

VERSNELLEN VAN BEZWAAR -EN BEROEPSPROCEDURES

WONINGBOUW

(DEEL 2: VERSNELLEN)



maart 2024

Wouter Haeser

1. Inleiding

De roep om versnelling van bezwaar- en beroepsprocedures tegen woningbouwprojecten is luid. Het Ministerie van BZK heeft in het wetsvoorstel Regie op de volkshuisvesting versnellingsmaatregelen opgenomen.

In [deel 1](#) hebben we het volgende geconstateerd:

1. Tegen bestemmingsplannen voor woningbouwprojecten wordt in een aanzienlijk aantal gevallen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak ingesteld (40%).
2. De duur van de periode tussen een bestemmingsplanbesluit en een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is gemiddeld meer dan 1 ½ jaar (terwijl de Crisis- en herstelwet van toepassing was).
3. De meeste beroepen tegen bestemmingsplannen zijn ongegrond.
4. Bezwaar tegen een omgevingsvergunning komt minder vaak voor. Beroep bij de rechtbank minder en hoger beroep over een Wabo-projectbesluit/ omgevingsvergunning voor een woningbouwproject nog minder.

Tegen deze achtergrond bespreken we in dit deel het wetsvoorstel Regie op de volkshuisvesting. Daarbij gaan we ook in op het kritische advies van de Raad van State over dat voorstel.

Verder analyseren we de oorzaken van vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures verder – waarbij we ook ingaan op de Omgevingswet - en brengen we ideeën naar voren voor andere oplossingen.

2. Voorstel Wet versterking regie volkshuisvesting

Een voorstel voor een [Wet versterking regie volkshuisvesting](#) is aan de Tweede Kamer gezonden. Dat voorstel voorziet in een aantal versnellingsmaatregelen:

- (i) Het opnemen van een rechterlijke beslistermijn. De rechter wordt verplicht binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak te doen over bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten.
- (ii) Schrapping van beroep bij de rechtbank voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen besluiten zodat alleen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg mogelijk is. Het wetsvoorstel houdt niet in dat de bezwaarfase wordt geschrapt.
- (iii) De mogelijkheid tot het indienen van pro forma beroepschriften vervalt.

De Raad van State heeft op 22 november 2023 zijn advies gegeven over het voorstel. Het advies bevat een zwaar dictum: de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. Die aanpassing betreft vooral de voorgestelde versnelde behandeling van beroepsprocedures. De Afdeling adviseert dit onderdeel af te splitsen van (de rest van) het voorstel. Voor een afzonderlijke regeling over bezwaar- en beroepsprocedures adviseert de Afdeling om steeds dragend te motiveren waarom versnelde behandeling nodig en gerechtvaardigd is en de categorieën besluiten waarvoor versnelde behandeling gaat gelden bij wet aan te wijzen. Dat is niet gebeurd. Het maakt deel uit van het wetsvoorstel.

Het belangrijkste kritiekpunt van de Raad van State is in de kern dat de toelichting bij het voorstel onvoldoende draagkrachtig motiveert waarom van het in het bestuursrecht algemene uitgangspunt van beroep in twee instanties wordt afgeweken. *“Volgens de toelichting kunnen er goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Daarbij kan volgens de regering gedacht worden aan zaken waar grote en tegengestelde belangen op het spel staan en waarbij het van belang is dat het geheel van procedures niet te lang duurt. Ook de kans dat veelvuldig gebruik gemaakt zou worden van een tweede beroepsgang wordt genoemd als reden om te kiezen voor beroep in één instantie.*

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

De – belangrijke ! - rechtsstatelijke discussie over de mate van rechtsbescherming die geboden wordt/ moet worden tegen besluiten van de overheid, laten we hier grotendeels rusten. Deze bijdrage richt zich op de vraag hoe versnelling van procedures voor woningbouwprojecten vorm kan worden gegeven. Niettemin een paar observaties.

Het kabinet, maar ook veel anderen, gebruiken het argument dat het voor zaken waar grote belangen op het spel staan belangrijk is dat het geheel van procedures niet te lang duurt. Dus – zo is kennelijk de redenering – rechtvaardigt dat belang een beperking van beroepsmogelijkheden. Hoewel die redenering op het eerste gezicht logisch lijkt, valt er toch nog wel wat meer over te zeggen.

Allereerst is belang/importantie niet hetzelfde als urgentie¹. Nu is woningbouw belangrijk én urgent, maar ook dan geldt: als alle woningbouwprojecten belangrijk en urgent zijn dan heeft nog steeds niemand echt voorrang bij het loket². Wat dat betreft is wenselijk dat de wetgever selectief is in het aanwijzen van projecten waarvoor een afwijkende (voor het project gunstiger) regeling geldt.

Verder geldt dat er – zoals dat tot 1 januari 2024 het geval was –volgens mij een niet goed verklaarbare discrepantie is in de rechtsbescherming tussen ingrijpende besluiten en niet-ingrijpende besluiten. Je zou zeggen dat grote, ingrijpende besluiten zwaardere rechtsbescherming behoeven dan kleine, niet-ingrijpende besluiten. Onder de Crisis- en herstelwet (en de Wet ruimtelijke ordening en Wabo) was dat precies andersom. Het wetsvoorstel volgt die aanpak.

Tegen een bestemmingsplan voor een (groot) project dat viel onder de Crisis- en herstelwet stond – zoals nu ook in het wetsvoorstel opgenomen - beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak open, gold een beslistermijn voor de Afdeling van zes maanden en was een pro formaberoep niet

¹ In time-management ook wel bekend als de Eisenhower Matrix waarbij taken worden gecategoriseerd in een matrix Urgent - Not Urgent/ Important – Not Important.

