

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Uitsluitend verzonden via mail

Datum: 1 september 2022

Ref: 20220901/JF/NZ/sab

Betreft: Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures

Geachte heer De Jonge,

Het grote tekort aan woningen is inmiddels een van de belangrijkste en meest besproken onderwerpen in onze samenleving geworden. De druk op de woningmarkt is enorm, in alle regio's van ons land is het uitermate lastig geworden een betaalbare woning te bemachtigen. Voor starters op de woningmarkt levert dat grote problemen op maar ook doorstromers zoals gezinnen en senioren hebben hiermee te maken. Het vergroten en versnellen van de productie aan nieuwbouwwoningen gaat deze situatie niet in één keer verhelpen maar kan hier zeker wel een belangrijke bijdrage aan leveren. Vanuit de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) is onze inzet er dan ook op gericht om eventuele onnodige blokkades voor de ontwikkeling van nieuwe woningbouwprojecten zoveel mogelijk weg te nemen. Waar we kunnen denken we hierover mee en dragen we concrete suggesties voor verbeteringen aan. En uiteraard nodigen we alle betrokkenen – waaronder het Rijk – uit hierover verder met ons van gedachten te wisselen.

In dit kader bieden we u – en uw collega de minister voor rechtsbescherming de heer Weerwind – hierbij ons rapport 'Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures' aan. Het rapport bevat een aantal concrete voorstellen voor de aanpassing van wet- en regelgeving rondom de ontwikkeling en bouw van nieuwe woningen. Doel van onze voorstellen is het bevorderen van de woningproductie. We richten ons met name op het beperken van de tijd tussen het moment dat het bevoegd gezag een relevant besluit heeft genomen of vergunning heeft verleend en het moment dat daadwerkelijk met de bouw begonnen kan worden. Dat betekent dat de benodigde planfiguren en vergunningen sneller onherroepelijk moeten worden verklaard. Zo wordt sneller en meer zekerheid verkregen; voor kopers, omwonenden en initiatiefnemers. Daarmee krijgt de woningproductie een belangrijke impuls.

We doen deze voorstellen op basis van gesprekken die wij de afgelopen tijd hebben gevoerd met onze leden en met verschillende juristen die deskundig zijn op dit terrein. Enkele recente gevallen – waarin bezwaar- en beroepsprocedures onnodig langdurige vertraging hebben veroorzaakt – hebben we als schrijvende voorbeelden aan het bijgaande rapport toegevoegd.

Nota bene: het is zeker niet de bedoeling om hier een treurige klaagzang aan te heffen. Maar we kunnen er niet omheen dat in de huidige ontwikkel- en bouwpraktijk woningbouwplannen soms jarenlang onnodig vertraging oplopen, met alle nadelige gevolgen voor de woningproductie van dien. En met heel vervelende consequenties voor woningzoekenden die heel lang op een woning moeten wachten en deze soms zelfs kwijtraken.

Dit heeft met name te maken met de uitgebreide mogelijkheden die de wetgeving in ons land biedt voor het maximaal benutten van de bezwaar- en beroepsprocedures. De cijfers stemmen ons bepaald niet gerust. Zo is het aantal rechtszaken bij de Raad van State over ruimtelijke ordening in 2021 met 25 procent gestegen en een verdere toename wordt verwacht. Het staat individuen en organisaties op dit moment vrij om meerdere keren een rechtsmiddel in te stellen tegen hetzelfde (woningbouw)project. Het gevolg is dat het daardoor vaak meerdere jaren extra duurt voordat daadwerkelijk met de bouw van woningen begonnen kan worden. Het wrange daarbij is dat in veruit de meeste gevallen al deze procedures niet of slechts zeer beperkt tot aanpassingen van het plan leiden. Wat de NEPROM betreft is aanpassing van de wettelijke procedures daarom zeer gewenst.

In essentie gaat het om de balans tussen het individuele en het collectieve belang: deze balans moet naar ons idee hersteld worden. We sluiten ons hierbij aan op uw uitspraken tijdens de Dag van de Projectontwikkeling op 19 mei jl. in Den Haag, waarin u onder andere het volgende zei:

‘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.’

U riep toen de NEPROM op om samen met u op te trekken om daar verbetering in aan te brengen. Daarin voorziet het voorliggend rapport met daarin onze adviezen.

