



NEPRDM

**Terugdringen onnodige
vertraging woningbouw
door bezwaar- en
beroepsprocedures**

Colofon

Uitgave

NEPROM
Postbus 620
2270 AP Voorburg
T 070 386 62 64
info@neprom.nl
www.neprom.nl

Voorburg, september 2022

Auteurs

drs. ing. Jan Fokkema (NEPROM)
mr. Nicolette Zandvliet (NEPROM)

Met medewerking van

mr. J.C. Ellerman (Six advocaten) en Phillip Smits, CEO Blauwhoed

Eindredactie

Kees de Graaf, Studio Platz

Vormgeving

Amber Kaaijk-de Vos (NEPROM)

Fotografie

Omslag: Maasbode, Rotterdam - BPD Gebiedsontwikkeling

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid.

The logo for NEPROM is contained within a thin black rectangular border. The text "NEPROM" is positioned in the bottom right corner of the box. The letters "NE" and "OM" are in a dark grey color, while "PROM" is in a bold blue color.

NEPROM

NEPROM-rapport:
Terugdringen onnodige vertraging
woningbouw door bezwaar- en
beroepsprocedures

1. Introductie

Dit rapport agendeert het onderwerp 'versnellen van juridische procedures' bij de ontwikkeling en bouw van nieuwe woningen en met name daar waar vertraging optreedt door (onnodige) bezwaar- en beroepsprocedures. Extern en intern heeft de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) de afgelopen tijd al veel aandacht besteed aan dit onderwerp. Naar ons idee moet het algemeen belang van voldoende woningbouw en de positie van de consument/koper meer voorop komen te staan. Die belangen blijven nu vaak sterk ondervertegenwoordigd. Dat kan niet de bedoeling zijn in de huidige markt waarin een groot tekort is aan woningen.

In dit rapport schetsen wij eerst de urgentie van het probleem. Daarna geven wij een integrale kijk op de zaak met alle aspecten die daarbij een rol spelen. Vertragingen vormen immers een veelkoppig monster. Vervolgens komt de rol van de projectontwikkelaar aan bod: wat kan deze zelf doen aan meer en snellere woningbouw? En tenslotte geven wij een aantal juridische oplossingsrichtingen in overwegingen die de NEPROM graag bespreekt met alle betrokkenen bij de (woning)bouwopgave.

Als **bijlagen** zijn **vier** uitgewerkte cases aan het rapport gehecht die inzicht geven in de praktijk van onze leden en waar zij tegenaan lopen. In deze cases staat de positie van de consument/koper centraal. De (deels geanonimiseerde) beschrijvingen maken duidelijk in welke onzekerheid zij komen te verkeren als zij geconfronteerd worden met een vaak zeer weinig kansrijk bezwaar- of beroepschrift. Dit betekent vaak de spreekwoordelijke spaak in de wielen, met alle ingrijpende financiële en persoonlijke gevolgen van dien.

Het is hartverscheurend dat wetgeving een voortvarende ontwikkeling in de weg staat

De maatschappelijke urgentie is groot: waar mogelijk moeten we inzetten op het vergroten en versnellen van de woningbouwproductie. Het Rijk is daar gelukkig ook van doordrongen, getuige de woningbouwprogramma's die dit jaar worden uitgerold. Het is dan ook hartverscheurend dat de wet- en regelgeving van diezelfde Rijksoverheid een voortvarende ontwikkeling van nieuwe woningbouwprojecten in de weg staat. Het leidt tot onaanvaardbare misstanden die we hieronder kort toelichten.

Start bouw is pas mogelijk na onherroepelijke vergunning

Ondanks de aandacht die wij herhaaldelijk hebben gevraagd voor deze situatie ontvangen wij nog steeds terugkerende en verontrustende signalen van onze leden dat hun projecten te vaak en te lang vastlopen op processen en juridische procedures. Voor de voortgang van projecten is het voor projectontwikkelaars (en daarmee voor de kopers en huurders die zij bedienen) uitermate belangrijk dat alle benodigde overheidsbesluiten zo snel mogelijk onherroepelijk worden. Dat is namelijk een voorwaarde van financiële instellingen voor het verstrekken van een hypotheek aan particuliere kopers, maar ook voor zakelijke financiering. Institutionele beleggers of professionele kopers stellen deze eis vaak eveneens voordat transacties definitief worden. En ook voor de ontwikkelaar zelf zijn de financiële risico's te groot om met de bouw te starten als de vergunning nog niet onherroepelijk is. De kans is namelijk altijd aanwezig dat door een gerechtelijke uitspraak de bouw wordt stilgelegd. Of sterker nog: dat het bouwwerk moet worden afgebroken. Hoe klein die kans ook mag zijn, de kosten daarvan zijn zo hoog dat geen enkele partij dat soort risico's kan dragen.

Hoewel het traject rond de omgevingsvergunning door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen minder risicovol wordt, zullen financiers ook onder de nieuwe Omgevingswet hun voorwaarden op dit punt niet wijzigen. De toets door gemeenten aan het Bouwbesluit vervalt weliswaar, maar een vergunning blijft als hoofdregel vereist. En een onherroepelijke vergunning blijft daarmee noodzakelijk voordat met de bouw kan worden gestart. Op grond van de Omgevingswet kunnen gemeenten er straks wel voor kiezen om in het Omgevingsplan de vergunningplicht

waar mogelijk achterwege te laten, maar wij verwachten dat daar slechts in beperkte mate gebruik van zal worden gemaakt.

Vertraging is desastreus voor het koopproces

Een groot probleem is dat NEPROM-leden zich vaak gedwongen voelen grote afkoopsommen aan bezwaarmakers of appellanten te betalen. Zij zien zich voor deze keuze gesteld omdat het project anders te lang stil ligt met alle kosten en risico's van dien, én omdat zij daardoor hun kopers teleur moeten stellen en mogelijk uiteindelijk zelfs helemaal kwijtraken. Omgekeerd raken de woningkopers op deze manier 'hun nieuwe woning' kwijt, een buitengewoon ongewenste gang van zaken. Dat is de reden dat ook wethouders vaak bij ontwikkelaars aandringen om over te gaan tot het betalen van een afkoopsom.

Voor kopers is het een afschuwelijke ervaring als zij door een bezwaarprocedure hun nieuwe woning kwijtraken

Vertraging nadat het koopcontract is ondertekend is funest vanwege de opschortende voorwaarde die is opgenomen in de (door verzekeraars verplicht voorgeschreven) contracten met consumenten. De koopovereenkomst voor de woning komt namelijk op grond van die opschortende voorwaarde niet tot stand als de benodigde besluiten/vergunningen niet op tijd onherroepelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de hypotheek(voorwaarden). Voor kopers is dit een afschuwelijke ervaring. Die ervaren dat zij 'hun huis kwijt raken' terwijl ze formeel juridisch nog niets definitief gekocht hebben. Daar kan nog extra financiële schade bijkomen. Zo kunnen kopers soms niet zonder boete van de hypotheekofferte afkomen (afhankelijk van de hypotheekverstrekker). Bovendien zijn zij genoodzaakt een nieuwe offerte aan te vragen, die de afgelopen tijd onder minder gunstige voorwaarden wordt verstrekt. In de situatie dat de koper reeds zijn huidige woning heeft verkocht, kan het niet doorgaan van de koop van de nieuwe woning, tot enorme problemen en stress voor de koper m.b.t. tijdelijke huisvesting en de kosten daarvan zorgen.

Ook voor de ontwikkelaar is het gelag hard als koopcontracten op grond van de opschortende voorwaarde niet tot stand komen omdat de vergunningen niet op tijd onherroepelijk zijn. De lopende grond- en reserveringskosten, maar ook de rentekosten en dergelijke lopen ondertussen gewoon door. Ook moet opnieuw aanbesteed worden nadat de opschortende voorwaarde na vertraging vervuld is (omdat de vergunningen niet op tijd onherroepelijk zijn). Dat kan behoorlijk in de papieren lopen. De bouwkosten zijn in de huidige markt ondertussen een stuk hoger geworden. Koopcontracten zijn dan vaak niet tot stand gekomen en zullen opnieuw in de markt gezet moeten worden waarbij een woning vaak niet meer voor dezelfde prijs opnieuw verkocht kan worden; de gestegen bouwkosten moeten eerst verwerkt worden in de verkoopprijzen van de woningen

Kortom, vertragingen nadat de koopcontracten zijn getekend zijn voor het koopproces desastreus en dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. Het is begrijpelijk in zo'n situatie dat door middel van afkoopsommen geprobeerd wordt bezwaar- en beroepsprocedures te stoppen, maar dat is beslist ongewenst en dient zoveel mogelijk voorkomen te worden.

Dilemma's bij afkoopsommen

Het afkopen van bezwaarmakers of appellanten levert behalve financiële ook ethische dilemma's op voor de leden. Wie eenmaal een afkoopsom betaalt, geeft voor de toekomst het verkeerde voorbeeld. Het voelt niet goed voor de NEPROM-leden om zich op dit hellend vlak te begeven. En als anderen ervan horen, maakt het hen gevoelig en kwetsbaar voor nieuwe gevallen. In de huidige markt is de nood van de woningzoekenden bovendien zo hoog, dat zij soms aanbieden om zelf dan maar de gevraagde afkoopsommen te betalen – alles om maar 'hun woning veilig te stellen'. Die situatie is schrijnend en uitermate onwenselijk.

