



Delft University of Technology

Regeldruk in het omgevingsrecht

Beheers het onuitroeibare

Boeve, M.N.; Groothuijse, F.A.G.

Publication date

2025

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Boeve, M. N., & Groothuijse, F. A. G. (2025). *Regeldruk in het omgevingsrecht: Beheers het onuitroeibare*. Parlement & Wetenschap.

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.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*



Factsheet **REGELDRUK IN HET OMGEVINGSRECHT: BEHEERS HET ONUITROEIBARE**

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

5 maart 2025

Prof. mr. dr. Marlon Boeve (Technische Universiteit Delft, prof. mr. dr. Frank Groothuijse (Universiteit Utrecht)

***'...rechtsvorming lijkt meer op een natuurlijk proces. Net als onkruid. Als je iets weghaalt komt er iets nieuws voor in de plaats.'*¹**

Hoofdpunten

- Regeldruk in het omgevingsrecht is onvermijdelijk.
- Het schrappen van regels is veelal weinig zinvol, omdat dit vaak weer nieuwe regels oplevert (beleidsregels, jurisprudentie, privaatrechtelijk).
- Bepaalde keuzes die in de Omgevingswet zijn gemaakt kunnen contraproductief werken voor het beperken van de regeldruk. Deze keuzes kunnen nog eens tegen het licht worden gehouden. Het gaat daarbij niet om het schrappen van regels, maar juist om het wel regelen van belangrijke algemene aspecten op landelijk niveau.
- De instrumenten van de Omgevingswet bieden kansen om beter met regeldruk om te gaan en versnelling van woningbouwprojecten te bereiken:
 - Betrek regels en regelruimte vroegtijdig in de planvorming met behulp van de instrumenten omgevingsvisie en gebiedsgericht programma.
 - Zet ook het projectbesluit in voor woningbouwontwikkeling
- Overweeg de volgende verbeteringen:
 - Sluit pro forma beroep ook uit bij de toepassing van gemeentelijke projectcoördinatie
 - Gebruik de Deltawet grote rivieren als inspiratie voor een projectwet voor de versnelling van woningbouw
 - Richt een landelijke projectorganisatie woningbouw op, vergelijkbaar met de Ruimte voor de Rivier-aanpak.
 - Continueer de ondersteuning van de implementatie van de Omgevingswet.

¹ B.J. Schueler, De bestuursrechter en de afwegingsruimte in het nieuwe omgevingsrecht, in: P.J. Huisman e.a. (red.), *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap*, 1^e druk, IBR, 's-Gravenhage 2019, p. 532.

1. Inleiding

De Vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wil meer inzicht in regeldruk als mogelijke oorzaak van de lange doorlooptijd van woningbouw en van andere vormen van gebiedsontwikkeling. Het schrappen van regels wordt veelal gezien als een van de oplossingen voor de regeldruk.² In dit paper geven wij inzicht in de oorzaken van regeldruk in het omgevingsrecht en waarom regeldruk in dit domein onvermijdelijk is (2). Vervolgens bespreken wij mogelijkheden op rijksniveau om regeldruk in het omgevingsrecht te reduceren (3). Deze mogelijkheden zijn in onze ogen beperkt. Wij gaan daarom vervolgens in op de vraag welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om met regeldruk om te gaan en hoe procedures voor woningbouwprojecten zouden kunnen worden versneld (4). De bijlage bevat een korte beschrijving van het stelsel van het Nederlandse omgevingsrecht, voor zover relevant voor dit paper.

Dit paper gaat in op 'regeldruk' in relatie tot de versnelling van woningbouw en andere vormen van gebiedsontwikkeling. Andere relevante vraagstukken, zoals de beschikbaarheid van grond, de personele capaciteit (zowel in de bouwsector als ambtelijk en in de rechtspraak), financiële middelen en bestuurlijke factoren, komen niet aan de orde.³ Ook gaan wij, met het oog op de omvang van dit paper, niet in op specifieke milieuthema's die belemmerend kunnen werken voor de voortgang van de woningbouwopgave, zoals de stikstofproblematiek en de gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de (Europese) eisen voor de waterkwaliteit.

Van het begrip 'regeldruk' bestaat geen wettelijke definitie. Wel moet volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving de regeldruk van nieuwe of gewijzigde regelgeving worden beschreven en getoetst.⁴ Het Adviescollege toetsing regeldruk dat deze toets uitvoert, omschrijft regeldruk in algemene zin als 'het effect dat verplichte regelgeving heeft op burgers en bedrijven'. En, meer precies: 'alle investeringen en inspanningen die burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om zich aan verplichtingen in regelgeving te houden'.⁵ Met regeldruk *in het omgevingsrecht* wordt veelal niet alleen bedoeld op het effect van regels die burgers en bedrijven rechtstreeks binden, maar op het gehele complex van regels dat direct of indirect de (rechts)positie van burgers en bedrijven bepaalt. Het gaat dus bijvoorbeeld ook om beleidsregels of instructieregels. In een ruime opvatting van regeldruk kan daar ook 'procedurele druk' onder worden geschaard, zoals de lange duur van voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedures. Wij gaan uit van deze ruime omschrijving.

² Zie ook de introductie van het programma STOER, *Kamerstukken II 2024/25*, 32 847, 1209. Maar ook de vele herijkings- en dereguleringsprogramma's in het verleden. Bijvoorbeeld de herijking van de milieuregelgeving in 2004, waarbij 400 regels moesten verdwijnen (zie hierover o.a. themanummer *Milieu en Recht* 2004/1). En meer recent de stelselherziening van het omgevingsrecht ('eenvoudig beter'), dat heeft geleid tot de inwerkingtreding van Omgevingswet op 1 januari 2024.

³ Hier is al veel over gepubliceerd, zie bijv. STEC groep-rapport, *Versnellen woningbouw. Onderzoek naar kansen voor versnellen van juridische bestemmingsplanprocedure*, 2022 en bijdragen van onder meer E. Buitelaar en R. Meijer, F.A.M. Hobma en J. Rouwendal in: A.G. Bregman, A.G.A. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij*, Radboud Universiteit/IBR, 2022.

⁴ Aanwijzing 7.5a (regeldruktoets) [Aanwijzingen voor de regelgeving](#).

⁵ Zie <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/werkwijze/wat-is-regeldruk> (laatstelijk geraadpleegd 28 februari 2025). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de 'kosten van regeldruk' waarbij al die investeringen en inspanningen worden uitgedrukt in euro's en de 'ervaren regeldruk', waarbij het gaat om kwalitatieve aspecten als werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Zie over de kosten van regeldruk ook de toelichting op aanwijzing 2.10 Aanwijzingen voor de regelgeving.

2. Waarom is regeldruk in het omgevingsrecht onvermijdelijk?

Het ruimtegebruik en de druk op het milieu in Nederland zijn ten gevolge van de economische groei en bevolkingsgroei van de afgelopen decennia sterk toegenomen. De druk op het omgevingsrecht, dat een belangrijke rol speelt bij het sturen van de verdeling van de schaarse ruimte en de milieudruk, is daardoor eveneens sterk toegenomen.

