

Snel, sneller, toch niet zo snel?

Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

Boeve, M.N.; de Jong, Klaske

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Bouwrecht

Citation (APA)

Boeve, M. N., & de Jong, K. (2023). Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2023(4), 304-316. <https://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.



Dit document is afgedrukt via IBRTracker op 2-5-2023 en uitsluitend bedoeld voor licentiehouder .

nr. 4 - april 2023 (/docs/articles/2023/april[1])

Deel dit artikel  ([https://twitter.com/intent/tweet?text=nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41](https://twitter.com/intent/tweet?text=nr.4-april-2023-TBR-2023-41-Snel,sneller,toch-niet-zo-snel?&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41))  ([https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&title=nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?&source=IBR Tracker](https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&title=nr.4-april-2023-TBR-2023-41-Snel,sneller,toch-niet-zo-snel?&source=IBRTracker))  ([https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&t=IBR Tracker%20nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?](https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&t=IBRTracker%20nr.4-april-2023-TBR-2023-41-Snel,sneller,toch-niet-zo-snel?))  ([mailto:?subject=IBR Tracker Artikel delen&body=Ik vond dit artikel in IBR Tracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41](mailto:?subject=IBRTracker%20Artikel%20delen&body=Ik%20vond%20dit%20artikel%20in%20IBR%20Tracker:%200D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41))

TBR 2023/41

Snel, sneller, toch niet zo snel?

Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

prof. mr. dr. M.N. Boeve, mr. dr. K.A.W.M. de Jong ¹

1. Inleiding

Het thema ‘versnelling van procedures voor ruimtelijke projecten’ kan zich laven aan een voortdurende aandacht in de praktijk, wetgeving en literatuur. De voorstellen tot versnelling volgen elkaar al sinds jaren snel op, waarbij het zowel gaat om ‘juridische’ initiatieven als om voorstellen tot verandering van de (bestuurlijke) praktijk. ² De versnellingsdiscussie heeft recent een nieuwe impuls gekregen in verband met de grote woningbouwopgave, waarbij de ambitie is om tot en met 2030 900.000 woningen te realiseren. ³ De publicatie van de consultatieversie van het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting (hierna: het Wetsvoorstel) op 16 februari 2023 heeft een nieuw hoofdstuk(je) toegevoegd aan de inspanningen van de wetgever om een versnelling van de procedures in het omgevingsrecht te bewerkstelligen. ⁴ Belangrijk onderdeel van het Wetsvoorstel is de keuze voor beroep in één instantie en een uitspraaktermijn van maximaal 6 maanden voor woningbouwprojecten vanaf een bepaalde grootte. Ter voorbereiding van het Wetsvoorstel is onder andere aan de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden tot versnelling van de rechtsbeschermingsfase bij de totstandkoming van ruimtelijke projecten. Dit heeft geresulteerd in twee rapporten, één over de versnelling in beroep (hierna: rapport Versnelling in beroep) en één met een beoordeling van versnellingsinstrumenten in bezwaar (hierna: rapport Versnelling in bezwaar). ⁵ In deze bijdrage bespreken we het Wetsvoorstel in combinatie met de verschenen rapporten. Zullen de voorstellen uit het Wetsvoorstel een daadwerkelijke versnelling bewerkstelligen, of zal er slechts sprake zijn van een beperkt effect? Ook zal worden ingegaan op de mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit en versnelling in de bestuurlijke voorprocedure. Met de keuze voor beroep in één feitelijke instantie komt immers meer nadruk te liggen op een geschikte en kwalitatief hoge voorprocedure. Het Wetsvoorstel bevat echter geen voorstellen ten aanzien van de voorprocedure, maar wel worden in het Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw (hierna: Plan van aanpak) andere wijzigingen van de Omgevingswet aangekondigd, waaronder het samenvoegen van de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. ⁶ Naast een beschouwing van literatuur, wetgeving en jurisprudentie bood het verschijnen van het Wetsvoorstel ons een uitgelezen kans om een aantal juristen uit de praktijk naar hun mening daarover te vragen. Wij hebben interviews met behulp van

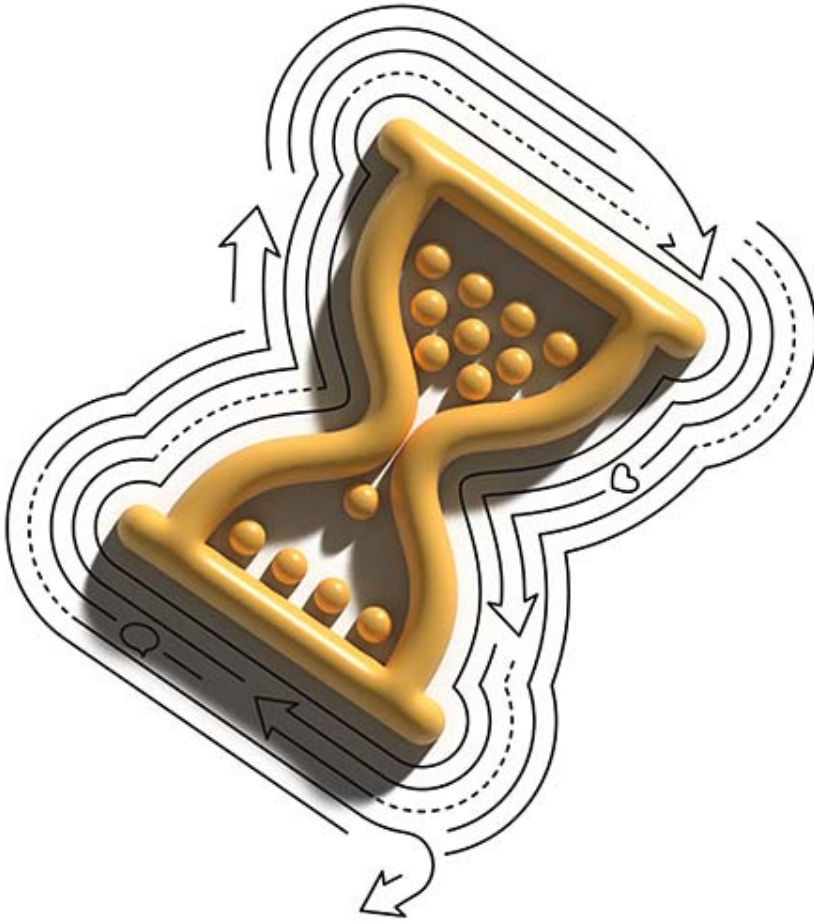
een korte vragenlijst gehouden met vijf advocaten, een jurist werkzaam bij een rechtsbijstandsverzekeraar en een senior-adviseur grondbeleid en gebiedsontwikkeling.⁷ De advocaten hebben allen ruime ervaring met het voeren van omgevingsrechtelijke procedures en treden op voor zowel overheden, initiatiefnemers als derde-belanghebbenden.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op de plannen ten aanzien van de versnelling van de woningbouw in algemene zin en de consultatieversie van het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting in het bijzonder (onder 2). Vervolgens gaan wij nader in op de gemaakte keuzes ten aanzien van de versnelling in de beroepsprocedure (onder 3). Onder (4) gaan wij in op het belang van de voorprocedure in het licht van de versnellingsvoorstellen en onder (5) bespreken wij een aantal alternatieve versnellingsuggesties, aangedragen door de geïnterviewde personen en genoemd in het rapport Versnelling in beroep. We sluiten af met een korte conclusie (onder 6). De keuze voor het centraal stellen van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting in deze bijdrage betekent overigens dat we niet ingaan op alle mogelijke versnellingsmogelijkheden in de rechtsbescherming bij omgevingsrechtelijke projecten (zo dat al mogelijk zou zijn in één bijdrage).⁸ Ook moet worden benadrukt dat versnelling in de rechtsbeschermingsfase slechts één van de versnellingsmogelijkheden voor de woningbouw is. Zo blijkt veel winst te behalen in de (niet juridische) fase voorafgaand aan de feitelijke ruimtelijke procedure.⁹

2. Versnelling van de woningbouw en het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting

In het op 11 maart 2022 uitgebrachte Programma woningbouw wordt aangegeven dat volgens prognose in 2024 het woningtekort zal zijn opgelopen naar zo'n 317.000 woningen.¹⁰ De komende jaren zullen er dan ook vele woningen bij moeten worden gebouwd om aan de woningbehoefte te voldoen. Eén van de vier actielijnen die in het programma wordt beschreven betreft 'het sneller van initiatief naar realisatie van een woning' te komen. Daarbij wordt onder meer onderzoek aangekondigd naar oplossingsrichtingen door aanpassing van regelgeving. Het onderzoek zal worden gedaan voor alle fases van de planvorming.¹¹ Een deel van het uitgevoerde onderzoek heeft, zoals in de inleiding aangegeven, een weg gevonden naar het Wetsvoorstel.

