

CDA

Initiatiefnota:

De woningzoekende op 1.

Meer woningbouw door minder bezwaar en beroep

13 november 2026

Inleiding

Het is niet altijd zichtbaar, maar in heel Nederland staan levens in de pauzestand omdat mensen geen passende woning kunnen vinden. Of überhaupt een woning.

We kennen allemaal wel iemand voor wie dat geldt. Daarom spreken we al jaren over een wooncrisis. De bouw van nieuwe woningen komt moeizaam tot stand: grondprijzen zetten de businesscase van ontwikkelaars onder druk, woningen kunnen niet worden aangesloten op het stroomnet en door het stikstofslot worden er geen nieuwe vergunningen afgegeven.

Tegelijkertijd verzandt ruim een derde van de woningen die wél gebouwd kunnen worden in jarenlange bezwaar- en beroepsprocedures. De woningzoekende heeft in die procedures nauwelijks een stem. En dat terwijl bezwaarmakers, meestal buren en buurtbewoners die al over een woning beschikken, de bouw van nieuwe woningen jarenlang kunnen uitstellen. De meeste van deze procedures gaan over het verlies van uitzicht, de toename van verkeer of het gebrek aan parkeerplekken, maar deze bezwaren houden bijna nooit stand. Daarom moeten we de balans tussen de rechten van de woningzoekende en de woningbezitter herstellen.

Als je duidelijk geraakt wordt door een project en je je daar zorgen over maakt, dan moet je die zorgen kwijt kunnen via inspraak en rechtsbescherming. Dat is een belangrijk kenmerk van onze rechtsstaat. Daar moeten we zorgvuldig mee omgaan. Maar wanneer mensen procedure op procedure stapelen om hun uitzicht of openbare parkeerplek maar zo lang mogelijk te behouden ten koste van de woningzoekende, kun je dat gerust woonegoïsme noemen. Terwijl rechten en verantwoordelijkheden hand in hand zouden moeten gaan. Wie een huis heeft, heeft daarmee vrijheid en zekerheid. Daar hoort ook een verantwoordelijkheid bij; tegenover mensen die nog geen woning hebben en tegenover de samenleving als geheel. Daarom moeten we toe naar een nieuwe balans tussen verantwoordelijkheden en rechten van de woningzoekende en de woningbezitter.

Deze initiatiefnota biedt een nieuw handelingsperspectief om de rechten van woningbezitters te beschermen, zonder dat de bouw van nieuwe huizen wordt vertraagd. Het is mogelijk om procedures adequaat af te handelen, waarbij de relevante belangen van omwonenden beschermd worden en de belangen van woningzoekenden meegewogen worden. Uitstel van woningbouwplannen betekent uitstel van levenskeuzes: jongeren blijven bij hun ouders op zolder wonen, carrières staan stil en gezinsvorming wordt vooruitgeschoven. Die impasse moeten we doorbreken. Want bouwen aan gemeenschappen is ook ruimte maken voor nieuwe buren.

De visie van indiener op de woningbouwopgave is dat we moeten bouwen volgens het principe van ‘wijkje erbij, straatje erbij’. We bouwen op plekken waar

de gemeenschap, infrastructuur en voorzieningen aanwezig zijn. Dit geeft ook ruimte om settelen mogelijk te maken in de gemeenschap waar je bent opgegroeid of in de buurt van familie, vrienden, je vereniging of sportclub. Nieuwe mensen die zich vestigen in een dorp of stad geven een impuls aan de leefbaarheid en dit is voor veel plekken belangrijk om scholen open te houden en genoeg vrijwilligers te hebben in het verenigingsleven. Ruimte maken voor nieuwe buren is niet ‘inleveren’ voor omliggende bewoners; het is juist een investering in de gemeenschap.

Aanleiding en opgave

Wooncrisis

Het woningtekort in Nederland is enorm. In 2026 bedraagt het statistisch tekort 384.000 woningen (427.000 woningvragers minus 43.000 beschikbare woningen). Dat is 4,6 procent van de totale woningvoorraad.[1] In een gezonde woningmarkt is een tekort van 2 procent acceptabel. Alleen al om daar te komen hebben we 213.000 extra woningen nodig. Daarmee zijn we er nog niet. Want het aantal huishoudens zal de komende jaren ook blijven groeien, naar verwachting met 795.000. We hebben dus niet alleen een tekort in te lopen, maar we hebben ook een toekomstige woonbehoefte op te vangen.