Dit heeft zich vertaald in regeldruk in het omgevingsrecht, die het gevolg is van een grote hoeveelheid regels die door verschillende overheden op verschillende bestuursniveaus (EU, Rijk, provincie, gemeente en waterschap) worden vastgesteld en die als het ware 'neerslaan' in een gebied. Al die regels tezamen zijn van invloed op de vraag of en op welke wijze in dat gebied woningen kunnen worden gerealiseerd.

EU-recht bron van regels

Het EU-recht is een belangrijke bron van regels in het omgevingsrecht. Europese regels gelden in het omgevingsrecht meestal niet rechtstreeks,⁶ maar moeten worden omgezet in nationaal recht. EU-regels zijn bindend voor de lidstaten en hebben voorrang op nationale wet- en regelgeving. Hoewel lidstaten beleidsruimte hebben om te bepalen hoe zij EU-doelstellingen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van water of lucht willen bereiken, zijn de doelstellingen zelf bindend. Een deel van de regeldruk is dus afkomstig van de EU en daarmee tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Daarbij komt dat bij het niet bereiken van de Europese (milieu- en natuur)doelstellingen, de behoefte aan regels groter wordt om desondanks activiteiten toe te kunnen staan (denk aan de 'geitenpaadjes' in het kader van de stikstofproblematiek), wat tot meer, veelal complexe, regels en tot meer regeldruk kan leiden.

Omgevingswet: beperkte invloed Rijk op regeldruk

Het Rijk heeft maar beperkt invloed op de regeldruk in het omgevingsrecht. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben veel beleidsruimte om zelf regels te stellen.⁷

Voorbeeld: op rijksniveau kan de ladder voor duurzame verstedelijking worden geschrapt met het oog op de versnelling van woningbouw, maar dat vermindert de regeldruk niet als er twaalf provinciale ladders in de omgevingsverordeningen blijven bestaan.⁸

Ook ten aanzien van de kwaliteit van de decentrale regels heeft het Rijk maar een zeer beperkte invloed, terwijl gebrekkige kwaliteit van regels ook kan leiden tot (ervaren) regeldruk.

De beperkte invloed van het Rijk op de regeldruk is nog versterkt nu onder de Omgevingswet decentrale overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte hebben gekregen. In potentie kan de regeldruk daarmee enorm toenemen, omdat gemeente- en waterschapsbesturen nu verschillende regels kunnen stellen over activiteiten die voorheen op rijksniveau werden geregeld. Dit gaat vooral over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder de Omgevingswet niet langer door het Rijk

⁶ Een uitzondering is bijvoorbeeld de Natuurherstelverordening die anders dan EU-richtlijnen wel rechtstreeks in de nationale rechtsorde werkt.

⁷ Al kan die beleidsruimte worden begrensd door instructieregels en instructies (zie hierover de bijlage), maar dat doet aan de bevoegdheid tot het stellen van regels niet af.

⁸ Zie het voorstel van het schrappen van de ladder voor duurzame verstedelijking uit het Besluit kwaliteit leefomgeving door wijziging in het kader van de Wet versterking regie volkshuisvesting. In de brief kondigt de minister aan te bekijken hoe invoering op decentraal niveau van de ladder kan worden voorkomen, *Kamerstukken II 2024/25, 36 512, A*.

worden gereguleerd. Maar het geldt ook voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die nog wel op rijksniveau worden geregeld, maar waar gemeente- en waterschapsbesturen onder de Omgevingswet vaak zeer ruime bevoegdheden hebben om eigen (maatwerk)regels te stellen om die rijksregels aan te vullen en daarvan af te wijken. Het schrappen van regels voor deze activiteiten op rijksniveau hoeft dan niet tot vermindering van de regeldruk te leiden, omdat decentrale overheden daarvoor maatwerkregels in de plaats kunnen stellen. Op het terrein van de ruimtelijke ordening hebben gemeenten overigens altijd al veel beleidsruimte gehad om zelf regels te stellen. Dat is onder de Omgevingswet niet veranderd.

Schrappen van regels ook weinig zinvol

Het schrappen van regels klinkt eenvoudig, maar is vaak slechts in beperkte mate zinvol. Minder regels levert vaak andere regels op die daarvoor in plaats komen. Dit lichten wij toe aan de hand van drie voorbeelden.

- *Beleidsregels*: de Omgevingswet beoogt meer flexibiliteit te brengen in gebiedsontwikkeling. Deze aanpak wordt onder meer gefaciliteerd door in omgevingsplannen globalere regels voor bouwen en gebruik op te nemen dan in de (oude) bestemmingsplannen. Dit kan door in plaats van gedetailleerde normen gebruik te maken van meer globale 'open normen'.⁹ Dit heeft niet per se een vermindering van de regeldruk tot gevolg. Een open norm moet namelijk worden ingevuld of uitgelegd in een concreet geval. Er is dan ook een vergunning nodig om te kunnen beoordelen of een concreet bouwproject voldoet aan de open norm.¹⁰ In de praktijk wordt de open norm dan ingevuld door een (dynamische) verwijzing naar beleidsregels die het bevoegd gezag moet hanteren bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Die beleidsregels zijn ook rechtsregels en vervangen dus als het ware de gedetailleerde regels waarvoor de open norm in de plaats is gekomen. Door het schrappen van gedetailleerde regels komen er dus andere regels voor in de plaats die bepalen of een bouwproject doorgang kan vinden.
- *Jurisprudentiële regels*: als er wordt voor gekozen om gedetailleerde regels te schrappen en meer te werken met globale normen, dan leidt dat bovendien veelal tot de vorming van (rechts)regels door de rechter. Toepassing van globale normen leidt tot rechtsvragen aan de rechter over de toepassing daarvan en ook over de begrenzing met het oog op de rechtszekerheid. De rechter moet daarop antwoorden formuleren. Die antwoorden op rechtsvragen leiden stap voor stap tot een complex van normen (of rechtsregels) waar gemeentebesturen zich aan (moeten) houden om vernietiging van hun besluiten te voorkomen.¹¹
- *Privaatrechtelijke afspraken*: als gevolg van jurisprudentie van de Hoge Raad zijn de mogelijkheden voor gemeenten ruim om in privaatrechtelijke overeenkomsten voorwaarden op te nemen over grondgebruik, ook als die de mogelijkheden op grond van het geldende bestemmingsplan/omgevingsplan beperken.¹² In de praktijk wordt

⁹ Bijvoorbeeld in plaats van 'de bouwhoogte van een gebouw mag ten hoogste 10 meter bedragen' een meer open norm: 'de bouwhoogte moet passend zijn bij de bestaande stedenbouwkundige structuur', zie hierover bijv. M. Boeve, het omgevingsplan met open normen - flexibel maar ook rechtszeker?, (via www.gebiedsontwikkeling.nu)

¹⁰ Dat levert dus ook extra procedures en dus mogelijk vertraging op. Eerst kan bestuursrechtelijk worden opgekomen tegen het omgevingsplan met de open norm. Vervolgens kan bestuursrechtelijk worden opgekomen tegen de beslissing op de vergunningaanvraag waar de open norm wordt toegepast.

