

Tweede Kamer / vaste commissie BZK
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum: 27 september 2018
Ref.: 20180927/JF/NZ
Betreft: KST-35 013 Wijziging Crisis- en herstelwet

Geachte heer, mevrouw,

Recentelijk ontving u van minister Ollongren het voorstel tot wijziging van de Crisis en Herstelwet in verband met het versnellen van de woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik (kst-350-13). In deze brief geven wij onze reactie met het verzoek deze te betrekken bij uw beraadslagingen. Onze reactie valt in twee delen uiteen:

- 1) Een korte reactie op het feitelijke wetsvoorstel, daarbij voortbouwend op onze eerdere brief aan minister Ollongren (dd. 12 februari 2018; Ref.: 20180218/JF/NZ).
- 2) Een meer algemene visie op het uit evenwicht raken van het publieke belang versus het individuele belang bij ruimtelijke besluitvorming aan de hand van enkele praktijksituaties, met suggesties om enkele grote knelpunten aan te pakken.

Ad 1.) Wijziging crisis- en herstelwet

Met instemming hebben wij kennisgenomen van betreffend wetsvoorstel. Op onderdelen plaatsen wij enkele kritische kanttekeningen en hebben wij bezwaren. De NEPROM onderschrijft de urgentie om de periode tussen ruimtelijk initiatief en uitvoering te bekorten en waar mogelijk procedures te versnellen en te stroomlijnen. Uiteraard zonder daarbij concessies aan de kwaliteit te doen. De opmerkingen en suggesties die wij in ons eerder schrijven hebben gemaakt blijven onverkort van gelding.

Projectuitvoeringsbesluit

De uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit juichen wij toe. Wij verwachten dat het toepassingsbereik daardoor sterk uitgebreid wordt. Wij vinden het van groot belang dat na de wetswijziging het ministerie actief gemeenten hierover informeert, oproept om daar gebruik van te maken en het gebruik in de praktijk ondersteunt en monitort. In het verlengde hiervan vragen wij u om in te grijpen in de voorgestelde 'wijziging Awb stroomlijning omgevingsrecht' (zie ook ons schrijven van 18 mei jl. in het kader van de internetconsultatie). Daarbij zou voor een betere aansluiting op de Omgevingswet gezorgd moeten worden en dient voor alle besluiten beroep in eerste en enige aanleg open te blijven staan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en behoeft het wetsvoorstel op het gebied van faseren, flexibilisering en versnellen aangepast te worden. Het voorstel maakt de huidige coördinatieregeling juist minder aantrekkelijk en laat haar langer duren.

Versnellen aanwijzingsprocedure

Het verkorten en vereenvoudigen van de aanwijzingsprocedure kan in het algemeen op onze steun rekenen, maar wel met een belangrijke kanttekening. Aanwijzing via een Ministeriële Regeling (in plaats van een Algemene Maatregel van Bestuur) dient wat ons betreft beperkt te blijven tot die toepassingen waarbij de Tweede Kamer expliciet heeft ingestemd met vervolgebperimenten op basis van de Ministeriële Regeling. Tevens dient aanwijzing via een Ministeriële Regeling beperkt te blijven tot die projecten waarbij het oogmerk expliciet en uitsluitend versnelling van de procedures en daarmee van de bouw van nieuwe woningen is. In alle andere gevallen zou wat ons betreft geen gebruik gemaakt mogen worden van de ministeriële regeling.

Verbreiding van de reikwijdte

Wij juichen de inzet om de reikwijdte te verbreden in algemene zin toe. Wel hebben wij zwaarwegende bezwaren om in het bestemmingsplan beheermaatregelen op te nemen in relatie met de Huisvestingswet 2014. Naar onze mening horen die niet in het bestemmingsplan thuis (dat is veel te ingewikkeld om later weer aan te passen) maar in de huisvestingsverordening, die ten slotte ook ziet op opgeleverde nieuwbouw. Voorts zou vooraf duidelijk moeten zijn wat de economische gevolgen van voorgestelde afwijkingen van de Huisvestingswet zijn en wat die betekenen voor de investeringsbereidheid van partijen. Zelf verwachten wij meer van het toevoegen, wijzigen of schrappen van wettelijke bepalingen zodat procedures verkort, vereenvoudigd, gebundeld en versneld worden, dan dat er wetten toegevoegd worden aan de reikwijdte.

Wijziging criteria

Wij zijn van mening dat het criterium “een duurzame ontwikkeling en innovatief” onvoldoende is om gebruik van de crisis- en herstelwet te rechtvaardigen. Alle nieuwbouw levert een significante bijdrage aan de duurzaamheid in vergelijking met de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Wij onderschrijven de noodzaak van verdere verduurzaming van de nieuwbouw en daar werken wij met onze leden hard aan, maar door toevoeging van dit criterium aan de Chw ontstaat een wildgroei aan gemeentelijke eisen. Dat leidt tot inefficiëntie, frustratie en vertraging. Niet doen dus! In 2020 gaat de totale nieuwbouwproductie over naar BENG, bijna energieneutraal. Koester dat resultaat.