De wortels van deze wooncrisis liggen in de jaren na de financiële crisis. De bouw viel stil en tegelijk trok de overheid zich terug uit het volkshuisvestings-beleid. Woningbouwcorporaties werden beperkt in hun taak en de verhuurders-heffing werd ingevoerd. Aan het einde van het Kabinet-Rutte II stelde minister Blok dat woningmarktbeleid 'af' was.[2] Maar vervolgens ontstond een jarenlange mismatch tussen woningvraag en -aanbod.

Dit kabinet wil, net als voorgaande kabinetten, 100.000 woningen per jaar bouwen. Deze productie bleef in de afgelopen jaren achter. Volgens de huidige prognoses komt die productie van ongeveer 100.000 binnen bereik, maar loopt die daarna weer terug. Met het huidige bouwpad wordt het tekort van 2 procent pas rond 2041 bereikt.[3]

Het achterblijven van die productie kent niet één oorzaak. Er spelen praktische knelpunten, zoals grondverwerving, netcongestie, stikstof en infrastructuur. Daarnaast spelen financiële haalbaarheid en een stapeling van fiscale regels een rol, evenals beperkte gemeentelijke capaciteit. Ook bezwaar- en beroeps-procedures vertragen woningbouwprojecten aanzienlijk. Daar wil de indiener met deze initiatiefnota een einde aan maken.

Procedures die frustreren en vertragen

Wie door een woningbouwplan rechtstreeks en substantieel in zijn recht wordt geraakt, moet daartegen kunnen opkomen en zo nodig beschermd of gecompenseerd worden voor aantoonbare schade of een waardedaling. Dit blijft het uitganspunt binnen ons bestuursrechtelijk systeem, waarbij bezwaar- en beroepsprocedures bescherming blijven bieden aan belanghebbenden die in

[1] ABF Research. (2026). *Primos-prognose 2026. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte* (Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 32 847, nr. 1493).
[2] Centraal Bureau voor de Statistiek (2025), '2010 Van "afgerond woningmarktbeleid" naar oplopende tekorten', in: Tijdlijn woningvoorraad
[3] ABF Research (2026), *Primos-prognose 2026, 'Het statistisch woningtekort uitgelegd'*

hun relevante belang geschaad worden. Deze vorm van rechtsbescherming is een fundamenteel onderdeel van onze rechtsstaat en staat buiten discussie. Tegelijkertijd zien we ook dat dit recht van woningbezitters steeds vaker schuurt met een ander zwaarwegend belang, namelijk die van de woningzoekende die wacht op een woning.

Ongeveer een derde van de woningbouwprojecten krijgt te maken met bezwaar- en beroepsprocedures.[4] Ook de Algemene Rekenkamer constateert dat één op de drie projecten met een Woningbouwimpuls wordt vertraagd door procedures bij de Raad van State. [5] Tegen 40 procent van de omgevingsplannen of gecoördineerde besluiten wordt (hoger) beroep ingesteld en tegen ongeveer 32 procent van de omgevingsvergunningen wordt bezwaar gemaakt.[6]

Een deel van deze bezwaar- en beroepsprocedures dragen bij aan de verbetering van de kwaliteit van een besluit en het beschermen van de belangen van belanghebbenden. Dit is alleen niet voor alle procedures het geval. We zien steeds vaker dat procedures gestart worden om projecten te frustreren. Procedures met een lage slagingskans, maar die wel voor veel vertraging en frustratie zorgen bij broodnodige woningbouwprojecten.

Bezwaren komen vaak van omwonenden, namelijk in twee derde van de zaken tegen omgevingsplannen.[7] De voorbeelden zijn eindeloos:

- Een omwonende die procedeert omdat er een ‘kraaizone’ moet worden ingesteld omdat hij zelf kippen, hanen en kuikens houdt en hij bang is voor klagende nieuwe buren;[8]
- Procedures tegen de komst van sociale huur vanwege ‘de doelgroep’ die zou zorgen voor disbalans in de wijk,[9] overlast en stank;
- Een omwonende die de gemeente Almere vast aansprakelijk stelt voor de toekomstige diefstal uit zijn woning en auto;
- Een ondernemer die door de komst van sociale huurappartementen minder luxeproducten zou gaan verkopen;
- Een omwonende die 71 woningen in Friesland probeert tegen te houden omdat hij zijn vrije uitzicht over de natuur verliest;[10]
- Tot slot een project in Weespersluis waartegen inmiddels meer dan 110 procedures gevoerd zijn, die allemaal aangespannen zijn door twee