Op 16 februari 2023 is de consultatieversie van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting gepubliceerd. Naast meer regie op de aantallen woningen en locaties en op het realiseren van betaalbare woningen, is een belangrijk doel van het wetsvoorstel de versnelling van het woningbouwproces. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) zit er tussen initiatief en realisatie gemiddeld tien jaar.¹² De vertraging die ontstaat door het voeren van bestuursrechtelijke procedures wordt geschat op twee tot drie jaar.¹³ In het wetsvoorstel worden voorstellen gedaan om de procedure van beroep bij de rechter te versnellen.¹⁴ De voorstellen zullen 'landen' in de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking zal treden. Aan de Omgevingswet (Ow) zal een grondslag worden toegevoegd om bij amvb voor een daarbij aangegeven termijn besluiten aan te kunnen wijzen voor 'categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering is gewenst vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen'.¹⁵ Voor besluiten voor deze categorieën projecten zal gelden dat beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) open staat door toevoeging van de aangewezen besluiten in art. 2 van Bijlage 2 van de Awb.¹⁶ Daarnaast wordt in de Ow een aantal wijzigingen aangebracht waardoor op de aangewezen categorieën projecten nog andere versnellingen van toepassing zijn. Zo kan geen pro-forma beroep worden ingesteld en kunnen geen gronden worden aangevoerd na afloop van de termijn voor het instellen van beroep¹⁷, is de versnelde procedure van afd. 8.2.3 Awb van toepassing¹⁸ en dient de rechter binnen zes maanden na indiening van het verweerschrift op het beroep te beslissen.¹⁹ Volgens de MvT bij het Wetsvoorstel zijn de maatregelen onder meer nodig omdat het met de huidige doorlooptijden ontbreekt aan evenwicht tussen de belangen van de huidige bewoners die nieuwbouwprojecten aanvechten en onbekende toekomstige bewoners (de woningzoekenden) die nog geen partij kunnen zijn in de procedures.²⁰ Het moet gaan om projecten waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn die de aanwijzing rechtvaardigen. Als voorbeeld wordt genoemd, met verwijzing naar de Crisis- en herstelwet (Chw), een woningproject van een bepaalde omvang, 'bijvoorbeeld de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied'.²¹ Ter rechtvaardiging van de keuze voor deze specifieke versnellingsinstrumenten wordt verwezen naar analoge bepalingen in de Chw, Tracéwet en de Ow. De keuze voor deze instrumenten uit de Chw is enerzijds voorstelbaar omdat hierover de nodige afwegingen zijn gemaakt en ervaring mee is opgedaan, maar anderzijds is de vraag of ze in de praktijk worden toegepast en effect zullen sorteren. Hierop zullen wij nu nader ingaan.



3. Nadere beschouwing gemaakte keuzes versnelling beroepsprocedure

3.1 Introductie

In het Programma woningbouw werd een aantal onderzoeken aangekondigd, onder andere naar de versnelling van de rechtsbeschermingsprocedure. Door de Rijksuniversiteit Groningen zijn hierop twee rapporten gemaakt, over de versnelling in bezwaar en in beroep. Beide mooie en uitgebreide rapporten bespreken een scala aan mogelijkheden. Het is dan ook goed te bezien hoe in het rapport over Versnelling in beroep de instrumenten die uiteindelijk in het wetsvoorstel zijn terecht gekomen worden beoordeeld (par. 3.2).²² Vervolgens gaan wij in op de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van bestaande mogelijkheden voor beroep in één instantie en een uitspraaktermijn van zes maanden (par. 3.3) en de mening van respondenten over de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel ten aanzien van de versnelling in beroep (par. 3.4).

3.2 Keuzes wetsvoorstel in het licht van het rapport Versnelling in beroep

In het rapport Versnelling in beroep wordt een groot aantal versnellingsmogelijkheden geëvalueerd.²³ Het beperken van het beroep tot één instantie wordt aangemerkt als één van de vier opties met een substantieel versnellingseffect, die bovendien redelijk snel is te realiseren door opname in art. 2 van Bijlage 2 van de Awb. Bij veel besluiten die relevant zijn voor versnelling van woning-, energietransitie- en infrastructurele projecten is beroep bij de Afdeling in eerste en enige aanleg al een feit.²⁴ Ook is beroep in één feitelijke instantie toegestaan volgens de eisen van het internationale recht²⁵ en zal ook onder de Ow in een aantal gevallen sprake zijn van beroep in één instantie.

De overzichtstabel aan het einde van het rapport lijkt te suggereren dat het overslaan van beroep in eerste aanleg als versnellingsinstrument wordt afgeraden, omdat het effect van deze maatregel op de toegang tot het recht substantieel is. Maar in de paragraaf waarin deze optie uitgebreider wordt besproken klinkt een genuanceerder oordeel en wordt gewezen op het 'lonkend perspectief van het versneld in handen hebben van onherroepelijke besluiten' en dat het toepassingsbereik van dit versnellingsinstrument groot kan zijn.²⁶ Daarbij blijven volgens onderzoekers, afgezien van de toename van de werklust voor de Afdeling, twee bezwaren tegen beroep in één instantie staan. Het eerste is dat hiermee het aantal uitzonderingen op de hoofdregel in de Awb, beroep in twee instanties, toeneemt.²⁷ Het tweede, meer fundamentele bezwaar

tegen beroep in één instantie is dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de (extra) waarborgen die rechtsbescherming in twee instanties biedt.²⁸ Wat we missen in het rapport is een nader oordeel over deze constatering. Daarom staan we kort stil bij de argumenten die bij de totstandkoming van de Awb ten grondslag lagen aan de invoering van beroep in twee instanties.²⁹ Ten eerste ging het om de bevordering van de kwaliteit van de rechtspraak door de mogelijkheid van herstel van fouten in hoger beroep, het versterken van het vertrouwen van de burger in de rechtspraak en het tot stand brengen van een geografische spreiding van de rechtspraak in eerste aanleg. De tweede reden was het verminderen van de werkdruk bij de Raad van State door de zeefwerking van het beroep in eerste aanleg.³⁰ Daarnaast waren er bij bepaalde zaken praktische redenen om af te zien van rechtspraak in twee instanties. Het ging om zaken waarbij met grote waarschijnlijkheid zou worden geprocedeerd in twee instanties en de totale procedure met de invoering van rechtspraak in twee instanties dus langer zou duren. Concreet ging het om 'geschillen op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu en daarmee verwante beleidsterreinen zoals landinrichting, ontgrondingen en natuurbescherming. Kenmerk van deze geschillen is onder meer dat doorgaans vele belanghebbenden met tegengestelde belangen daarbij betrokken zijn. Voor de bescherming van deze onderscheiden belangen wordt vaak met grote inzet en volharding gestreden'.³¹ Bij dit soort zaken woog het belang van de beperking van de totale duur van de procedure dus zwaarder dan de waarborgen die beroep in twee instanties kon bieden. In het rapport Versnelling in beroep wordt deze afweging niet expliciet benoemd, maar ook de daar gebruikte argumenten maken duidelijk dat verschillende belangen en praktische argumenten een rol spelen bij de vraag of rechtsbescherming in meer dan één instantie nodig is.

Twee andere versnellingsinstrumenten uit het wetsvoorstel, het vervallen van de mogelijkheid om pro-forma beroep in te stellen en het voorschrijven van de versnelde procedure (afd. 8.2.3 Awb), worden ook geëvalueerd in het rapport.³² Beide instrumenten komen in het rapport niet als 'winnaars' onder de versnellingsinstrumenten uit de bus. Dit heeft vooral te maken met de beperkte tijdswinst die beide instrumenten opleveren.³³ De termijn die normaliter wordt gegeven voor het aanvoeren van de gronden na het indienen van een pro forma-beroepschrift is meestal vier weken, en daarin zit dan de tijdswinst. Tegenstanders van het afschaffen van het pro-forma-beroep wijzen erop dat in het omgevingsrecht zaken vaak complex zijn en de termijnen kort, mede omdat gemachtigden pas in een later stadium worden ingeschakeld. Dit zorgt volgens hen voor disbalans tussen bestuursorgaan en burger, aangezien die laatste geen verdere gelegenheid krijgen tot aanvulling.³⁴ Voorstanders wijzen er onder andere op dat de maatregel niet in strijd is met enige regel van internationaal recht. Ook kunnen nadere argumenten, ter onderbouwing van de gronden, nog in een later stadium van de procedure worden aangevoerd.³⁵ In de MvT bij het wetsvoorstel worden geen woorden gewijd aan de verschillende opvattingen over de afschaffing van pro-forma beroep (incl. mogelijke nadelen) en wordt vooral gewezen op wetgeving waarin deze beperking reeds is opgenomen (o.a. de Crisis- en herstelwet), zonder veel verdere onderbouwing.³⁶ Eén van onze respondenten wees erop dat in zijn ervaring de tijd gelegen tussen het indienen van de gronden en het op zitting komen van de zaak vaak 4-6 keer zo lang is als de tijd voor het indienen van een volledig beroepschrift. Zo lang dat het geval is, lijkt ons dit versnellingsinstrument niet erg zinvol.

Toepassing van afdeling 8.2.3 Awb heeft tot gevolg dat diverse termijnen door de rechter kunnen worden verkort. Het gaat dan onder andere om de termijn waarbinnen een bestuursorgaan een verweerschrift moet indienen, de termijnen voor het reageren op een deskundigenverslag en de termijn voor het indienen van nadere stukken.³⁷ De onderzoekers benadrukken dat verkorting van deze termijnen een discretionaire bevoegdheid is van de rechter, wat zorgt voor onzekerheid over het daadwerkelijke versnellings-effect.³⁸ Zij merken op dat het voorschrijven van de versnelde behandeling in combinatie met het stellen van een termijn aan het doen van de uitspraak wel tot versnelling zou kunnen leiden. Nu de rechter volgens het wetsvoorstel binnen zes maanden na indiening van het verweerschrift op het beroep dient te beslissen wordt daaraan voldaan.³⁹ Wij zijn niet bekend met onderzoek naar het gebruik van de versnelde behandeling binnen de Chw-procedures bij de Afdeling, maar zulk onderzoek zou licht kunnen werpen op de effectiviteit van dit versnellingsinstrument.⁴⁰

Het wetsvoorstel bevat dus een aantal beproefde instrumenten, waarvan de vraag is of ze zorgen voor versnelling van de betreffende procedures. Het verbod van het instellen van pro-forma beroep geeft duidelijkheid over de omvang van het geding en kan daarmee een mate van zekerheid verschaffen aan initiatiefnemers van bouwprojecten. Het voorschrijven van de versnelde procedure zal het gemakkelijker maken

om binnen zes maanden na indiening van het verweerschrift uitspraak te doen. De belangrijkste maatregelen, het overslaan van het beroep in eerste aanleg en een beslistermijn van zes maanden voor de Afdeling, bespreken we in de volgende paragrafen.