Ad 2.) Evenwicht tussen publiek en privaat belang

Een belangrijk onderwerp waar wij uw aandacht voor vragen betreft het uit balans raken van het publieke belang versus het individuele belang bij ruimtelijke besluiten. Wij ontvangen frequent signalen van onze leden dat er te vaak projecten die van groot maatschappelijk belang zijn (bijvoorbeeld de ontwikkeling en bouw van nieuwe woningen) ernstig en langdurig vertraagd worden door bezwaar en beroep door burgers en bedrijven. Dat gebeurt vaak op zodanige wijze dat dit door de ondernemingen ervaren wordt als misbruik van het recht. Daarmee wordt bedoeld dat openstaande rechtsmiddelen vaak ten onrechte of met oneigenlijke argumenten aangewend worden. Dat de bedoelde rechtsmiddelen open staan, beschouwen wij als een groot goed, omdat zij een wezenlijk kenmerk van een rechtsstaat en een democratie vormen. Waar belanghebbenden geen ontwikkeling en verandering in hun buurt willen, gaan zij echter – terecht of onterecht – vaak voor vele ankers liggen en wordt er hangende de verschillende, vaak langdurige procedures een beroep gedaan op nieuwe en/of weinig steekhoudende argumenten.

De ervaring is dat die bezwaren in veel gevallen -grotendeels- niet gehonoreerd worden of hieraan bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde bestuurlijke lus vaak eenvoudig tegemoet gekomen kan worden. Maar hierover ontstaat pas in een laat stadium duidelijkheid. Dit alles heeft grote vertraging tot gevolg met veel onzekerheden en hoge (maatschappelijke) kosten. Wij achten nader onderzoek naar die problematiek noodzakelijk en waar nodig is aanpassing van de regels geboden.

Vier praktijkvoorbeelden

In bijgaande notitie schetsen wij een viertal geanonimiseerde praktijkvoorbeelden afkomstig van onze leden, waarin dat evenwicht tussen bescherming van het individuele belang en het collectieve belang, volledig uit het lood is geslagen. We doen dat vrij uitvoerig om begrijpelijk en invoelbaar te maken hoe dit soort processen in de praktijk lopen. Het doorlopen van alle ruimtelijke procedures is mensenwerk en vindt plaats binnen de dynamiek en politieke spanning in een gemeente, waardoor de juridische mogelijkheden niet altijd optimaal toegepast (kunnen) worden, zo blijkt. We proberen inzichtelijk te maken wat er mis gaat ten koste van het publieke belang en we doen een aantal suggesties voor aanpassingen waardoor het evenwicht hersteld kan worden en maatschappelijk belangrijke ontwikkelingsprojecten gevrijwaard worden van onnodige vertraging.

Oplossingsrichtingen

Wij stellen voor de volgende oplossingsrichtingen nadere te verkennen:

- Een algemene cultuurverandering bij gemeenten om hogere prioriteit toe te kennen aan de voortgang van maatschappelijk belangrijke bouwprojecten en daarbij alle beschikbare juridische mogelijkheden te benutten om tot versnelling te komen, ook waar dat bestuurlijke moed vereist en mogelijk tot conflicten met burgers leidt. Vasthouden aan genomen besluiten en rechte ruggen zijn essentieel. Het Rijk kan hierbij een rol spelen door gemeenten en provincies te binden aan te leveren woningbouwprestaties.
- Aanpassen van de procedure voor projecten 'met nationale betekenis'. Veel meer projecten waarin een aanzienlijk aantal woningen wordt gerealiseerd in een gespannen woningmarkt zouden gemakkelijker de status van "project van algemeen belang" moeten kunnen krijgen. Daarbij zou een projectcommissie onder andere als taak moeten krijgen de snelheid van uitvoering te bevorderen, waarbij een aantal wettelijke voorschriften op grond van de Crisis- en herstelwet buiten toepassing gelaten mogen worden.
- Het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van wettelijke beroep- en bezwaar procedures door aanpassing van art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel houdt in dat je geen beroep kunt doen op een (geschonden) rechtsregel als die niet strekt tot bescherming van jouw belang. Dat geldt echter alleen bij de rechter. En niet in bezwaar bij het bestuursorgaan. Dat is opmerkelijk; want de regel is bedoeld om te 'filteren' en oneigenlijk gebruik van het Awb-beroep tegen te gaan. Het voorstel is die regel ook in de bezwaarfase te laten gelden. Dat maakt de bestuurlijke besluitvorming ook transparanter.
- Onderzoek de mogelijkheden om misbruik van de wettelijke mogelijkheden in de praktijk te herkennen en voor die situaties waarin misbruik wordt vermoed een speciale versnellingsprocedure in het leven te roepen. Dat zou bijvoorbeeld het invoeren van een verplicht sprongberoep bij de Raad van State kunnen zijn. Of overweeg een onderzoek naar de mogelijkheid van de invoering van een onrechtmatigheidstoets met een schadevergoedings-

plicht. Als tegen beter weten in een rechtsmiddel aangewend wordt terwijl het redelijkerwijs geen kans van slagen heeft, zou de partij die het betreft schadeloos kunnen worden gemaakt.