[4] Bouwman, M. (2024) *‘Een derde woningen op de tocht door procedures’*. Binnenlands Bestuur; Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025), *Integrale visie op de woningmarkt*, Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1352, par. 1.6.
[5] De Woningbouwimpuls is een Rijksregeling om gemeenten te ondersteunen bij het versnellen van de bouw van meer en betaalbare woningen. Gemeenten kunnen deze impuls aanvragen voor woningbouwprojecten met een aantoonbaar publiek financieel tekort.
[6] Algemene Rekenkamer (2025). *Woningbouwimpuls; Vervolgonderzoek 2025*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2025, p. 20
[7] Sweco & Hekkelman (2024), *Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
[8] ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3672.
[9] ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4385.
[10] ABRvS 9 september 2026, ECLI:NL:RVS:2026:5357.

omwonenden, met als beroepsgrond de bescherming van de natuur die door het project zelf is gerealiseerd.[11]

Verdienmodel

Ontwikkelaars kopen in sommige gevallen zelfs voor tonnen bezwaren af, zoals op de Rotterdamse Müllerpier.[12] Er worden zelfs vakanties weggegeven in ruil voor het intrekken van bezwaar.[13] Projectontwikkelaars zien dat de urgentie en wil om veel woningen te bouwen een perverse prikkel is geworden voor beroeps- en bezwaarmakers die enkel bezwaren indienen met als doel om afgekocht te worden. Bovendien komt door dit soort praktijken de haalbaarheid van woningbouwprojecten in gevaar. En dat zijn de woningen waar zoveel mensen op wachten om hun leven uit de pauzestand te halen.

Waardevermindering

Een bijzonder argument dat behoort tot het standaardrepertoire van beroepsgronden is waardevermindering van de eigen woning. Maar het enkele feit dat woningbouw kan leiden tot waardevermindering van omliggende woningen, betekent niet dat een bestemmingsplan of vergunning vernietigd moet worden. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak moet de mogelijke waardevermindering worden betrokken bij de belangenafweging, maar de waardevermindering is pas doorslaggevend wanneer deze zodanig is dat daaraan in de belangenafweging een groter gewicht had moeten worden toegekend dan aan de belangen die met het bouwplan zijn gediend. En dat is bijna nooit het geval.[14]

De genoemde voorbeelden zijn allemaal voorbeelden van strategisch procederen; procederen om het procederen, in de hoop bouwprojecten te voorkomen, eraan te verdienen of in ieder geval te vertragen. Al dan niet in de wetenschap dat de beroepsgronden zullen falen.

Gevolgen

De vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures loopt van 1 tot 2 jaar en soms langer. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt woningbouwzaken sinds 2024 met voorrang, maar ook hier is de doorlooptijd nog altijd een jaar en 10 weken. Dat is nog exclusief een eventuele zaak in eerste aanleg bij de rechtbank en/of de bezwaarprocedure. Bovendien geven

---

[11] Schepens, J. (2025), *Echtpaar zit bouw complete wijk dwars met 98 rechtszaken om kikkers: kosten lopen in de miljoenen,* De Telegraaf. https://www.telegraaf.nl/binnenland/echtpaar-zit-bouw-complete-wijk-dwars-met-98-rechtszaken-om-kikkers-kosten-lopen-in-de-miljoenen/81899785.html

[12] Keete, M. (2025). *'Hoe een volhardende buurvrouw protesteert tegen een bouwproject op de Müllerpier en zich voor 400.000 euro laat afkopen: "Holy shit 4 ton"'*, Rijnmond

[13] NRC, *'Voor 100.000 euro willen de omwonenden hun bezwaar wel intrekken'*, 11 augustus 2024, https://www.nrc.nl/nieuws/2024/08/11/bezwaarmakers-vertragen-bouwproces-als-verdienmodel-a4862488?t=1791407056

[14] ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:207; ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2322; ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1355

gemeenten en woningbouwcorporaties aan dat beroepschriften omvangrijker worden door de inzet van AI. Soms worden deze zelfs voorzien van emojis, waardoor de beoordeling en afhandeling nog langer duurt.[15]

De gevolgen van deze procedures gaan niet alleen over tijd, maar ook over geld. Want tijdens de procedures lopen rentekosten, advieskosten en ontwikkelkosten gewoon door; financieringsvoorwaarden veranderen en bouwkosten stijgen. De prijs van de vertraging komt daarmee ofwel op het bordje van de woningzoekende terecht, ofwel de bouwprojecten gaan niet door.

Zonder een onherroepelijke vergunning of een plan krijgt een aanvrager geen hypotheek van de geldverstrekker,[16] wat naast vertraging ook problemen kan opleveren voor de kopers. Businesscases van ontwikkelaars komen daardoor onder druk te staan.