3.3 Bestaande mogelijkheden voor beroep in één instantie bij de Afdeling, meerwaarde wetsvoorstel

De gedachte om over bepaalde besluiten voor de fysieke leefomgeving zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen door te voorzien in beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling is niet nieuw. Het bekendste voorbeeld daarvan is het huidige bestemmingsplan, waar op grond van art. 8.6 Awb jo. art. 2 van bijlage 2 Awb rechtstreeks beroep bij de Afdeling openstaat. De MvT bij de fundamentele herziening van de Wro (2008) gaf als overwegingen voor deze keuze aan dat het bestemmingsplan een belangrijk toetsingskader is voor uitvoeringsbesluiten, met name de bouwvergunning, en dat de mogelijkheid van een lange beroepsprocedure tegen dat bestemmingsplan veel rechtsonzekerheid schept.⁴¹ Onder de Omgevingswet zal ook tegen de opvolger van het bestemmingsplan, het omgevingsplan, in eerste en enige instantie beroep open staan bij de Afdeling.⁴² De reden voor deze keuze is herkenbaar: in de MvT bij de Omgevingswet wordt aangegeven dat het gaat 'om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten'.⁴³ Een snelle uitkomst van een beroep tegen (een wijziging van) het omgevingsplan wordt in dit licht wenselijk geacht, omdat op basis van dit plan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Tegen de benodigde omgevingsvergunningen staat echter wel, conform het uitgangspunt van de Awb, beroep in twee instanties open. Daarbij zijn vooral voor woningbouwprojecten de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en voor de omgevingsplanactiviteit relevant.

Een ander relevant voorbeeld in het huidige recht is de bijzondere voorziening die in de Crisis- en herstelwet is getroffen juist ten behoeve van de versnelde realisering van woningbouwprojecten: het projectuitvoeringsbesluit (afd. 6 van hoofdstuk 2 Chw). Voor woningbouwprojecten van 5 tot 1500 woningen (bij één ontsluitingsweg) of 2000 woningen (bij twee ontsluitingswegen) kunnen door middel van het projectuitvoeringsbesluit de benodigde toestemmingen worden gecombineerd in één besluit, waarvoor slechts één procedure hoeft te worden doorlopen en rechtstreek beroep bij de Afdeling openstaat. Ook de andere regels voor versnelling uit hoofdstuk 1 Crisis- en herstelwet zijn van toepassing, waaronder uitspraak binnen 6 maanden. Het projectuitvoeringsbesluit is daarmee een voorbeeld van een wettelijk 'versnellingsinstrument', waar de voorstellen van de Wet versterking regie volkshuisvesting sterk op gelijken. Anders dan de regeling opgenomen in het wetsvoorstel is telkens wel de vaststelling van een (projectuitvoerings)besluit door B&W nodig⁴⁴, waarin de toepasselijkheid van afd. 2.6 Chw is aangegeven. Opvallend is dat het instrument amper wordt gebruikt. In de praktijk bleek het vereiste dat het project in één keer en in zijn geheel moest zijn uitgewerkt een belangrijk knelpunt voor de toepassing.⁴⁵ Maar ook na aanpassing van de regeling in de Chw, waarbij onder meer fasering van het project mogelijk werd⁴⁶, wordt het instrument slechts sporadisch gebruikt in de praktijk.⁴⁷ Onder de Omgevingswet komt de regeling van het projectuitvoeringsbesluit in deze vorm niet terug.

Ook de andere voorgestelde procedurele versnellingen zijn reeds bekend onder de Crisis- en herstelwet. Zo bevat ook de Chw een beperking van de termijn tot het doen van uitspraak. Voor woningbouwprojecten van 11 woningen of meer⁴⁸ doet de bestuursrechter uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.⁴⁹ Deze termijn is daarmee wel korter dan de voorgestelde termijn in het Wetsvoorstel, waar immers is bepaald dat 6 maanden na indiening van het verweerschrift op het beroep moet worden beslist. Voorts beperkt de Chw voor deze projecten ook de mogelijkheid tot het instellen van pro-forma beroep en is de versnelde behandeling van art. 8.2.3 Awb van toepassing.⁵⁰

Een andere 'procedurele versnellingsmogelijkheid' biedt de coördinatie van besluitvorming. Op grond van art. 3.30 Wro e.v. bestaat op gemeentelijk niveau de mogelijkheid om ter verwezenlijking van het ruimtelijk beleid (uitvoerings)besluiten te coördineren, alsook om daar de (wijziging van) het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan in mee te nemen.⁵¹ De gecoördineerde besluiten worden voorbereid met afd. 3.4 Awb en voor beroep aangemerkt als één besluit⁵² waartegen rechtstreeks beroep in enige en laatste instantie bij de Afdeling openstaat.⁵³ Dit kan een versnelling opleveren, aangezien tegen besluiten zoals de omgevingsvergunning voor bouwen en voor afwijken normaliter beroep in twee instanties openstaat. Ook moet de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het

verweerschrift beslissen op het beroep.⁵⁴ Voor de toepassing van de coördinatie­regeling is een coördinatie­besluit nodig van de gemeenteraad waarin de gevallen worden aangewezen waarop de coördinatie­regeling van toepassing is (zoals een woningbouw­project).⁵⁵

Anders dan het Chw-projectuitvoerings­besluit lijkt in de praktijk meer gebruik te worden gemaakt van de Wro-coördinatie­regeling. Hoewel we dit enigszins voorzichtig moeten stellen, omdat voor zover ons bekend een volledig (cijfermatig) overzicht ontbreekt, kan uit de publicatie van officiële bekend­makingen op overheid.nl afgeleid worden dat de meeste gemeenten, in meer of mindere mate, gebruik maken van de coördinatie­regeling.⁵⁶ De toepassing is in ieder geval dus (aanzienlijk) groter dan de toepassing van het projectuitvoerings­besluit.⁵⁷ De overwegingen die ten grondslag liggen aan dit verschil in toepassing zijn ons niet bekend. Een verschil tussen beide procedures is wel dat bij het projectuitvoerings­besluit een beroep bij de Afdeling de inwerking­tre­ding van het besluit van rechtswege opschort totdat de Afdeling op het beroep heeft beslist.⁵⁸ In de (wat oudere) literatuur wordt dit als nadeel genoemd van deze procedure met het oog op een snelle start van het project.⁵⁹ Bij de coördinatie­regeling heeft een beroep alleen opschortende werking als een voorlopige voorziening wordt ingesteld.

Hoe dan ook lijkt de coördinatie­regeling een alternatief voor de voorgestelde regeling in het wets­voorstel Wet versterking regie volkshuisvesting. Ook in de interviews werd opgemerkt dat deze regeling één van de meest voor de hand liggende middelen is om woningbouw­projecten te versnellen en dat in de praktijk ook vaak wordt geadviseerd tot inzet van de coördinatie­regeling. De meerwaarde van het wets­voorstel werd dan ook op dit punt betwijfeld. Om deze meerwaarde in kaart te brengen, is het goed om de coördinatie­regeling zoals opgenomen in afd. 3.5 Awb (nieuw) te vergelijken met de regeling van het voorstel. Onder de Omgevingswet verdwijnt de bijzondere coördinatie­regeling namelijk en zal voor coördinatie van omgevings­rechtelijke besluiten gebruik worden gemaakt van de coördinatie­regeling van afd. 3.5 Awb (nieuw).⁶⁰ Deze coördinatie­regeling kan van toepassing worden verklaard bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bevoegd gezag.⁶¹ Anders dan bij de coördinatie­regeling van de Wro worden de gecoördineerde besluiten alleen met afd. 3.4 Awb voorbereid, indien op één van de te coördineren besluiten afd. 3.4 Awb van toepassing is.⁶² Ook is rechtstreeks beroep bij de Afdeling mogelijk, maar dan alleen indien tegen één van de gecoördineerde besluiten (denk aan een wijziging van het omgevings­plan) beroep in één instantie openstaat bij de Afdeling.⁶³ Dit betekent dat als het project mogelijk wordt gemaakt door middel van een omgevings­vergunning voor de buiten­planse omgevings­planactiviteit (in plaats van het omgevings­plan) beroep in twee instanties blijft openstaan. De coördinatie­regeling onder de Awb maakt het mogelijk om coördinatie gefaseerd of geclusterd plaats te laten vinden.⁶⁴

Ten opzichte van de (gemeentelijke) coördinatie­mogelijkheden onder de Omgevingswet heeft het wets­voorstel dan ook de volgende 'versnellings­voordelen' met betrekking tot woningbouw­projecten: er is geen 'apart' coördinatie­besluit van het bevoegd gezag nodig (de regeling is immers, naar verwachting, van toepassing op besluiten over alle woningbouw­projecten van 12 woningen of meer) en voor de versnelling in beroep geldt dat in alle gevallen beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling openstaat en niet alleen indien gecoördineerd wordt met een besluit waarbij dit het geval is (zoals de wijziging van het omgevings­plan). Ook bevat de Omgevingswet, behalve voor het project­besluit⁶⁵, niet de andere versnellings­mogelijkheden die zijn voorgesteld in het wets­voorstel.

In die zin heeft de beperking tot beroep in één instantie en de beperking van de beslistermijn in het wets­voorstel dan ook meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheden die de Omgevingswet thans biedt. De vraag is echter onder meer in hoeverre het gemis van de eventuele 'zee­functie' van de rechtbank­procedure leidt tot een grotere belasting van de Afdeling (cijfers hierover ontbreken, voor zover ons bekend), in combinatie met de (lange) doorlooptijden bij de Afdeling. Zo laat het jaar­verslag van de Raad van State een toename van de doorlooptijden in omgevings­rechtelijke zaken zien.⁶⁶ Daarbij laat de Voortgangs­rapportage over de Crisis- en herstelwet beperkte tot ruime overschrijdingen zien van de 6 maanden uitspraak­termijn die geldt voor Crisis- en herstel­wetzaken.⁶⁷

Hierna wordt besproken wat respondenten hierover aangeven.