Wij realiseren ons dat “vertraging door wet- en regelgeving” over kan komen als een grijsge-draaide plaat en als een stoplap. Vooral ook omdat die vertragingsoorzaken vaak in vrij algeme-ne termen worden besproken. Wij hebbend daarom tijd en energie gestoken in het gedetailleerd uitpluizen van een aantal praktijkcases, zodat begrijpelijk en invoelbaar wordt waar die vertra-ging precies in zit. Daarmee kan ook beter beoordeeld worden of de voorgestelde oplossingen effectief en proportioneel zijn.

Afsluitend

Wij hopen met onze reactie op de aanpassing van de Crisis en Herstelwet en onze visie op het uit balans raken van het publieke versus het individuele belang bij ruimtelijke besluitvorming een bijdrage te hebben geleverd aan uw beraadslagingen. Wij zijn graag bereid om een en ander nader toe te lichten en mee te denken over de implementatie van onze voorstellen.

Met vriendelijke groet,

Jan Folkema
directeur

cc.: minister Ollongren

NEPROM, 27 september 2018

De vlaggenmast die nét te hoog was en drie andere schrijnende gevallen

Naar een beter evenwicht tussen publiek en individueel belang bij ruimtelijke besluiten

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 omgaan met de schaarse ruimte en met belanghebbenden. Bij ruimtelijke ordening gaat het altijd om een goede inrichting van de ruimte en over de afweging van belangen daarbij. De gemeente neemt daarbij een bijzondere positie in. In de gemeenteraad of door het College van Burgemeester en Wethouders wordt die afweging gemaakt. Tegen het besluit van de gemeente staan rechtsmiddelen open.

Het besluit van de gemeente over de inrichting en het gebruik van de ruimte, wordt primair vastgelegd in het bestemmingsplan. Tal van ontwikkelingen kunnen er toe leiden dat de bestaande bestemming achterhaald wordt en dat er een betere aanwending van de ruimte mogelijk is. Het bevoegd gezag kan dan besluiten tot wijziging van het bestemmingsplan of tot afwijking daarvan. In de meeste gevallen neemt de gemeente niet zelf het initiatief om die gewenste ruimtelijke verandering ter hand te nemen, maar laat ze dat aan het particulier initiatief over. In de praktijk is het vaak zo dat de gemeente pas besluit om een bestemmingsplan te wijzigen als een initiatiefnemer met een voorstel voor een concreet plan naar de gemeente komt. Naar aanleiding daarvan neemt de gemeente dan het besluit of het plan mogelijk is en voldoet aan wet- en regelgeving.

Kern van deze systematiek is dat de private initiatiefnemer in feite de uitvoerder is van wat door bevoegd gezag als een goede ruimtelijke ordening wordt gezien, dat het algemeen belang vertegenwoordigt. In de praktijk raakt het zicht daarop echter versluierd. Vaak wordt door burgers het besluit van de gemeente om naar een andere ruimtelijke inrichting te gaan, gezien als een besluit waarin de gemeente een private initiatiefnemer ter wille is. Hoewel dat zo mag lijken, is dat een verkeerd beeld. Kern is en blijft dat een ruimtelijk besluit plaatsvindt op basis van een afweging tussen publiek belang en private belangen dat tot doel heeft een goede ruimtelijke inrichting te bewerkstelligen.

In deze notitie lichten we aan de hand van praktijkvoorbeelden toe hoe onderkenning van het algemeen belang bij de voorspoedige realisatie van bouwprojecten en onderschatting van de rol die private partijen daarbij spelen, tot vertraging van bouwprojecten kan leiden.

Casus 1: De vlaggenmast

In dit geval houdt een te hoge vlaggenmast de vernieuwing van een stadscentrum tegen. In een gemeente bevindt zich in het centrum een plek die niet goed functioneert en die door de gemeente als een rotte plek wordt gezien. Op een gegeven moment neemt een private partij het initiatief om voor die rotte plek een plan te maken. De private partijen geeft dat plan zodanig inhoud en vorm dat zij verwacht dat het plan voorziet in een algemeen gevoeld belang in de gemeente. Tevens ontwerpt ze het plan zo, dat er ook een financieel haalbare business case ontstaat, zodat zij als private initiatiefnemer ook daadwerkelijk dat plan kan realiseren, zonder

daar verlies op te hoeven leiden. Het plan bevat veel laagbouw en sluit qua architectuur goed aan op de dorpse omgeving. Het bevat een supermarkt en daarboven appartementen. De private partij denkt dat de supermarkt zal voorzien in de behoefte van de bevolking in de buurt daarvan. Ook verwacht zij dat er grote behoefte is aan deze appartementen in deze gemeente. Zij heeft al een supermarktketen bereid gevonden om een vestiging daar te openen.

In 2010 wordt het plan gepresenteerd en de gemeente reageert enthousiast. Daarbij speelt ook een rol dat de grond op dat moment bij een lokale corporatie in bezit is en dat deze als zij de grond aan de private partij verkoopt, de beschikking over middelen zal krijgen om in de lokale volkshuisvesting te investeren.