Woningen later in verkoop brengen?

Een theoretische oplossing lijkt te zijn om later in het proces met de woningen in verkoop te gaan. Dus pas op het moment als de vergunningen definitief zijn, nadat alle eventuele bezwaar- en beroepsprocedures achter de rug zijn. Daar zitten echter de nodige financiële en commerciële nadelen aan, die ervoor zorgen dat die oplossing in Nederland geen optie is. Ter nadere toelichting het volgende. De ontwikkelaar probeert de woningen op het juiste

moment in de verkoop te brengen, teneinde de risico's die zich in de markt voordoen te mitigeren. Doorgaans is dat op het moment dat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Het ontwerp is dan definitief en alle discussies met de gemeente en de omgeving zijn afgerond.

Omdat het geruime tijd duurt – ook als er geen procedures worden aangespannen – voordat de omgevingsvergunning wordt verstrekt, heeft de ontwikkelaar na de vergunningsaanvraag de tijd de woningen te verkopen. Bovendien komen eventuele rentekosten vanaf het moment van verkoop bij de consument te liggen; ook dat scheelt sterk in de risico's. Later in verkoop gaan, betekent voor de ontwikkelaar vooraf meer kosten maken en langer risico's lopen. Dat maakt het weer noodzakelijk een hoger rendement op de woningen te realiseren en dus hogere verkoopprijzen te rekenen. Uitstel van het in verkoop gaan, betekent tevens een tijdelijke daling in de woningproductie met alle nadelige gevolgen van dien voor de woningzoekenden. Kortom, een bijzonder onaantrekkelijke optie die we juist moeten zien te voorkomen.

Querulanten laten zich niet weerhouden

Overigens zou later in verkoop gaan de echte querulanten er ook niet van weerhouden om procedures aan te spannen. Het is hen louter om de afkoopsom te doen en zij hebben geen boodschap aan de belangen van woningzoekenden. Door hun procedures te starten kunnen zij zoals gezegd onder het huidige stelsel jaren vertraging afdwingen en dus druk uitoefenen om de bezwaren af te kopen, daar verandert eventueel later in verkoop weinig aan, behalve dat de druk van de kopers niet meer gevoeld wordt. De querulanten zijn er en het lijkt er op dat dit in toenemende mate het geval is, afgaande op de vele signalen van de leden. Het is lastig om deze querulanten van kritische of bezorgde maar wel oprechte bezwaarmakers te onderscheiden omdat er eigenlijk altijd wel een haakje of argument te vinden is om tegen een besluit op te komen; ongeacht of dit hout snijdt of niet. De indruk zou kunnen ontstaan dat querulanten misbruik maken van de wettelijke mogelijkheden, maar de vraag is of dit onder het huidige recht formeel zo is.

Misbruik van recht?

Van misbruik van recht is nu eenmaal niet zo snel sprake maar het komt wel degelijk voor in de praktijk. Recent is in een rechtszaak besloten dat sprake was van misbruik van recht en een onrechtmatige daad, bij een uitspraak (d.d. 8 april jl.) in kort geding van de Rechtbank Noord-Holland (ECLI:NL:RBNHO:2022:3145) in de zaak over de Bloemendalerpolder. De gedaagde had volgens de voorzieningenrechter rekening moeten houden met de haar bekende belangen van de 162 kopers bij het instellen en het handhaven van het beroep. Door dat niet te doen, is volgens de voorzieningenrechter sprake van misbruik van recht en handelde de betreffende stichting (die naar eigen zeggen opkomt voor natuurbelangen in het gebied) onrechtmatig. Het beroep moest ingetrokken worden. Dat is gebeurd. Wel is inmiddels hoger beroep ingesteld in de zaak.

Samenvattend, als we de vertraging en schade door (onnodige) bezwaar- en beroepsprocedures willen tegengaan, dan dient de wetgeving m.b.t. de procedures te worden aangepast.

2. Aanpassing wetgeving noodzakelijk

De woningtekorten zijn op dit moment enorm. De betaalbaarheid van woningen staat zwaar onder druk en woonprotesten van woningzoekenden zijn aan de orde van de dag. Daarbij worden omwonenden voortdurend mondiger. Bouwprojecten worden echter steeds ingewikkelder; door bijvoorbeeld een stapeling van lokale eisen of het complexe binnenstedelijke milieu waar zij gerealiseerd worden. Bovendien zijn er bij rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State grote personeelstekorten waardoor het vaak (te) lang duurt voordat een zaak op zitting komt en uitspraken (te) lang op zich laten wachten. Voor deze zaken willen we graag oplossingen ontwikkelen. Betrokken leden zijn ook zeker bereid om hier aan mee te werken. Wij merken echter dat er in het huidige tijdsgewicht geen politiek, maatschappelijk en juridisch draagvlak is om het versnellen door aanpassing van juridische procedures bespreekbaar te maken. Daar moet verandering in komen.

Het algemeen belang van voldoende woningbouw raakt als gevolg van de lange procedures ondergesneeuwd. Dat is onnodig en onwenselijk. Recent heeft de Raad van State wel een uitspraak gedaan waarin het algemeen belang van woningbouw aangestipt wordt. Het is echter een klein stapje en geen extraatje voor projecten die vaak toch onder de Crisis- en herstel-wet vallen, maar het helpt wel (lees verder op <https://www.neprom.nl/artikel/raad-van-state-bevestigt-groot-algemeen-belang-woningbouw/1854>).

Gelet op de tijdgeest en relevante wetgeving is het begrijpelijk dat ingrijpen in de wet- en regelgeving gevoelig ligt om de volgende redenen:

1. In een democratische rechtsstaat wordt niet aan het begrip rechtsbescherming getornd;
2. Onder andere de toeslagenaffaire roept vragen op over de rechtsbescherming van burgers, ook bij de Raad van State¹;
3. De Omgevingswet moet nog in werking treden. Buiten de onvermijdelijke vertraging die iedere grote wetswijziging met zich mee brengt, brengt de Omgevingswet ons het leerstuk 'participatie'. Participatie heeft veel voordelen in termen van draagvlak en betrokkenheid. Het doorlopen van een adequaat participatietraject voorkomt echter niet dat bezwaar en beroep ingesteld wordt. Participatie vormt vaak juist een voedingsbodem voor bezwaar en beroep omdat er (door de gebruikte terminologie alleen al) verkeerde verwachtingen worden gewekt en omdat er juridisch geen filterende werking uitgaat van het voortraject;
4. De van toepassing zijnde internationale verdragen bevatten vaak de verplichting om rechtsbescherming uit te breiden en niet de mogelijkheid haar in te perken. Daar komt nog de invulling bij die de Nederlandse wetgever eraan geeft. Dat zien we onder andere in het zogenoemde 'Varkens in Nood-arrest'²;
5. De toetsing door de rechter/het bevoegd gezag is een individuele. Het algemeen belang van voldoende woningbouw speelt daarbij slechts indirect een rol;
6. Er zijn wel alternatieve routes (voor geschillenbeslechting) maar deze staan vaak ver af van ons huidige rechtssysteem of ze zijn slechts op basis van vrijwilligheid en/of strikte voorwaarden mogelijk. Anders voldoen zij mogelijk niet aan bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces (art. 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden), de relevante artikelen uit de grondwet (art. 117 en 121) en de beginselen van een behoorlijke rechtspleging. De ervaring leert dat de belangen bij woningbouwprojecten veelal te zakelijk en te groot zijn om op basis van alternatieve geschillenbeslechting af te doen.

1. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2412987-hoogste-rechter-raad-van-state-burger-moet-meer-rechten-krijgen>

2. [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia/doclist.do)

Kortom, er is een groot aantal redenen waardoor het niet eenvoudig is om de huidige wettelijke procedures aan te passen. Toch is het noodzakelijk om daar kritisch naar te kijken omdat grote groepen woningzoekers daarvan de dupe zijn en de maatschappelijke nood hoog is. Wij roepen graag de woorden in herinnering die minister De Jonge uitsprak tijdens de Dag van de Project-ontwikkeling op 19 mei jl. in de Fokkerterminal op de Binckhorst in Den Haag:

'Wat mij ontzettend stoort is dat de procedures eigenlijk altijd de belangen verdedigen van de mensen die al een huis hebben.... Natuurlijk, inspraak moet er zijn, maar het hele strategisch omgaan met het maken van bezwaar en het hele vertragen... Het is zo ongelooflijk stroperig geworden dat we daarmee geen recht meer doen aan ieders belang.'