² Als iedereen op het vliegveld via de Priority-lane naar binnen mag, dan sta je in die rij net zolang te wachten als dat er geen Priority-lane bestaat. Je zult dus moeten beslissen wie wel en wie niet sneller naar binnen mag en de ‘snellere’ kunnen er niet teveel zijn.

mogelijk. Vervolgens stond tegen een omgevingsvergunning voor bouwen ‘gewoon’ – in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht - bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Voor een ‘gewone’ omgevingsvergunning voor bouwen gold dat niet. Daartegen stond bezwaar, beroep en hoger beroep open. Voor zo een vergunning gold echter het zogenoemde ‘limitatief-imperatieve stelsel’: een omgevingsvergunning voor bouwen mocht alleen worden geweigerd als (kort gezegd) het project in strijd was met het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en redelijke eisen van welstand en moest worden verleend als daarvan geen sprake was. Hoewel je daar nog best veel discussie over kunt hebben, was toch in heel veel gevallen wel duidelijk dat de omgevingsvergunning verleend moest worden. Niettemin kon je dan toch nog jaren procederen over zo een besluit en werd de vergunning niet onherroepelijk. De echte discussie zat echter veelal in het bestemmingsplan (of het Wabo-projectbesluit).³

Wanneer een onherroepelijke omgevingsvergunning (waarvoor dus wel de ‘normale’ rechtsbescherming openstond) een voorwaarde was om te starten met de bouw, was het effect van de Crisis- en herstelwet op de versnelling beperkt als tegen die vergunning bezwaar/ beroep werd ingesteld. Dit komt hierna nog terug.

We komen nu toe aan een beoordeling van de voorgestelde maatregelen beoordelen.

(i) Rechterlijke beslistermijn

Het wetsvoorstel wil in de wet opnemen dat de bestuursrechter binnen een termijn van zes maanden uitspraak moet doen.

De Crisis- en herstelwet kende een dergelijke termijn. De Raad van State is in zijn advies over het wetsvoorstel heel kritisch op dit voorstel: *“De Afdeling bestuursrechtspraak heeft erop gewezen dat in de bestaande situatie doorlooptijden in algemene zin onder druk staan door zowel een verhoogde instroom van zaken als een tekort aan personeel. Daarnaast neemt ook de bewerkelijkheid van omgevingsrechtelijke zaken toe. Dit roept vragen op over de haalbaarheid van de met het voorstel beoogde versnelling.”*

De uitkomsten van het onderzoek die we in deel 1 noemden laten zien dat de beslistermijn van de Afdeling bestuursrechtspraak in 2023 in zaken waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing was, aanzienlijk langer was dan de in die wet voorgeschreven zes maanden.

We mogen toch aannemen dat de Afdeling bestuursrechtspraak alle zaken zo snel als redelijkerwijs mogelijk behandelt en dat zij daarvoor geen wettelijke aansporing behoeft. Los daarvan, zal de Afdeling bestuursrechtspraak zo mag ook worden aangenomen zich hoe dan ook ervoor zal inspannen om de wettelijke beslistermijn te halen.

Als de wettelijke regeling in de Crisis- en herstel daadwerkelijk effectief zou zijn geweest, dan was er nu geen reden om te pleiten voor versnelling van de procedures door het opnemen van een wettelijke termijn omdat die procedures zo lang duren. Wat dat betreft moeten we feitelijk vaststellen dat een

³ De mogelijkheid om de omgevingsvergunning te coördineren met het bestemmingsplan laat hier buiten beschouwing. Dit was een belangrijke mogelijkheid om in bepaalde gevallen te versnellen.

wettelijke beslistermijn niet betekent dat er sneller uitspraak wordt gedaan. Dat geldt helemaal als voor heel veel projecten geldt dat 'sneller' uitspraak moet worden gedaan. Zie de opmerking in voetnoot 2.

In het jaarverslag van de Raad van State over 2022 (gepubliceerd april 2023) wijst de Raad op de stijgende moeilijkheidsgraad van veel zaken en een groot tekort aan juristen bij de directie Bestuursrechtspraak. *“Het aantal juristen in dienst in het verslagjaar is fors minder dan het aantal dat nodig was om de zaken te kunnen behandelen. De in het jaarverslag 2021 uitgesproken verwachting dat rekening moest worden gehouden met beperkte afdoeningscapaciteit en daardoor oplopende doorlooptijden, is helaas uitgekomen. Ook in 2023 heeft de directie Bestuursrechtspraak een groot aantal vacatures voor juristen. Gelet op de personele onderbezetting en de krapte op de arbeidsmarkt zullen de verhoogde doorlooptijden zich waarschijnlijk ook dit jaar blijven voordoen.”*

In reactie op een eerdere reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak over de consultatieversie van het wetsvoorstel heeft het kabinet aangegeven te onderkennen *“dat de Afdeling bestuursrechtspraak te maken heeft met een grote werklast en een tekort aan personele capaciteit. Het is echter niet aanvaardbaar als door de aanwezige werkdruk en tekort aan personele capaciteit wenselijke procedurele versnellingen, die ook nu al bestaan onder de Crisis- en herstelwet, niet binnen afzienbare termijn zouden kunnen worden geëffectueerd.”*

De Raad van State stelt daarop in het advies tamelijk onderkoeld vast dat uit die reactie niet blijkt *“dat de bestaande reële problemen bij de bestuursrechter adequaat zijn meegenomen bij de vormgeving van het voorstel, waarmee de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van dit onderdeel van het voorstel onvoldoende is gemotiveerd.”*

Kort en goed, een wettelijke beslistermijn hielp niet onder de Crisis- en herstelwet en gaat nu ook niet helpen. Voor versnelling is vooral vereist dat de capaciteit bij de Afdeling bestuursrechtspraak toeneemt.