Deze verstrekkende negatieve ontwikkelingen dwingen tot het stellen van een bredere vraag dan de vraag of iemand het recht heeft om in bezwaar of beroep te gaan. Het gaat er ook om welk belang met dat recht wordt beschermd en welke prijs anderen daarvoor moeten betalen. Als het uitzicht, de rust, de woningwaarde of de samenstelling van de buurt voor een individuele woningbezitter boven de gemeenschappelijke woonopgave wordt gesteld en belangrijker wordt gemaakt dan het dak boven het hoofd van een ander, dan schiet rechtsbescherming haar doel voorbij. Hetzelfde geldt voor het inzetten van rechtsbescherming als verdienmodel. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming is er om de burger te beschermen tegen de willekeur van de overheid en mag niet worden ingezet om je medeburger te frustreren. Als dit mogelijk is binnen de kaders van het recht, dan moet de wetgever hierop ingrijpen.

Indiener vindt daarom dat we paal en perk moeten stellen aan deze vormen van woonegoïsme.

[15] Van den Dikkenberg, R. (2026). *'AI-bezwaren vertragen woningbouw'*. Binnenlands Bestuur https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/ai-bezwaren-vertragen-woningbouw
[16] EenVandaag, *'Nieuwbouwprojecten vertraagd door bezwaarmakers, waardoor kopers in problemen komen: 'Onze droomwoning kwijt*'', eenvandaag.avrotros.nl

De disbalans tussen *insiders* en *outsiders* in het huidige systeem

De Nederlandse wooncrisis laat zien dat er een fundamentele ongelijkheid bestaat tussen mensen die al een woning hebben (de *insiders*) en mensen die daar nog op wachten (de *outsiders*). Wie een woning heeft of bewoont, heeft een juridisch herkenbaar belang bij de bestaande situatie. Wie nog een woning zoekt, heeft een minstens zo groot belang bij de totstandkoming van nieuwe woningen, maar kan dat belang nauwelijks in een concrete juridische procedure laten gelden. In andere woorden: de woningbezitter heeft letterlijk en figuurlijk een aanwijsbaar bezwaar tegen woningbouw. 'Het is díe woning die mijn uitzicht gaat belemmeren.' Het belang van de woningzoekende is niet aan-wijsbaar, omdat die niet kan aantonen waarom hij specifiek díe woning nodig heeft en waarom dat niet een andere woning kan zijn.

Deze ongelijkheid ontstaat door een combinatie van krapte op de woningmarkt, ruimtelijke ordening, de bescherming van eigendom en bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Ons recht beschermt op het vlak van woningbouw bestaande belangen van woningbezitters beter dan de belangen van woningzoekenden.

Daarmee rijst de vraag: hoe zorgen we ervoor dat de rechtsstaat niet alleen bescherming biedt aan degenen die al een plaats hebben maar ook voldoende rekening houdt met degenen die die plaats nog moeten vinden?

Eigendom als maatschappelijk ingebed recht

Het eigendomsrecht is historisch gezien het fundament van onze rechtsorde en is een leidend principe geweest in de ontwikkeling van de moderne rechtsstaat. Het eigendomsrecht werd verankerd in de wet om willekeur van de Staat tegen te gaan, eigendom te beschermen tegen de aantasting ervan door andere burgers en mensen in staat te stellen om hun eigen leven vorm te geven. Deze individuele dimensie van het eigendomsrecht stond centraal in de klassieke rechtsfilosofie van Athene en Rome tot in het klassiek liberalisme van John Locke.

Tegelijkertijd laat de modernere geschiedenis zien dat eigendom niet volledig individualistisch is, maar ook verbonden is aan maatschappelijke opgaven. Zo werd met de Grondwet van 1848 de mogelijkheid van onteigening in het algemeen belang constitutioneel vastgelegd, maakte de Woningwet van 1901 overheidsingrijpen mogelijk om de volksgezondheid en woonomstandigheden te beschermen en werden tijdens de wederopbouw de sturing op woningbouw, huurprijzen en grondgebruik een belangrijk onderdeel van het overheidsbeleid.

Dat zien we ook terug in het huidige recht. Artikel 5:1 van het Burgerlijk Wetboek omschrijft eigendom als het meest omvattende recht op een zaak, maar begrenst de uitoefening ervan door rechten van anderen en wettelijke voorschriften. Ook artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt dat eigendom in het algemeen belang kan worden gereguleerd.