3. Vertraging als veelkoppig monster

In de praktijk van project- en gebiedsontwikkeling blijkt dat er meerdere oorzaken zijn waarom processen en procedures lang duren, het gaat niet alleen om bezwaar- en beroepsprocedures. Een oplossing moet in onze visie dan ook via meerdere lijnen worden ingezet. Wij denken aan een oplossing door de inzet op de volgende vijf C's:

1. **Cultuur:** een daadkrachtige en doortastende aanpak op gemeentelijk en ambtelijk niveau;
2. **Capaciteit:** meer en soms hoger geschoold personeel om de processen en procedures af te handelen;
3. **Comprimeren:** voor veel beslistermijnen gelden geen wettelijke regels. Doorlooptijden zouden ingekort kunnen worden door efficiënter te werken of de wet hierop aan te passen. De procesversnellers in de Crisis- en herstelwet zijn goede voorbeelden. We zien wel dat die door Corona en onvoldoende capaciteit niet meer zo goed werken en dat de zesmaandentermijn waarbinnen uitspraak gedaan dient te worden (die in de praktijk van meet af aan toch al niet werd gehaald) niet terugkeert in de Omgevingswet;
4. **Committeren:** meer eendracht en duidelijkheid op bestuurlijk niveau over de genomen besluiten. Het gebeurt nog te vaak dat overheden elkaars plannen niet respecteren. Provinciale verordeningen die gemeentelijke plannen verhinderen zoals in Noord-Holland³ gebeurt, spelen daarbij een belangrijke rol. Een ander voorbeeld zijn de plannen voor woningbouw in Amstelveen die stil liggen omdat het Ministerie van I & W opkomt tegen het onderliggende besluit in verband met geldende geluidscontouren van Schiphol⁴. De Raad van State heeft beslist dat de geplande duizenden studentenwoningen er niet komen;
5. **Causaliteit** – de rechtsregel waar de belanghebbende een beroep op doet moet bedoeld zijn om hem/haar te beschermen; het zogenoemde relativiteitsvereiste. Bij elke juridische noviteit (stikstof⁵, gasloos bouwen⁶, het Didam-arrest van 28 november 2021; ECLI:NL:HR2021:1778)⁷ 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.

3. *Het bericht dat provincie Noord-Holland woningbouw in Landsmeer tegen houdt.* | Tweede Kamer der Staten-Generaal

4. <https://www.quotenet.nl/vastgoed/a38840250/het-moet-niet-gekker-worden-overheden-zitten-elkaar-dwars-bij-woningbouw/>

5. <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/@115651/pas-mag/>

6. *Uitspraak 201609524/3/R6 - Raad van State*

7. *Projectontwikkelaar zet voet tussen de deur bij Medemblik over bouwplan Asonia* | Noordhollands Dagblad

4. De rol van de projectontwikkelaar

De vraag is terecht wat de ontwikkelaar zelf kan doen om processen te versnellen en bezwaar- en beroeps-procedures zoveel mogelijk te voorkomen. De positie van de projectontwikkelaar is echter op een aantal punten sterk afhankelijk van het bevoegd gezag, zeker waar het de procedures en vergunningen betreft. Het is daarom belangrijk dat marktpartijen en lokale overheden goed samenwerken om zo te komen tot de realisatie van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. De projectontwikkelaar kan zelf echter ook het nodige doen om bij te dragen aan meer en snellere woningbouw. In het kader van het versnellen van juridische procedures mag minimaal verwacht worden dat de projectontwikkelaar:

1. Het participatietraject met onder andere omwonenden zo goed mogelijk inricht en uitvoert. De uitkomsten daarvan kunnen een mogelijkheid zijn om het project aan te passen of te verbeteren. Het aantal bezwaren en zienswijzen kan dan kleiner worden maar die vallen ook na participatie niet uit te sluiten. Zoals hierboven aangegeven is 'participatie' echt niet altijd een zegen. Mensen doen om wat voor reden niet mee in het participatieproces en gaan alsnog in bezwaar en beroep of zien in de reactie op (lees: afwijzing van) hun inbreng een reden om alsnog te procederen. Er gaat in die zin juridisch geen filterende werking uit van meer participatie, zoals vaak wel gesuggereerd wordt;
2. In het voortraject aanbiedt al zijn kennis proactief met de gemeente te delen en in die fase ervoor zorgt dat onderzoeken waarvoor hij verantwoordelijk is, goed en tijdig uitgevoerd en aangeleverd worden;
3. Voortvarend procedeert. En dat hij er ook op toeziet dat verweerschriften tijdig ingediend worden en herstelbesluiten tijdig genomen worden door gemeenten. Ook voor het overige is het belangrijk dat de projectontwikkelaar op de voortgang van de procedure toeziet, in overleg met het bevoegd gezag. Dat betekent dat de rechter (tijdig) gevraagd wordt om het passeren van gebreken, het toepassen van de bestuurlijke lus of het in stand laten van de rechtsgevolgen na vernietiging van een besluit. Het is verder raadzaam voor de zitting goed na te denken over bijvoorbeeld een aangepaste planregel of eventuele aanpassing van het besluit, zodat de bestuursrechter zelf in de zaak kan voorzien;
4. Goed communiceert met omwonenden over het project, hun wensen en bezwaren. Op die manier krijgen omwonenden mogelijk eerder begrip voor of duidelijkheid over het bouwproject in hun omgeving. Dat is eigenlijk wat participatie aan de basis zou moeten betekenen. Dat wordt nu te vaak verkeerd en te breed uitgelegd. Gemeentelijk beleid werkt daarbij niet altijd mee.

5. Het kan en het moet beter

Gelet op het bovenstaande vinden wij het nodig juridische procedures te versnellen. In het algemeen maatschappelijk belang van voldoende woningbouw en het belang van de consument/koper, stellen wij de volgende concrete en, ons inziens, haalbare oplossingen voor. Veel voorstellen hebben betrekking op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en staan in zoverre los van de Omgevingswet. Er is op relatief korte termijn ruimte om die mee te nemen in het wets-voorstel dat in behandeling wordt gebracht naar aanleiding van het 'Varkens in Nood-arrest'. Eén van onze voorstellen heeft wel expliciet betrekking op de Omgevingswet. Wij geven daarin aan wat gewijzigd of toegevoegd zou kunnen worden aan de Omgevingswet om procedures te versnellen. Die voorstellen kunnen doorgevoerd worden via de zogenoemde Veegwet.

1. Ga het oneigenlijk gebruik van wettelijke beroeps- en bezwaarprocedures tegen door de Awb in lijn met art. 8:69a Awb aan te passen. Dat artikel houdt in dat personen geen beroep kunnen doen op een (geschonden) rechtsregel als die niet strekt tot bescherming van hun belang (het relativiteitsvereiste). Hierdoor maakt een beroep op oneigenlijke argumenten minder kans van slagen. Het relativiteitsvereiste geldt echter alleen bij de rechter en niet in een bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan. Dat is opmerkelijk want de regel is bedoeld om te 'filteren' en een oneigenlijk gebruik van het Awb-beroep tegen te gaan. Ons voorstel is die regel ook in de bezwaarfase te laten gelden. Dat maakt het bestuurlijke besluitvormingsproces bovendien transparanter waardoor ook omwonenden eerder weten waar ze aan toe zijn. Wij doen dit voorstel omdat onze leden in de praktijk merken dat er door bezwaarmakers vaak een beroep wordt gedaan op een breed palet aan argumenten, ongeacht of deze hout snijden of niet. Een deel van de argumenten is vaak letterlijk en figuurlijk ver gezocht maar wordt toch en soms bij herhaling aangehaald in de procedure. Dit voorstel vergt een (relatief eenvoudige) wetswijziging en een andere manier van beoordelen door gemeenten. Het is een kansrijke manier om irrelevante argumenten te passeren en procedures te versnellen;
2. Heroverweeg in brede zin de functie van de bezwaarschriftprocedure. Een bestuursorgaan blijft over het algemeen bij zijn besluit of herstelt kleine of formele gebreken. Daar zou ook in een latere (beroeps)fase nog ruimte voor gegeven kunnen worden. Een dergelijke reparatiemogelijkheid bespaart veel tijd en capaciteit. Het zou dan niet nodig zijn de hele bezwaarfase te doorlopen. Een bezwaarprocedure leidt namelijk vaak niet tot nieuwe inzichten bij het bestuursorgaan over het genomen besluit. Uiteraard dienen evidente vergissingen wel hersteld en opgelost te worden. Een integrale heroverweging is daarbij echter niet altijd nodig. Dit voorstel betekent een nieuwe inrichting van het huidige wettelijk stelsel;
3. Maak beroep (na een bezwaarfase) bij slechts één instantie mogelijk als het om een besluit gaat dat is voorbereid met de reguliere procedure maar dat gebaseerd is op een onherroepelijk besluit dat is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dus een vergunningprocedure die na een onherroepelijk bestemmingsplan komt. Dit voorstel werd door mevrouw mr. J.C. Ellerman (Six advocaten) en de heer mr. A.A. Kozijn (BPD) gedaan in een opiniestuk in het FD van 17 mei 2021. Dit vergt een relatief overzichtelijke aanpassing van de Awb (via bijvoorbeeld art. 8:1 jo. 8:3 jo 8:104 e.v.). Vaak gaan omwonenden namelijk tevergeefs tegen een reguliere vergunning in bezwaar terwijl er sprake is van een gebonden beschikking omdat het bouwplan past in het bestemmingsplan en het bestemmingsplan al onherroepelijk is. Eigenlijk gaat het dan dus om een herhaling van zetten omdat een en ander al in de bestemmingsplanprocedure aan bod is geweest. Dat kan op deze manier voorkomen worden. Een dergelijk aanpassing zou circa zeven maanden in doorlooptijd kunnen schelen;
4. Voeg aan titel 8.3. van de Awb een expliciete mogelijkheid toe om via een verzoek om een voorlopige voorziening⁸ een positief oordeel over de uitvoering c.q. voortzetting van (bouw)activiteiten te krijgen. In een uitspraak van 17 november 2020 is een voorbeeld te vinden van een geval waarin bedrijfsactiviteiten voortgezet mochten worden bij wijze van voorlopige voorziening. Het ging hier om een bijzondere situatie en de omstandigheden waren specifiek. De uitspraak biedt wel aanknopingspunten voor de redenering