Ten slotte nog een opmerking. In de Crisis- en herstelwet was bepaald dat de rechter binnen zes maanden na het verstrijken van de beroepstermijn uitspraak moest doen. Het wetsvoorstel houdt in dat artikel 16:87 Omgevingswet – dat geldt voor projectbesluiten – een ruimere toepassing krijgt. Dat artikel bepaalt dat de rechter binnen zes maanden *“na ontvangst van het verweerschrift”* uitspraak moet doen. Dat verweerschrift wordt ingediend door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt weliswaar dat als de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, het bestuursorgaan dit binnen vier weken moet indienen, maar een sanctie op het niet-tijdig indienen is er niet (artikel 8:42 lid 1 Awb). Het gebeurt ook vaak dat een verweerschrift later wordt ingediend. Als je tempo wilt maken, is dat natuurlijk niet de bedoeling. Een middel voor de vergunninghouder (of belanghebbende bij het besluit) om daar actie op te ondernemen ontbreekt.

(ii) Schrapping van beroep bij de rechtbank

Allereerst het schrappen van beroep bij de rechtbank. Het schrappen van een beroepsgang heeft een direct effect op de proceduretijd. Dat behoeft geen toelichting.

Tegen een bestemmingsplan stond en thans tegen een omgevingsplan staat al uitsluitend beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Daarop heeft dit voorstel geen effect.

Voor omgevingsvergunningen geldt dat (nog) niet. Zoals hiervoor aangegeven, lijkt het aantal beroepen tegen omgevingsvergunningen voor bouwen onder het oude recht beperkt te zijn.

Voor omgevingsvergunningen voor afwijkend gebruik (onder de Wabo) gold beroep in twee instanties. Onder de Omgevingswet zal dat voor de BOPA⁴ ook het geval zijn. Anders dan voorheen wordt die vergunning met de reguliere procedure voorbereid. Tegen zo een vergunning staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak) zoals voorgesteld, heft het verschil in beroep tegen een BOPA en beroep tegen een omgevingsplan(wijziging) op. Gelet op de gelijksoortige consequenties (nl. het mogelijk maken van bepaald project) is dat wel logisch.

Een aandachtspunt blijft ook hier dat voldoende capaciteit bij de Afdeling bestuursrechtspraak beschikbaar moet zijn om de zaken te behandelen. Zoals hiervoor aangegeven lijken de cijfers erop te wijzen dat hoger beroep tegen uitspraken van rechtbanken in bouwzaken verhoudingsgewijs niet vaak gebeurt. Als de Afdeling bestuursrechtspraak bouwzaken die de rechtbanken nu in eerste aanleg behandelen⁵ moet doen, zal dat tot een vergroting van de werklast leiden met mogelijk nadelige consequenties voor de duur van de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak, ook voor zaken die de Afdeling bestuursrechtspraak nu al in eerste en enige aanleg behandelt.

Hierbij is van belang dat zaken die bij de rechtbank (in eerste aanleg) aanhangig worden gemaakt, worden in beginsel door een enkelvoudige kamer (één rechter) in behandeling genomen (artikel :810 lid 1 Awb). De zaken die bij een andere bestuursrechter – zoals de Afdeling bestuursrechtspraak - aanhangig worden gemaakt, worden in beginsel door een meervoudige kamer (3 personen) in behandeling genomen (artikel 8:10a lid 1 Awb). We hebben in deel 1 gezien dat het aantal hoger beroepen tegen uitspraken van rechters beperkt lijkt te zijn. Als beroepen tegen omgevingsvergunningen in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld moeten worden, zal dat – ervan uitgaande dat het aantal beroepen dat nu bij de rechtbank wordt ingediend dan ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ingediend – ertoe leiden dat in totaal aanzienlijk meer staatsraden nodig zijn dan er nu rechters zijn.⁶

Ten slotte nog een kanttekening: iedereen die in eerste instantie gelijk krijgt, wil graag dat het daarbij blijft. Als je vindt dat je in eerste instantie ten onrechte geen gelijk hebt gekregen, wil je graag in hoger beroep. Dat geldt voor omwonenden en milieuorganisaties (indien het beroep is afgewezen), maar ook voor vergunninghouders (als het bestreden besluit is vernietigd). Het werkt twee kanten op.

(iii) De mogelijkheid tot het indienen van pro forma beroepschriften vervalst.

Dit voorstel bevat twee delen: (a) een pro-formaberoep is niet mogelijk, en (ii) het is niet mogelijk om na de beroepstermijn nog 'nieuwe' beroepsgronden naar voren te brengen.

Strikt genomen bestaat een pro-formaberoepschrift niet. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een beroepschrift de gronden van het beroep moet bevatten (artikel 6:5 lid 1 Awb). Dat is een vereist

⁴ De omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

⁵ Het wetsvoorstel gaat er niet vanuit dat alle bouwzaken in eerste en enige aanleg door de Afdeling worden behandeld. Waarschijnlijk zal voor een groot aantal omgevingsvergunningen voor betrekkelijk 'kleine' activiteiten waarvoor beroep bij de rechtbank openstaat, niets wijzigen.

⁶ 100 beroepszaken bij de rechtbank vergt de inzet van 100 rechters. Als in 30 zaken hoger beroep wordt ingesteld, vergt dat de inzet van 90 (30 x 3) staatsraden. In totaal dus 190 rechters. Als alle 100 zaken in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak worden behandeld, vergt dat de inzet van 300 (100 x 3) staatsraden.

voor het in behandeling nemen van het beroep. Als een beroepschrift geen gronden bevat, voldoet het niet aan de wettelijke eisen. Een beroep kan evenwel pas niet-ontvankelijk worden verklaard, nadat de appelland de gelegenheid heeft gehad om het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn (artikel 6:6 Awb). Een termijn van vier weken na verzending van de uitnodiging tot aanvulling van het beroepschrift is gebruikelijk. Afschaffen van deze herstelmogelijkheid (zie artikel 16:86 lid 3 Omgevingswet) levert enige versnelling op.

Het andere deel betreft de beperking om nog nieuwe gronden naar voren te brengen. Dat levert niet direct tijdswinst op. Indirect kan er enig effect zijn omdat de omvang van de beroepsgronden sneller duidelijker is; de rechtsstrijd is dus sneller afgebakend, waardoor een procedure efficiënter kan verlopen.