Wij begrijpen dat de huidige bezwaar- en beroepsprocedures bedoeld zijn als bescherming van de individuele belangen van de burger. Daar is op zich niets mis mee en de NEPROM pleit dan ook zeker niet voor het afschaffen hiervan. De mogelijkheid moet blijven bestaan voor de individuele burger (al dan niet optredend in groepsbelang) om de stem te laten horen. De vraag is echter wel: in welke mate moet dit mogelijk worden gemaakt? Het herhaaldelijk bezwaar maken tegen projecten zorgt er nu namelijk voor dat het collectieve belang – *in casu* de woningbehoefte van grote groepen woningzoekenden – onnodig wordt geschaad. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Wij denken dat het gerechtvaardigd is de procedures aan te passen, gezien het feit dat de procedures in de praktijk niet of nauwelijks leiden tot aanpassen van het plan in het voordeel van de individuele burger. Daarentegen leiden ze juist wel tot grote vertragingen ten nadele van het algemeen belang c.q. de belangen van de vele woningzoekenden. We doen daartoe een aantal concrete voorstellen die tot aanzienlijke versnelling kunnen leiden, zonder dat de rechtsbescherming van de individuele burger beperkt wordt.

Kort gezegd komen onze voorstellen op het volgende neer:

- 1) pas in lijn met art. 8:69a Awb de Algemene wet bestuursrecht aan, zodanig dat zowel bij bezwaar als (hoger) beroep de burger geen beroep kan doen op een (geschonden) rechtsregel als die niet strekt tot bescherming van het belang van die burger;
- 2) heroverweeg in brede zin in het verlengde daarvan ook de functie van de bezwaarfase. Die zou bijvoorbeeld vervangen kunnen worden door een reparatiemogelijkheid voor het bestuursorgaan (achteraf in de beroepsfase);
- 3) maak beroep in één instantie uitgangspunt bij een reguliere procedure als die voorafgegaan is door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en in dit geval een bezwaarfase;
- 4) voeg aan titel 8.3. van de Algemene wet bestuursrecht expliciet de mogelijkheid toe om voortzetting van de bouwactiviteiten te verzoeken bij wijze van voorlopig voorziening;
- 5) voer in de Veegwet (Omgevingswet) een aantal aanpassingen door. Geef bijvoorbeeld een duidelijke definitie van het begrip participatie zodat verkeerde verwachtingen bij burgers voorkomen worden en voorkom dat participatie en rechtsbescherming een herhaling van zetten vormen – door een filterende werking van het participatietraject uit te laten gaan;
- 6) optimaliseer de coördinatieregeling;
- 7) heroverweeg de wijze waarop de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zaken feitelijk beoordeelt.

In ons rapport lichten we onze voorstellen uitgebreid toe. Wij verzoeken u onze voorstellen in overweging te willen nemen, op haalbaarheid te toetsen en vervolgens door te voeren. We zijn graag bereid een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Desirée Uitzetter
voorzitter NEPROM

cc. De leden van de Tweede Kamer

Reactie op de brief NEPROM: Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar-en beroepsprocedures

Inleiding

Op 1 september 2022 zond mevrouw Desiree Uitzetter als voorzitter van de NEPROM een brief aan minister De Jonge met als bijlage het rapport “Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar -en beroepsprocedures”. Daarin deed zij een negental concrete voorstellen voor de aanpassing van wet- en regelgeving.

Ik deel de zorg van de NEPROM die kennelijk ook bij de minister leeft, zoals blijkt zijn uitspraken over de stroperigheid van procedures. Met deze stroperigheid word ik in de praktijk ook geconfronteerd.

De brief en het rapport bevatten mijns inziens goede adviezen tot verbetering van de snelheid van bezwaar- en beroepsprocedures. Hier en daar valt nog wel daarbij een kanttekening te plaatsen, maar in grote lijnen sta ik achter de inhoud van het rapport en het lijkt mij prima als deze adviezen snel worden gevolgd en geïmplementeerd.

Echter vrees ik met grote vrees dat het nog lang zal gaan duren voordat deze adviezen daadwerkelijk tot aangepaste wet- en regelgeving leiden en dat we daar dus nog lang op moeten wachten. Als ik daarin ongelijk krijg is dat uiteraard alleen maar goed en het moge duidelijk zijn dat geenreden is om de adviezen daarom niet op te volgen.