3.4 Respondenten over de keuze voor beroep in één instantie bij de Afdeling en een uitspraak­termijn van 6 maanden

In algemene zin zien de door ons geïnterviewde juristen geen grote bezwaren tegen beroep in één instantie bij de Afdeling, met name omdat dit nu al vaak het geval is bij grotere projecten vanwege het feit dat dan veelal de bestemmingsplanprocedure wordt gevolgd. Een andere kanttekening die door bijna alle respondenten wordt gemaakt, is dat de Afdeling al overbelast is. Aangegeven wordt dat in de praktijk voor Chw-procedures nu minstens een jaar gerekend moet worden.⁶⁸ Voor andere ruimtelijke orderingszaken wordt een termijn van 1,5 à 2 jaar genoemd. De respondenten betwijfelen dan ook of de in het wetsvoorstel genoemde termijn van 6 maanden gehaald zal worden.

De respondenten geven verder aan dat de procedure bij de rechtbank wel degelijk een toegevoegde waarde kan hebben. Het kan fijn zijn voor mensen om twee instanties te hebben en de ervaring is dat de kwaliteit bij de rechtbanken goed is en daar al veel wordt uitgekristalliseerd. Opgemerkt wordt wel dat de procedure bij de rechtbank voorheen ook een onderhandelingsfunctie had, maar dat de Afdeling dit nu ook vaker doet. Een belangrijk voordeel van het beroep bij de rechtbank is in ieder geval de zeeffunctie:

‘Voor omwonenden en andere groepen geeft de rechtbank soms de duidelijkheid die ze zoeken. Dan is het duidelijk dat ‘ze echt niks kunnen’, dat hebben ze al gehoord in de voorfase bij het bestuursorgaan, maar die ‘pleit voor eigen parochie’ dus daar geloven ze niet in. Maar de echte afdoeningsfunctie van de rechtbanken is om toch te filteren - ‘een beetje de huisarts’. Dat zou misschien de bezwaarfase of de zienswijze fase moeten zijn, maar dat fungeert vaak niet (...)’

Daarbij wordt wel opgemerkt dat voor sommige partijen de filterfunctie niet werkt:

‘Appellanten hebben er gewoon behoefte aan dat het aan een rechter wordt voorgelegd. Dat kan ook de rechter bij de rechtbank zijn en als daar een goed gemotiveerde uitspraak aan ten grondslag ligt, dan kan dat soms al voldoende zijn. Dit geldt met name voor burgers die dan denken: er hebben ten minste juristen op een goede en serieuze manier naar gekeken. Dat kan dan procedureel wel tijds winst opleveren. Aan andere kant, ik treed ook op voor een commerciële partij, en daar merk je juist dat zij het omgekeerde ervaren en het juist zien als een drempeltje dat ook nog moet worden genomen. Zij zien niet het voordeel van de rechtbank en willen zo snel mogelijk een onherroepelijke vergunning.’

Samengevat hebben de respondenten weinig principiële bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar zijn van oordeel dat de toegevoegde waarde waarschijnlijk beperkt is. Ten eerste omdat voor veel besluiten nu al het beroep beperkt is tot één instantie en ten tweede omdat door overbelasting van de Afdeling wordt betwijfeld of de termijn van 6 maanden wordt gehaald. Daarnaast wordt opgemerkt dat de procedure bij de rechtbank in eerste aanleg een meerwaarde heeft voor een bepaalde groep burgers en ook een zeeffunctie heeft.

4. Het belang van een snelle en kwalitatief goede voorprocedure

4.1 Inleiding

De keuze in het wetsvoorstel voor beroep in één instantie gaat in de MvT vergezeld van de geruststelling dat er naast het beroep nog een instantie van laagdrempelige rechtsbescherming blijft bestaan in de vorm van bezwaar of de zienswijze.⁶⁹ Met de keuze voor beroep in één instantie komt dus meer nadruk te liggen op de voorprocedure, maar het wetsvoorstel bevat geen maatregelen voor versnelling of verbetering daarvan. In deze paragraaf worden eerst de voorbereidingsprocedures onder de Ow uiteengezet (par. 4.2), en daarna de mogelijkheden voor versnelling in bezwaar aan de hand van het rapport Versnelling in bezwaar en de gehouden interviews (4.3). In paragraaf 4.4 wordt de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure besproken.

4.2 Versnelling voorbereidingsprocedures onder de Omgevingswet

Eén van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet is ‘het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving’.⁷⁰ Onder de Omgevingswet is daartoe onder meer een keuze gemaakt voor kortere voorbereidingsprocedures, in de zin dat meer vergunningen tot stand komen met de reguliere voorbereidingsprocedure in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb in vergelijking met het huidige recht.⁷¹ Dit houdt in beginsel een procedurele versnelling in, de beslistermijn voor het bevoegd gezag in de reguliere procedure is 8 weken, met een verlengingsmogelijkheid van 6 weken⁷², terwijl het doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure 6 maanden in beslag neemt.⁷³

De gevallen waarin afd. 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn deels afhankelijk van de vergunningaanvrager. Dit betreft de gevallen waarin de aanvrager hier zelf om verzoekt, bijvoorbeeld bij complexe projecten waarbij naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben⁷⁴, of wanneer de aanvrager hiermee instemt.⁷⁵ Daarnaast is afd. 3.4 Awb van toepassing in gevallen aangewezen in het Omgevingsbesluit.⁷⁶ Ook is afd. 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van besluiten waarvoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt.⁷⁷ Een, ook voor de woningbouw, belangrijk verschil met het huidige recht is dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet geldt voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit gaat om een aanvraag voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (inclusief de beoordelingsregels die zijn opgenomen in het plan). Onder de Wabo is op dergelijke aanvragen veelal afd. 3.4 Awb van toepassing.⁷⁸ Uiteindelijk is bij amendement echter een belangrijke uitzondering op deze regel aangenomen door toevoeging van een vierde lid aan art. 16.65 Ow. Hierin is bepaald dat het bevoegd gezag afd. 3.4 Awb van toepassing kan verklaren op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit 'als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben'. Er hoeft dus geen instemming van de aanvrager te worden gevraagd.⁷⁹ Het is afwachten hoe vaak na 1 januari 2024 van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Een (zeer) beperkt inzicht geven de eerste gepubliceerde verwijzingen naar de beoogde handelingswijze van colleges van B&W van een aantal gemeenten. Daaruit blijkt een vrij ruime toepassing. Voorgenomen wordt bijvoorbeeld de uniforme voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb 'in beginsel van toepassing te verklaren bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit'⁸⁰, of 'bij aanvragen met een behoorlijke ruimtelijke impact', zoals 'het vergroten van bestaande bebouwingmogelijkheden van meer dan 10%'⁸¹, of 'in de gevallen waarin de gemeenteraad een bindend advies moet afgeven' (zoals bij het bouwen van 12 of meer grondgebonden woningen binnen de bebouwde kom).⁸² De beoogde versnelling van de doorlooptijd van de voorbereidingsprocedure zal in deze gevallen, wanneer het beoogde (woningbouw)project wordt voorbereid met behulp van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, beperkt zijn. In algemene zin kunnen nog twee, meer algemene, nuanceringen worden gemaakt ten aanzien van de beoogde versnelling door verkorting van de voorbereidingsprocedure. Zoals al eerder opgemerkt zal in de praktijk voor woningbouwprojecten wellicht veelal gebruik worden gemaakt van wijziging van het omgevingsplan (zie ook par. 3.4). Afd. 3.4 Awb is dan van toepassing. Daarnaast is in de praktijk vaak juist veel tijd gemoeid met het vooroverleg voorafgaand aan de vergunningaanvraag. Voor dit traject bestaan geen (wettelijke) termijnen.⁸³

4.3 Versnelling in bezwaar

Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient, voordat beroep wordt ingesteld, eerst bezwaar te worden gemaakt.⁸⁴ Dit is de eerste stap in de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsketen. In deze procedure heroverweegt het bestuursorgaan zelf, al dan niet op advies van een externe bezwaarcommissie, zijn eigen besluit. Voor deze procedure bestaan wettelijke termijnen.⁸⁵ De bezwaarprocedure zou, afhankelijk van het inschakelen van een externe adviescommissie, in totaal maximaal 12 of 18 weken in beslag moeten nemen. In praktijk is de gemiddelde duur van de procedure 24 weken.⁸⁶ Er is dus voldoende reden om te onderzoeken of het overslaan of wijzigen van de bezwaarprocedure kan bijdragen aan versnelling van de gehele procedure. In het rapport Versnelling in bezwaar van de Rijksuniversiteit Groningen wordt een groot aantal versnellingsideeën voorgesteld en geëvalueerd. Deze versnellingsideeën worden onderverdeeld in drie categorieën: het overslaan van bezwaar⁸⁷, aanpassing van de huidige regeling van de bezwaarprocedure⁸⁸ en versnelling door aanpassingen in de organisatie van de bezwaarprocedure.⁸⁹ We bespreken hieronder enkele voorstellen in combinatie met opmerkingen van de respondenten over deze procedure.

4.3.1 Het overslaan van de bezwaarprocedure

De grootste tijdswinst zal worden geboekt wanneer de bezwaarprocedure in zijn geheel kan worden overgeslagen. Uit onze interviews blijkt dat de waarde die wordt gehecht aan de bezwaarprocedure sterk samenhangt met de aard van het geschil en de inrichting van de bezwaarprocedure. In lijn met andere onderzoeken wordt de kwaliteit van de bezwaarprocedure als zeer wisselend ervaren, met name bij gemeenten.⁹⁰ De bezwaarprocedure wordt zinnig bevonden wanneer er sprake is van een professionele commissie, zoals bij de provincies en de waterschappen, of als:

'Bezwaar wordt gebruikt om er samen uit te komen en gekeken wordt 'wat kunnen we aanpassen', dus een soort publiekparticipatie. Plus je kunt een volledige heroverweging doen want het relativiteitsvereiste geldt niet dus je kunt er nog een keer heel goed naar kijken met z'n allen.'