Overigens verzette de regeling in de Crisis- en herstelwet zich er niet tegen dat een nadere motivering van een tijdig ingediende beroepsgrond bij de behandeling van het beroep wordt betrokken (o.a. ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118).

Tussenconclusie

De in de Wet versterking regie volkshuisvesting voorgestelde maatregelen, waren grotendeels al in de Crisis- en herstelwet opgenomen. Zij zijn nu niet in de Omgevingswet opgenomen. Er is geen reden om ervan uit te gaan dat ten opzichte van de situatie zoals die bestond voor 1 januari 2024 (inwerkingtreding Omgevingswet) er sprake zal zijn van een versnelling. De enige versnelling kan zitten in het beperken van beroep tegen een omgevingsvergunning tot een beroep in één instantie.

3. Oorzaken vertraging

Beroepsprocedures kosten tijd. Dat verklaart echter niet zonder meer de ‘vertraging’ waarover wordt geklaagd. Wij lichten dat toe. Daarbij gaan we nog uit van het tot 1 januari 2024 geldende recht, omdat de praktijk en de opvattingen (perceptie) daarover door betrokken partijen daardoor werd bepaald. Alle aanvragen en procedures die vóór 1 januari 2024 zijn ingediend/ gestart worden nog onder het oude recht afgemaakt. Hierna gaan we nog afzonderlijk in op de vraag welke wijzigingen de Omgevingswet meebrengt.

In essentie werden drie routes gebruikt om woningbouwprojecten die in strijd waren met een vigerend bestemmingsplan te vergunnen:

1. Wijziging van het bestemmingsplan (‘postzegelplan’) en vervolgens verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen;
2. Toepassing van de gemeentelijke coördinatierегeling waarbij bestemmingsplanwijziging en vergunning gelijktijdig werden voorbereid, en;
3. Omgevingsvergunning voor de activiteiten afwijkend gebruik en bouwen.

Alle drie routes hadden wat bezwaar- en beroepsmogelijkheden betreft een eigen dynamiek.

1. Wijziging bestemming plan en vervolgens verlening omgevingsvergunning voor bouwen

Een bestemmingsplan trad in beginsel in werking na het aflopen van de beroepstermijn (artikel 3.8 lid 5 Wro). Het instellen van beroep schortte de inwerkingtreding niet op. Dat betekende dat een omgevingsvergunning voor bouwen onmiddellijk na het verstrijken van de beroepstermijn kon worden

verleend. Een omgevingsvergunning voor bouwen trad in werking op het moment van verzending ervan. Het maken van bezwaar schortte de inwerkingtreding niet op.

Wat dat betreft, bestond er geen wettelijke belemmering om daags na verkrijging van de omgevingsvergunning de bouw te starten, ongeacht of beroep was ingesteld tegen het bestemmingsplan of bezwaar was gemaakt tegen de omgevingsvergunning voor bouwen.

In de zogenoemde [Tegelen-jurisprudentie](#) (ABRvS 21 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4296; ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0510) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk gemaakt dat door de vernietiging van een bestemmingsplan de rechtsgevolgen van de op basis van dat plan verleende bouwvergunningen niet ongedaan worden gemaakt. Als tegen een bestemmingsplan wel, maar tegen een omgevingsvergunning voor bouwen niet werd opgekomen, dan werd de omgevingsvergunning dus onherroepelijk ongeacht de uitkomst van het beroep tegen het bestemmingsplan. In zo een geval kon een beroep tegen het bestemmingsplan dus in juridische zin geen vertraging veroorzaken.

Voor het geval wel werd opgekomen tegen een omgevingsvergunning voor bouwen gold het volgende 'systeem'. Bepalend was of ten tijde van het nemen van het nemen van een beslissing op bezwaar tegen de omgevingsvergunning voor bouwen het bestemmingsplan nog (steeds) in werking was of niet⁷. Als het bestemmingsplan op dat moment nog in werking was, dan moest/mocht het bestuursorgaan bij het nemen van de beslissing op bezwaar daarvan uitgaan. Als een bezwaarmaker tegen de beslissing op bezwaar in beroep opkwam en de Afdeling bestuursrechtspraak na de beslissing op bezwaar het beroep tegen het bestemmingsplan gegrond verklaarde en het bestemmingsplan vernietigde, dan mocht de bestuursrechter de omgevingsvergunning voor bouwen niet op grond daarvan vernietigen⁸. Op het moment van het nemen van de beslissing op bezwaar was dus duidelijk of het beroep tegen het bestemmingsplan daarop nog effect kon hebben of niet.

Als ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar de Afdeling bestuursrechtspraak het bestemmingsplan had vernietigd of het bestemmingsplan was geschorst, dan moest ervan worden uitgegaan dat het bouwplan niet overeenstemming was met het bestemmingsplan.

De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde nog wel dat als vóór het indienen van het bezwaarschrift tegen de omgevingsvergunning voor bouwen een verzoek tot schorsing van het bestemmingsplan was ingediend, het bestuursorgaan de beslissing op bezwaar niet mocht nemen voordat op dat schorsingsverzoek was beslist.

Een schorsingsverzoek tijdens de beroepstermijn van het bestemmingsplan schortte de inwerkingtreding (wel) op (artikel 8.4 Wro). Als het bestemmingsplan werd geschorst, dan kon uiteraard geen omgevingsvergunning worden verleend. Werd het bestemmingsplan niet geschorst, dan trad het bestemmingsplan in werking en kon een vergunning worden verleend. Dan gold verder het hiervoor vermelde over de beslissing op bezwaar

In materiële zin concentreerde het risico in deze route zich kortom bij een (eventuele) voorlopige voorziening tegen het bestemmingsplan in samenhang met het tijdstip van de beslissing op bezwaar

⁷ Dit ging om bouwplannen die niet pasten in het 'oude' bestemmingsplan en waarvoor het 'nieuwe' bestemmingsplan de mogelijkheid tot verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen bood.