8. [ECLI:NL:RVS:2020:2711, Raad van State, 202005526/2/R2 \[rechtspraak.nl\]](https://ecli.nl/RVS:2020:2711_Raad_van_State_202005526/2/R2_rechtspraak.nl)

dat niet alleen om het staken van bouwactiviteiten verzocht kan worden bij wijze van voorlopige voorziening. Omwonenden, kopers, financiers en marktpartijen krijgen hierdoor sneller inzicht in en duidelijkheid over de rechtmatigheid van het initiatief. Een dergelijke uitspraak in een voorlopige voorziening wordt vaak binnen enkele weken gedaan indien nodig. Afhankelijk van de risicobeoordeling en -bereidheid van de initiatiefnemer zou daarna met de bouw gestart kunnen worden.

5. Bovendien vergt deze kwestie misschien een andere kijk op hoe de Raad van State een zaak beoordeelt. De Raad van State beoordeelt de zaak op basis van de bezwaren die aangevoerd zijn; individueel en feitelijk komt de rechtmatigheid van het besluit aan bod. De Hoge Raad beoordeelt in civiele-, straf- en belastingzaken of een lagere rechter (rechtbank gerechtshof) bij een uitspraak het recht juist heeft toegepast en of de procedure op de juiste wijze is gevolgd. Dat is een heel andere benadering. Onderzocht zou kunnen worden of er ruimte zou moeten komen voor een andere en meer wetenschappelijke aanpak door de Raad van State. Zoals de Hoge Raad dat doet;
6. Pas voor de Veegwet de volgende suggesties toe:
 - Neem in de Veegwet (Omgevingswet) een duidelijke definitie op van het begrip participatie zodat verkeerde verwachtingen voorkomen worden en voorkom dat participatie en rechtsbescherming een herhaling van zetten vormen, door een filterende werking van het participatietraject uit te laten gaan. Voorkomen dient te worden dat het participatietraject vertragend werkt, de zaak overgedaan wordt in het rechtsbeschermingstraject of participatie zelfs tot meer procedures leidt.
 - Schrap daarnaast in de Veegwet onnodige decentralisaties en de mogelijkheden om lokaal hogere eisen te stellen, zoals het voornemen is bij duurzaamheidsaspecten. Dat zou ook bij stikstof en maatwerkregels moeten gelden. Gebrek aan uniformiteit en de bijbehorende onzekerheid leiden namelijk vaak tot praktische bezwaren of financiële onmogelijkheden. Bovendien kampen gemeenten met een gebrek aan capaciteit om de uitwerking en naleving van de lokale regels te borgen. Specifiek onderliggende Algemene Maatregelen van Bestuur dienen hierop aangepast te worden. Op lokaal niveau scheelt dit ook veel capaciteit en voorbereidingstijd;
 - Baken de verhouding tussen provincies en gemeenten duidelijk af. Het primaat van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties hoort bij gemeenten, zeker als het om woningbouw gaat. Alleen voor expliciet te benoemen onderwerpen zouden provincies eigen regels mogen stellen. Afwijkend provinciaal beleid is vaak in strijd met gemeentelijke ambities hetgeen tot vertraging of juridische restricties leidt.
7. Voer de zesmaandentermijn uit art. 1.6 lid 4 uit de Chw weer in (en pas die ook toe), waarbinnen de rechter uitspraak hoort te doen. Dat vergt een relatief simpele wetswijziging. Het zorgt ervoor dat rechters aan de termijn gebonden blijven en naleving na zullen blijven streven. Zij zullen zich inspannen binnen die termijn uitspraak te doen;
8. Voeg een aparte coördinatieregeling toe voor (woning)bouwprojecten waarbij de aanvrager/initiatiefnemer – indien nodig binnen kaders – de mogelijkheid krijgt zelf voor toepassing te kiezen. Twee belangrijke bezwaren tegen de huidige en toekomstige manier van coördineren worden met de juiste invulling en toepassing daarmee weggenomen. Het gaat om de rol van de gemeenteraad die nu vertragend werkt en het feit dat al veel investeringen in het project gedaan moeten worden om met de huidige regeling aan de slag te kunnen gaan. Het plan moet al ver uitgewerkt zijn voordat het voor coördinatie in aanmerking komt en daarvan zijn de kosten en de risico's te hoog;
9. Modelleer de coördinatieregeling in de Awb minimaal naar de gemeentelijke coördinatieregeling uit de Wro. Daarbij zou verduidelijkt kunnen worden dat vergunningen die in het coördinatiebesluit zijn genoemd (maar niet tegelijk worden voorbereid en ter inzage gelegd) daarin toch meegaan. Zodoende is enkel beroep in één instantie bij de Afdeling mogelijk.

Resumerend: er is helaas niet één oplossing voor de enorme vertragingen als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures bij de ontwikkeling en bouw van nieuwe woningen. Wel bestaat bij velen het gevoel dat de

regels nu meer strekken ter bescherming van de burgers die al in een huis wonen dan van hen die nog een woning zoeken. De opgave is hoe we, zonder de rechten van de burger in den brede te beknotten, toch verbeteringen in ons juridisch stelsel kunnen aanbrengen. Verbeteringen die strekken tot het vergroten van de kansen van degenen die nog een woning zoeken. In bovenstaande hebben we negen concrete voorstellen gedaan. We weten dat die voorstellen niet onomstreden zijn en dat ook daar bezwaren tegen aan te voeren zijn. Maar niets doen is in onze ogen ook geen oplossing. Het kan toch niet zo zijn dat we ons als maatschappij laten verlammen door bestaande regels, terwijl we tegelijkertijd het sterke gevoel hebben dat die de rechtvaardigheid geweld aan doen. Daarom pleiten we er bij de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Rechtsbescherming (en hun beide ministeries) voor om onze voorstellen serieus te beschouwen en te bezien of die, ondanks eventuele bezwaren, een kans verdienen.

Negen concrete aanbevelingen waarmee de positie van woningzoekenden kan worden verbeterd

En daarnaast willen we de beide ministers oproepen om het 'out of the box'-denken te bevorderen en nieuwe oplossingen te bedenken die wellicht niet voor de hand liggen. Met als doel een hogere woningproductie in het belang van de vele burgers die op zoek zijn naar een woning en daardoor in sommige gevallen in grote nood verkeren.

Afsluitend

In de bijlage zijn vier cases opgenomen waarin burgers bezwaren hebben aangetekend tegen een woningbouwproject en waardoor in onze beleving woningzoekenden onevenredig hard geraakt worden. Het gaat om illustraties van zaken die zich in de praktijk voordoen en die duidelijk maken hoe schrijnend de gevallen kunnen zijn. Dit is slechts een kleine greep uit de situaties waar NEPROM-leden in de praktijk mee geconfronteerd worden.

In dit rapport hebben we ons specifiek gericht op juridische oplossingen en daarmee op de aanpassing van wet- en regelgeving. Al eerder gaven we aan dat vertraging een veelkoppig monster is en dat er vele oorzaken van vertraging zijn. De oplossing kan niet alleen liggen in het aanpassen van juridische procedures. Maar dat wil niet zeggen dat deze oplossing niet belangrijk is. Juridische vertraging doet zich met name voor aan het einde van het proces als gemeenten, ontwikkelaars en andere betrokkenen al bergen werk hebben verzet en geld in het project hebben geïnvesteerd. Die juridische vertraging doet zich voor op het moment dat zowel vanuit de overheid als vanuit de markt al positief besloten is over de wenselijkheid van het project. Het is terecht dat belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld een rechtsmiddel in te stellen als zij van mening zijn dat de overheid in haar taak gefaald heeft. Maar vanuit het maatschappelijk belang is het wel belangrijk dat de vertraging die hiermee gepaard gaat zo beperkt mogelijk is. Juist omdat er al zoveel geïnvesteerd is en alle democratische besluitvormingstrajecten zijn doorlopen. Dat is uiteindelijk in een ieders belang, ook in die van de bezwaarmaker, behalve als die *coûte que coûte* het project wil tegenhouden en bij elke vertraging baat heeft. Maar daar zijn de procedures niet voor bedoeld.