Eigendom is en blijft dus een essentieel recht, maar de manier waarop het wordt uitgeoefend en beschermd moet steeds opnieuw worden afgewogen in het licht van veranderende maatschappelijke omstandigheden, zoals het beschermen van de positie van de woningzoekende. Deze heeft immers hetzelfde recht om een huis te kunnen kopen of huren. Het is een zaak van publieke gerechtigheid om deze balans te bewaken.

De beperkte rechtspositie van de woningzoekende

De woningcrisis laat zien hoe het bestuursrecht vooral bestaande eigendoms- en woonposities beschermt. Wie een woning bezit (koopt of huurt), heeft niet alleen bepaalde rechten die zijn gebaseerd op het bezit van die woning, maar kan vaak ook opkomen tegen bouwplannen in de directe omgeving. Op grond van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen (rechts)personen die rechtstreeks gevolgen ondervinden van een besluit daartegen bezwaar maken of beroep instellen.

Mensen die juist afhankelijk zijn van nieuwe woningen hebben doorgaans geen vergelijkbare positie. Zij hebben geen stem in het proces en de rechter weegt hun belang ook niet expliciet mee. De belangen van bestaande eigenaren en individuele bewoners worden in zowel de wet als in de rechtsgang beschermd. De belangen van de woningzoekende worden niet op dezelfde wijze beschermd. Dit roept de vraag op of het recht, zonder bestaande eigendomsrechten tekort te doen, genoeg rekening houdt met de belangen van mensen die nog geen toegang tot een woning hebben. Indiener vindt van niet.

Om de disbalans beter te kunnen duiden moeten gekeken worden naar het planvormingsproces, besluitvorming en juridische procedures in het huidige recht en de verschillende posities van betrokkenen daarbinnen.

Van plan naar rechterlijke uitspraak

Sinds de invoering van de Omgevingswet begint de hoop op een nieuwe woning bij plannen van de gemeente of de projectontwikkelaar. Dat voornemen moet binnen het omgevingsplan passen. Als dat niet het geval is, moet deze worden gewijzigd, of er moet een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) komen. Hier gaan onderzoeken, participatie en besluitvorming aan vooraf.

Afhankelijk van het type besluit staat er ofwel direct beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (doorgaans bij omgevingsplan-wijzigingen). Bij ander type besluiten, zoals een omgevingsvergunning, is de route als volgt: bezwaar bij de gemeente die een volledige heroverweging van het besluit maakt, dan beroep bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Wet Versterking Regie Volkshuisvesting maakt het mogelijk om bij meer besluiten de directe route naar de Raad van State te nemen, met als doel de doorlooptijden van die juridische procedures te verkorten.

Sinds 2024 behandelt de Raad van State woningbouwprocedures met voorrang. Maar nog steeds is de doorlooptijd lang: zo'n 62 weken[17]. Bovendien valt te verwachten dat het aantal zaken bij de Raad van State niet minder wordt als de directe route naar de Raad van State voor meer besluiten open gaat.

Toegang tot de rechter: de belanghebbende

Artikel 1:2 Awb bepaalt dat belanghebbende is: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dat begrip is in de rechtspraak verder ingekleurd met de zogenaamde OPERA-criteria: het belang moet objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel zijn.

Voor woningbouwbesluiten hanteert de Raad van State het criterium dat een appellant 'gevolgen van enige betekenis' moet ondervinden van het plan.[18] Onder meer afstand, zicht, geluid, verkeer en andere gevolgen voor de leefomgeving kunnen bepalend zijn en dit wordt elke keer opnieuw beoordeeld. Ook rechtspersonen kunnen naar de rechter stappen.

Hier ontstaat een verschil tussen woningbezitters en woningzoekenden. Omwonenden kunnen doorgaans gemakkelijker aantonen dat een bouwproject hun bestaande leefomgeving raakt. Woningzoekenden hebben weliswaar belang bij de bouw van woningen, maar dat belang is meestal onvoldoende rechtstreeks en persoonlijk verbonden met één concreet project. Het bestuursrecht geeft daarmee vooral een procespositie aan degenen die gevolgen ondervinden van verandering en veel minder aan degenen die van die verandering afhankelijk zijn.

[17] Raad van State (2025), *Jaarverslag 2024*, onderdeel 'Bestuursrechtspraak in cijfers'
[18] ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, r.o. 18.3; ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2

Beroepsgronden en relativiteit

Als een bezwaarmaker of appellant bij de rechter binnen is, toetst de rechter of de gronden en belangen die zijn aangevoerd wel zijn bedoeld om diegene te beschermen. Artikel 8:69a Awb bevat het relativiteitsvereiste: de bestuursrechter ‘vernietigt een besluit niet wegens strijd met een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept’. De wetgever heeft de rechtsbescherming hiermee al eerder begrensd met als doel meer evenwicht te creëren tussen individuele en collectieve belangen. Op dit moment vindt deze toets pas plaats bij de rechter en nog niet in de bezwaarfase.

