiefnemers ook een groter risico met zich mee, omdat zij vooraf geen bewijsstuk van de overheid meer in handen hebben dat zij volgens de regels bouwen.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht vormt een extra risico op vertraging voor plannen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld en ná inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn vernietigd. In die gevallen kan niet meer teruggevallen worden op het ontwerp bestemmingsplan, maar moet een wijziging Omgevingsplan voorbereid worden. Dit heeft een extra vertraging van één tot anderhalf jaar tot gevolg. Bovendien moet niet alleen het gebrek hersteld worden, maar moet het plan ook voldoen aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Idealiter zou het overgangsrecht zodanig aangepast moeten worden dat bij vernietiging van het bestemmingsplan de Wro van toepassing blijft en een hersteld bestemmingsplan opnieuw vastgesteld kan worden door de raad.

4 Conclusies en aanbevelingen

Voorkomen is beter dan genezen

Een zorgvuldige procedure en gemotiveerde keuzes voorafgaand aan een besluit kunnen helpen het aantal bezwaarmakers te beperken. Duidelijk in beleid verankerde kaders, zorgvuldige participatie, strategische locatieafweging en lange termijn politieke visie dragen hieraan bij. Bij het voorkomen van beroepen is het belangrijk om als overheid ruimtelijke keuzes vast te leggen in duidelijk beleid. Het helpt om in de Omgevingsvisie gerichte uitspraken te doen over toekomstige locatieontwikkelingen, bijvoorbeeld over de afweging welke functies waar gaan komen, bouwhoogtes en parkeernormen. Aan de andere kant kan de landelijke overheid ook eigen beleidsnormen versoepelen, wanneer ze niet meer passen in de huidige tijdsgeest.

Hoewel de meeste beroepen afkomstig zijn van omwonenden, komt het ook voor dat overheden tegen elkaar procederen in zaken over nieuwe woningbouwplannen. Geef als overheid het goede voorbeeld en treedt vroegtijdig met elkaar in gesprek bij tegenstrijdige belangen in een gebiedsontwikkeling tussen verschillende overheidsorganen. Zorg bij de kaderstelling van een gebiedsontwikkeling dat zoveel mogelijk belanghebbende overheidsorganen integraal betrokken worden. Zo kunnen tegenstrijdige belangen vroegtijdig worden gesignaleerd en kan mogelijk ook zonder rechtsgang tot een werkbare oplossing worden gekomen.

Een zorgvuldige participatie met meerdere ijkmomenten gedurende de gehele ontwikkelperiode kan het aantal bezwaren en beroepen beperken. Zorg ervoor dat tijdens de participatie het algemeen belang van de ontwikkeling wordt benadrukt en voor professionele, mensgerichte begeleiding. Tijdens de bezwaarfase kunnen bezwaren weggenomen worden in overleg met de indieners van de zienswijzen of bezwaren om zo de gang naar de rechter te voorkomen. Daarnaast kunnen gebreken hersteld worden. Zogenaamde 'beroepsbezwaarmakers' kunnen echter zelfs bij de meest zorgvuldige participatie niet uitgesloten worden. Wanneer doorgeprocedeerd wordt, loont het soms om informeel in gesprek te treden met degenen die procederen. Het oplossen van een geschil tijdens de beroepsprocedure door aanpassing van het plan of het betalen van een schadevergoeding is soms gunstiger dan wachten tot de einduitspraak, maar kan ook tot precedentwerking leiden.

Door een actief grondbeleid te voeren kunnen gemeenten meer sturing geven aan de ontwikkeling van logische locaties. Zo kan bijvoorbeeld de complexiteit en de kans op bezwaar en beroep die daarmee samenhangt een afwegingsfactor zijn. Daarbij is het belangrijk om de kwaliteit van de leefomgeving voorop te stellen in plaats van de realisatie van woningbouwaantallen. Sturen op ontwikkeling van de meest geschikte locaties en het geven van helderheid daarover, kan door in de Omgevingsvisie op te nemen waar in de toekomst gebouwd mag worden.

Onderzoek procesversnellingen binnen de wettelijke kaders

De lange doorlooptijden bij de RvS zorgen voor flinke vertraging in het verkrijgen van een onherroepelijk besluit. Gemeenten geven echter aan dat het ook belangrijk is dat de toegang tot het rechtssysteem in stand blijft. Het realiseren van versnelling door de toegang tot de rechter te beperken veroorzaakt naar verwachting alleen maar meer tegenstand bij nieuwe ontwikkelingen. Wel kan onderzocht worden of er versnelling bereikt kan worden door het proces in de beroepsfase anders in te richten. Een werksessie met de RvS zou kunnen bijdragen om de genoemde ideeën te toetsen op haalbaarheid en toepassing. Als meest kansrijk achten wij de voortoets op relativiteit en passendheid binnen de juridische kaders, zodat de zitting zich kan concentreren op de beroepsgronden die er echt toe doen en de uitspraak ook beknopt kan blijven. Een andere mogelijke oplossingsrichting is het verruimen van het voorzieningenrecht. Een wettelijke grondslag waarin de criteria wanneer sprake is van misbruik van procesrecht in omgevingsrecht kan mogelijk ook bijdragen. De lat om misbruik van procesrecht vast te stellen ligt echter hoog, omdat het recht op toegang tot de rechter te allen tijde bovenaan staat. Deze maatregel zal naar verwachting alleen bijdragen aan het tegengaan van excessen waarbij evident sprake is van procederen met als doel financieel gewin.