Aanpassing bestemmingsplan

Voor de realisatie van het plan moet het bestemmingsplan worden aangepast. De gemeente vraagt de projectontwikkelaar om de buurt mee te nemen in de ontwikkeling. Dat gebeurt: op een inloopavond reageren de meeste omwonenden enthousiast. Er zijn echter ook enkele aanwezigen die gekant zijn tegen de manier waarop de gemeente de verkeersafwikkeling in het centrum oplost.

De gemeente bespreekt het plan in de gemeenteraad en besluit uiteindelijk een overkoepelend centrumplan in 2013 vast te stellen. Daarna wordt daarbinnen de nieuwe ontwikkeling als invulling ter hand genomen.

De gemeente besluit om haar moverende redenen eerst het bestemmingsplan en daarna de omgevingsvergunning in separate procedures te doorlopen. Dat had anders gekund door een zogenoemde gecoördineerde behandeling. Die brengt de zaak na een eventuele bezwaarfase in één keer naar de Raad van State, zonder tussenkomst van een rechtbank.

Het bestemmingsplan wordt eind 2013 door de gemeente vastgesteld. Daarna dient de initiatiefnemer de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in. En dan komen de tegenstanders weer in beeld: zij maken namelijk bezwaar tegen een vlaggenmast die in het ontwerp is opgenomen. Deze komt namelijk nèt boven de in het bestemmingsplan vastgelegde maximaal toegestane bouwhoogte uit. En dus is het bouwplan in strijd met het bestemmingsplan. De ontwikkelaar en de architect hadden niet goed opgelet. Als ze dat tijdig hadden gezien hadden ze de hoogte van de vlaggenmast in het ontwerp aangepast, zodat het plan wel zou voldoen aan het bestemmingsplan. Zo essentieel is de hoogte van die vlaggenmast ook weer niet in het ontwerp.

In de omgevingsvergunning wordt dit ondergeschikte punt echter vlot rechtgezet, mede door de inzichten van de welstandscommissie en bouw- en woningtoezicht.

Voor veel objectieve buitenstaanders is een andere uitkomst ondenkbaar; waarbij een iets te hoge vlaggenmast het hele project zou dwarsbomen.

De bezwaarmakers houden echter vol. Nadat ze bij de gemeentelijke bezwaarcommissie geen gehoor krijgen, stappen ze naar de rechter. Zolang de casus zich daar bevindt, lukt het niet om de grond al te verkopen. Die zou namelijk gekocht worden door een belegger die daarna het heel project in de beleggingsportefeuille wil opnemen. De interne regels van de belegger schrij-

ven voor dat deze de grond alleen mag overnemen bij een onherroepelijke bouwvergunning, anders is het risico te groot voor de belegger.

Zolang de zaak bij de rechter ligt, is er geen sprake van een onherroepelijke bouwvergunning, kan de belegger niet afnemen en kan de bouw dus niet starten. Er dreigt vertraging.

Die vertraging leidt er niet alleen toe dat het langer duurt voordat de door de gemeente gewenste situatie (een supermarkt en appartementen) gerealiseerd is, het hele project komt daardoor ook nog eens op losse schroeven te staan. Want als gevolg van de schaarste op de markt lopen de bouwkosten snel op en daardoor komt de haalbaarheid van het project onder druk te staan. En bovendien is het niet denkbeeldig dat de belegger bij verdere vertraging afhaakt, want hij mag gelden alleen in een onherroepelijk vergund project beleggen. Als het plan uiteindelijk helemaal niet doorgaat, dan ziet de gemeente dus haar plan in duigen vallen om het centrum op te knappen. Iets dat zij vanuit het algemeen belang dringend noodzakelijk vindt.

De kortste klap om verdere vertraging te voorkomen lijkt te zijn: het weglaten van de vlaggenmast. Voor de ontwikkelaar en de belegger is dat geen probleem. En ook de gemeente vindt dat ook bij afwezigheid van de vlaggenmast nog steeds het publiek belang het beste gediend zou zijn. Veel beter dan met het voort laten bestaan van de huidige situatie. In dat geval zou de gemeente echter een officieel wijzigingsbesluit moeten nemen. En dan kan er opnieuw bezwaar worden gemaakt tegen het plan. Dat zou dus niet helpen om de vertraging te voorkomen.

Uiteindelijk neemt de ontwikkelaar het risico. Hij besluit te starten met de uitvoering van het project, ondanks het feit dat hij nog niet beschikt over een onherroepelijke vergunning. Hij heeft juridisch onderzoek laten doen en daaruit blijkt dat er geen gevallen bekend zijn waar in een dergelijk geval een bouwwerk weer moet worden afgebroken. Aan de belegger wordt een terugkoopgarantie gegeven: mocht de rechter uiteindelijk de bezwaarmakers toch gelijk geven en zou het complex weer afgebroken moeten worden, dan koopt de projectontwikkelaar het complex met een waarde van 17 miljoen euro terug. De hoop is nu gevestigd op de rechter, om het beroep ongegrond te verklaren.