Dit is echter niet vaak het geval. De meeste geïnterviewden konden zich dan ook vinden in het voorstel voor verruimde mogelijkheden om de bezwaarprocedure over te slaan:

'Ik heb best wel eens gevraagd, kunnen we deze ronde overslaan, want daar biedt de wet mogelijkheden toe. Alleen daar heeft het bevoegd gezag geen zin in.'

De geïnterviewde kon niet aangeven waarom het bevoegd gezag daar geen zin in had.

Momenteel bestaat de mogelijkheid om de bezwaarprocedure over te slaan op basis van artikel 7:1a Awb. Dit artikel, ook wel de 'regeling rechtstreeks beroep' of prorogatie genoemd, biedt de mogelijkheid om op verzoek van de bezwaarmaker rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Het artikel is bedoeld om de bezwaarfase over te slaan wanneer bij het nemen van het primaire besluit de belangen en meningen van partijen voldoende zijn uitgekristalliseerd en er sprake is van een duidelijke juridische vraag die aan de rechter moet worden voorgelegd. In praktijk wordt er weinig gebruik van gemaakt, mede omdat een voorwaarde is dat de bezwaarmaker daar, in het bezwaarschrift, om vraagt.⁹¹ De onderzoekers stellen in het rapport *Versnelling in bezwaar* onder andere voor dat ook het bestuursorgaan en vergunninghouder het verzoek kunnen doen om de bezwaarschriftprocedure over te slaan. Het rapport gaat jammer genoeg niet in op de mogelijke effecten van dit voorstel wanneer sprake is van een meerpartijengeschil. Dan is de kans groot dat de bezwaarmaker juist gebruik wil maken van iedere mogelijkheid om het besluit van tafel te krijgen, dus ook van de bezwaarprocedure. Juist omdat dan tegengestelde belangen een rol spelen, zal een geschil hierover ook weer op de een of andere manier beslist moeten worden. Wanneer de rechter dat moet doen draagt dat niet bij aan versnelling van de procedure.⁹² Als bezwaar wordt gemaakt tegen de weigering van een vergunning ligt het overslaan van de bezwaarfase, zeker bij grotere projecten waarbij al veel vooroverleg heeft plaatsgevonden, meer voor de hand. Dit kan wel tot gevolg hebben dat verstopping in de rechtsbeschermingsketen ontstaat doordat de zeeffunctie van het bezwaar komt te vervallen.⁹³

4.3.2 Aanpassing van de huidige regeling van de bezwaarprocedure

In het rapport *Versnelling in bezwaar* worden ook voorstellen gedaan voor versnelling door aanpassing van de regeling van de bezwaarprocedure, zoals de invoering van het relativiteitsvereiste en strakkere termijnen in bezwaar.⁹⁴ De invoering van het relativiteitsvereiste in bezwaar is volgens een rapport van de Neprom over het terugdringen van onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures een kansrijke manier om irrelevante argumenten uit te filteren en daarmee de procedure te versnellen.⁹⁵ Een respondent uit het Groninger onderzoek wijst op het risico dat een bezwaarmaker juist de gepasseerde gronden aan de rechter zal willen voorleggen.⁹⁶ Het versnellingseffect van deze maatregel wordt mede daarom beperkt geacht. Daarnaast zal volgens het rapport het invoeren van het relativiteitsvereiste in bezwaar sterk afbreuk doen aan de heroverwegingsfunctie en daarmee aan de toegevoegde waarde van deze procedure.

Het invoeren van strakkere beslistermijnen kan potentieel een flink versnellend effect hebben met een groot toepassingsbereik. Het rapport bespreekt de termijn die aan een bezwaarmaker wordt gegeven na het indienen van een pro-forma bezwaar en de mogelijkheid voor bestuursorganen om de beslistermijn te verdagen. Het probleem zit volgens het rapport vooral in het automatisme waarmee vier weken de tijd wordt gegeven om een pro-forma bezwaar aan te vullen en de beslistermijn te verdagen met zes weken. De onderzoekers wijzen erop dat de beslistermijn voor een reguliere procedure daardoor meer dan verdubbelt, van 6 naar 16 weken. Voorgesteld wordt om de aanvulling van bezwaargronden te beperken tot twee weken, en verdaging door het bestuursorgaan enkel toe te staan waar dat met het oog op de zorgvuldige behandeling van een bezwaar noodzakelijk is.⁹⁷ De vraag is volgens ons wel in hoeverre dit criterium werkbaar is in de praktijk. Om discussies over de noodzakelijkheid van een verdaging te voorkomen zou een eenvoudiger optie zijn om de standaard verdagingstermijn te verkorten tot bijvoorbeeld twee of drie weken.

4.3.3 Versnelling door aanpassingen in de organisatie van de procedure

In het rapport wordt ten slotte een viertal versnellingsideeën besproken die betrekking hebben op de organisatie van de bezwaarprocedure: de informele aanpak, digitalisering, de inrichting van de hoorplicht en samenwerking tussen bestuursorganen bij bezwaarbehandeling. We bespreken hier de laatste twee opties.

Substantiële versnelling van de procedure verwachten de onderzoekers van een andere inrichting van de hoorplicht. Centraal daarbij staat het vervangen van het horen door een adviescommissie door ambtelijk horen. De termijn waarbinnen de beslissing op bezwaar dient te worden genomen wordt daardoor met 6 weken verkort. Uit onderzoek is gebleken dat ambtelijke commissies in ieder geval geen verlies aan kwaliteit van de heroverweging hoeft op te leveren.⁹⁸ De door ons geïnterviewde advocaten hadden echter een duidelijke voorkeur voor externe commissies. Mogelijk heeft dit te maken met de omvang van de projecten die hier aan de orde zijn.

Om de doorlooptijd van de bezwaarbehandeling door externe commissies te verkorten doen de onderzoekers ten slotte een voorstel voor samenwerking tussen bestuursorganen. Juist als het gaat om meer omvattende projecten hebben kleinere en middelgrote gemeenten moeite met de juridische complexiteit van de zaken en het feit dat er veel belanghebbenden zijn, die ook veel bezwaren aanvoeren. De kern van het voorstel is dat er voor deze gemeenten een grote, deskundige, gezamenlijke externe bezwaarcommissie is, met een secretariaat dat voor al die gemeenten werkt. Op deze manier zal steeds op korte termijn een hoorzitting gepland kunnen worden waarvoor dan voldoende externe leden beschikbaar zijn. In een tabel wordt weergegeven hoe binnen deze opzet al drie weken na het einde van de bezwaartermijn een beslissing op bezwaar kan worden genomen. Wij vragen ons wel af hoe reëel deze planning is. Met een goed georganiseerde en gedigitaliseerde organisatie zal het haalbaar zijn om twee weken na het einde van de termijn een hoorzitting te plannen. Maar vervolgens wordt er voor het schrijven van het advies één werkdag gerekend en ervan uitgegaan dat wanneer op dinsdag het advies beschikbaar komt, op vrijdag een beslissing op bezwaar zal worden genomen. Wij zien niet in hoe dit mogelijk is, zeker niet wanneer een besluit (gedeeltelijk) gegrond is en nader overleg nodig is over het nieuwe of aangepaste besluit. Wellicht kan empirisch onderzoek meer licht werpen op de manier waarop de bezwaartermijnen bij bestuursorganen worden benut. Los daarvan is de voorgestelde 'professionalisering' van de externe commissie een interessante optie bij de beoordeling van het bezwaar tegen de projecten die hier aan de orde zijn, zeker als daarna enkel beroep in één instantie mogelijk zal zijn.

4.4 De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als alternatief?

De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb geldt als alternatief voor de bezwaarprocedure⁹⁹, maar wordt niet gezien als een vorm van rechtsbescherming. Het valt buiten de context van dit artikel om dieper in te gaan op versnelling van deze procedure, maar wij hebben wel onze respondenten gevraagd hoe zij deze procedure waarderen in vergelijking met de bezwaarprocedure. Het grootste bezwaar tegen de uitgebreide voorbereidingsprocedure is, volgens de door ons geïnterviewde advocaten, de lange duur ervan. Hier is deels ook wel begrip voor:

'Het schriftelijk afhandelen van de zienswijzen kan niet veel sneller is mijn ervaring. Je kan er wel een drukmiddel van termijnen opzetten, maar dat moeten dan termijnen van orde zijn, fataal kan niet. En wat zeker niet helpt, is het afraffelen van de zienswijze fase. Waarmee winst valt te behalen, is de burger heel duidelijk maken wat de inspraak, participatie is. Daar ontstaan vaak andere ideeën over. Zo komt iedereen met een andere locatie voor de woningbouwlocatie, terwijl dat in de betreffende procedure niet meer aan de orde is. Bestuursorganen antwoorden daar netjes op, maar die beantwoording kost veel tijd, terwijl het voor de burger niks oplevert. Heldere kaders, voorlichting is belangrijk. Dat biedt wellicht meer versnelling dan dat je die hele procedure korter kan maken.'

Ook een andere advocaat gaf aan dat de zienswijzeprocedure grote vertraging kan opleveren maar dat anderzijds een zorgvuldige zienswijzeprocedure juist kan helpen bij gerechtelijke procedures en dat druk op versnelling het risico van kwaliteitsverlies meebrengt. Over de vraag of de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet het voordeel heeft dat door de input via de zienswijzen een beter besluit tot stand komt verschillen de meningen.¹⁰⁰ Een advocaat geeft aan:

'Ik zie vaak dat de reactie op de zienswijzen het wegschrijven ervan is. In dat geval heb je meer aan een heroverweging in bezwaar, zeker als de termijn korter is.'

Een ander vindt echter:

'Ik heb liever alles via afd. 3.4 Awb dan bezwaar, dat is efficiënter omdat de bezwaarfase vaak echt een 'rondje om de kerk' is. Wederpartijen geloven vaak helemaal niet dat het een onafhankelijk advies is, hoe onafhankelijk je de commissie ook optuigt. Bij een ontwerp naar de definitieve versie

is het nog mogelijk om bepalingen te wijzigen, bij de reguliere procedure kan dat niet.'