Nadeelcompensatie als bescherming

Het kan zijn dat een eigenaar of bezitter schade ondervindt van woningbouwplannen. De Omgevingswet kent een regeling voor nadeelcompensatie (vóór de Omgevingswet heette dit planschade) bij schade door rechtmatig overheidshandelen. Waardevermindering van een woning of andere schade kunnen onder bepaalde voorwaarden voor vergoeding in aanmerking komen.[19] Niet iedere nadelige verandering geeft recht op compensatie. Schade die binnen het normale maatschappelijke risico valt of waarvan het redelijk is dat een burger die zelf draagt, wordt niet vergoed.

Nadeelcompensatie zou daarmee als een andere vorm van bescherming gezien kunnen worden. Niet als grond om maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen belang tegen te houden, maar als bescherming van het individuele belang binnen die maatschappelijke ontwikkeling. Maar we zien dat schade vaak als bezwaar- en beroepsgrond wordt aangevoerd in juridische procedures en die woningbouw tegenhouden of vertragen.

Inspraak, participatie en actio popularis

Om het huidige stelsel goed te begrijpen moet onderscheid worden gemaakt tussen inspraak of participatie in de primaire besluitvorming en de toegang tot de rechter. Zo mag bij wijzigingen van het omgevingsplan 'eenieder' zienswijzen indienen. Dat wil nog niet zeggen dat iedereen naar de rechter kan.

Eerder kende het bestuursrecht zeer ruime beroepsmogelijkheden, ook voor niet-belanghebbenden: de ‘actio popularis’. Dit is in 2005 grotendeels afgeschaft.[20] Hiermee werd de toegang tot de rechter beperkt tot ‘de belanghebbende’. De wetgever maakte hier een keuze voor een ruim recht op inspraak en een beperkter recht op beroep.

[19] Zie art. 4:126 e.v. Awb en art. 15.1–15.10 Omgevingswet
[20] De actio popularis is per 1 juli 2005 afgeschaft met de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, van 26 mei 2005, Stb. 2005, 282.

De omvang van de rechtsbescherming in het bestuursrecht is dus altijd onderwerp van maatschappelijke en politieke afwegingen geweest. En die discussie werd opnieuw geopend door het Varkens in Nood-arrest uit 2021.

Het Verdrag van Aarhus en Varkens in Nood

Het Verdrag van Aarhus[21] begrenst de Nederlandse wetgever bij het inrichten van de rechtsbescherming. Met name artikel 9 heeft daar invloed op, die garandeert toegang tot de rechter voor het 'betrokken publiek': personen die gevolgen ondervinden of kunnen ondervinden van milieubesluiten. Ook milieuorganisaties vallen daaronder. Daarnaast biedt dit artikel ook rechtsbescherming aan de leden van het publiek die voldoen aan bepaalde nationale voorwaarden. Wat opvalt is dat dit niet verplicht tot een algemene actio popularis. Maar de basis is wel: ruime toegang tot de rechter.

In het arrest *Varkens in Nood*[22] oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat het mogen instellen van beroep door het betrokken publiek niet afhankelijk mag zijn van het feit of men nu wel of niet deel heeft genomen aan een inspraakprocedure. Daarnaast bepaalt dit arrest dat ook niet-belanghebbenden naar de rechter moeten kunnen gaan binnen het milieurecht (als onderdeel van het omgevingsrecht). Voorwaarde is dat deze niet-belanghebbende wel heeft meegedaan aan inspraakprocedure. Tenzij het hem niet verweten kan worden dat hij dat niet heeft gedaan.

Vervolgens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met dit arrest in de hand een ruimere toepassing gegeven dan het arrest strikt vereist. In haar uitspraken van 14 april[23] en 4 mei 2021[24] heeft zij de toegang tot de rechter uitgebreid naar alle omgevingsrechtelijke besluiten die met de uitgebreide inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid. Ook wanneer deze niet onder het Verdrag van Aarhus vallen.

Nationale kop op Europese regels

De bovengenoemde rechtspraak betekent dat belanghebbenden ook zonder voorafgaande zienswijze beroep kunnen instellen. Belanghebbenden hoeven dus geen gebruik te maken van participatie en inspraak. En niet-belanghebbenden die wel een zienswijze hebben ingediend, krijgen ook toegang tot de bestuursrechter en kunnen daarbij inhoudelijke beroepsgronden aanvoeren. Het

[21] Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998, Trb. 1998, 289 (Nederlandse vertaling: Trb. 2001, 73)
[22] HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7 (Stichting Varkens in Nood e.a.)
[23] ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.
[24] ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb[25] blijft daarbij wel gelden. Maar feit blijft dat zij dan al beroep hebben aangetekend en de zaak al bij de rechterlijke macht ligt.