⁸ Dit liet andere gronden waarom de omgevingsvergunning voor bouwen niet verleend mocht worden (o.a. redelijke eisen van welstand; Bouwbesluit) onverlet.

tegen de omgevingsvergunning voor bouwen. Als geen verzoek om voorlopige voorziening tegen het bestemmingsplan was ingediend (of niet-tijdig) of het verzoek was voor het nemen van de beslissing op bezwaar tegen de omgevingsvergunning afgewezen (en het bestemmingsplan nog niet vernietigd) dan kon de omgevingsvergunning niet meer onderuit omdat het bestemmingsplan nadien vernietigd zou worden.

Dat betekende overigens niet dat de omgevingsvergunning dan al onherroepelijk was. De mogelijkheid om tegen de omgevingsvergunning/ beslissing op bezwaar beroep in te stellen en in hoger beroep te gaan, bleef bestaan.

2. Coördinatieregeling

Indien gebruik werd gemaakt van de coördinatieregeling (§ 3.6.1 Wro) en het bestemmingsplan op grond daarvan gelijktijdig met de omgevingsvergunning voor bouwen werd voorbereid, dan golden beide besluiten voor beroep als één besluit (artikel 8.3 Wro). Beroep stond in eerste en aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Als de Afdeling het bestemmingsplan schorste of vernietigde, dan schorste of vernietigde zij ook de omgevingsvergunning (die immers in beroep als één besluit golden).

Het voordeel: je wist relatief snel (één procedure) of de besluiten onherroepelijk werden of niet. Het nadeel: als het niet goed ging, gold dat voor alle besluiten. De situatie zoals die in route 1 mogelijk was (bestemmingsplan vernietigt, omgevingsvergunning voor bouwen blijft in stand) was niet mogelijk.

3. Omgevingsvergunning

De derde veel gebruikte route was een omgevingsvergunning voor een project voor de activiteiten afwijkend gebruik en bouwen. Tenzij sprake was een 'kruimelgeval' of een binnenplanse afwijking, werd zo een vergunning voorbereid met de uitgebreide procedure (terinzagelegging van het ontwerpbesluit gedurende zes weken met de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen). Tegen een verleende omgevingsvergunning stond beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open.

Deze route kon uitsluitend worden aangewend voor het verwezenlijken van een concreet project. Deze bevoegdheid kon niet worden aangewend om, *“voortlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor een groot aantal nog niet geconcretiseerde bouwplannen dat het geldende plan vervangt. Een projectbesluit kan slechts voorzien in de behoefte om, voortlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een concreet bouwvoornemen te verwezenlijken dat, (...), wijzigingen aanbrengt in de fysieke leefomgeving”*, zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld ([ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725](#); [ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3346](#)).

Indien de omgevingsvergunning zowel betrekking had op de activiteit 'afwijkend gebruik' als 'bouwen' – wat veelal zo was – dan moest de ontwikkeling al behoorlijk ver zijn. Er moest dan al flink geïnvesteerd zijn in het proces. Als dan na de vergunningverlening nog twee beroepsprocedures doorlopen moeten worden, kan dat tot frustratie leiden.

Afzonderlijke omgevingsvergunningen voor de activiteit 'afwijkend gebruik' en 'bouwen' was mogelijk, maar dan heb je – net als bij een bestemmingsplan – twee procedures achter elkaar. Omdat voor een omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik nodig was dat sprake was van een concreet

bouwvoornemen, bestond het gevaar dat een ontwikkelaar bij het uitwerken van het ontwerp naar een niveau dat de bouwaanvraag kon worden ingediend tot de conclusie kwam dat de eerste omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik toch niet helemaal klopte en dan moest er nog een keer worden afgeweken.

Mijn indruk is dat een reden waarom projecten behoorlijk ver doorontwikkeld worden voordat een planologische procedure wordt doorlopen, is omdat aan een project van overheidswege veel eisen worden gesteld (incl. financiële). Pas als in hoge mate is geconcretiseerd hoe een project daaraan voldoet/ kan voldoen, is het bevoegd gezag bereid planologische medewerking te verlenen. Het is al eerder gesignaleerd: het proces voorafgaand aan de verlening van een omgevingsvergunning (of de vaststelling van een bestemmingsplan) duurt vaak veel langer dan de beroepsprocedures.

In deze manier van werken is - wanneer sprake is van een project in de hiervoor genoemde juridische zin (een concreet bouwvoornemen) - de keuze voor een omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik voor de hand liggend. Je bent dan al zover, dat je ook maar gelijk doorpakt naar een omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik én bouwen. Daartegen staat dan vervolgens beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open.

Voor gebiedsontwikkelingen waarbij nog geen sprake is van concrete bouwvoornemens, wordt nog wel vaak gebruik gemaakt van een bestemmingsplan waartegen uitsluitend beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegen de daarna verleende omgevingsvergunning voor bouwen stond vervolgens wel weer bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Ook in het voortraject valt er nog veel te versnellen. Zie hiervoor het Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw dat minister De Jonge in januari 2023 aan de Tweede Kamer zond. Dat plan van aanpak rust voor een deel op het Fakton-advies [Parallele planning Woningbouwversnelling](#). Parallele planning brengt de planning terug van 6 jaar naar 2 jaar! Een belangrijke kanttekening daarbij in het advies: "Grote dealbreker is onzekerheid bezwaarprocedure Raad van State". Daarmee zijn we weer beland bij het thema van dit stuk.

Analyse

Het is niet in strijd met de wet om op basis van een omgevingsvergunning die in werking is getreden, maar nog niet onherroepelijk is geworden, met de bouw starten. Toch gebeurt dat vaak niet. Dat heeft een financiële reden. Een ontwikkelaar zal niet met de realisatie willen starten voordat een substantieel deel van de woningen/ appartementen (70%) onvoorwaardelijk is verkocht.