En een ander merkt op:

'Bij de uitgebreide procedure ben je minder aan de regels gebonden, kan er nog in discussie worden gegaan en worden geprobeerd het informeel op te lossen.'

Op dit punt vragen wij ons af wat de regering voor ogen heeft met het beoogde samenvoegen van de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot één procedure.¹⁰¹ Gaat het over het versterken van de waarborgen van de uitgebreide procedure, door bijvoorbeeld verplicht een hoorzitting te houden¹⁰², of wellicht een combinatie met de inspraakprocedure nu daarvoor in het wetsvoorstel ook een duidelijkere afbakening is opgenomen? De toevoeging dat 'ook mogelijkheden voor facultatief bezwaar en prorogatie van bezwaar naar beroep [worden] bekeken' suggereert dat het gaat om een beperking van de toepassing van de bezwaarprocedure en dat in de toekomst het zwaartepunt bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure komt te liggen. Duidelijk is het echter niet. Ons lijkt versnelling van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, in combinatie met verhoging van de kwaliteit ervan, bijvoorbeeld door toevoeging van een verplichte hoorzitting of door de indiening van zienswijzen al bij de aanvraag, een aantrekkelijk perspectief.

5. Een aantal versnellingsalternatieven en de bottleneck

In deze paragraaf bespreken we tot slot een aantal ideeën voor versnelling van de woningbouwopgave die werden aangedragen door onze respondenten en in het rapport *Versnelling in beroep*.

Uit de interviews bleek dat men met name kansen zag voor versnelling in de procedures voorafgaand aan het rechtsbeschermingstraject. Een voorstel was om de zienswijzeprocedure al toe te passen bij de aanvraag in plaats van na het nemen van een ontwerpbesluit, mede omdat de zienswijzen dan serieuzer bij het besluit betrokken zouden kunnen worden. Een ander voorstel is verbetering van het participatietraject:¹⁰³

'De waarde van een goede participatie wordt vaak onderschat. Ontwikkelaars zien dat vaak als een verplicht 'moetje'. Terwijl ik juist in de praktijk zie dat als je veel investeert in dat voortraject, als mensen echt het idee hebben gehad dat ze inspraak hebben gehad, daar de grootste winst is te halen, omdat je daarmee voorkomt dat men zienswijzen gaat indienen of rechtsmiddelen gaat inbrengen (...). Dan merk je echt een andere visie hierop van ontwikkelaars die het traject liefst zo snel mogelijk willen doorlopen. En liever een onherroepelijke vergunning hebben.'

Deze visie werd bevestigd door de senior-adviseur grondbeleid. Hij merkt daarbij wel op dat de participatietrajecten bij binnenstedelijke bouwopgaven veel effectiever zijn dan wanneer het gaat om woningbouw in de buitengebieden, omdat er politieke discussies in de gemeenteraad ontstaan wanneer groen moet worden opgeofferd. Deze adviseur wees meer in het algemeen op het gebrek aan voortvarende besluitvorming binnen gemeenten als grote vertragende factor¹⁰⁴, evenals de bemoeienis van de provincie met de gemeentelijke besluitvorming. Dit sluit aan bij de ervaring van één van de geïnterviewde advocaten, die wees op de vertraging die ontstaat door discussies met, binnen en tussen diverse overheden over de eisen aan de aanvraag en de onderzoeken die daarvoor nodig zijn. Zijn voorstel was om de mogelijkheid te creëren om al tijdens de aanvraag een vraag te stellen aan een rechter met een spoedprocedure in plaats van helemaal op het einde, wanneer je de vergunning al hebt.¹⁰⁵ Een alternatief idee van deze advocaat was dat er deskundigen beschikbaar zijn om knopen door te hakken over de knelpunten in de aanvraag. Een variant op beide opties wordt besproken in het rapport *Versnelling in beroep*. Van het kunnen voorleggen van een deelgeschil aan de rechter wordt weinig effect verwacht¹⁰⁶ maar positiever is het rapport over het tijdig inschakelen van de STAB in procedures bij de Afdeling.¹⁰⁷ Dit is weliswaar iets anders dan ondersteuning in de voorprocedure, maar het zijn misschien wel ideeën die kunnen worden uitgewerkt voor oplossingen op middellange termijn.

De beste manier om de procedures bij woningbouwprojecten te versnellen was volgens één van de advocaten: meer werkuren bij de rechtspraak, zowel voor rechters als voor ondersteuning, waarbij zij zich realiseerde dat dit een open deur is en tegelijkertijd de *bottleneck* bij veel van de versnellingsvoorstellen: zij leiden tot verhoogde werkdruk bij de Afdeling en verdringing van andere zaken. Dit speelt ook bij de beoogde versnellingen in de voorprocedures, waarbij vooral het tekort aan gekwalificeerde personen bij gemeenten een knelpunt is.¹⁰⁸ De overheid is zich hiervan terdege bewust. In het Plan van aanpak wordt uiteengezet wat de plannen zijn voor vergroting van de capaciteit op bestuurlijk niveau en bij de rechtspraak, en worden bedragen genoemd die

daarvoor beschikbaar komen.¹⁰⁹ Het blijft natuurlijk de vraag of dit een oplossing biedt voor de korte termijn. De senior-adviseur grondbeleid sprak in dit verband over 'the perfect storm' die momenteel de versnelling van de woningbouw lijkt te teisteren.

6. Conclusie

De Nederlandse overheid staat voor een omvangrijke bouwopgave. Eén van de stappen die daarin wordt genomen, is het voorstellen van regelgeving om de omgevingsrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure te bekorten. Centraal daarin is het voorstel om voor aangewezen besluiten het beroep in eerste aanleg over te slaan en direct beroep bij de Afdeling in te stellen. Daarnaast mag in de desbetreffende geschillen geen pro-forma beroep worden ingesteld, wordt de termijn waarbinnen de Afdeling uitspraak moet doen op 6 maanden gezet en kan de versnelde behandeling worden voorgeschreven.

Onze conclusie is vooralsnog dat de afschaffing van het pro-forma beroep en het voorschrijven van de versnelde behandeling beperkte toegevoegde waarde hebben met het oog op de versnelling van woningbouwprojecten. Het overslaan van beroep bij de rechtbank kan in beginsel een versnelling opleveren, maar de zeeffunctie van de rechtbank wordt dan gemist. Dit kan er toe leiden dat de Afdeling (nog) meer zaken (versneld) zal moeten behandelen, wat zal leiden tot vertraging en verdringing van andere zaken. Hierover bestond een grote mate van consensus bij de door ons geïnterviewde juristen. Daarbij komt dat de doorlooptijden van de Afdeling door capaciteitsgebrek, ook bij Crisis- en herstelwetzaken, al (veel) te lang zijn. Of dit capaciteitsgebrek op korte termijn kan worden opgelost is de vraag. Daarbij komt dat per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking zal treden. Dit zal naar verwachting, zeker in de beginfase, tot meer procedures leiden omdat nieuwe begrippen en instrumenten nog niet zijn uitgekristalliseerd.¹¹⁰ Ten slotte zal het versnellings-effect afhangen van de aard en omvang van de besluiten die worden aangewezen bij amvb op grond van het wetsvoorstel én van het gebruik van de andere nieuwe mogelijkheden uit de Ow.

Tegelijkertijd maakt het rapport Versnelling in beroep duidelijk hoe beperkt de mogelijkheden zijn om versnelling te bereiken in het rechtsbeschermingstraject. Opvallend was dat al onze respondenten wezen op de winst die valt te behalen aan de voorkant van het traject, door middel van besluitvaardiger bestuur, stroomlijning van de aanvraagprocedure, werk maken van de inspraakprocedures en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In het rapport Versnelling in bezwaar zijn daarnaast suggesties gedaan voor versnelling en verbetering van de bezwaarprocedure. Ook wij zien op dit moment meer mogelijkheden tot versnelling in de aanloop naar de besluitvorming of in bezwaar. De regering kondigt op dit punt een voorstel aan tot samenvoeging van de uitgebreide en de reguliere voorbereidingsprocedure. Wij zien dit voorstel met veel belangstelling tegemoet.

-
- 1 Marlon Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair docent omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Klaske de Jong is jurist bij de gemeente Purmerend en verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.
 - 2 Zie reeds het rapport 'Sneller en beter' van de Commissie Versnelling Besluitvorming, Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) uit 2008 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: WRR, 1994.
 - 3 VRO, *Programma woningbouw*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2022, p. 5 en *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 878, p. 2 (*Kamerbrief Nationale Woon- en Bouwagenda voor programma Woningbouw*).
 - 4 Consultatieversie wetsvoorstel tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting (Wet versterking regie volkshuisvesting), te raadplegen via: <www.internetconsultatie.nl/regievolkshuisvesting/b1> (<http://www.internetconsultatie.nl/regievolkshuisvesting/b1>)>.
 - 5 H.D. Tolsma, M. Wever, A.T. Marseille & K.J. de Graaf, *Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure in bezwaar*, Groningen: RUG, 2022 en A.T. Marseille, H.D. Tolsma, K.J. de Graaf & M. Wever, *Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter*, Groningen: RUG, 2022. Zie voor een artikel van de auteurs over de rapporten: K.J. de Graaf e.a., 'Versnelling van procedures van rechtsbescherming in het omgevingsrecht', *TO* 2022, p. 80-92.