In andere recente onderzoeken, onder andere door Site Urban Development⁹ in opdracht van een aantal partijen uit de Actieagenda Wonen en BZK en het nog te publiceren Stec-rapport in opdracht van BZK, is met name aandacht geschonken aan vertraging van het proces voorafgaand aan de juridische besluitvorming. Ook in deze onderzoeken is een aantal oplossingen aan de hand gedaan om te versnellen. Maar ook in die onderzoeken is niet een 'silver bullet' gevonden waarmee alle problemen in een keer uit de wereld geholpen kunnen worden. We leven nu eenmaal in een complexe maatschappij waarin met vele belangen rekening moet worden gehouden. Toch is het belangrijk om met elkaar ervan bewust te zijn dat regels in dit domein bijna altijd gericht zijn op bescherming van het bestaande. Ze mikken niet op het bevorderen van verandering, terwijl die vaak wel maatschappelijk zeer gewenst is. Wat dat betreft mag onze aandacht niet verslappen en moeten we op zoek blijven naar mogelijkheden om ook de verandering te bevorderen.

9. <https://www.neprom.nl/artikel/gebiedsontwikkeling-moet-en-kan-sneller/1928>

BIJLAGE 1

Casus 1: Bezwaarmaker gijzelt project (en wordt afgekocht)

In Nederland hebben we wet- en regelgeving om de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. Ons land is dichtbevolkt en we moeten zorgvuldig met de schaarse ruimte en belanghebbenden omgaan. Maar soms kunnen wetten en bezwaren ook in de weg staan. Individuele belangen gaan dan boven een groter collectief belang en een algemene gevoelde maatschappelijke behoefte, zoals de bouw van woningen en doorstroming op de woningmarkt. De NEPROM wil hier de discussie over losmaken en documenteert de schrijvende cases van jarenlange vertraging en de bijbehorende excessen. In casus 1 weet een persoon de bouw van een project te dwarsbomen. Dit ondanks een bestemmingsplan waarin de komst van de woningen is vastgelegd. De enige oplossing blijkt uiteindelijk dat de bezwaarmaker afgekocht wordt.

'Het afkopen van een bezwaarmaker stuit ons ten principale zeer tegen de borst en we gaan hier ook zeker liever niet toe over. Maar in dit geval moest het tot een einde worden gebracht.' Aan het woord is de directeur van een betrokken marktpartij die ons samen met zijn collega meeneemt in een bijzondere casus. Het gaat om een gebiedsontwikkeling waar marktpartijen inmiddels lang actief zijn. Eind 2020 wordt de Omgevingsvergunning aangevraagd. Het blijkt het begin van een langdurige kwestie.

Procedures en vertraging

De omgevingsvergunning wordt begin april 2021 afgegeven en zonder bezwaar kan er medio mei van dat jaar gestart worden met de bouw. Binnen de bezwaartermijn van 6 weken worden drie bezwaren ingediend tegen verlening van de vergunning. Procedureel volgt er dan een beantwoording van de bezwaren en een hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie. De gemeente wil de vaart er inhouden en weet dit in 8 weken voor te bereiden. In die periode neemt de ontwikkelaar – in de zoektocht naar een oplossing – het initiatief tot gesprek met bezwaarmakers. Twee van de drie bezwaarmakers staan hier voor open maar dit brengt geen oplossing. Medio augustus verklaart de bezwaarschriftencommissie de bezwaren ongegrond en volgt de beroepstermijn van 6 weken bij de rechtbank. Eén bezwaarmaker zet het bezwaar na goed overleg met ontwikkelaar niet door in een beroepschrift, één bezwaarmaker laat helemaal niets meer van zich horen en één bezwaarmaker zet ondanks de lopende dialoog door. Deze laatste dient op de allerlaatste avond van de termijn een beroepschrift in bij de rechtbank. Het beroepschrift valt onder de Crisis- en herstelwet en zou daarmee in een half jaar kunnen worden behandeld, medio maart 2022. Echter, de capaciteit bij de rechtbank blijkt een issue. Als de gehele procedure wordt gevolgd, is zonder intrekking van het beroep pas in mei 2022 duidelijk of de vergunning onherroepelijk is en er gestart kan worden met de bouw. Gaat de bezwaarmaker ook in hoger beroep bij de Raad van State dan is de termijn opnieuw indicatief 6 maanden. De verwachting is dat er dan pas in het eerste kwartaal van 2023 duidelijkheid is over de vergunning en start bouw. De start bouw vindt dan ruim 1,5 c.q. bijna 2 jaar plaats ná de geplande datum bij 'geen bezwaar'. Met name de duur van de procedure voor behandeling van een bezwaar heeft in dit geval heel erg veel impact op de betrokken ontwikkelaar, aannemer, kopers en ook de gemeente.

Een bezwaarmaker dient een gedetailleerd bezwaarschrift in. Een advocaat beoordeelt op verzoek van de ontwikkelaar dat het plan binnen het bestemmingsplan is ontworpen en dit wordt door de bezwaarschriftencommissie beaamd bij het ongegrond verklaren van de bezwaren.

Grote belangen

Het belangrijkste bezwaar tegen de nieuwbouw betreft overlast door de situering van de parkeergelegenheid. Een andere bezwaargrond is ontleend aan tekeningen en oude plannen die zijn gebaseerd op het oude inmiddels ongeldige bestemmingsplan uit 2005.

Toegelicht wordt door de marktpartij: 'Tijdens de hoorzitting is sprake van duidelijke irritaties richting de gemeente en ook ontwikkelaar. De bezwaarmaker is niet vatbaar voor een mening anders dan de hare. Vanuit het vurige betoog van bezwaarmaker wijst alles erop dat ze door gaat procederen. De belangen zijn groot, als ontwikkelaar blijven we in gesprek. We kunnen niet tot 2022/2023 wachten op duidelijkheid.' Er volgen gesprekken tussen bezwaarmaker, architect, aannemer, ontwikkelaar en ook gemeente waarbij daar waar mogelijk toezeggingen

worden gedaan aan haar wensen. Zaken die als oplossing worden aangedragen, worden daarna verweven in een nieuw eisenpakket. Het inwilligen van alle eisen van bezwaarmaker zou betekenen dat er een compleet nieuw ontwerp gemaakt zou moeten worden. Dit terwijl in de basis alles binnen het bestemmingsplan en de stedenbouwkundige uitgangspunten van de gemeente valt. 'Daarmee zouden we op slopershoogte zijn', aldus de ontwikkelaar.

Ongeruste kopers

De spanning neemt hierdoor fors toe, zowel bij de ontwikkelaars als de aannemer. Vrijwel alle woningen zijn begin 2021 verkocht door ondertekening van de eerste koopcontracten. Het scenario dat dreigt, is niet rooskleurig: stijgende woningprijzen, stijgende bouwkosten, stijging CPI-index, geen doorstroming op de woningmarkt, uitblijvende woningbouwproductie en het niet tot stand komen van de koopcontracten. De kopers worden ongerust en ongeduldig, het zal toch niet gebeuren dat de woningen hen ontglippen? De begin 2021 gesloten contracten lopen namelijk na 9 maanden uit de termijn van het in vervulling gaan van de opschortende voorwaarden 'onherroepelijke vergunning'. Het gevolg: de koop van de woning wordt zonder verlenging van rechtswege ontbonden. Kopers zien de marktontwikkelingen met lede ogen aan en zijn bang dat de contracten niet worden verlengd. Zij worden tegelijkertijd óók geconfronteerd met (hypotheek) kosten door de uitblijvende start bouw en de noodzakelijke verlenging van de hypotheekofferte. Dit gaat over duizenden euro's per koper. De ontwikkelaar biedt – in de hoop op spoedige overeenstemming met bezwaarmaker – alle kopers de mogelijkheid om drie maanden te verlengen; vrijwel alle kopers tekenen direct. De kopers hebben hierdoor iets langer zekerheid maar de stijging van de bouwkosten/grondkosten is op dat moment het risico voor de ontwikkelaar. Daarmee wordt de druk op het verkrijgen van overeenstemming met bezwaarmaker niet minder. Lukt dit niet dan zullen de procedures uitgelopen moeten worden. Met een juiste rechtelijke uitkomst worden de woningen waarschijnlijk in 2023 opnieuw in verkoop gebracht. Dit tegen een hogere VON-prijs gezien de sterke toename in de grond- en (vooral) bouwkosten.

Ernstige schade

De kopers willen in 2023 'hun' woning niet voor een hoger bedrag opnieuw kopen en worden zenuwachtig omdat ontwikkelaar ondanks gesprekken geen doorbraak weet te realiseren met de bezwaarmaker. Deze laatste laat zich echter niet vermurwen. Ontwikkelaar: 'Bezwaarmaker beseft heel goed dat zij wel de tijd heeft en wij niet. We proberen constant in gesprek te blijven. Afspraken zegt ze om uiteenlopende redenen af en ze verandert constant haar eisen rond het vinden van overeenstemming. Deze hele procedure kost ons tijd en heel veel geld en haar hooguit een paar honderd euro.' De ontwikkelaar staat voor een duivels dilemma. 'Wij erkennen het recht om bezwaar te maken in dit land maar op een gegeven moment wordt de businesscase ernstig geschaad, zowel voor ons, de gemeente, de bouwer en alle andere partners zoals de onderaannemers.' Gesprekken met de kopers worden opgestart; deze pleiten er bij de ontwikkelaar en de aannemer voor om te starten met de bouw zonder onherroepelijke omgevingsvergunning. Dat is echter niet mogelijk. Om te kunnen starten, is er enerzijds financiering nodig voor de aankoop van de grond en de start van de bouwactiviteiten. Anderzijds is er SWK/Woningborg-goedkeuring nodig ter bescherming van kopers. Deze garantstelling is alleen van toepassing bij een onherroepelijke vergunning. Anders wordt er door SWK een 100 procent bankgarantie van ontwikkelaar geëist ten aanzien van alle te maken kosten voor kopers (grond, rente, aanneemsom). Dit betreft een bedrag van circa 35 miljoen euro; voor de ontwikkelaar een onbegaanbare weg.