Deze rechtspraak gaat verder dan de minimale verplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus. Daarmee zou dit kunnen worden gezien als een nationale kop op Europese regels. De wetgever heeft dus ruimte om inspraakrechten en belanghebbendheid opnieuw af te bakenen. Rechtsbescherming en Unierecht moeten wel gewaarborgd blijven.

Reparatiewet Varkens in Nood

Het Varkens in Nood arrest dwingt dus tot aanpassing van de wet. Daarvoor heeft de regering het wetsvoorstel Reparatiewet Varkens in Nood opgesteld en daarbij het belanghebbendebegrip uitgebreid. Hierin wordt onder andere ook het betrokken publiek expliciet opgenomen in artikel 1:2 Awb dat over belanghebbendheid gaat. Het bakent ook de Aarhus-besluiten af.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierover in april 2026 kritisch geadviseerd. Zij vindt de voorgestelde uitbreiding van het belanghebbendenbegrip onnodig en onwenselijk omdat het bestaande recht het 'betrokken publiek' al ruime rechtsbescherming bieden. Ook zijn er bedenkingen bij de voorgestelde afbakening van Aarhus-besluiten en de bescherming van inspraakrechten via de burgerlijke rechter.

Opvallend is dat de Afdeling expliciet oproept tot een fundamentele heroriëntatie op het stelsel van rechtsbescherming in het omgevingsrecht. Inclusief de verhouding tussen participatie, bezwaar en beroep. Er bestaat dus ruimte om het stelsel fundamenteel bij te stellen. Daarbij gaat het niet om het afschaffen van rechtsbescherming, maar om een betere verhouding tussen individuele belangen, effectieve rechterlijke controle en het maatschappelijke belang van woningbouw. Juist omdat de huidige procedures mede het resultaat zijn van nationale keuzes, kan de wetgever die keuzes opnieuw maken.

Wissel omzetten: van heden naar toekomst

De juridische bescherming van bestaande belangen is nooit helemaal los te zien van de maatschappelijke omstandigheden waarin die bescherming bestaat. Met eigendom komt verantwoordelijkheid. Het recht van het ene individu wordt begrensd door het recht van de ander.

[25] Dit houdt in dat men alleen succesvol een beroep kan instellen op grond van een regel die is bedoeld om jouw belang te beschermen. Je mag wel beroep instellen, maar de rechter zal het besluit dat je aanvecht niet vernietigen als de rechtsregel die je inroept niet is bedoeld om jouw belang te beschermen.

Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet draagt de overheid op voldoende woongelegenheid te bevorderen. De beschikbaarheid van woonruimte is een zorgplicht van de overheid. Dat betekent niet dat individuele rechten zomaar moeten wijken voor woningbouw, maar vooral dat de wetgever onderzoekt of bestaande en toekomstige belangen in voldoende evenwicht beschermd worden.

Daarmee staat de wetgever voor een opdracht die past binnen de ontwikkeling van onze rechtsstaat: niet alleen beschermen wat er al is, maar ook mogelijk maken wat toekomstige generaties nodig hebben. Die ruimte is er binnen de bestaande internationaalrechtelijke kaders. Die ruimte is er ook in de samenleving, getuige de brede verontwaardiging over het aantal bezwaar- en beroepszaken die de woningbouw lamleggen.

Ruimte maken voor nieuwe buren

De woningcrisis vraagt om een andere kijk op onze verantwoordelijkheid. Eigendom geeft rechten en zekerheid, maar we moeten ook oog hebben voor mensen die nog een woning zoeken. Volgens initiatiefnemer gaat woningbouw over meer dan alleen stenen stapelen: we willen bouwen aan gemeenschappen. Met leefbare buurten, voorzieningen en ruimte voor alle leeftijden. Daarbij moeten we de belangen van bestaande bewoners serieus nemen, zonder die van toekomstige bewoners uit het oog te verliezen. Want bouwen aan gemeenschappen betekent ook: ruimte maken voor nieuwe buren.

Beslispunten

Hieronder volgt een overzicht van de beslispunten die initiatiefnemer voorlegt aan de Kamer. De Kamer wordt gevraagd in te stemmen de regering de volgende voorstellen te doen:

Beslispunt 1

Veranker het belang van de woningzoekende in de wet en zorg dat ook de maatschappelijke gevolgen van niet of later bouwen worden meegewogen.