Veel koopwoningen/ -appartementen worden met een Woningborg of SWK-certificaat verkocht. In de modelkoopovereenkomsten van Woningborg en SWK zijn opschortende voorwaarden opgenomen inhoudende dat voor het project, waarvan de verkochte woning/ het appartement deel uitmaakt "*de vereiste omgevingsvergunning is afgegeven, formele rechtskracht heeft verkregen en derhalve niet meer vernietigd kan worden*". Zolang de omgevingsvergunning voor bouwen niet onherroepelijk is, is er geen onvoorwaardelijke koopovereenkomst en zal de projectontwikkelaar/ verkoper niet met de bouw starten.

Voor huurwoningen geldt dat een beleggingsinstelling die woningen/ appartementen met het oog op verhuur verwerft, ook bedingt dat voor verwerving sprake moet zijn van een onherroepelijke omgevingsvergunning omdat zo een instelling geen risico mag/wil lopen.

Deze financiële rationaliteit betekent dat ontwikkelaars misschien wel mogen bouwen op grond van een nog niet onherroepelijke vergunning, maar dat niet zullen doen. Zij moeten wachten totdat de omgevingsvergunning onherroepelijk is. Dit betekent dat één bezwaarmaker een heel project kan ophouden, ongeacht of de bezwaren steekhoudend zijn of niet.

In dit kader is interessant dat [Marsh](#) een Verzekering na beroepsprocedures aanbied waarmee een project wordt verzekerd tegen de gevolgen van annulering door beroepen en negatieve rechterlijke uitspraken bij de Rechtbank dan wel de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens de algemene informatie van Marsh ligt de premievoet voor de ‘verzekering na beroepsprocedures’ rondom de 1,5% van de bouwsom van de verzekerde waarde. De premie is afhankelijk van de omvang van het project en het verzekerde risico. Daarmee kan een projectontwikkelaar de hiervoor geschetste impasse voorkomen. Het financiële risico van bouwen op basis van een nog niet-onherroepelijke vergunning wordt door de verzekering gedekt. Of de premie financieel ook uit kan, weet ik niet. Wellicht zijn dit kosten die meegenomen kunnen worden in subsidies van het Rijk (zoals Starbouwimpuls/ Woningbouwimpuls).

4. Omgevingswet

De Omgevingswet wijzigt het systeem van de omgevingsvergunning voor bouwen principieel. Heel lang kenden we het limitatief-imperatieve stelsel voor – aanvankelijk – een bouwvergunning en daarna een omgevingsvergunning voor bouw. Om te mogen bouwen was een vergunning vereist en het college van b. en w. toetste vanouds een vergunningaanvraag aan (kort gezegd): 1) het bestemmingsplan; 2) het Bouwbesluit; 3) redelijke eisen van welstand, en ; 4) de Bouwverordening. Het college moest een vergunning verlenen als het bouwplan daarmee niet in strijd was en mocht een vergunning (dus) alleen weigeren als het bouwplan daarmee in strijd was.

Met de Omgevingswet is een ‘knip’ gezet in deze omgevingsvergunning. De Omgevingswet kent twee soorten activiteiten: 1. de bouwactiviteit, en 2. de omgevingsplanactiviteit.

Technische bouwactiviteit

Voorheen gold dat voor een bouwactiviteit – d.i. het bouwen van een bouwwerk – in beginsel een omgevingsvergunning was vereist (vgl. artike. 2.1 sub a Wabo). Onder de Omgevingswet is voor een bouwactiviteit alleen een omgevingsvergunning vereist “voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval” (artikel 5.1 lid 2 Ow). Die gevallen zijn aangewezen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (§ 2.3.2). Dat besluit wijst heel veel gevallen aan, dus in de praktijk maakt dat onderscheid niet zoveel uit. Er is echter één belangrijke categorie die niet valt onder de vergunningplicht, namelijk bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen (artikel 2.27 lid 1 aanhef en sub a jo. Artikel 2.17 Bbl).

Bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, zijn bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 (zie hiervoor artikel 2.10 lid 2 Bbl). Grondgebonden woningen vallen hieronder. Voor de

bouw van grondgebonden woningen is dus geen omgevingsvergunning meer vereist. Geen vergunning, dus ook geen beroepsprocedures en dus ook geen noodzaak om daarop te wachten.

Voor bouwactiviteiten die (nog) niet onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, is in veel gevallen nog wel een omgevingsvergunning vereist. Een aanvraag voor zo een vergunning wordt echter uitsluitend nog getoetst aan de nieuwbouwregels die in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn opgenomen (artikel 5.20 lid 2 Ow jo. 8.3b Blk). Dat zijn regels die in hoge mate overeenkomen met de regels die in het Bouwbesluit waren opgenomen. Omdat dit voor 'technische' regels zijn voor de bouwwerken voor ook wel gesproken over de technische bouwactiviteit. Het gaat er niet zozeer om of het gebouw gerealiseerd mag worden, maar of het technisch voldoet.

Tegen een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit staat bezwaar, beroep en hoger beroep open. Alleen belanghebbenden kunnen bezwaar maken en (hoger) beroep instellen. In beroep geldt het relativiteitsvereiste dat er kort gezegd op neerkomt dat een appellant in een (hoger)beroepsprocedure alleen met succes een beroep kan doen op een norm, als deze norm bedoeld is om zijn of haar belangen te beschermen. Het aantal belanghebbenden dat met succes een beroep kan doen op de schending van technische bouwregels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving zal heel beperkt zijn.

De vraag is gerechtvaardigd waarom bij (private) kwaliteitsborging geen bezwaar en (hoger) beroep openstaat, maar dat bij 'publieke' kwaliteitsborging wel het geval moet zijn.

SWK en Woningborg hebben hun modelovereenkomsten aangepast. In de modelkoop-/aannemingsovereenkomst die voor 1 januari 2024 golden, stond als opschortende voorwaarde opgenomen dat:

voor het project, waarvan de in de aanhef van deze overeenkomst genoemde woning deel uitmaakt, de vereiste omgevingsvergunning is afgegeven, formele rechtskracht heeft verkregen en derhalve niet meer vernietigd kan worden (...)