Ten einde raad

Een schier eindeloos steekspel met de bezwaarmakende aanwonende volgt. Deze wil afzien van haar bezwaren maar alleen tegen een afkoopsom. Op ethische gronden is de ontwikkelaar hierop tegen maar gedurende de maanden neemt de druk onhoudbaar toe: zowel vanuit de stijgende kosten als de kopers. Uiteindelijk stemt ontwikkelaar erin toe een afkoopsom van 300.000 euro te betalen. Ondertussen zijn ook de kopers en de bezwaarmaker in contact met elkaar gekomen; de bezwaarmaker zet de kopers op tegen de ontwikkelaar. De kopers zijn dan ten einde raad en besluiten op eigen initiatief 100.000 euro bijeen te brengen door gezamenlijke crowdfunding. De schade bij de ontwikkelaars is reeds opgelopen tot circa 1,8 miljoen euro en de aannemer heeft zijn bouwteam moeten ontbinden en is in onzekerheid over de prijsstijgingen bij onderaannemers. Het lukt uiteindelijk wel om tot een getekende overeenkomst met de eiser te komen waarin aanpassingen aan het ontwerp en geld worden toegezegd. Daarmee komt een einde aan een proces van 'procedurele gijzeling'. Dit heeft niet alleen tot

forse financiële schade geleid maar ook tot onnoemelijk veel ergernis, irritatie en emotioneel leed – zowel bij de betrokken professionals als bij de kopers die vreesden hun woning kwijt te zijn. ‘Een zeer vervelende dynamiek’, zo concludeert de ontwikkelaar.

Conclusie

In deze casus waren alle bezwaarmakers vermogend en hoogopgeleid. Daarnaast is er sprake van juridische kennis die als macht en ten faveure van het individuele belang wordt ingezet. Dit varieert van toezeggingen over minder bouwgeluid en extra meetpunten, eisen voor een kleinere bouwplaats, wijzigingen aan het gebouwtwerp vanuit een verschil in mening over mooi/niet mooi en uiteindelijk ook de betaling van veel geld als afkoopsom ten behoeve van een snelle afronding van de voorliggende langdurige procedures. Het gevolg: veel emotionele en financiële schade voor vele kopers, gemeente, ontwikkelaar en aannemer terwijl de bezwaarmaker tijd heeft, langer uitkijkt over een grasveld en geen enkel financieel risico loopt.

Aanbeveling

Als aanbeveling doet de ontwikkelaar onder meer het voorstel om het aantal mogelijke bezwaarmogelijkheden voor individuen (op een vergunning binnen bestemmingsplan) te verminderen. ‘De zaken moeten meer in balans worden gebracht. Het belang van het individu versus het grotere geheel en de consequenties van extreme vertraging voor betrokkenen is zoek. Wij pleiten ervoor één van de drie bezwaar- en beroepsmogelijkheden te schrappen. Daarnaast moet het mogelijk worden om – wanneer een individu tóch doorzet, ondanks dat de bezwaren ongegrond zijn verklaard – de schade (proportioneel) op deze persoon te verhalen.’

BIJLAGE 2

Casus 2: Aangrenzend bedrijf dient zienswijze in en gaat in beroep tegen het bestemmingsplan (en trekt dat ook weer in)

In Nederland hebben we wet- en regelgeving om de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. Ons land is dichtbevolkt en we moeten zorgvuldig met de schaarse ruimte en belanghebbenden omgaan. Maar soms kunnen wetten en bezwaren ook in de weg staan. Individuele belangen gaan dan boven een groter collectief belang, zoals de bouw van betaalbare woningen waar veel behoefte aan bestaat. De NEPROM wil hier de discussie over losmaken en documenteert de schrijvende cases van jarenlange vertraging en de bijbehorende excessen. In casus 2 dient een bedrijf een zienswijze in tegen het voorgenomen bestemmingsplan dat de bouw van een woontoren in haar directe nabijheid mogelijk maakt – ook al lijkt het onwaarschijnlijk dat ze juridisch-planologisch haar gelijk zal halen. Niettemin zijn vertragingen, financiële schade en gedupeerde kopers het gevolg.

Een projectontwikkelaar is op diverse plekken in de gemeente actief en weet hier met succes nieuwe woongebouwen aan de stad toe te voegen. Zo ook in een gebied dat de komende jaren van kleur zal verschieten en van een bedrijfsomgeving meer een woonkarakter zal krijgen. De ontwikkeling van een 70 meter hoge woontoren met 14 loftappartementen zet hiervoor de toon. In 2020 tekende de ontwikkelaar een grondreserveringsovereenkomst met de gemeente voor de dit project, waarvoor zij zelf de gronden had verworven. Het bestemmingsplan werd door de gemeente vlot op- en vastgesteld, waarna een zienswijze tegen het bestemmingsplan werd ingediend en beroep werd aangetekend tegen de vaststelling daarvan. Dit gebeurde door een bedrijf gevestigd op een naastgelegen locatie. 'Wij werden verrast door deze zienswijze en het beroep', zo geeft de desbetreffende directeur van de ontwikkelaar aan. Het bedrijf beriep zich namelijk op de geur- en geluidscontouren die rondom de eigen vestiging waren getrokken. Ontwikkelaar had zich van deze contouren vergewist en daaruit bleek dat ze – met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid – geen hindernis voor de voorgenomen bouw van de woontoren zouden vormen.

Geen overlast

Hoewel de ontwikkelaar formeel geen partij was maar derde-belanghebbende – het bestemmingsplan is een publieke aangelegenheid – ging zij wel in gesprek met het bedrijf. Dit wist te melden dat het bedrijf hoe dan ook last van de woontoren zou gaan krijgen. Ontwikkelaar stelde dat kopers geen overlast zouden ervaren van het bedrijf (zij kiezen tenslotte zelf voor deze locatie waarvan zij weten dat deze een 'ruwe' kwaliteit heeft) en de ontwikkeling conflicteerde niet met de milieunormering. Ook bood de ontwikkelaar nog aan een passage in het koopcontract op te nemen waarin kopers worden gewezen op de bedrijfsdynamiek in de omgeving. Ondertussen was de ontwikkelaar – zoals te doen gebruikelijk – al wel in verkoop gegaan met de woningen en dat leidde al snel tot een behoorlijk aantal verkopen. In eerste instantie kreeg – lopende de beroepsprocedure – een aantal kopers een verlenging van de overeenkomst aangeboden, omdat al snel duidelijk werd dat de kwestie toch langere tijd zou gaan duren werden toen de overeenkomsten niet meer verlengd. De Raad van State moest uitspraak doen in de beroepsprocedure en kwam – tot teleurstelling van de ontwikkelaar – met een tussenuitspraak. Van de 19 punten in de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan werden er 16 direct van tafel geveegd door de Raad van State maar drie daarvan vroegen volgens haar om een nadere uitwerking. Eén punt leidde tot een gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan.

De andere twee punten hadden – zeer in detail – te maken met hoe berekeningen worden gemaakt bij genoemde geur- en geluidscontouren:

1. Nader moest worden onderbouwd dat er geen geuroverlast op de toekomstige locatie zou ontstaan op grotere hoogte. Dit was eerder al onderzocht en hieruit bleek dat werd voldaan aan de daarvoor gestelde waardes. Dit diende echter verder onderbouwd te worden door een aanvullend onderzoek, uitgevoerd door een gespecialiseerd bureau.
2. Verdere uitwerking moest plaatsvinden van de geluidsonderzoeken. De overheidsinstantie die de onderzoeken had uitgevoerd, diende nader te motiveren hoe de toekomstige woningen zouden voldoen aan wet- en regelgeving.

Dat alles was de oorzaak van het feit dat de start van de bouw moest worden uitgesteld. Ontwikkelaar schatte in dat er een lang en moeizaam proces zou gaan volgen en informeerde de kopers met de boodschap dat er geen overeenkomsten meer werden verlengd. Ondertussen liepen de bouwkosten namelijk steeds verder op en stegen ook de verkoopprijzen op de woningmarkt. 'De kopers van het eerste uur kregen in de gaten: wij hebben de woning voor een scherpe prijs ingekocht. Het bericht dat wij niet tot verlenging zouden overgaan, viel bij hen niet goed.' Een groep kopers verenigde zich en benaderde de pers. In een artikel dat verscheen, werd gesuggereerd dat de ontwikkelaar de koopcontracten ontbonden zou hebben om zo aan margeverbetering te doen. Feitelijk ontbond de ontwikkelaar de contracten echter niet: de overeenkomsten komen eenvoudigweg niet tot stand wanneer de opschortende voorwaarden niet tijdig zijn vervuld. De emotie werd op deze manier wel onderdeel van de discussie.