¹¹ B.J. Schueler, De bestuursrechter en de afwegingsruimte in het nieuwe omgevingsrecht, in: P.J. Huisman e.a. (red.), *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap*, 1^e druk, IBR, 's-Gravenhage 2019, p. 532.

¹² Zie reeds HR 08 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, AB 1991/659 (Kunst- en antiekstudio Lelystad).

hier veelvuldig gebruik van gemaakt. Voor zover het bouwtechnische regels betreft heeft de Omgevingswet het stellen van aanvullende voorwaarden (zoals verdergaande duurzaamheidseisen aan woningen) via de privaatrechtelijke weg uitdrukkelijk beperkt.¹³

3. Wat kan het Rijk doen om regeldruk in het omgevingsrecht te beperken?

Uit het voorgaande volgt dat het in onze ogen slechts zeer beperkt mogelijk is om regels te schrappen zonder dat er voor de geschrapte regels andere regels (o.m. in de vorm van beleidsregels, rechtsoordelen in jurisprudentie, afspraken in overeenkomsten met projectontwikkelaars) in de plaats komen. Ook heeft het Rijk zoals aangegeven slechts een beperkte invloed op regeldruk vanwege de beleidsruimte die decentrale overheden hebben om zelf regels te stellen. In het huidige omgevingsrechtelijke stelsel heeft het Rijk eigenlijk vooral bij de activiteiten die het zelf uitputtend regelt (zoals de technische bouwactiviteiten en wateractiviteiten met betrekking tot rijkswateren) de mogelijkheid om de regeldruk te verminderen door middel van het schrappen van regels. Ook ten aanzien van het vergunningvrij maken van omgevingsplanactiviteiten kan het Rijk deregulerend optreden, omdat deze activiteiten dan niet langer door het gemeentebestuur in het omgevingsplan kunnen worden gereguleerd. Het schrappen van regels vergt echter een politieke weging van de belangen die de desbetreffende regel beoogt te beschermen. Omdat deze weging aan de politiek is zullen wij niet ingaan op de vraag welke regels zouden kunnen of moeten worden geschrapt met het oog op het verminderen van regeldruk.

Wel zijn er in de Omgevingswet wijzigingen ten opzichte van de oude wet- en regelgeving doorgevoerd die van invloed zijn op de regeldruk en de snelheid van procedures. Omdat de Omgevingswet nog maar ruim een jaar in werking is, zijn de gevolgen van die wijzigingen voor de praktijk nog niet helemaal duidelijk. Er zijn echter voorbeelden van gemaakte keuzes die contraproductief zouden kunnen werken voor het beperken van de regeldruk en daarom nog eens tegen het licht kunnen worden gehouden. Het gaat daarbij niet zozeer om het schrappen van regels, maar om het juist wel op landelijk niveau regelen van belangrijke algemene aspecten.

Onlosmakelijke samenhang

Voor een woningbouwproject zijn veelal omgevingsvergunningen voor verschillende activiteiten nodig (bijvoorbeeld voor de bouwactiviteit, de flora- en fauna-activiteit, natura 2000-activiteit, etc.). Onder de Omgevingswet is de plicht om onlosmakelijke samenhangende activiteiten tezamen aan te vragen komen te vervallen.¹⁴ De initiatiefnemer, zoals de projectontwikkelaar, heeft de keuze om omgevingsvergunningplichtige activiteiten enkelvoudig of meervoudig aan te vragen. Daarmee kan de initiatiefnemer invloed uitoefenen op de toepasselijke voorbereidingsprocedure (reguliere of uitgebreide procedure) en het bevoegd gezag. Door activiteiten los aan te vragen worden besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures ten aanzien van de vergunningen gestapeld, waardoor

¹³ Art. 23.7 Omgevingswet en voorheen art. 122 Woningwet. Het gaat om de bouwtechnische regels opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

¹⁴ Dit was bepaald in art. 2.7 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Er gold een uitzondering voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor afwijken van het planologische regime voorafgaand aan de andere benodigde (onlosmakelijk samenhangende) vergunningen.

vertraging kan optreden. De initiatiefnemer kan het (gehele) woningbouwproject pas realiseren als de laatste vergunning in werking is getreden. In de praktijk wordt daarmee zelfs gewacht tot de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden, omdat gebruik maken van een vergunning voordat deze onherroepelijk is voor eigen risico komt. Omdat die procedures lang duren, leidt dat vaak tot vertraging. Het loslaten van de plicht om onlosmakelijk samenhangende activiteiten gezamenlijk aan te vragen zou met het oog op het beperken van de snelheid van woningbouwprocedures kunnen worden heroverwogen. Dat zou tevens kunnen leiden tot meer samenhangende besluitvorming.

Standaard overgangsrecht

Een ander voorbeeld is het verdwijnen van het standaard overgangsrecht onder de Omgevingswet. Onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) moesten gemeenteraden het gebruiks- en bouwovergangsrecht zelf in hun bestemmingsplannen formuleren. Overgangsrechtelijke bepalingen werden in allerlei varianten in bestemmingsplannen opgenomen. Dit leverde een grote hoeveelheid jurisprudentie op, waarin gaandeweg de overgangsrechtelijke eisen duidelijk werden. Bij de fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 is dit standaard overgangsrecht gecodificeerd in het Besluit ruimtelijke ordening.¹⁵ Deze standaardregels moesten gemeenteraden verplicht in bestemmingsplannen opnemen. Dit leverde een geslaagde vereenvoudiging van de regelgeving op.¹⁶ Onder de Omgevingswet is echter geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven en bepalen gemeenteraden in omgevingsplannen zelf weer het overgangsrechtelijke regime. De gedachte hierachter is dat het omgevingsplan ook onderwerpen regelt waarvoor het niet altijd nodig is om eerbiedigend overgangsrecht op te nemen. Het verdwijnen van het standaard overgangsrecht zal echter wederom tot procedures kunnen leiden en daarmee mogelijk vertragingen van gebiedsontwikkelingen, totdat de lijnen in de jurisprudentie hierover weer zijn uitgekristalliseerd. In dat licht zou het aanbeveling verdienen om te overwegen om op grond van de Omgevingswet weer standaard eerbiedigend overgangsrecht in omgevingsplannen voor te schrijven. Anders dan onder het oude recht, zou daarbij kunnen worden voorzien in de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van het standaard overgangsrecht.

Versnellen van procedures van beroep en bezwaar

Naar het versnellen van procedures van beroep en bezwaar is al veel onderzoek gedaan en zijn verschillende aanbevelingen gedaan, zoals rechtspraak in één in plaats van twee instanties, verlofstelsel voor hoger beroep, inzet van regiezittingen etc. Wij volstaan in deze bijdrage met het verwijzen naar deze onderzoeken, waarbij wij ons aansluiten bij de conclusie van De Graaf en Marseille dat 'de opties van de wetgever om de vertraging van die procedures binnen de perken te houden, per saldo beperkt zijn – tenzij wordt gekozen voor rigoureuze maatregelen (...). Maar ook van die rigoureuze maatregelen mogen geen wonderen worden verwacht (...).'¹⁷ Voor een versnelling van procedures bij

¹⁵ Art. 3.2.1 t/m 3.2.3 Bro (oud).