De vertraging door het ingediende bezwaar en de gevolgen daarvan, zijn groter dan strikt noodzakelijk is. Indien de gemeente van begin af aan had gekozen voor gecoördineerde besluitvorming en onderaan het besluit had vermeld dat de crisis- en herstelwet op dit project van toepassing was, dan hadden de belanghebbenden geen extra uitstel in de procedure gekregen en hadden zij direct met hun argumenten voor het voetlicht moeten komen bij de Raad van State. De gang van zaken rond dit plan roept de vraag op of het wenselijk is dat een klein aantal bezwaarmakers (die bovendien bij het bestemmingsplan bewust niet naar de Raad van State zijn gestapt) een door velen gewenst bouwplan zo lang tegen kunnen houden. Want het gaat deze bezwaarmakers natuurlijk niet om die net te hoge vlaggenmast. Zij wilden het gehele plan en de daarmee gepaard gaande verandering van de omgeving niet.

Casus 2: Teveel water

In dit dorp is het prettig wonen. Met het plan dat een projectontwikkelaar elf jaar geleden heeft ontwikkeld gaat het woonklimaat er nog meer op vooruit; 50 huishoudens krijgen hiermee een fijn, nieuw huis, in een zorgvuldig ontworpen buurtje dat perfect past bij de omgeving. Bijko-

mend voordeel: de voetbalclub die eerst op deze plek was gevestigd krijgt dan eindelijk het geld in handen dat met de grondverkoop is gemoeid. En kan daarmee weer investeren in betaalbare en toegankelijke sport voor het dorp.

Zo ver is het echter nog niet. Het dorp bevindt zich deels in een laag gelegen polder, waardoor het grondwater al vrij hoog staat. Toevoeging van bebouwing (met extra verharding) zou die situatie kunnen verslechteren. Daarom voorziet het nieuwbouwplan in het graven van een extra sloot, waardoor het eventuele teveel aan water in de wijk snel naar aangrenzend boezemwater kan worden afgevoerd. Daarmee is voor dit plan naast een reguliere bouwvergunning ook een keurvergunning noodzakelijk (de laatste te verstrekken door het hoogheemraadschap).

Compensatiewater

Met een voorzienende blik heeft de gemeente al in 2008 het bestemmingsplan voor dit gebied aangepast en daarin opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders de bestemming van het voetbalterrein t.z.t. zou mogen wijzigen naar de bouw van 50 woningen. Eind 2016 neemt de gemeente daadwerkelijk het wijzigingsbesluit om de bestemming te wijzigen, waarbij dat gebeurt onder de Crisis- en herstelwet, zodat de procedure versneld doorlopen kan worden bij eventuele bezwaren. Dat had de gemeente goed aangevoeld, want er wordt inderdaad bezwaar aangetekend door een stichting die is opgericht toen bekend werd dat de voetbalclub ging verhuizen en er woningen voor in de plaats zouden komen. Volgens de stichting verdwijnt door het nieuwbouwplan een van de laatste groengebieden uit het dorp en wordt het dorpse karakter ernstig aangetast. Helder is echter dat die bezwaren geen kans maken in een bezwaarprocedure, gezien de aanpassing van het bestemmingsplan in 2008. Toen is die afwijking al door B&W gemaakt en toen had daar bezwaar tegen aangetekend moeten worden. De stichting keert zich daarom tegen het wijzigingsbesluit op grond van een heel ander argument in haar formele bezwaar, namelijk dat in haar ogen in het plan te weinig 'compensatiewater' wordt gerealiseerd. Kortom, het aangevoerde tekort aan 'compensatiewater' wordt er met de haren bijgesleept om het plan tegen te houden. Het bezwaar en beroep van de stichting mbt het compensatiewater gaat uiteindelijk naar de Raad van State. De gemeente verwacht dat de RvS heel snel met een uitspraak komt, op grond van de Chw, maar dat valt tegen.

Molensteen voor voetbalclub

In afwachting van de uitspraak van de Raad van State (die dus snel wordt verwacht) gaat de projectontwikkelaar eind 2016 met de woningen in verkoop. De 50 woningen worden vlot verkocht, voor 80 procent aan huishoudens uit het dorp. Voor de voetbalclub – die inmiddels op haar nieuwe locatie is gehuisvest – is dat goed nieuws. Bij een onherroepelijke bouwvergunning krijgt zij immers het geld van de grondverkoop aan de projectontwikkelaar en hoeft zij niet meer maandelijks 15.000 euro aan financieringslasten te betalen. Deze molensteen hangt de club zwaar om de nek.

Gedurende het voorjaar van 2017 wordt echter duidelijk dat de Raad van State niet op de verwachte termijn uitspraak gaat doen. Zo moet bijvoorbeeld eerst de uitslag van een extra onderzoek worden afgewacht, omdat de materie van extra waterafvoer erg ingewikkeld zou zijn. In afwachting daarvan wordt het wijzigingsplan geschorst. Ook hierna wordt behandeling van het wijzigingsplan meerdere keren uitgesteld.

Ondertussen is ook de procedure voor de keurvergunning van start gegaan; ook hier procedeert de stichting meermalen over bij de Raad van State. De keurvergunning gaat aan de bouwvergunning vooraf: er mag pas gestart worden met de bouw, wanneer duidelijk is dat de waterafvoer goed is geregeld. Het plan voorziet daarin. Er wordt extra water afgevoerd, zelfs meer dan het betreffende waterschap verlangt. Ook is de hoeveelheid verharding in het plan teruggebracht.