Nieuwe aanbidding

Wat schetste de verbazing dat de procedure op een gegeven moment (najaar 2021) plotseling werd beëindigd. Het bezwaarmakende bedrijf bleek verkocht te zijn aan een Amerikaanse investeerder en het beroep werd – zonder verdere toelichting – ingetrokken. Het gevolg was dat het bestemmingsplan direct onherroepelijk werd. Dat gold ook voor de omgevingsvergunning (ontwikkelaar had deze al eerder aangevraagd en ook daartegen had het bedrijf – op grond van grotendeels dezelfde bezwaren als genoemd in de beroepsprocedure op het bestemmingsplan – bezwaar aangetekend). Het uiteindelijke resultaat voor het proces: een jaar vertraging, met een start bouw niet voor de zomer van 2021 maar pas medio 2022.

Ontwikkelaar ging hierop het gesprek met de kopers van de woningen aan en deed hen de aangepaste aanbidding (die gebaseerd was op het principe dat de datum van het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning gelijk was aan het moment dat de opschortende voorwaarden waren vervuld). In individuele gesprekken kregen de kopers voorgerekend hoeveel de stijging van de bouwkosten voor hun woning bedroeg en wat de woning inmiddels op de markt voor een VON-prijs zou opbrengen. Het tweede bedrag was uiteraard hoger dan de VON-prijs in de aangepaste aanbidding en het verschil kon worden gezien als de korting die de ontwikkelaar wilde verstrekken. Hiermee maakte de ontwikkelaar duidelijk dat deze niet uitsluitend geïnteresseerd was in het optimaliseren van de projectwinst.

Uitval productie

Hoewel een aantal kopers afhaakte, bleven de meesten het project trouw en tekenden zij opnieuw het koopcontract (ook de zes kopers die zich hadden verenigd). De start van de bouw gaat nu in juli 2022 plaatsvinden en er is behoorlijke schade geleden, zo geeft de directeur aan: 'We hebben met prijsverhogingen te maken gekregen en hadden uitval in onze bouwproductie. Dat gold ook voor onze co-makers. Verder hebben de kopers meer betaald dan ze aanvankelijk dachten. En dat alles vanwege een aantal zeer gedetailleerde punten in het beroep tegen het vaststellen van het bestemmingsplan dat uiteindelijk gewoon weer kon worden ingetrokken.' Het enige dat de ontwikkelaar zich aan kan trekken, is dat zij in verkoop ging op het moment dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk was. De directeur hierover: 'Eens, wij maken altijd per project deze inschatting en in dit geval namen wij een aanvaardbaar risico, maar het blijft een risico. Wij hadden de verwachting dat het niet tot een procedure en daarmee tot vertragingen zou leiden.'

BIJLAGE 3

Casus 3: Natuurstichting vecht omgevingsvergunningen aan

In Nederland hebben we wet- en regelgeving om de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. Ons land is dichtbevolkt en we moeten zorgvuldig met de schaarse ruimte en belanghebbenden omgaan. Maar soms kunnen wetten dit doel juist in de weg staan. Individuele belangen gaan dan boven een groter collectief belang, zoals de bouw van woningen waar veel behoefte aan bestaat. De NEPROM wil hier de discussie over losmaken en documenteert de schrijnende cases van jarenlange vertraging en de bijbehorende excessen. In casus 3 maakt een echtpaar al jarenlang bezwaren tegen de voorgenomen bouw van woningen in een gebiedsontwikkeling. Keer op keer wordt hun stichting die opkomt voor de belangen van (beschermde) dieren in het gebied in het ongelijk gesteld. Na tientallen procedures in het kader van de Wet Natuurbescherming vechten ze nu de omgevingsvergunningen aan waardoor mogelijk 162 gezinnen de bouw van hun koopwoning vaarwel kunnen zeggen.

De gebiedsontwikkeling is behoorlijk op stoom. Of de vaart erin blijft, is echter de vraag. Een bezwaarmaker richt sinds kort haar pijlen ook op de omgevingsvergunning voor de bouwprojecten. De bezwaarmakende partij is een stichting die zich sterk maakt voor de belangen van de (beschermde) dieren in het gebied, opgericht door een echtpaar. Deze stichting probeert al vanaf het begin van de gebiedsontwikkeling de planontwikkeling te blokkeren en heeft op circa 50 momenten bezwaar dan wel beroep aangetekend en handhavingsverzoeken ingediend. Tot nu toe is de stichting steeds door het betreffende bevoegd gezag in het ongelijk gesteld. Tot aan de Raad van State zijn alle verleende vergunningen in stand gebleven en alle aangevraagde voorlopige voorzieningen zijn eveneens gesneuveld. Het bezwaar op de omgevingsvergunningen is door het College van B&W eveneens ongegrond verklaard.

Samenwerking gezocht

Inmiddels is de schade die door het handelen van de stichting is berokkend behoorlijk opgelopen. Los van alle negatieve energie die hiermee gepaard gaat, zijn de juridische- en begeleidingskosten voor de ontwikkelende partijen aanzienlijk. 'Bij elkaar opgeteld hadden we daar een aantal woningen voor kunnen bouwen en gratis kunnen weggeven', aldus de projectdirecteur die verantwoordelijk is voor de gebiedsontwikkeling. Het is ook niet zo dat er niet geprobeerd is met de stichting tot een vergelijk te komen. Op twee momenten is de samenwerking gezocht en beide keren stapte het echtpaar achter de rug van de marktpartijen om toch weer naar de rechter. Twee jaar geleden werd een pakket van 40 afspraken overeengekomen (uitgezonderd enkele niet haalbare eisen waarvoor een procesafpraak werd gemaakt). De meeste eisen van de bezwaarmaker konden echter worden ingewilligd en worden momenteel ook gerealiseerd, zoals een 'ringslangparadijs'. De faunastichting beschuldigt de marktpartijen er echter steeds opnieuw van dat de afspraken niet goed worden nagekomen. Regelmatig hebben de provincie Noord-Holland en de rechtbank aan de marktpartijen gevraagd: probeer toch weer met de stichting tot overeenstemming te komen. Een laatste handreiking vanuit de ontwikkelaars betrof het aanbod van een geldelijke bijdrage aan een goed doel om daarmee agrarische gronden te kunnen aankopen en deze om te zetten in nieuwe natuur. Dit aanbod werd echter afgewezen.

Opnieuw bezwaar

Nadat de stichting eerst de pijlen richtte op de mogelijkheden van de Natuurbeschermingswet en vervolgens de Waterwet probeert men het nu via de omgevingsvergunningen die door de gemeente zijn verleend. Deze hebben alleen betrekking op de bouwtechnische aspecten van het betreffende bouwplan (zoals het naleven van het Bouwbesluit) en dus niet op bijvoorbeeld natuurontwikkeling. Het onderliggende bestemmingsplan is namelijk al lang onherroepelijk. Eind 2021 is bezwaar aangetekend waardoor de kopers van in totaal 162 woningen (verdeeld over twee projecten) in het ongewisse verkeren. Start bouw van deze woningen was voorzien voor april en juni 2022 – de grond was opgehoogd en bouwrijp gemaakt. Wanneer eerst beroep wordt aangetekend door de stichting en vervolgens de weg naar de Raad van State moet worden afgelegd, kan de vertraging echter zomaar tot mei 2023 oplopen. Op dat moment zijn de koop/aannemingsovereenkomsten van de kopers verlopen en datzelfde geldt voor de hypotheekoffertes die zij van hun financiers hebben gekregen. Inmiddels is de situatie ook zo in Nederland dat hypotheekleningen alleen nog maar worden verstrekt op het moment dat de omgevingsvergunning onherroepelijk is

verklaard. Ook geven SWK en Woningborg hun garanties niet af voordat dit het geval is.

Tempo omhoog

De ontwikkelaar maakt duidelijk dat het geen optie is om het ontwikkelingsproces in termen van procedures compleet anders in te richten: 'We kunnen niet wachten totdat alle plannen bij de Raad van State zijn geweest. Ons systeem in Nederland is erop ingericht dat we zaken parallel laten lopen, dus bijvoorbeeld in verkoop gaan terwijl de procedure voor de omgevingsvergunning nog loopt. Hier gaat ook een wezenlijk maatschappelijk belang achter schuil: we willen nú woningen kunnen realiseren die voldoen aan de huidige woningbouwweisen voor al die mensen die daar behoefte aan hebben.' Ook de grondexploitatie die onder gebiedsontwikkelingen als deze ligt, is er niet op berekend dat proceduretijden (nog) veel langer worden. Het zou tot maatschappelijk onaanvaardbare hoge grondkosten leiden.