Onderzoek de mogelijkheden aan de private kant

Naast het inzetten op het voorkomen of verkorten van procedures lijkt het ook de moeite waard om te verkennen of er tijds winst gehaald kan worden door risico's voor ontwikkelaars en financiers weg te halen. Tijdens de wachttijd tot de zitting bij de RvS kan een ontwikkelaar voor zijn bouwplan wel al een vergunning verleend krijgen. Juridisch staat dan niets in de weg om te starten met bouwen. Wanneer het risico op het vernietigen van de vergunning overbrugd kan worden door bijvoorbeeld een nationaal fonds of een aanvullende verzekering wordt de wachttijd tussen het besluit en de einduitspraak in zijn geheel weggenomen. Op die manier zouden initiatiefnemers direct na vergunningverlening kunnen starten met bouwen. Hiermee valt in tijd de grootste winst te behalen, zonder dat het rechtssysteem hoeft worden aangepast. Zeker bij zaken waarbij het risico op een geslaagd beroep laag is, bijvoorbeeld bij een binnenlandse bouwactiviteit of bij beroep dat niet voldoet aan de relativiteitseis is het de moeite waard om te onderzoeken hoe nog voor een onherroepelijk besluit gestart kan worden met de bouw. Binnen de pilot in de landelijke versnellingstafels kunnen marktpartijen hun plan laten toetsen op planrisico's door juridische specialisten. Op deze manier kan vooraf het risico op het slagen van bezwaar en beroep goed worden ingeschat. Het plan kan hierop aangepast worden en op basis van een laag ingeschat risico zou een waarborgfondsfonds ingezet kunnen worden om marktpartijen, corporaties en achterliggende investeerders comfort te geven te starten met bouwen. Nader onderzoek is nodig hoe dit waarborgfondsfonds beheerd zou kunnen worden en welke partijen hieraan bijdragen. Het is hierbij voor te stellen dat alle bij een project betrokken partijen (overheden, initiatiefnemers en financiers), naar draagkracht delen in het risico. Ook binnenlandse investeringspartijen die gebaat zijn bij de continuïteit van de Nederlandse economie, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen zouden hier een rol in kunnen spelen. Het is hierbij zaak te werken aan een cultuurverandering waarbij overheid en marktpartijen elkaar kunnen vertrouwen en in plaats van risico's zoveel mogelijk te verleggen, daadkrachtig samengewerkt wordt aan het halen van de planning binnen gebiedsontwikkelingen. Het vastleggen van afspraken over de planning (zoals bijvoorbeeld sturen op gecoördineerde besluitvorming) in relatie tot risicomanagement in anterieure overeenkomsten draagt hieraan bij.

Anticiperen, accepteren en relativeren

Hoewel de wettelijke doorlooptijden bij de Rechtbank en RvS op dit moment veelal overschreden worden, is het grootste deel van de doorlooptijd geen vertraging, maar een in te calculeren risico. Hierop is te anticiperen door bij veel complexe locaties met veel belanghebbenden meer dan 130% aan zachte plannen in de woningbouwportefeuille te programmeren, om tegenvallende ontwikkelingen op te kunnen vangen. Dit leidt op zich niet tot versnelling op individueel planniveau, maar zorgt er wel voor dat gestuurd kan worden op het behalen van de woningbouwdoelstellingen op portefeuilleniveau. Gemeenten geven aan dat het proces zoals het nu is ingericht in de basis goed werkt en dat daar niet te veel aan getornd moet worden om de rechtsbescherming te waarborgen. Gemeenten kunnen bijdragen aan een zo soepel mogelijk verloop van de bezwaar- en beroepsfase door pro-actief handelen, zoals bijvoorbeeld het tijdig indienen van verweerschriften. Daarbij moet echter in ogenschouw genomen worden dat de beroep- en bezwaarfase in een complexe planontwikkeling maar een klein deel van de totale ontwikkeltijd in beslag neemt en de fase van initiatief tot start van de planprocedure of omgevingsvergunning de grootste vertraging veroorzaakt (Rho Adviseurs, Rebel, 2022). Werken aan efficiëntie in de fasen voorafgaand aan bezwaar- en beroep zal mogelijk een groter versnellend effect hebben.

Bijlage 1

Geraadpleegde bronnen

- [De consequenties van de wijziging van de rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten – RUG, 2023](#)
- [Versnelling van procedures van rechtsbescherming in het omgevingsrecht – Tijdschrift voor omgevingsrecht, RUG, 2022](#)
- [Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan? – Site, 5/2022](#)
- [Versnellen woningbouw – Onderzoek naar kansen voor versnellen van juridische bestemmingsprocedures – Stec 6/2022](#)
- [Versnellen proces woningbouwontwikkelingen, welke maatregelen eerst – Rebel en Rho Adviseurs, 9/2022](#)
- [Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures - Neprom 9/2022](#)
- [Vertraging van woningbouwprojecten door juridische procedures, van oorzaak naar oplossing – Neprom, 12/2023](#)
- [Versnellen van bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw \(deel 1: wat is het probleem\) – Habraken Rutten, 01/2024](#)
- [Versnellen van bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw \(deel 2: versnellen\) – Habraken Rutten, 03/2024](#)
- [Een derde woningen op de tocht door procedures – Binnenlands Bestuur 24/04/2024](#)