¹⁶ Zie M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, Regelcomplexiteit in de ruimtelijke ordening, Den Haag: Raad van State, 2023, p. 55-56.

¹⁷ K. de Graaf en B. Marseille, De (on)mogelijkheid rechtsbeschermingsprocedures in het ruimtelijk domein te versnellen, in: B.J. van Ettekoven e.a. (red), Evenwichtig bestuursrecht. Voortbouwen op het wetenschappelijke werk van Ben Schueler, Den Haag, Boom, 2024, p. 175. Zie verder o.a. 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 en H.D. Tolsma, M. Wever, A.T. Marseille, K.J. de Graaf, Groningen: RUG, 2022 en M.N. Boeve, K. de Jong, Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2023/4.

woningbouwprojecten zou het instrument projectbesluit (meer) kunnen worden ingezet (zie hierna 4.2).

4. Omgaan met regeldruk en mogelijkheden tot versnelling

Nu regeldruk in onze ogen onvermijdelijk is en slechts in beperkte mate kan worden beperkt, is het van belang om te bezien welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om met regeldruk om te gaan en hoe vertragingen ten gevolge daarvan voor woningbouwprojecten zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. We gaan eerst in op de mogelijkheden om met regeldruk om te gaan bij de realisering van woningbouwprojecten (4.1) en daarna op de vraag hoe procedures daarvoor kunnen worden versneld (4.2). Dit laat zien dat het instrumentarium van de Omgevingswet al veel mogelijkheden biedt om beter om te gaan met regeldruk. Deze kansen moeten dan wel worden benut. Ook doen wij enkele aanbevelingen voor verbetering (4.3).

4.1 Omgaan met regeldruk

Betrek regels en regelruimte vroegtijdig in de planvorming

In het kader van het omgaan met regeldruk bij de realisering van woningbouwprojecten is het belangrijk dat bij de concretisering van woningbouwlocatiekeuze naar concrete woningbouwprojecten al vroegtijdig de regels (incl. de beschikbare 'regelruimte') waaraan het woningbouwproject moet voldoen in beeld zijn. Komen deze pas later in de uitvoeringsfase in beeld, dan bestaat het risico dat de daaruit voortvloeiende belemmeringen te laat aan het licht komen. Als die belemmeringen niet kunnen worden weggenomen, zal men terug moeten naar de tekentafel en de planvorming opnieuw moeten doorlopen. Als belemmeringen slechts kunnen worden weggenomen door aanpassing van de regels treedt er vertraging op, omdat de aanpassing van regels tijd kost.

Kortom, wij zijn van mening dat de ervaren regeldruk kan worden verminderd en vertraging kan worden voorkomen door omgevingsrechtelijke regels die in het projectgebied samenkomen (en de beschikbare regelruimte) al vroegtijdig bij de planvorming voor woningbouw te betrekken. Bij de concretisering van een woningbouwproject is dat essentieel, omdat de ontwikkeling van het woningbouwproject en de toepasselijke regels namelijk nog op elkaar kunnen worden afgestemd. Op die manier kan worden voorkomen dat regels in de uitvoeringsfase een obstakel gaan vormen. Deze afstemming 'aan de voorkant' kan via de instrumenten van de Omgevingswet verlopen: van omgevingsvisie via een gezamenlijk gebiedsgericht woningbouwprogramma naar concrete uitvoering.

Omgevingsvisie

Belangrijk is om toepasselijke regels en de mogelijkheden om deze aan te passen (regelruimte) al zo vroeg mogelijk in het planproces te betrekken, zodat daarmee van meet af aan rekening kan worden gehouden. In de planfase zal de aanwijzing van potentiële woningbouwlocaties (als zoekgebied) integraal moeten worden gezien in het licht van de toepasselijke (omgevingsrechtelijke) regels en doelstellingen voor de fysieke leefomgeving voor deze locaties.¹⁸ Alle overheden die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van die regels en het bereiken van die doelstellingen moeten daarbij worden

¹⁸ Een (vrijwillige) plan-MER kan daarbij behulpzaam zijn.

betrokken. Dat komt erop neer dat betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk ieder vanuit hun eigen taken en bevoegdheden moeten onderzoeken of, en in hoeverre, hun regels en doelstellingen aan woningbouw op de desbetreffende locatie in de weg staan. Als daarover overeenstemming is, dan kunnen woningbouwlocaties in omgevingsvisies worden aangewezen.¹⁹ De afspraken die de overheden onderling maken over de (globale) voorwaarden waaronder de woningbouwlocatie kan worden ontwikkeld en/of over de aanpassing van hun doelstellingen kunnen zij in een bestuursovereenkomst vastleggen. Wordt er geen overeenstemming bereikt over de aanwijzing van een woningbouwlocatie, dan zou kunnen worden opgeschaald naar provincie of Rijk als het woningbouwbelang daar naar het oordeel van provincie of Rijk om vraagt.

Gezamenlijk gebiedsgericht programma

In de volgende fase worden de woningbouwlocaties geconcretiseerd in woningbouwprojecten. De relevante juridische regels voor de realisering van woningbouwprojecten worden nog preciezer in kaart gebracht. In dat kader zal bezien moeten worden of, en zo ja, onder welke juridische voorwaarden woningbouw op de desbetreffende locatie mogelijk is.²⁰ Het gaat daarbij niet alleen om de juridische voorwaarden voor woningbouw, maar ook om de benodigde nutsvoorzieningen, infrastructuur, OV, elektriciteitsnetten, watervoorzieningen, etc. Tevens zal moeten worden gekeken naar grondposities, mogelijkheden tot grondverwerving (uitkoop, onteigening, kavelruil), de hoeveelheid en type woningen (sociale sector, middensegment, hoog segment), de kosten en naar welke partijen het woningbouwproject zouden kunnen en willen uitvoeren.²¹ Over al deze onderwerpen zullen afspraken tussen de betrokken overheden en de ontwikkelaars van het woningbouwproject moeten worden gemaakt en vastgelegd.