- 6 VRO, *Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2023, p. 34.
- 7 De vragen zijn in twee gevallen schriftelijk beantwoord, in vijf gevallen via een interview. Wij hebben de respondenten gevraagd naar hun mening over de maatregelen in het Wetsvoorstel, over de waarde van de procedure bij de rechtbank, over hun ervaring met het tijdsbestek en de kwaliteit van de voorprocedures en over mogelijke andere versnellingsmogelijkheden. Citaten zijn waar nodig geredigeerd om ze beter leesbaar te maken.
- 8 Zo gaan wij niet in op het beperken van de toegang tot het beroep. Zie o.a. E. Haverkamp & M.E. Hinskens-van Neck, 'Rechtsbescherming versus tijdige realisatie en de (on)mogelijkheden om bij bouwprojecten tot versnelling en slagkracht te komen', TBR 2021/3 (/tbr/2021-3) en zie recente ontwikkelingen t.a.v. de vordering tot een procedeeverbod bij de civiele rechter (o.a. Rb. Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNHO:2022:3145>)). Ook de politiek is op dit punt in beweging, zie de motie-Stoffer met verzoek om te onderzoeken of een indringender toets op de representativiteit van belangenorganisaties in het kader van 3:305a BW mogelijk is (*Kamerstukken II 2022/23*, 36 169, nr. 36). Zie ook de ontwikkelingen en discussie naar aanleiding van de 'Varkens in nood'-jurisprudentie (o.m. A. de Snoo & G.A. van der Veen, 'Consultatieversie wetsvoorstel 'Varkens in nood' – enkele varkens terug in het hok', *VGR 2022*, p. 91-98 en rapport Versnelling in beroep, par. 4.4).
- 9 Zie o.a. verschillende bijdragen in A.G. Bregman & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Het woningtekort voorbij*, Den Haag: IBR, 2022 en D. Holt e.a., *Versnellen proces woningbouwontwikkeling: welke maatregelen eerst? Advies over prioritering veelgenoemde ingrepen om woningbouw te versnellen*, Rotterdam: Rho Adviseurs & Rebel, 2022.
- 10 Programma woningbouw, p. 7.
- 11 Programma woningbouw, p. 22. Het betreffen o.m. de volgende onderzoeksrapporten: E. Geuting, L. Huiskens & M. Thomasia, *Versnellen woningbouw: Onderzoek naar kansen voor versnellen van juridische bestemmingsplanprocedures*, Arnhem: Stec Groep, 2022, Fakton, *Parallele planning woningbouwversnelling: Prototype voor een nieuwe manier van werken*, Rotterdam: Fakton, 2022 en de eerdergenoemde rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen.
- 12 MvT (consultatieversie), p. 3.
- 13 Zie o.a. het schema op p. 21 van het Programma woningbouw.
- 14 Deze maatregelen werden al aangekondigd in het Plan van aanpak (zie par. 4.1).
- 15 Zie voor verschillende systemen van aanwijzing o.a. p. 55 van het rapport Versnelling in beroep.
- 16 Art. I jo. III, N. Welke besluiten worden aangewezen is nog niet duidelijk, in de MvT worden o.m. genoemd de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit (zie MvT (consultatieversie), p. 64).
- 17 Art. J (wijziging art. 16.77b Ow) jo. K (wijziging art. 16.86, lid 3 Ow) jo. N (van toepassingsverklaring van art. 16.86, lid 1 en 3 Ow). Hierna zullen we deze maatregel afkorten tot het verbod van het instellen van pro-forma beroep.
- 18 Art. L (toevoeging van een nieuw eerste lid bij art. 16.87 Ow) jo. N (van toepassingsverklaring van art. 16.87, lid 1 Ow).
- 19 Art. N (van toepassingsverklaring van art. 16.87, lid 2 en 3 Ow). In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de termijn met drie maanden verlengen (art. 16.87, lid 2 Ow). De toelichting geeft niet aan wat die bijzondere omstandigheden zouden kunnen zijn.
- 20 MvT (consultatieversie), p. 4 en 7.
- 21 MvT (consultatieversie), p. 24.
- 22 Het rapport Versnelling in bezwaar komt aan de orde in par. 4 en 5.
- 23 Zie voor versnellingsmogelijkheden ook: A.G.A. Nijmeijer, 'Versnelde woningbouw en de bestuursrechter', in: A.G. Bregman & A.G.A. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij*, Den Haag: IBR, 2022, p. 143-152.
- 24 Zie voor een overzicht hiervan p. 53-55 van het rapport. Zie verder par. 3.3 van dit artikel.
- 25 Rapport Versnelling in beroep, par. 2.2.
- 26 Rapport Versnelling in beroep, p. 57.

- 27 In dat kader wijzen wij echter op de tendens om het bestuurs(proces)recht aan te laten sluiten bij het specifieke materiële bestuursrecht waarop het van toepassing is. Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb, waarin wordt voorgesteld om de termijnen van art. 6:7 Awb voor in de bijlage genoemde besluiten te verlengen (te raadplegen via: <www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/01/20/bijlage-1-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb ("https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/01/20/bijlage-1-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb")>).
- 28 Rapport Versnelling in beroep, p. 56.
- 29 Zie ook J. Robbe, 'De bestemmingsplanprocedure en de rechtsbeschermingsbepalingen', in: *Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening*, Den Haag: VROM, 2000, p. 42 e.v.
- 30 PG Awb II, p. 67.
- 31 PG Awb II, p. 113.
- 32 Rapport Versnelling in beroep, par. 4.5.
- 33 Zie Rapport Versnelling in beroep, hoofdstuk 7.
- 34 In het rapport wordt verwezen naar: L.M. Koenraad, 'Leve het pro forma beroepschrift', *NTB* 2016/38 en D. op de Hoek, 'Het pro forma beroepschrift moet blijven', *NTB* 2016/39.
- 35 In het rapport wordt hiervoor verwezen naar: N. Verheij, 'Weg met het pro forma beroepschrift', *NTB* 2016/20 en N. Verheij, 'Naschrift', *NTB* 2016/40.
- 36 MvT (consultatieversie), p. 25-26.
- 37 Art. 8:52 Awb.
- 38 Rapport Versnelling in beroep, par. 6.3.
- 39 In het rapport van Stec Groep (p. 18) wordt aangegeven dat 43% van de gemeenten in verkorting van de juridische termijnen een oplossing voor vertraging in de juridische procedure ziet, 15% meer ziet in capaciteitsvergroting van de Raad van State en 13% aangeeft dat er geen mogelijkheden voor versnelling in deze fase zijn. Blijkbaar sluit het verkorten van de termijnen wel aan bij de wensen van de gemeenten.
- 40 Zie ook A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf & N.A. de Vos, *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen/Tilburg: WODC, 2012.
- 41 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 31-32.
- 42 Andere voorbeelden van besluiten waar onder de Omgevingswet rechtstreeks beroep bij de Afdeling open staat zijn het projectbesluit en besluiten om instructies te geven op grond van art. 2.33 en 2.34 Ow.
- 43 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 297.
- 44 Dit kan ambtshalve of op verzoek. Indien de gronden nog niet zijn aangewezen voor woningbouw in een structuurvisie of een bestemmingsplan is de gemeenteraad bevoegd tot het nemen van het projectuitvoeringsbesluit (art. 2.10 lid 1 Chw).
- 45 *Kamerstukken II* 2017/18, 35 013, nr. 3, p. 6-8.
- 46 Door in art. 2.10 lid 3 Chw te bepalen dat het projectuitvoeringsbesluit geldt *ter gehele of gedeeltelijke vervanging* van de vereiste besluiten.
- 47 Ministerie van BZK, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet: Voortgangsrapportage 2018-2020*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2021, p. 20.
- 48 Art. 1.1 lid 1 jo. bijlage I Chw.
- 49 Art. 1.6 Chw.
- 50 Art. 1.6 Chw.
- 51 Art. 3.30 lid 1 onder a en b Wro. Naast de gemeentelijke coördinatie-regeling bevat de Wro een provinciale coördinatie-regeling (par. 3.6.2 Wro) en een rijkscoördinatie-regeling (par. 3.6.3 Wro).
- 52 Voor zover gelijktijdig bekendgemaakt (art. 8.3 lid 1 Wro).
- 53 Art. 8.6 jo. art. 2 bijlage II Awb.
- 54 Art. 8.3 lid 2 Wro.
- 55 In het Plan van aanpak woningbouw (p. 34) wordt overigens voor de middellange termijn voorgesteld om de coördinatie-regeling aan te passen, zodat deze ook *op aanvraag* kan worden toegepast bij indiening van het omgevingsplan.