Opnieuw bezwaar

Eind 2017 komt er een belangrijke deadline voor de projectontwikkelaar in zicht: het is een jaar geleden dat de koopcontracten zijn getekend. Deze vervallen als er niet binnen een jaar is gestart met de bouw. De projectontwikkelaar weet door overleg de meeste huishoudens voor het plan te behouden.

In het nieuwe jaar komt dan eindelijk de eerste (tussen)uitspraak van de Raad van State: de meeste argumenten worden ongegrond verklaard. Gemeente en ontwikkelaar hebben met het wijzigingsplan laten zien dat de waterproblematiek in de wijk goed wordt opgelost. Op 11 april 2018 stellen burgemeester en wethouders het aangepaste wijzigingsplan daarom vast en zenden het naar de Raad van State. Belanghebbenden krijgen enkele weken de gelegenheid te reageren, waarna de einduitspraak van Raad van State vervolgens nog minstens 12 weken zal duren. De einduitspraak, waarna de bouwvergunning kan worden verleend – komt ruim een jaar na de geplande datum van juni 2017. Daartegen (alsmede tegen de verleende keurvergunning) staan echter ook weer bezwaar- en beroepsprocedures open, waardoor de start van de bouw zomaar weer twee jaar in de tijd vooruit wordt geschoven.

Niemand wint

Voor de projectontwikkelaar is de gang van zaken teleurstellend: de beloofde termijnen uit de Crisis- en herstelwet worden op geen enkele manier gehaald. Ondertussen stijgen de bouwkosten fors, moeten 50 huishoudens jarenlang op hun woning wachten en zit een voetbalclub financieel in zwaar weer: een ‘keten van ellende’, aldus de projectontwikkelaar. Belanghebbenden maken in feite misbruik van de wettelijke mogelijkheden om het proces te traineren. Het collectieve belang, waar de gemeenteraad meermalen duidelijke besluiten over heeft genomen leidt hier ernstig onder.

Bij de wilde beesten af: casus 3

Bij een grote gebiedsontwikkeling in het westen van het land gaan natuurontwikkeling (tweederde van het gebied) en woningbouw (een derde) hand in hand. De betrokken partijen willen de ontwikkeling, die al begin deze eeuw werd opgestart, versnellen. De situatie op de woningmarkt noopt daar ook toe; veel huishoudens zoeken een woning in dit gebied. Zonder voldoende nieuw aanbod kunnen huishoudens niet doorstromen naar een beter passende huisvesting; niet voor niets hebben zich inmiddels 15.000 huishoudens als belangstellende voor het project gemeld. Daarbij dragen de nieuwe woningen ook bij aan het draagvlak van bestaande voorzieningen (winkels, scholen). Kortom, het algemeen maatschappelijk belang is groot dat het plan versneld tot uitvoering wordt gebracht.

Bijkomend voordeel is dat door de uitvoering van het plan de natuurwaarde ook omhoog gaat, van 1 (bij het oorspronkelijke agrarische gebruik) naar 3, op een schaal van 5. De investeringen

die marktpartijen hierin plegen zijn omvangrijk en veel groter dan bij een ‘traditioneel’ woningbouwplan het geval zou zijn geweest. De nieuwe natuur wordt ook beter bereikbaar en beleefbaar, zowel voor de huishoudens die hier gaan wonen als voor bewoners van aangrenzende dorpen en buurten. Om deze redenen is het gebied door de overheid ook aangewezen en vastgelegd in beleid (Nota Ruimte, provinciale structuurvisie).

82 regels

De betrokken marktpartijen steken veel energie in dit proces. Het op gang brengen van de gewenste versnelling blijkt echter lastig. Een belangrijk probleem blijkt te zijn dat er twee verschillende regimes van wetgeving op de locatie van toepassing zijn. Aan de ene kant de Wet natuurbescherming en aan de andere kant de Crisis- en herstelwet. De eerste wet maakt het noodzakelijk om voor civiele werkzaamheden in het gebied een ontheffingsvergunning aan te vragen. In totaal zijn daar 82 regels aan verbonden, die moeten worden nagekomen. De regels worden bepaald door het bevoegd gezag; in dit geval de provincie die hiermee invulling geeft aan beleid dat grotendeels afkomstig is uit Brussel. Die regels zijn uitgewerkt in onder meer ecologische werkprotocollen. Hiermee wordt onder meer bepaald in welke periodes van het jaar er in het gebied gewerkt mag worden en wat er moet gebeuren wanneer bepaalde (beschermde) diersoorten worden aangetroffen. Deze wet wordt door tegenstanders van de gebiedsontwikkeling talloze malen gebruikt om bezwaar aan te tekenen en daarmee de bouw stil te leggen. Dat zorgt voortdurend voor vertraging die in sommige gevallen al snel oploopt tot een half jaar. Weliswaar werd het bestemmingsplan in één keer en zonder veel bezwaren goedgekeurd, maar die voorsprong is het project inmiddels weer geheel kwijtgeraakt.