Overheden zullen onderling afspraken moeten maken over welk bestuursorgaan welke besluiten en maatregelen op welk moment neemt, hoe de kosten over de verschillende overheden wordt verdeeld en hoe deze kosten op de ontwikkelaars worden verhaald. Deze afspraken kunnen in een bestuursovereenkomst worden vastgelegd, maar het verdient de aanbeveling dat de betrokken overheden de gemaakte afspraken ook vastleggen in een (gezamenlijk) gebiedsgericht programma voor het woningbouwproject. Dit is een nieuw instrument onder de Omgevingswet. Daarin kunnen de concrete doelstellingen voor de woningbouwlocatie worden geformuleerd, de benodigde maatregelen en besluiten die zullen worden genomen om die doelstellingen te bereiken, welk bestuursorgaan die maatregelen binnen welke termijn treft en hoe de kosten worden verdeeld. Ten aanzien van een dergelijk programma kan eenieder zienswijzen naar

¹⁹ Tegen omgevingsvisies staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Als een omgevingsvisie kaderstellend is voor een stedelijke gebiedsontwikkeling dan geldt daarvoor wel een m.e.r.-beoordelingsplicht. De uitkomst van die beoordeling door het bevoegd gezag kan zijn dat er vanwege aanzienlijke milieueffecten een plan-MER voor de aanwijzing van de woningbouwlocaties moet worden gemaakt.

²⁰ Daarbij zal onder meer moeten worden gekeken naar de geldende beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving zoals deze zijn neergelegd in thematische programma's en andere beleidsdocumenten, de geldende regels, instructieregels en de bereidheid en mogelijkheid om die regels aan te passen en de mogelijkheid om vereiste vergunningen te verkrijgen.

²¹ Daarvoor is o.m. ook de recente Didam-jurisprudentie van belang die gemeenten dwingt om bij grondverkoop het beginsel van 'eerlijke kansen' toe te passen (HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661). Zie daarover uitgebreider o.m.: A.G. Bregman, De stand van zaken na het tweede Didam-arrest is winst voor de praktijk van gebiedsontwikkeling, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2025/2 en G.K. den Uyl-Slagter & J. Wieland, Drie jaar Didam-regels: het Didam II-arrest als nieuw baken? *Bouwrecht* 2025/2.

voren brengen en, afhankelijk van de omvang van het plangebied en de kaderstellendheid voor in het programma voorziene mer-(beoordelings)plichtige projecten, zal daarvoor een plan-MER moeten worden gemaakt. Daarbij kan eventueel worden voortgebouwd op een plan-MER voor de omgevingsvisie.

Als één partij zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, waardoor de doelstellingen van het woningbouwprogramma in gevaar komen, zal het programma – in overleg met alle betrokkenen – moeten worden aangepast, wat tot vertraging of zelfs afstel kan leiden. Daarom is het belangrijk dat bestuurlijke afspraken duidelijk in een gezamenlijk programma worden verankerd, eventueel in combinatie met bestuursovereenkomsten. Als lagere overheden de benodigde besluiten voor de realisering van woningbouwprojecten niet overeenkomstig de gemaakte afspraken nemen, dan kunnen Rijk en/of provincies hun bindende sturingsinstrumenten (instructies en instructieregels) inzetten om nakoming van de gemaakte afspraken af te dwingen. Indien nodig kunnen zij de besluitvorming over woningbouwprojecten zelfs geheel naar zich toe trekken door een projectbesluit vast te stellen (zie hierna).

Toepassen coördinatieregeling samenhangende besluiten

Bestuursorganen kunnen negatieve gevolgen van regeldruk beperken en in bepaalde gevallen procedures versnellen door op de benodigde besluiten voor de realisering van woningbouwprojecten de coördinatieregeling ex afd. 3.5 Awb van toepassing te verklaren.²² Als zij daartoe overgaan, geldt er voor deze besluiten één besluitvormingsprocedure en één rechtsbeschermingsprocedure.

Een van de bevoegde bestuursorganen moet als coördinerend orgaan wordt aangewezen (doorgaans het college van B&W). Het coördinerend orgaan moet een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten bevorderen. De bevoegde bestuursorganen voor die besluiten zijn verplicht de medewerking te verlenen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Daarnaast zijn deze bestuursorganen verplicht om bij de beoordeling van aanvragen rekening te houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en tussen de te nemen besluiten. Daarmee kunnen tegenstrijdige en overbodige regels voor de realisering van woningbouwprojecten worden voorkomen. Ook kan met de toepassing van de coördinatieregeling een procedurele versnelling worden bereikt, omdat stapeling van procedures daarmee wordt voorkomen. Op gecoördineerde besluiten is immers één voorbereidingsprocedure en één rechtsbeschermingsprocedure²³ van toepassing. Bovendien kan de fase van beroep bij de rechtbank voor de besluiten worden overgeslagen als deze besluiten worden gecoördineerd met een omgevingsplanherziening voor realisering van een woningbouwproject, waardoor rechterlijke procedures kunnen worden versneld. Ook kan het coördinerend orgaan de besluitvormingsprocedure nog versnellen door de termijnen waarbinnen de bevoegde bestuursorganen de besluiten moeten nemen zo kort mogelijk te stellen.²⁴

²² Zie over de coördinatieregeling: L.R.M.A. Beurskens en J.H.N. Ypinga, 'Reprise: naar een nieuwe coördinatieregeling in de Awb', *TO* 2019, afl. 4, p. 123-129. Zie over de voorloper van deze coördinatieregeling: J. Hoekstra, De gemeentelijke coördinatieregeling in hoofdstuk VA van de WRO: projectontwikkelingspraktijk, grijp uw kans, *TO* 2006/1, p. 19-24.

²³ De gecoördineerd voorbereide besluiten worden voor de mogelijkheid van beroep aangemerkt als één besluit (art. 3:28 Awb).

²⁴ Het coördinerend orgaan kan termijnen stellen waarbinnen de bevoegde bestuursorganen de gecoördineerde besluiten moeten nemen.

Projectbesluit

Hiervoor hebben we aangegeven op welke wijze de gevolgen van regeldruk bij de realisering van woningbouwprojecten kunnen worden beperkt en de besluit- en rechtsbeschermingsprocedures daarvoor kunnen worden versneld. Daarbij gaat het om een 'traditionele' manier van woningbouwontwikkeling. Wij kunnen ons voorstellen dat het provinciebestuur of het Rijk in bepaalde gevallen de regie meer naar zich wil toetrekken ten behoeve van een voortvarende woningbouwontwikkeling, bijvoorbeeld als woningbouw op lokaal niveau niet of (te) traag van de grond komen. Het instrument 'projectbesluit' van de Omgevingswet verschaft hun die bevoegdheid. Dit instrument wordt, voor zover ons bekend, tot nu toe nog niet ingezet ten behoeve van woningbouwprojecten,²⁵ terwijl dat in onze ogen wel mogelijk is en daarmee een betere coördinatie en versnelling van woningbouwprojecten zouden kunnen worden bereikt.²⁶ Met het projectbesluit wordt voorzien in een versnelde en gecoördineerde besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure voor de realisering van projecten van publiek belang, zoals de aanleg en instandhouding van snelwegen, dijkversterkingen, windparken en gas- en elektriciteitsnetten.²⁷ Aangezien met woningbouwprojecten ook een groot publiek belang gemoeid is en het wenselijk is besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures daarvoor te versnellen, ligt het voor de hand om te bezien in hoeverre de figuur van het projectbesluit daarvoor een geschikt instrument zou kunnen zijn. Des te meer omdat uit evaluaties blijkt dat de voorlopers van het projectbesluit de besluitvorming effectief hebben versneld.²⁸