Andere opties

Het lezen van het rapport inspireerde mij om over aanvullende mogelijkheden na te denken die vertraging in het proces kunnen voorkomen, zonder dat de wet daarvoor hoeft te worden aangepast en die nu al door marktpartijen en de overheid kunnen worden uitgevoerd. Ik heb daarvoor in grote lijnen twee suggesties.

Financiering zonder onherroepelijk vergunning

In het rapport wordt opgemerkt dat start bouw pas mogelijk is na het verkrijgen van een onherroepelijke vergunning. Volgens het rapport is dat het geval omdat financiële instellingen als voorwaarde voor financiering de eis stellen dat er een onherroepelijke vergunning moet zijn. Dat is echter geen juridische maar een financiële belemmering. Juridisch mag met de bouw namelijk “gewoon” worden gestart als er een vergunning is verleend, ook al is deze niet onherroepelijk.

Zeker in gevallen waarin het op voorhand duidelijk is dat een bezwaar of beroep weinig kansrijk is, is het wellicht de moeite waard te onderzoeken onder welke voorwaarden er toch financiering kan worden verkregen en financiers bereid zijn aan het verlenen van een financiering minder rigide de voorwaarde te verbinden dat de vergunning onherroepelijk moet zijn.

Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een waarborgfonds of verzekering. Wellicht zijn de premies te financieren door de bedragen die anders worden gebruikt voor het betalen van “grote afkoopsommen” aan bezwaarmakers of appellanten? Mogelijk zijn er nog andere opties denkbaar om financiers over de drempel te helpen?

Door onmiddellijk na verlening van de vergunning te starten met de bouw zal er in vele gevallen een voorlopige voorziening worden gevraagd waardoor de restrisico's nog duidelijker worden. Als er geen voorlopige voorziening wordt gevraagd, zal een rechter in een bodemprocedure dat bij een evenredigheidstoets kunnen meewegen en in het slechtste geval zal een beroep op de verzekering/het fonds of andere borg moeten worden gedaan.

Het is evident dat door het starten met de bouw na het verkrijgen van een vergunning een grote tijdswinst kan worden behaald.

Geen externe hoorcommissie bij bezwaar

Hoewel overheden mijns inziens ondanks capaciteitsproblemen binnen de bestaande regelgeving ook kunnen zorgen voor een aanzienlijke versnelling bij het verlenen van vergunningen, ga ik daar hier nu niet nader op in.

Wel wijs ik nog op een mogelijke versnellingsoptie in geval er bezwaar wordt aangetekend. Die kost mijns inziens geen extra capaciteit, maar mogelijk wel een beperkte aanpassing van interne procedures. Een bestuursorgaan kan er namelijk voor kiezen geen externe adviescommissie te schakelen in gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat een bezwaar weinig kansrijk is en naar verwachting niet tot nieuwe inzichten leidt

De bezwaarde wordt dan door of namens het bestuursorgaan zelf gehoord. Dat kan snel gebeuren door één ambtenaar, eventueel met een secretaris, zonder belemmeringen van het afstemmen op een agenda van een commissie.

De bezwaarde kan dan in een wat informelere setting een toelichting van het bestuursorgaan zelf krijgen en er kan dan daarna snel een beslissing op bezwaar worden genomen. Hoewel een bezwaarmaker het bezwaar altijd kan doorzetten, kan een goede toelichting of een praktische handreiking van een ontwikkelaar, er in bepaalde gevallen bijvoorbeeld toe leiden dat een bezwaar wordt ingetrokken.

Afsluiting

Velen delen het standpunt van de NEPROM dat het na het starten van een initiatief het vanwege bezwaar en beroepsprocedures te lang duurt voordat met de bouw van woningen kan worden begonnen. Of die adviezen snel kunnen worden opgevolgd vraag ik me echter af. In deze reactie heb ik daarom twee nader uit te werken suggesties gedaan om zonder aanpassing van wet- en regelgeving op korte termijn een versnelling in dat proces te bereiken.

Wilbert Kroon

KroondeKeijzer Advocatuur

Breda