- 56 Er is gezocht op overheid.nl, officiële bekendmakingen, met de zoekterm 'coördinatie-regeling' en het filter type organisatie 'gemeente'. Dit laat een grote hoeveelheid zoekresultaten zien, die echter nader moeten worden beperkt omdat er voor sommige projecten meerdere bekendmakingen zijn (terwijl de coördinatie-regeling maar één keer wordt toegepast). In bijna alle gemeenten wordt de coördinatie-regeling toegepast, maar wel in verschillende mate. Zo is in de gemeente Den Haag de coördinatie-regeling sinds 2016 zeven keer toegepast, terwijl 's-Hertogenbosch sinds 2016 voor zo'n 33 projecten de regeling heeft toegepast. Een korte zoektocht op rechtspraak.nl laat overigens ruim 150 zaken zien waarbij de coördinatie-regeling Wro van toepassing is op de bestreden besluiten.
- 57 Zie ook H.A.J. Gierveld, 'Waarom de nieuwe afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht geheel ongeschikt is voor het coördineren van omgevingsrechtelijke besluiten', TBR 2020/91 (/tbr/2020-91), par. 10. Hij stelt dat gemeententent 'volop gebruik (maken) van de gemeentelijke coördinatie-regeling, ze zijn grootgebruiker van de CR'. Zie anders: A.G.A. Nijmeijer, 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw: planvorming in snelkookpansessies', TBR 2023/13 (/tbr/2023-13). Hij wijst op het 'relatief spaarzame gebruik van de coördinatie-regeling in de praktijk', onder verwijzing naar E. Buitelaar e.a., *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: PBL, 2012, p. 38.
- 58 Art. 2.14 Chw.
- 59 E.M. van Bommel & A. Franken van Bloemendaal, 'De coördinatie-regeling, helemaal zo gek nog niet', TBR 2012/81 (/tbr/2012-81), par. 3.4.
- 60 De nieuwe coördinatie-regeling van afd. 3.5 Awb (*Stb.* 2021, 135) zal gelijk met de Omgevingswet in werking treden.
- 61 In art. 16.7 Ow zijn gevallen aangewezen waarin afd. 3.5 Awb verplicht van toepassing is. In art. 16.8 Ow is een facultatieve toepassing opgenomen, o.m. ten aanzien van het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Daarbij moet het wel gaan om toepassing 'met het oog op de doelen van de wet en voor het optimaliseren van de gebruikruimte in een gebied'. Besluitvorming met het oog op de woningbouwopgave zal onzes inziens onder dit laatste criterium kunnen vallen.
- 62 Art. 3:25 Awb nieuw.
- 63 Art. 3:29 lid 2 onder a Awb nieuw.
- 64 Art. 3:21 lid 1 en 3 Awb (nieuw). Zie ook: L.R.M.A. Beurskens, J.H.N. Ypinga & K.J. de Graaf, 'De Omgevingswet als aanjager voor een nieuwe coördinatie-regeling in de Awb', *TO* 2018, p. 76-83 en L.R.M.A. Beurskens & J.H.N. Ypinga, 'Reprise: naar een nieuwe coördinatie-regeling in de Awb', *TO* 2019, p. 123-129.
- 65 Zie o.a. art. 16.87 Ow waarin is bepaald dat de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift beslist op het beroep tegen een projectbesluit.
- 66 Jaarverslag 2021 van de Raad van State, te raadplegen via www.raadvanstate.nl/jaarverslag2021 (<http://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2021>)>.
- 67 Ministerie van BZK, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet: Voortgangsrapportage 2018-2020*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2021, o.a. p. 9.
- 68 De voortgangsrapportages van de Crisis- en herstelwet (lopen tot 2020) geven een iets optimistischer beeld. Zie voor 2018-2020: open.overheid.nl/documenten/ronl-b3f6fac4-7723-46eb-b1cd-30223140de50/pdf (<http://open.overheid.nl/documenten/ronl-b3f6fac4-7723-46eb-b1cd-30223140de50/pdf>)>.
- 69 MvT (consultatieversie), p. 25.
- 70 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.
- 71 Een ander versnellingsvoorstel is o.a. de verbreding van de 'sneller en beter' aanpak van de Tracéwet naar alle projecten met een publiek belang. Voor projectbesluiten is de beslistermijn voor de Afdeling maximaal 6 maanden.
- 72 Art. 16.64 lid 1 en 2 Ow. Indien de voorgenomen beslissing instemming behoeft van een ander bestuursorgaan, bijv. bij door de gemeenteraad aangewezen gevallen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (art. 4.21 Omgevingsbesluit), is de beslistermijn 12 weken (art. 16.64 lid 1 jo. art. 16.16 Ow). Anders dan onder de Wabo is de *lex silencio positivo* niet van toepassing op omgevingsrechtelijke besluiten die tot stand komen met de reguliere procedure.

- 73 In de MvT bij de Omgevingswet wordt over deze verschuiving onder meer opgemerkt: 'De huidige inschatting is dat de voorgenomen verschuiving van vergunningen van de uitgebreide naar de reguliere procedure zal leiden tot meer bezwaarschriften. Afhankelijk van de trechterwerking van de bezwaarschriftenprocedure zullen minder beroepen worden ingesteld bij de rechtbanken' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 363 (deze opmerking is nog van voor toevoeging van de uitzondering van art. 16.65 lid 4 Ow)).
- 74 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 79.
- 75 Art. 16.65 lid 1 onder b Ow.
- 76 Art. 16.65 lid 1 onder a Ow jo. art. 10.24 Omgevingsbesluit.
- 77 Art. 16.50 Ow.
- 78 Voor zover het gaat om een geval als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo. Op zogenaamde 'kruimelgevallen' is de reguliere procedure van toepassing.
- 79 Wel moet deze in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze daarover naar voren te brengen (zie art. 16.65 lid 5 Ow).
- 80 Zie het Verzamelbesluit met betrekking tot de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet van de gemeenteraad Berkelland (via <lokaleregelgeving.overheid.nl (<http://lokaleregelgeving.overheid.nl>)>).
- 81 Zie het delegatiebesluit over de Vaststelling gevallen adviesrecht raad, gevallen verplichte participatie en gevallen uitgebreide procedure bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten van de gemeenteraad Oegstgeest (via lokaleregelgeving.overheid.nl).
- 82 Zie de Lijst van gevallen waarbij de gemeenteraad gebruik maakt van het bindend adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van de gemeenteraad Oisterwijk (via lokaleregelgeving.overheid.nl).
- 83 F. Hobma, 'De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen', *Bestuurskunde* 2022, p. 56. Onder de Omgevingswet zal een gemeente per activiteit of toestemming digitaal (in de landelijke voorziening) kunnen aangeven of de keuze voor een omgevingsoverleg mogelijk is. Zie hierover kritisch: F. Warendorf, 'Omgevingsoverleg, omgevingstafels en participatie', *Men R* 2022/16.
- 84 Art. 7:1, lid 1, aanhef en sub d Awb.
- 85 Art. 7:10 Awb.
- 86 A.T. Marseille & M. Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552.
- 87 Hierin worden besproken het facultatief maken van bezwaar, de regeling rechtstreeks beroep (art. 7:1a Awb) en het afschaffen van bezwaar (zie hoofdstuk 3).
- 88 Hierin worden besproken het invoeren van het relativiteitsvereisten, strakkere termijnen in bezwaar en het uitbreiden van de ingebrekestelling bij termijnoverschrijding (zie hoofdstuk 4).
- 89 Hierin komen aan de orde de informele aanpak, de inrichting van de hoorplicht, digitalisering en samenwerking tussen bestuursorganen bij bezwaarbehandeling (zie hoofdstuk 5).
- 90 Zie ook Rapport Versnelling in bezwaar, p. 17.
- 91 Art. 7:1a, lid 1 Awb.
- 92 Dit probleem speelt ook bij het versnellingsidee van het volledig facultatief maken van de bezwaarprocedure (zie par. 3.1 van het rapport Versnelling in bezwaar).
- 93 Rapport Versnelling in bezwaar, p. 15.
- 94 Het derde versnellingsinstrument is het uitbreiden van de ingebrekestelling bij termijnoverschrijding. Het versnellingseffect daarvan wordt beperkt geacht.
- 95 J. Fokkema & N. Zandvliet, *Terugdringen onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures*, Voorburg: NEPROM, 2022, p. 11.
- 96 Rapport Versnelling in bezwaar, p. 22.
- 97 Rapport Versnelling in bezwaar, p. 26.
- 98 Rapport Versnelling in bezwaar, p. 34 (met verwijzing naar M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures (diss. RUG)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2020).
- 99 Zie art. 7:1, lid 1, aanhef en onder d Awb. Zie echter ook J.C.A. Aarts, L.M. Koenraad & M.S. Krikhaar, 'Regulier versus uitgebreid. Een pleidooi om de verschillen tussen de reguliere procedure (afd. 7.2 Awb) en de uitgebreide procedure (afd. 3.4 Awb) te verkleinen', *Gst.* 2019/144.

- 100 Vgl. R.S. Wertheim, 'Functies van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in het licht van recente ontwikkelingen in de rechtspraak', *JBplus* 2019, afl. 4. Hij stelt dat, gelet op het vaak al uitgebreide onderzoek of vooroverleg met de initiatiefnemer, het ontwerpbesluit naar verwachting 'in de meeste gevallen min of meer ongewijzigd zal transformeren tot besluit'.
- 101 Plan van aanpak, par. 4.2.
- 102 Zie J.C.A. Aarts, L.M. Koenraad & M.S. Krikhaar, 'Regulier versus uitgebreid. Een pleidooi om de verschillen tussen de reguliere procedure (afd. 7.2 Awb) en de uitgebreide procedure (afd. 3.4 Awb) te verkleinen', *Gst.* 2019/144.
- 103 Het Wetsvoorstel bevat het voorstel tot toevoeging van een omschrijving van het begrip 'participatie' (in de bijlage bij de Ow). Hoewel deze toevoeging te waarderen valt in de zin dat wordt verduidelijkt waarop bedoeld wordt met participatie onder de Ow, heeft een dergelijke begripsbepaling onzes inziens niet direct meerwaarde voor de verbetering van de kwaliteit van het participatietraject.
- 104 Zie ook het rapport van Stec Groep, bijv. p. 34.
- 105 Het probleem wordt ook gesignaleerd in het Plan van aanpak (p. 9).
- 106 Rapport Versnelling in beroep, par. 3.3.
- 107 Rapport Versnelling in beroep, par. 6.8.
- 108 Zie het rapport van Stec Groep, p. 21.
- 109 Plan van aanpak, par. 1.3. Zie ook Programma woningbouw, par 3.2.1.
- 110 Zie ook T. van Belzen, 'Raad van State: 'Geen enkele wet versnelt bouwprocedures, Omgevingswet nu invoeren risicovol', *Cobouw* 7 juni 2022.

Deel dit artikel  ([https://twitter.com/intent/tweet?text=nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41](https://twitter.com/intent/tweet?text=nr.4-4pril2023%20TBR2023-41Snel,sneller,tochnietzosnel?&via=Instituut_BR&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41))  ([https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&title=nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?&source=IBR Tracker](https://www.linkedin.com/shareArticle?mini=true&url=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&title=nr.4-4pril2023%20TBR2023-41Snel,sneller,tochnietzosnel?&source=IBRTracker))  ([https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&t=IBR Tracker%20nr. 4 - april 2023%20TBR 2023-41 Snel, sneller, toch niet zo snel?](https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41&t=IBRTracker%20nr.4-4pril2023%20TBR2023-41Snel,sneller,tochnietzosnel?))  ([mailto:?subject=IBR Tracker Artikel delen&body=Ik vond dit artikel in IBR Tracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41](mailto:?subject=IBRTrackerArtikeldelen&body=IkvondditartikelinIBRTracker:%0D%0Ahttp://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2023/april/tbr-2023-41))