In de modellen die sinds 1 januari 2024 gelden staat als opschortende voorwaarde dat:

voor het project, waarvan de in de aanhef van deze overeenkomst genoemde woning deel uitmaakt, de Ondernemer aan alle publiekrechtelijke verplichtingen heeft voldaan, alle vereiste vergunningen zijn verleend, deze formele rechtskracht hebben verkregen en dus niet meer vernietigd kunnen worden (...)

Een bezwaar/ (hoger) beroep tegen een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit – hoe kansloos het ook zou zijn – blijft kortom in de weg staan aan een onvoorwaardelijke koop-/aannemingsovereenkomst.

Bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen blijven naar verwachting niet altijd helemaal 'besluit-loos'. Het is verboden een bouwwerk dat onder dat stelsel van kwaliteitsborging valt in gebruik te nemen zonder dit ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen te melden (artikel 2.21 Bbl). Die melding moet vergezeld gaan van een verklaring van de kwaliteitsborger waarin deze aangeeft er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het resultaat van de bouwactiviteit voldoet aan de regels uit het Bbl (artikel 3.86 lid 2 sub c Bkl). Het is echter mogelijk dat bij de afronding van een bouwactiviteit blijkt dat er onverhoopt nog sprake is van een strijdigheid met de

bouwtechnische regels. Dan zal een kwaliteitsborger geen verklaring kunnen afgeven. Dat leidt ertoe dat het in gebruik nemen van het bouwwerk niet is toegestaan. De Minister heeft [bij brief van 17 december 2023](#) aangekondigd dit op te willen lossen door in het Bbl de mogelijkheid op te nemen dat het bevoegd gezag het gebruik toch kan toestaan via een ingebruiknamebesluit. Dat besluit kan worden genomen “als herstel van gebreken niet proportioneel is, bijvoorbeeld vanwege de kosten, in relatie tot het doel van de regel die wordt overtreden”. Het ingebruiknamebesluit – zo geeft de Minister aan - is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee dus vatbaar voor bezwaar en beroep. Alle belanghebbenden hebben daarmee direct toegang tot de gebruikelijke rechtsmiddelen.

Omgevingsplanactiviteit

Een omgevingsplanactiviteit is kort gezegd een activiteit waarvoor in het omgevingsplan een vergunningplicht is opgenomen of een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

In de Omgevingswet is niet opgenomen dat voor het bouwen van een gebouw – naast de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit – een omgevingsvergunning is vereist. Dat is alleen het geval indien dat in het omgevingsplan is opgenomen. Zoals hierboven aangegeven, gold voor 1 januari 2024 – aanvankelijk op grond van de Woningwet en daarna op grond van de Wabo - dat voor het bouwen van een gebouw een omgevingsvergunning was vereist, waarbij het bouwplan werd getoetst aan (o.a.) het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand. Dat is onder de Omgevingswet niet langer het geval.

Een gemeenteraad kan ervoor kiezen om voor het bouwen van een gebouw geen vergunningplicht in te stellen. Een bouwplan moet nog steeds voldoen aan de regels die het omgevingsplan stelt, maar een vergunning is in dat geval niet langer vereist. Het is dus mogelijk dat als het omgevingsplan geen omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit ‘bouwen’ bevat en bovendien sprake is van bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, bijv. grondgebonden woningen, er geen vergunningen zijn vereist voor het bouwen van die grondgebonden woningen.

Eén belangrijke kanttekening hierbij. De Omgevingswet regelt nu nog (via de zogenoemde Bruidsschat) dat voor bouwplannen waarvoor nog ‘oude’ bestemmingsplannen gelden wel een wettelijke vergunningplicht bestaat die inhoudelijk gelijk is als die onder de Wabo (anders zou er op 1 januari 2024 een enorm gat zijn gevallen omdat gemeenten nog geen nieuwe omgevingsplannen hebben die voorzien in een vergunningplicht). Voor een ‘nieuw’ omgevingsplan geldt dat echter niet.

De vraag is of het wenselijk is dat geen vergunningplicht bestaat. Het bouwplan moet nog steeds voldoen aan de regels uit het omgevingsplan. Of het bouwplan daaraan voldoet, wordt echter niet meer vooraf beoordeeld door het bevoegd gezag in het kader van een vergunning die formele rechtskracht kan verkrijgen. Als een onherroepelijke omgevingsvergunning is vereist, houdt bezwaar/ beroep tegen een verleende omgevingsvergunning weliswaar de realisatie op, maar als die vergunning onherroepelijk is dan staat daarmee ook formeel vast dat het gebouw (voor wat betreft het omgevingsplan) rechtmatig is. Die formele zekerheid ontbreekt als geen vergunning is vereist. Hiervoor bestaat geen echte oplossing.

Een manier om hier flexibel mee om te kunnen gaan, zou kunnen zijn dat de mogelijkheid wordt geboden om bij het bevoegd gezag een bestuurlijk rechtsoordeel te vragen over een bouwplan. Met zo een besluit kan het bevoegd gezag dan verklaren of het bouwplan wel of niet voldoet aan de regels uit

het bestemmingsplan. Zo een 'conformiteitsbesluit' is in deze opzet niet altijd noodzakelijk; het is immers geen vergunning zonder welke het verboden is te bouwen. Mits het bouwplan voldoet aan de regels uit het omgevingsplan is het ook zonder een besluit toegestaan om het bouwplan te realiseren. Een bouwer die echter vooraf zekerheid wil, zou dat door middel van een dergelijk besluit kunnen verkrijgen. Tegen dat besluit staat dan wel bezwaar en beroep open. Anders kan het geen formele rechtskracht krijgen. *"You can't have your cake and eat it"*.