Met woningbouwontwikkeling is een groot provinciaal en nationaal publiek belang gemoeid. Indien (blijkt) dat dit belang niet op een doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, bijvoorbeeld omdat woningbouw op gemeentelijk niveau niet of te traag van de grond komt, kunnen het provinciebestuur en het Rijk het projectbesluit daarvoor inzetten. Belangrijk verschil met publieke infrastructurele werken waarvoor een projectbesluit kan of moet worden vastgesteld, is dat niet de overheid zelf, maar particuliere initiatiefnemers de woningbouwprojecten zullen uitvoeren. In zoverre dringt de vergelijking met de aanleg van windparken zich op, omdat ook deze projecten door particuliere initiatiefnemers worden aangelegd en geëxploiteerd, maar daarvoor wel een projectbesluit moet worden vastgesteld.²⁹ Dat particuliere initiatiefnemers de woningbouwprojecten uiteindelijk zullen realiseren, is voor

²⁵ Gelet op de relatief recente inwerkingtreding van de Omgevingswet is het lastig om daar conclusies aan te verbinden. Echter, ook inpassingsplannen, die in grote lijnen kunnen worden beschouwd als voorganger van het 'projectbesluit' werden onder het oude recht niet (of nauwelijks) ingezet voor de realisering van woningbouwprojecten. Zie R. Frins, *Provinciale handen aan het stuur en gas erop!*, in: A.G. Bregman en A.G.A. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij*, Radboud Universiteit en Instituut voor Bouwrecht, Nijmegen/'s-Gravenhage: 2022, p. 53.

²⁶ Ook Frins breekt een lans voor de inzet van het projectbesluit voor de realisering van woningbouwplannen. Zie R. Frins, *Provinciale handen aan het stuur en gas erop!*, in: A.G. Bregman en A.G.A. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij*, Radboud Universiteit en Instituut voor Bouwrecht, Nijmegen/'s-Gravenhage: 2022, p. 49-58.

²⁷ Voor sommige werken van publiek belang is het projectbesluit zelfs verplicht. Het projectbesluit is een samenvoeging van de verschillende projectbesluitfiguren onder het oude recht: projectplan en -procedure voor de aanleg, versterking en verlegging van waterstaatswerken uit de Waterwet, Tracébesluit uit de Tracéwet, en de coördinatieregeling Wro.

²⁸ Zie P.J.J. Driessen, A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, *Ruimte voor dijken*, BR 2001, p. 269-278 en P.J.J. Driessen, A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, *Versterking van rivierdijken; een bestuurlijk-juridische evaluatie van de plan- en besluitvormingsprocedures zoals opgenomen in de Wet op de Waterkering*, Den Haag: Ministerie van V&W 1999 en P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier, *Uit nood geboren, een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadetaanleg onder de Deltawet grote rivieren*, VUGA 1997.

²⁹ Zie art. 9b en 9c Energiewet 1998 jo. afd. 5.2 Ow. Zie daarover o.m. E.M.N. Noordover, *Projectontwikkeling onder de Omgevingswet: wat staat windparken te wachten?* *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2021 nr. 5/6.

de inzet van het projectbesluit dan ook geen obstakel. Projectbesluiten kunnen immers ook op aanvraag van particulieren worden vastgesteld.³⁰

Sneller en beter-aanpak

Voordat een projectbesluit kan worden vastgesteld moet een extra voorbereidingsprocedure worden doorlopen (*sneller en beter-aanpak*). Kort gezegd komt het erop neer dat het bevoegd gezag het voornemen kenbaar moet maken om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, in dit geval een woningbouwopgave. Met het oog daarop moeten eenieder in de gelegenheid worden gesteld om binnen door het bevoegd gezag geformuleerde uitgangspunten oplossingen aan te dragen. Degenen die een oplossing hebben aangedragen kunnen het bevoegd gezag verzoeken om daarover advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige.³¹ Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en de mogelijke oplossingen³² voor die opgave. Deze verplichte voornemen- en verkenningfase komt grotendeels overeen met het eerder beschreven proces van locatiekeuze naar de vaststelling van een gebiedsgericht programma voor de realisering van een woningbouwproject. De verkenning kan uitmonden in het vaststellen van een voorkeursbeslissing³³ door het bevoegd gezag, waarin het bevoegd gezag een politiek bestuurlijke beslissing neemt over het uit te voeren woningbouwproject. Inhoudelijk stemt dit overeen met gebiedsgerichte programma dat gericht is op de realisering van een woningbouwproject.³⁴ Ook procedureel komen ze overeen.³⁵ Als gekozen wordt voor het projectbesluit, zal wel aan de formele vereisten van de projectprocedure moeten worden voldaan. Indien op voorhand nog niet duidelijk is of voor een projectbesluit zal worden gekozen verdient het aanbeveling om bij de planvormingsfase al aan deze formele vereisten te voldoen. Zo kan op een later moment alsnog voor een projectbesluit worden gekozen zonder dat de sneller en beter-aanpak opnieuw moet worden doorlopen omdat niet aan de formele vereisten is voldaan. Een andere mogelijkheid is om wettelijk te regelen dat de sneller en beter-aanpak buiten toepassing kan worden verklaard als de verwachting is dat hij niet leidt tot een versnelling van de besluitvorming.

4.2 Mogelijkheden van versnelling

Projectbesluit: versnelling van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures

De inzet van het projectbesluit ten behoeve van de realisering van woningbouwprojecten kan de besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures versnellen. Die versnelling

³⁰ Dat blijkt alleen al uit het feit dat art. 16.73 Ow bepaalt dat op de afwijzing van een verzoek om een projectbesluit te vast te stellen afd. 3.4 Awb niet van toepassing is.

³¹ Art. 5.48 lid 2 Ow.

³² Het bevoegd gezag beslist of daarbij de aangedragen oplossingen redelijkerwijs in beschouwing worden genomen.

³³ Art. 5.49 Ow

³⁴ Zie ook de memorie van toelichting bij de Omgevingswet die aangeeft dat met de voorkeursbeslissing invulling wordt gegeven aan de trechtering in de besluitvorming, waarbij van voorkeursbeslissing naar projectbesluit gewerkt van grof naar fijn. De voorkeursbeslissing heeft daarmee het karakter van een programma en zal vaak kaderstellend zijn voor het projectbesluit (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 514).

³⁵ Op beide is afd. 3.4 Awb van toepassing waarbij eenieder zienswijzen kan indienen, beide zijn plan-m.e.r.-plichtig als ze kaderstellend zijn voor een project-m.e.r.-plichtig project en tegen beide staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

kan worden bereikt door de coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten of door de integratie van die besluiten in het projectbesluit.

Voor wat betreft een benodigde omgevingsplanherziening verplicht art. 5.52 lid 1 Ow integratie in het projectbesluit. Een projectbesluit moet namelijk het omgevingsplan herzien voor zover dat nodig is voor de realisering en instandhouding van het woningbouwproject.³⁶ Ook kunnen andere benodigde uitvoeringsbesluiten in het projectbesluit worden geïntegreerd, waarbij de sectorale beoordelingsregels onverkort op de geïntegreerde uitvoeringsbesluiten van toepassing blijven.