De situatie ziet er op die manier zeer dreigend uit, zo maakt de projectdirecteur duidelijk. 'Mede vanwege de grote vraag naar woningen hebben we de afgelopen tijd het tempo opgeschroefd van 200 naar 400 woningen per jaar. Maar als we alle procedures achter elkaar moeten gaan zetten, komen we niet veel verder dan 40 woningen per jaar. Sterker nog: de kans is groot wanneer de bezwaarmakers maar vol houden we niet één woning in aanbouw nemen.' Ook het afgeven van één alomvattende omgevingsvergunning voor de resterende 1.500 woningen is geen optie: 'Dan moeten alle bouwplannen allemaal in één keer uitgedetailleerd zijn om ze te kunnen indienen. Het inspelen op veranderende consumentenwensen en marktomstandigheden is dan niet meer mogelijk. Ook dit is dus geen begaanbare weg.'

Niet verantwoord

De onrust bij de 162 kopers liep ernstig op. Tussen april en augustus 2022 liepen hun koop/aannemingsovereenkomsten af. Ook de hypotheekoffertes hebben een eindigheid en een inmiddels oplopende hypotheekrente maakt mensen onzeker. De partijen willen zeker overwegen de overeenkomsten te verlengen als er zicht is op de realisatie. Aangegeven wordt door de ontwikkelaar: 'Als het helemaal tot aan de Raad van State gaat, zullen wij de overeenkomsten mogelijk niet verlengen. Dat is niet verantwoord.'

De bezwaren tegen de omgevingsvergunning zijn door de bezwaarcommissie ongegrond verklaard en de besluiten zijn in stand gebleven. De stichting heeft hierop beroep aangetekend waardoor het verder vertragen van de start van de bouw de kopers veel leed en schade opleverde, evenals de ontwikkelaars en alle partners in de bouwketen.' In een tijd waarin BZK-minister De Jonge aandringt op 'bouwen, bouwen en bouwen' is het opmerkelijk dat één partij op deze manier een gebiedsontwikkeling compleet op slot kan zetten. Daarnaast is het vreemd dat er ondanks een onherroepelijk bestemmingsplan keer op keer bezwaar gemaakt kan worden tegen de omgevingsvergunningen die integraal passen binnen datzelfde bestemmingsplan. En dat in het woningmarktgebied waar de vraag naar woningen enorm is. De ontwikkelaars hebben er uiteindelijk voor gekozen juridische (civiel rechtelijke) stappen te ondernemen en hebben tegelijkertijd potentiële geïnteresseerden in de woningbouwplannen geïnformeerd over de mogelijke vertraging die kan optreden door het optreden van de bezwaarmakers. Initiatiefnemer: 'We willen uiteraard niet dat dit zweem over het imago van het project komt te liggen en we willen mensen goed informeren.'

Update

Over deze casus is bij de Rechtbank Noord-Holland geprocedeerd in kort geding. Door de voorzieningenrechter is besloten dat de Stichting de lopende beroepsprocedure in diende te trekken. Dat is ook gebeurd. Wel is er door hen appél ingesteld. Dat loopt nog. Ondertussen zijn partijen met elkaar in gesprek over een passende oplossing in deze kwestie.

BIJLAGE 4

Casus 4: Bezwaarmaker vecht Omgevingsvergunning aan om gemeente dwars te zitten

In Nederland hebben we wet- en regelgeving om de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. Nut en noodzaak daarvan worden niet betwist. Ons land is dichtbevolkt en we moeten zorgvuldig met de schaarse ruimte en belanghebbenden omgaan. Maar soms kunnen wetten en bezwaren ook in de weg staan. Individuele belangen gaan dan boven een groter collectief belang, zoals de bouw van betaalbare woningen waar veel behoefte aan bestaat. De NEPROM wil hier de discussie over losmaken en documenteert de schrijnende cases van jarenlange vertraging en de bijbehorende excessen. In casus 4 probeert een bezwaarmaker – die al jaren overhoopligt met de gemeente – via de bezwaarprocedures zijn gelijk c.q. gram te halen.

In het centrum van een aantrekkelijke gemeente op een karakteristieke watergebonden locatie is een plan ontwikkeld voor 12 herenhuizen en 7 appartementen. De woningen zijn gesitueerd op een commerciële plint. Het is een van de deelgebieden van een grotere gebiedsontwikkeling waarvan het eerste deelplan reeds is gerealiseerd. Het ontwikkelingsrecht voor deze opgave is verkregen in 2016 toen een gemeentelijke ontwikkelingscompetitie werd gewonnen. De grond is in handen van de gemeente en gaat te zijner tijd over naar de marktpartij en uiteindelijk de kopers van de woningen. De levering vindt plaats bij een onherroepelijke omgevingsvergunning en voldoende verkoop van de woningen.

Het is (relatief) niet een heel groot project maar heeft wel alle dimensies die met het vak van gebiedsontwikkeling zijn verbonden. En dat geldt dus ook voor de vertraging die inmiddels bij dit project is ontstaan. De oorspronkelijke planning (opgesteld medio 2020) voorzag in een start van de verkoop in november 2020, die vergezeld ging van de aanvraag van de omgevingsvergunning. Na het onherroepelijk verklaren hiervan zou in mei 2021 de gunning kunnen plaatsvinden met een start bouw in november 2021 en een oplevering in februari 2023.

Strijdigheden

Het liep echter anders. De start verkoop verliep nog uitstekend; de woningen en de commerciële plint zijn inmiddels allemaal verkocht. Ook de omgevingsvergunning is aangevraagd bij de gemeente. Het terrein is bouwrijp gemaakt en ligt klaar om bebouwd te worden. Maar toen meldde zich één bezwaarmaker, op 18 mei 2021. Deze kreeg de tijd om het bezwaar inhoudelijk aan te vullen en maakte daar ook gebruik van. De bezwaarmaker poneerde dat meerdere strijdigheden van het plan met het (al eerder verleende) bestemmingsplan niet waren meegenomen. Zo zou het bouwplan in strijd zijn met onder meer de Omgevingsverordening en de Woonvisie. Ook zou geen rekening zijn gehouden met de ruimte die de bezwaarmaker nodig heeft om naast de locatie parkeerplaatsen te realiseren voor zijn eigen plan (hij ontwikkelt daar een jachthaven). Op 19 oktober 2021 deed de bezwaarschriftencommissie van de gemeente uitspraak en verklaarde de bezwaren ongegrond, met uitzondering van het punt over de parkeerplaatsen. Dit punt is inmiddels aangepast en er worden straks voldoende plaatsen voor alle benodigde functies gerealiseerd. De bezwaarmaker nam hier echter geen genoegen mee en ging in beroep. De inhoud daarvan is op dit moment (begin maart 2022, red.) nog niet bekend – het materiaal ligt nog bij de rechtbank. Onduidelijk is vooralsnog wat de inhoud van het beroep behelst. De datum van de uitspraak is nog niet bekend en ook kan nog niet voorspeld worden of de bezwaarmaker uiteindelijk ook nog naar de Raad van State zal stappen.

Nieuwe eisen

De belangen die met dit plan zijn gediend, zijn duidelijk. 20 kopers wachten inmiddels in spanning of zij de woning definitief zullen verkrijgen en dat geldt ook voor de afnemers/gebruikers van de commerciële ruimtes. Vanuit de omgeving wordt er eveneens op aangedrongen dat de bouw van start gaat en het lege bouwterrein wordt gevuld – de aanblik daarvan is momenteel niet heel verheffend. De vraag naar woningen is groot en dit bouwplan speelt daarop in. In termen van tijd, energie en kosten ontstaat het beeld dat alle betrokkenen schade ondervinden van de vertraging. Zo moeten de kopers inmiddels rekening houden met oplopende hypotheekrentes en worden er mogelijk nieuwe financiële eisen aan kopers gesteld die in 2021 als zelfstandige werkten (en in dat jaar met omzetverlies te kampen hebben gehad). Zij moeten de omzetcijfers over drie opeenvolgende jaren laten zien bij de bank; krijgen zij straks dan wel een nieuwe hypotheekaanbieding?

Iedereen verkeert momenteel in de wachtstand en dat geldt ook voor de partijen die straks de realisatie van het plan

voor hun rekening gaan nemen. Op zijn vroegst kan de bouw nu eind 2022 van start gaan en anders wordt het mogelijk 2023. De totale extra kosten worden ingeschat op circa 600.000 euro (juridische kosten, planontwikkeling). Ondertussen lopen ook de bouwkosten verder op.

Jarenlange conflicten

Er zijn meerdere gesprekken met de bezwaarmaker gevoerd maar deze geeft aan dat de ontwikkelaar niets kan doen om zijn bezwaren weg te nemen. Zijn probleem heeft hij met de gemeente; deze zou in zijn ogen de afspraken niet nakomen. Inmiddels ligt er een dossier van 20 jaar aan conflicten met de gemeente. Saillant feit is dat de persoon in kwestie zelf ook ontwikkelaar is en in dezelfde gemeente een plan voorbereidt waar zich ook weer bezwaarmakers hebben gemeld. Een complex lokaal probleem derhalve. Een manier om alsnog meer snelheid in de procedure te krijgen, kan zijn om de capaciteit bij de rechtbanken te vergroten. Ontwikkende partijen moeten soms lang wachten alvorens er uitspraken plaatsvinden en de bijbehorende documenten worden vrijgegeven.

NEPROM