De Crisis- en herstelwet (Chw) is juist bedoeld om projecten als deze te versnellen, maar omdat een koppeling met de Wet natuurbescherming ontbreekt, lukt dat maar zeer ten dele. Daar komt bij dat de bezwaarprocedures en rechtszaken over dit project zo complex zijn dat het de Raad van State en andere organen niet lukt om binnen de afgesproken termijnen van de Chw te besluiten.

Geen aansluiting

Naast dit kernprobleem zijn er verschillende afgeleide knelpunten. Zo kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld besluiten een ontheffing voor de Wet natuurbescherming voor meerdere jaren te verlenen. In dit geval wordt slechts ontheffing verleend voor één jaar, waarna de marktpartijen deze opnieuw moeten aanvragen omdat die anders verloopt. Met daarbij steeds weer de kans op bezwaren. Ook zijn de verschillende vergunningen in termen van tijdsperiodes niet gesynchroniseerd; het niet goed aansluiten kan eveneens leiden tot vertragingen. Waar de ene vergunning net is verkregen, blijkt de volgende alweer verlopen.

Verder vloeien uit de Wet natuurbescherming scherpe eisen voort aan waar precies binnen de locatie gebouwd mag worden. Deelgebieden die hiervoor worden aangewezen, mogen op een later moment niet meer worden verplaatst – ook al blijft de overall verhouding tussen ‘rood’, ‘groen’ en ‘blauw’ daarmee ongewijzigd. Dit maakt het lastig om binnen het overkoepelende masterplan van de gebiedsontwikkeling voldoende flexibiliteit te bewaren bij de precieze uitwerking. Het inspelen op actuele marktomstandigheden wordt zo bemoeilijkt.

Binnenstedelijke dwarsliggers: Casus 4

Er is een plan ontwikkeld voor een binnenstedelijke locatie, waarbij een fors aantal nieuwe woningen gerealiseerd worden. Het plan is voor de crisis ontwikkeld en daar was toen ook een omgevingsvergunning voor verleend. De gemeente was blij dat op die plek zoveel nieuwe woningen zoude worden toegevoegd. Het plan is echter door de crisis helaas niet tot uitvoering gekomen. Inmiddels is het door een nieuwe ontwikkelaar overgenomen en nu het weer veel beter met de markt gaat wil hij het project tot uitvoering brengen. Echter, de markt is wel veranderd en de ontwikkelaar is van mening dat de plattegronden van de appartementen onder de huidige marktomstandigheden niet optimaal zijn. Hij past het plan inwendig aan maar laat het uiterlijk van het gebouw ongemoeid. Toch moet, vanwege de plattegrondwijzigingen, opnieuw een omgevingsvergunning worden aangevraagd.

Op dat moment krijgt ook een aantal omwonenden er lucht van dat het plan dat de nodige jaren in de kast lag, alsnog gebouwd gaat worden. Op de huidige omgevingsvergunning is destijds geen enkel bezwaar aangetekend. Aangezien het uiterlijk van het gebouw en de omvang niet wijzigen, ligt het niet in de rede dan er nu wel bezwaren zouden zijn. Maar niets is minder waar. Enkele omwonenden tekenen onder het mom van 'aantasting van zicht en overlast door geluid' bezwaar aan tegen de aangevraagde wijziging. Ze stappen vervolgens op de ontwikkelaar af. Het blijkt dat ze goed thuis zijn in de juridische mogelijkheden en ze maken de ontwikkelaar duidelijk dat ze door op een maximale wijze de procedures te benutten het plan vrij eenvoudig twee jaar kunnen vertragen. Met alle financiële gevolgen voor de ontwikkelaar tot gevolg. Uiteindelijk kiest de ontwikkelaar eieren voor zijn geld en koopt hij de bezwaarmakers af. Wat ons betreft ongewenst, maar wel begrijpelijk.

Opvallend in deze en vergelijkbare zaken is dat bezwaarmakers vaak hun argumenten pas naar voren brengen ter gelegenheid van de vergunningverlening. Wanneer zij in de fase van het bestemmingsplan zich zouden melden, is er meer gelegenheid goed naar de zienswijzen te kijken en hier iets mee te doen. Klagers weten dat een ontwikkelaar altijd commerciële belangen heeft (en vooruit wil) en proberen de druk door tijdsverloop op te voeren. De investering voor de omwonenden is bescheiden: de circa 170 euro griffierecht die bij de rechtbank moet worden betaald, weegt met gemak op tegen een eventuele afkoopsom.

Naar mogelijke oplossingen: publiek belang voorop

De NEPROM vindt dat vaker het algemeen belang en de wezenlijke bijdrage van initiatiefnemers daaraan sterker benadrukt mogen worden bij de afweging waar de gemeente voor staat, bij besluiten over het realiseren van voldoende betaalbare woningen. Dat kan bijvoorbeeld door in een vroegtijdig stadium inzicht te geven in de ideeën van de gemeente hierover en die vast te leggen, bijvoorbeeld in een structuurvisie. Overigens zonder in ruimtelijke ordeningsprocedures de rechtsbescherming van omwonenden en belanghebbenden aan te willen tasten. Het is belangrijk dat zij snel duidelijkheid krijgen door gecoördineerde besluitvorming en rechterlijke uitspraken op korte termijn. Veel gemeenten zijn zich hiervan bewust en zoeken met partners naar oplossingen; juist in de huidige markt, waarin sprake is van grote tekorten. Belangrijk is dat de samenwerking tussen markt en overheid daarbij wordt gekenmerkt door lef en een cultuur van doorzetten en commitment.