Als gekozen wordt voor coördinatie van uitvoeringsbesluiten, dan is afd. 3.5 Awb daarop van toepassing (zie hierboven). Als het bevoegd gezag niet of niet tijdig het uitvoeringsbesluit neemt, kan het coördinerend orgaan dat besluit plaatsvervangend en op kosten van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan nemen.³⁷ Op die manier kan vertraging in de (sectorale) besluitvorming worden voorkomen. Ook de bevoegdheid van Rijk en provincie om de regels van 'lagere' overheden om dringende redenen buiten toepassing te laten als deze regels de uitvoering van het woningbouwproject onevenredig belemmeren, kan het vastlopen van besluitvorming ten aan zien van woningbouwprojecten voorkomen of vastgelopen besluitvorming vlottrekken. Daarnaast voorziet de Omgevingswet in enkele andere procedurele versnellingen voor het projectbesluit en de voor de realisering van woningbouwprojecten benodigde uitvoeringsbesluiten:

- Tegen het projectbesluit en de uitvoeringsbesluiten staat in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak open, waarbij voor de Afdeling de verkorte beslistermijn van zes maanden geldt.³⁸
- Tegen het projectbesluit en de uitvoeringsbesluiten kan geen pro forma beroep worden ingesteld.³⁹
- Tegen uitvoeringsbesluiten kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit.⁴⁰
- Benodigde uitvoeringsbesluiten kunnen ook buiten de coördinatie worden gehouden (en later worden genomen), maar blijven wel profiteren van de procedurele versnellingen.
- De Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om in een projectbesluit te bepalen dat dit binnen de daarin vermelde voorwaarden nader moet worden uitgewerkt. In dat geval hoeft voor de uitwerking de sneller en beter-aanpak (voornemen, verkenning, voorkeursbeslissing) niet te worden doorlopen.

³⁶ Op grond van art. 22.16 Ow hoeft het projectbesluit tijdens de overgangsfase (tot 2032) niet cf. art. 5.52 lid 1 Ow het omgevingsplan niet te herzien als dat ter uitvoering en instandhouding van het projectbesluit nodig is. Voor zover het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan geldt het van rechtswege als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

³⁷ Art. 5:45a Ow.

³⁸ Art. 16.87 Ow.

³⁹ Art. 16.86 Ow.

⁴⁰ Art. 16.86 lid 2 Awb.

4.3 Wat zou kunnen worden verbeterd?

Ook bij gemeentelijke projectcoördinatie uitzondering pro forma beroep

Gemeentebesturen kunnen geen projectbesluit vaststellen, maar als zij de sneller en beter-aanpak toepassen⁴¹ en besluiten om de omgevingsplanherziening en de benodigde uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voor te bereiden, dan gelden de hiervoor opgesomde versnellingen ook, met dien verstande dat de mogelijkheid van pro forma beroep niet is uitgesloten.⁴² Met het oog de procedurele versnelling zou in onze ogen de mogelijkheid van pro forma beroep tegen de omgevingsplanherziening en de uitvoeringsbesluiten eveneens moeten worden uitgezonderd. Een verdere procedurele versnelling kan worden bereikt door de omgevingsplanbevoegdheid voor de realisering van het woningbouwproject te delegeren aan het college van B&W.⁴³ Gelet op de problemen die zich momenteel voordoen met de vaststelling van omgevingsplannen,⁴⁴ verdient het aanbeveling de bovengenoemde procedurele versnellingen eveneens toe te kunnen passen als het gemeentebestuur het woningbouwproject realiseert met een omgevingsvergunning(en) voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in plaats van een omgevingsplanherziening.

Deltawet grote rivieren als inspiratie voor een wettelijke regeling om de regeldruk te beperken en procedures te versnellen

Om de regeldruk bij de realisering van woningbouwprojecten te beperken en (verder) te versnellen zou - in navolging van het Advies van de RvS over de Crisis- en herstelwet⁴⁵ - inspiratie kunnen worden gevonden bij de Deltawet grote rivieren.⁴⁶ Overwogen zou kunnen worden dat wordt bepaald dat het bevoegd gezag in het projectbesluit één integrale afweging maakt over de realisering van een woningbouwproject. Alle (of een deel) van de benodigde besluiten voor de uitvoering van het woningbouwproject gaan dan op in het projectbesluit, maar zonder dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van het projectbesluit gebonden is aan de afzonderlijke beoordelingsregels voor die besluiten, zoals onder het huidige recht. Het bevoegd gezag zou bij de vaststelling van het projectbesluit dan slechts *rekening hoeven te houden* met de belangen die deze beoordelingsregels beogen te beschermen. Daarnaast zou kunnen worden bepaald dat het bevoegd gezag ter verwezenlijking van woningbouwprojecten van bestaande wettelijke bevoegdheden en procedures mag afwijken binnen de grondwettelijke, Europeesrechtelijke en internationale kaders.

Gelet op het uitzonderlijke karakter van een dergelijke wettelijke regeling moet de geldingsduur worden beperkt (bijvoorbeeld tot zes jaar) en het toepassingsbereik worden beperkt tot een zorgvuldig aantal bij AMvB aangewezen woningbouwprojecten. Die aanwijzing zou in grote lijnen kunnen worden begrensd door te bepalen dat bij AMvB alleen woningbouwprojecten worden aangewezen:

- die een significante bijdrage leveren aan de woningbouwopgaven;
- die in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn;

⁴¹ Zie par. 4.1.

⁴² Art. 16.86 Ow is immers uitsluitend van toepassing op projectbesluiten.

⁴³ Art. 2.8 Ow.

⁴⁴ Zie o.m. J. de Witte, F. Plantinga & J. van der Velde, 'Omgevingsplan en het Digitaal Stelsel Omgevingswet: meer dan alleen techniek!', *TO* 2024, afl. 4, p. 146-152.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 13.

⁴⁶ In het bijzonder Zie daarover: F.A.G. Groothuijse en A.A.J. de Gier, De Deltawet grote rivieren en de Crisis- en herstelwet In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst, *TBR* 2010/10.

- waarvan de financiering en de uitvoeringscapaciteit in termen van menskracht en materieel voldoende gewaarborgd zijn;
- waarvan initiatiefnemers kenbaar hebben gemaakt dat zij deze projecten willen realiseren.

Omdat er gedurende de looptijd van de wettelijke regeling behoefte kan zijn aan het aanwijzen van extra woningbouwprojecten, zou de regering de bevoegdheid kunnen worden verschaft om woningbouwprojecten aan de in de AMvB opgenomen lijst toe te voegen.