Hoe duidelijker de algemene regels in een omgevingsplan des te minder onzekerheid er kan bestaan over de conformiteit van een bouwplan met die regels. In dit verband is voorzichtigheid geboden. Onder het 'oude recht' gold dat het niet aanvaardbaar was dat bij de toetsing van een bouwplan een bestemmingsplan een nader afwegingsmoment bevatte. *"De ruimtelijke gevolgen van de in het plan gegeven bouw- en gebruiksvoorschriften moeten bij de planvaststelling zijn beoordeeld en aanvaardbaar geacht"*, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak ([AbRS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS: 2016:2791](#)).

Onder de Omgevingswet geldt die beperking niet meer: een omgevingsplan mag voor de beoordeling van bouwplannen open normen bevatten. Dat laat onverlet dat *"de desbetreffende norm in de planregels voldoende concreet en objectief moet begrenzen. De rechtszekerheid van (toekomstige) eigenaren en gebruikers van gronden in het (betrokken deel van het) plangebied en de eigenaren en gebruikers van omgeving ervan brengt dat met zich"*, zo oordeelde Afdeling bestuursrechtspraak al ([AbRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388](#)). Dit geldt voor beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning. Als het omgevingsplan geen omgevingsvergunningplicht opneemt, zal – zo verwacht ik – de Afdeling hogere eisen stellen aan de duidelijkheid van de regels.

Hier ligt een risico op vertraging. Dat risico ontstaat als de kaders die de gemeente stelt aan ontwikkelingen onvoldoende duidelijk zijn. Vage normen creëren onzekerheid. Een voorbeeld is een vergunning die was verleend voor een project aan het Maanplein in Den Haag, waarvoor het Omgevingsplan Binckhorst gold. In dat plan was de volgende regel opgenomen:

De ruimtelijke kwaliteit van een gemengd hoogstedelijk woon-, werk en leefgebied wordt in acht genomen met dien verstande dat:

de bouwhoogte van nieuwe bebouwing ten minste 8 meter en niet meer dan 70 meter bedraagt, met dien verstande dat de minimale en maximale hoogte van de bebouwing en de hoogteaccenten verschilt per (deel)gebied. In de beleidsregel "ruimtelijke kwaliteit" is een verdere differentiatie van de hoogte opgenomen.

De rechtbank Den Haag ([uitspraak 19 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7566](#)) oordeelde in een beroep tegen de verleende omgevingsvergunning dat het college *"onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de woontoren een ter plaatse toelaatbaar hoogteaccent is"*. Dit oordeel hield in hoger beroep stand ([AbRS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380](#)). Los van de vraag of de uitspraak juist is: dit soort discussies – met alle 'risico's' van dien, krijg je als een bouwplan toelaatbaar is als *"de ruimtelijke kwaliteit"* in acht wordt genomen.

Dit soort regels wordt vaak verdedigd met argumenten dat 'maatwerk' geboden kan worden of dat 'de markt ruimte' krijgt (uitnodigingsplanologie). Daar is allemaal niets op tegen, maar betekent wel dat discussiepunten naar achteren worden geschoven en dat op meerdere momenten in de besluitvorming er aanleiding is voor discussie met alle mogelijkheid op vertraging van dien.

Overigens is een gemengd model ook goed denkbaar: een algemeen kader voor ontwikkelingen die hoe dan ook bij recht zijn toegestaan en specifieke mogelijkheden om daarvan – als dat gewenst zou zijn – af te wijken.

Het risico dat een omgevingsplan onduidelijke kaders biedt, is zeker ook aanwezig omdat de Omgevingswet niet langer eist dat een omgevingsplan ‘uitvoerbaar’ is, zoals dat onder het oude recht het geval was. Het feit dat het niet langer juridisch geëist wordt, betekent echter niet dat als we woningbouw willen versnellen ‘uitvoerbare’ omgevingsplannen nog steeds een belangrijke voorwaarde zijn.

5. Conclusie

De versnellingsmaatregelen in het wetsvoorstel Regie op de volkshuisvesting zijn niet anders dan de maatregelen die tot 1 januari 2024 in de Crisis- en herstelwet waren opgenomen en die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vervallen. Het zijn dus geen ‘nieuwe’ maatregelen die ten opzichte van de situatie tot 1 januari 2024 voor een versnelling zullen zorgen. Als ontwikkelaars dus zouden denken dat hun projecten met deze wet sneller zullen gaan dan tot 1 januari 2024, dan zal het wetsvoorstel teleurstellen.

In een wetsvoorstel bepalen dat een beroepsprocedure sneller moet, maakt nog niet dat het sneller gaat. De capaciteit van rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak is beperkt. Vergroting van die capaciteit heeft meer effect, maar net als heel veel sectoren in Nederland kampt de Afdeling bestuursrechtspraak met een groot tekort aan juristen. Er zal dus gezocht moeten worden naar andere mogelijkheden om snelheid te maken.

Bezwaar- en beroepsprocedures hoeven vanuit juridisch oogpunt niet per se de bouw op te houden. Er mag worden gebouwd. Toch kan dat in veel gevallen toch niet omdat de economische realiteit onherroepelijke omgevingsvergunningen eist. Dat zou wellicht opgelost kunnen worden door een verzekering tegen beroepsprocedures af te sluiten.

Veel tijdwinst kan worden behaald in de (tijdrovende) aan de vergunningverlening voorafgaande totstandkomingsprocedure door deze ‘slimmer’ te organiseren. Dat geldt ook voor bezwaar- en beroepsprocedures en de keuze voor de wijze van planologische besluitvorming (omgevingsplan, BOPA, omgevingsvergunningen). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is voor de (technische) bouwactiviteit ‘bouwen van een grondgebonden woning’ geen omgevingsvergunning meer vereist. Dat scheelt in ieder geval procedures. Ook voor zogenoemde omgevingsplanactiviteiten is niet per se meer een omgevingsvergunning vereist. De Omgevingswet biedt wat dat betreft mogelijkheden om dit ‘slim’ te organiseren. Dit vergt medewerking van gemeenten. Projectontwikkelaars zouden hierop actief kunnen aansturen.