Projecten van algemeen belang

Versnelling van projecten en het versterken van de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen kan bereikt worden door projecten waarin aanzienlijke aantallen woningen gerealiseerd worden eerder aan te merken als 'projecten van algemeen belang' in het kader van de Chw. Bij projecten van algemeen belang zou een projectcommissie aangesteld dienen te worden waarin onder andere de betrokken bestuursorganen en waar nodig het Rijk vertegenwoordigd zijn. De projectcommissie zou als taken kunnen hebben het bevorderen en bewaken van de snelle realisatie van het project en het stimuleren van woningbouw. Zij stelt daartoe een plan van uitvoering vast waaruit blijkt hoe zij uitvoering geeft aan bovengenoemde taken. Uit de voorgestelde taakomschrijving blijkt tevens wat als 'algemeen belang' zou kunnen gelden. Vanzelfsprekend is dit mede afhankelijk van de aard, omvang en de importantie van het project.

Bij de uitvoering van de taken en realisatie van het project van algemeen belang is tevens een doelmatige toepassing van wettelijke voorschriften van belang. Voor zover de verwezenlijking van projecten onevenredig wordt belemmerd door wettelijke voorschriften waarvan op grond van de Crisis- en herstelwet afgeweken kan worden, zouden daarom die voorschriften bij het nemen en uitvoeren van besluiten om dringende redenen en na melding aan de Minister buiten toepassing gelaten moeten kunnen worden. Deze bevoegdheid geldt niet indien het buiten toepassing laten van een wettelijk voorschrift in strijd zou komen met de Grondwet of enige internationaalrechtelijke verplichting.

Eigenlijk streven wij hiermee naar een aanpak die ook de onzichtbare stem van de woningzoekende vertegenwoordigt. Dat kan door afdeling 7 van hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet eenvoudig om te dopen tot 'versnelde uitvoering van projecten van algemeen belang' en de artikelen 2.20 en 2.22 Chw zo aan te passen dat de rol en taken van de commissie (beter) verankerd worden en het buiten toepassing laten van regels onder bovengenoemde voorwaarden toegestaan wordt.

De huidige werkwijze zoals vastgelegd in de Chw, waarbij de Minister op verzoek van een gemeente een initiatief (in dit geval) tot project van algemeen belang benoemd, blijft in stand. Met deze geringe aanpassingen wordt het instrument dat nu 'versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis' heet, toegankelijker en beter toepasbaar in de praktijk gemaakt. En het sluit beter aan op haar inspiratiebron, de thans niet meer geldende Deltawet grote rivieren.

Aanpassing van art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht

Het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van wettelijke beroep- en bezwaar procedures door aanpassing van art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel houdt in dat je geen beroep kunt doen op een (geschonden) rechtsregel als die niet strekt tot bescherming van jouw belang. Dat geldt echter alleen bij de rechter. En niet in bezwaar bij het bestuursorgaan. Dat is opmerkelijk; want de regel is bedoeld om te 'filteren' en oneigenlijk gebruik van het Awb-beroep tegen te gaan. Het voorstel is die regel ook in de bezwaarfase te laten gelden. Dat maakt de bestuurlijke besluitvorming ook transparanter.

Versnellingsprocedures bij het vermoeden van misbruik

Wanneer uit nader onderzoek blijkt dat er inderdaad veelvuldig misbruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep, zoals in de vier cases is beschreven, dient

overwogen te worden om speciale versnellingsprocedures te ontwikkelen die de balans tussen publiek versus individueel belang in die specifieke misbruiksituaties herstellen.

Dat zou bijvoorbeeld het invoeren van een verplicht sprongberoep bij de Raad van State kunnen zijn. Of overweeg een onderzoek naar de mogelijkheid van de invoering van een onrechtmatigheidstoets met een schadevergoedingsplicht. Als tegen beter weten in een rechtsmiddel aangewend wordt terwijl het redelijkerwijs geen kans van slagen heeft, zou de partij die het betreft schadelijktig kunnen worden gemaakt.

Een andere mogelijkheid is wellicht het ontwikkelen van een soort van 'spoedprocedure', waarbij een principebesluit wordt genomen of het project wel of niet doorgang kan vinden. De bouw kan dan vervolgens starten, waarna er in alle rust gekeken kan worden hoe eventuele benadeelden gecompenseerd moeten worden. In plaats van de huidige aanpak, waarbij één bezwaar een complete ontwikkeling op slot kan zetten. (nota bene: financieringen van koopwoningen en beleggers worden pas verstrekt na het verkrijgen van een onherroepelijke omgevingsvergunning, starten met een bruikbare vergunning is derhalve niet mogelijk). De sociaal-economische gevolgen daarvan zijn enorm; niet alleen voor de betrokken bedrijven en daarbij horende werkgelegenheid, maar ook voor het collectief belang van de steden die op deze manier in de vraag naar wonen en andere functies niet kunnen voorzien.