Landelijke projectorganisatie woningbouwontwikkeling

Een aantal lessen die uit evaluatie van de PKB Ruimte voor de Rivier kunnen worden getrokken is ook van belang voor de besluitvorming over woningbouwprojecten.⁴⁷ Eén van die lessen is het oprichten van een centrale projectorganisatie met expertise op de terreinen die van belang zijn voor de planvorming en uitvoering van woningbouwprojecten. Deze projectorganisatie kan decentrale overheden ondersteunen bij de woningbouwontwikkeling. Voor zover die kennis niet of onvoldoende aanwezig is, moet de projectorganisatie de mogelijkheid hebben om ook externe expertise in te schakelen, zoals advocatenkantoren of stedenbouwkundige bureaus en onderzoeksbureaus. Verder is van belang dat de projectorganisatie een duidelijke taakopdracht krijgt en voldoende lerend vermogen heeft. Ook zou een dergelijke projectorganisatie moeten beschikken over voldoende bemensing (en continuïteit) en budget om te investeren in kennis(ontwikkeling) en deskundigheid.⁴⁸

Continueer de ondersteuning van de implementatie van de Omgevingswet

Ook voor de realisering van woningbouwontwikkelingen en andere gebiedsontwikkelingen is het belangrijk dat de ondersteuning van de implementatie van de Omgevingswet wordt gecontinueerd. Dit betreft in het bijzonder de projectdirectie Aan de Slag met de Omgevingswet, waarvan is aangekondigd dat deze deels verdwijnt.⁴⁹

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



Universiteiten
van Nederland



NEDERLANDSE FEDERATIE VAN
UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA

⁴⁷Zie: https://www.uu.nl/sites/default/files/juridisch_bestuurlijke_evaluatie_pkb_rvr_def_24_april_2018_.pdf.

⁴⁸ M.N. Boeve, A.A.G. Broek, F.A.G. Groothuijse, A.A. Keessen en H.F.M.W. Rijswick, Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier: juridisch-bestuurlijke lessen voor toekomstige grootschalige infrastructurele overheidsprojecten, TO 2019/2, p. 52-64.

⁴⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2025/februari/website-stopt-1-juli-2025/>

Bijlage – stelsel omgevingsrecht (achtergrond)

Uitgangspunt in het Nederlandse omgevingsrecht is dat regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau worden vastgesteld in het omgevingsplan. Daarbij moet het gemeentebestuur ervoor zorgdragen dat het geheel van regels in het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties oplevert. Andere overheden kunnen echter met het oog op de exclusief aan hen toebedeelde taken en bevoegdheden uitputtend regels stellen over dergelijke activiteiten (in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening).⁵⁰ Ook kan er sprake zijn van complementaire taken (en bevoegdheden) en is het stellen van regels in aanvulling en/of afwijking van rijksregels op decentraal niveau mogelijk, met name om de regels beter af te stemmen op de lokale en gebiedsspecifieke omstandigheden.⁵¹ In dat geval worden de regels op meerdere bestuurslagen vastgesteld. Al deze regels worden gesteld ter behartiging van specifieke belangen in de fysieke leefomgeving. In al die regels⁵² kan bovendien worden voorzien in vergunningstelsels om het bevoegd gezag in staat te stellen om voorafgaand te beoordelen of, en zo ja onder welke voorwaarden, een activiteit kan worden toegestaan, gelet op het specifieke belang ter bescherming waarvan het desbetreffende vergunningstelsel is opgenomen.⁵³ Met datzelfde oogmerk kan worden voorzien in de bevoegdheid om in individuele gevallen maatwerkvoorschriften te stellen waarmee van een algemene regel kan worden afgeweken of een daarin opgenomen (specifieke) zorgplicht kan worden geconcretiseerd. Of, en zo ja onder welke voorwaarden, op een bepaalde locatie woningen kunnen worden gerealiseerd is dus afhankelijk van alle regels die ter plaatse gelden en of de vereiste omgevingsvergunning(en) daarvoor op grond van de daarvoor geldende (sectorale) beoordelingsregels kan (kunnen) worden verkregen. Andere bestuursorganen hebben soms een advies- en instemmingsrecht om de aan hen toevertrouwde (sectorale) belangen in de vergunningverlening te laten doorwerken. Vergunningen kunnen los worden aangevraagd (enkelvoudige aanvraag), waardoor voor al deze vergunningen afzonderlijk de voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedure moet worden doorlopen. Ook kan de initiatiefnemer voor alle⁵⁴ of meerdere activiteiten tezamen één aanvraag voor een meervoudige omgevingsvergunning indienen bij het bevoegd gezag. In dat geval is er een voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedure en één bevoegd gezag.⁵⁵

Naast het stellen van regels voor activiteiten, kunnen Rijk en provincies door de inzet van instructieregels⁵⁶ en instructies⁵⁷ juridisch bindende eisen stellen voor de regels die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ten behoeve van nationale onderscheidenlijk provinciale belangen in het omgevingsplan moeten worden

⁵⁰ Een voorbeeld daarvan zijn de rijksregels over het beheer van rijkswaterstaatswerken (hoofdstukken 6 en 7 Bal) of de bouwtechnische aspecten van bouwactiviteiten (Bbl).

⁵¹ Dat is bijvoorbeeld het geval voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, waarvan een aantal van deze activiteiten op rijksniveau zijn gereguleerd, maar met veel mogelijkheden tot maatwerk, en de overige op decentraal niveau. Een ander voorbeeld zijn de regels over activiteiten in regionale wateren die in de waterschapsverordening zijn opgenomen.

⁵² Regels kunnen voorzien in een meldplicht op grond waarvan initiatiefnemers voordat zij starten met een activiteit dit bij het bevoegd gezag moeten melden.

⁵³ Soms eist het EU-recht een vergunningplicht, zoals de Richtlijn industriële emissies of de Habitatrichtlijn.

⁵⁴ De wateractiviteit moet altijd los worden aangevraagd van de andere activiteiten.

⁵⁵ Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid is kwijtgeraakt heeft ten aanzien daarvan veelal wel een advies en instemmingsrecht.

⁵⁶ Voor een onbepaald aantal gevallen.

⁵⁷ Voor een specifiek geval.

opgenomen.⁵⁸ Het gaat bijvoorbeeld om bouwbeperkingen in de uiterwaarden, de ladder duurzame verstedelijking, of ruimtelijke reserveringen voor infrastructuur. Deze regels moeten gemeentebesturen bij de vaststelling van omgevingsplannen in acht nemen. Deze instructieregels en instructies kunnen de mogelijkheden van het gemeentebestuur om woningbouw toe te laten dan ook belemmeren of daaraan voorwaarden stellen. Aan de andere kant zouden Rijk en provincies instructieregels en instructies ook juist kunnen inzetten om het gemeentebestuur te verplichten om op bepaalde locaties woningbouw mogelijk te maken. Rijk en provincies zouden de besluitvorming over woningbouwprojecten met behulp van het projectbesluit zelfs geheel naar zich toe kunnen trekken.

⁵⁸ Zie hoofdstuk 5 Bkl. Die regels gelden ook voor de verlening van omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarmee van het omgevingsplan kan worden afgeweken (hoofdstuk 9 Bkl).