Er is sprake van een ongelijkheid tussen *insiders* en *outsiders* op de woningmarkt. Wanneer je een huis hebt, heb je bijna direct toegang tot de rechter. Maar degene die ingeschreven staat voor een bouwplan dat vertraagd wordt door bezwaar- en beroepsprocedures heeft geen concrete procespositie.

Door de ongelijke procespositie tussen de huizenbezitter en de woningzoekende wordt het belang van de realisatie van voldoende en passende huisvesting te weinig zichtbaar in de besluitvorming door het bestuursorgaan. Daarnaast kan de rechter maar beperkt toetsen aan het belang van de woningzoekende bij voldoende en passende huisvesting. Om de maatschappelijke opgave tot het bouwen van voldoende en passende huisvesting mee te laten wegen in de besluitvorming en de gerechtelijke procedure, moet het belang van de woningzoekende steviger verankerd worden in de wet. De Huisvestingswet 2014[26] kan daarvoor als inspiratie dienen. In artikel 2 van deze wet wordt bepaald dat de wettelijke bevoegdheden die de Huisvestingswet biedt, slechts ingezet mogen worden als dat noodzakelijk en geschikt is voor de bestrijding van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die veroorzaakt worden door de schaarste aan woonruimte. Deze wet ziet alleen op het verdelen van bestaande woonruimte. Het is daarom wenselijk om het belang van de realisatie van toekomstige woonruimte ook wettelijk te verankeren. Door dit op eenzelfde wijze op te nemen in de Omgevingswet moet het belang van de woningzoekende expliciet worden meegewogen door het bestuursorgaan en de rechter. Dit betekent niet dat woningbouw automatisch voorrang krijgt boven andere belangen, maar dit zorgt er wel voor dat de gevolgen van het niet of later bouwen volwaardig onderdeel wordt van de belangenafweging. Zo krijgt de woningzoekende expliciet een positie in het proces, waar die nu uitblijft. Daarbij hoort ook dat die afweging expliciet onderdeel wordt van het besluit en de afweging van de rechter.

[26] Wet van 4 juni 2014, houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014), Stb. 2014, 248

Beslispunt 2

Geef meer richting aan participatie door proportionele minimumeisen daarvoor te bepalen.

Bouwbesluiten moeten zo snel mogelijk uitgevoerd kunnen worden, zonder onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures. Dat begint bij zorgvuldige besluitvorming en inhoudelijk goede besluiten. Vroegtijdige en kwalitatief goede participatie speelt daarbij een belangrijke rol. Het kan plannen verbeteren, draagvlak vergroten en juridische procedures voorkomen.[27] Geslaagde participatie vereist geen volledige overeenstemming of draagvlak bij iedereen. Het gaat om een zorgvuldig en inclusief proces waarin de overheid goed luistert en handelt als dat nodig en mogelijk is. Dit vergroot het gevoel van rechtvaardigheid en de legitimiteit van besluiten.

Bovendien is participatie voor de juiste doelgroep een belangrijke voorwaarde om binnen de kaders van het Verdrag van Aarhus en het Varkens in Nood-arrest de toegang tot de bestuursrechter af te bakenen, zoals indiener verderop in deze nota voorstelt.

De Omgevingswet kent de verplichting van participatie,[28] maar stelt nauwelijks eisen aan de kwaliteit. Daarmee heeft de wetgever de regie op participatie grotendeels uit handen gegeven, zo wordt ook geconstateerd in juridische literatuur.[29] Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst erop hoe belangrijk daadwerkelijke invloed en een evenwichtiger verdeling van zeggenschap is.[30] Er is in de praktijk veel onzekerheid over wat 'goede participatie' inhoudt.[31] Daar worden zelfs rechtszaken over gevoerd. De Raad van State heeft de advocaat-generaal om advies gevraagd over hoe participatie onder de Omgevingswet moet worden vormgegeven.[32]

Het Rijk moet daarom meer richting geven aan participatie, zonder de verantwoordelijkheid van gemeenten over te nemen. Zij kunnen bij uitstek het beste afwegen wat lokaal passend is. Participatie mag geen afvinklijstje worden, maar moet draaien om een open en evenwichtig gesprek waarin betrokkenen worden gehoord en hun belangen serieus worden genomen. Gehoord worden betekent daarbij niet automatisch gelijk krijgen.

---

[27] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024), *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet verslagjaar 2020-2023*,"
[28] Art. 16.55, zevende lid, Omgevingswet; art. 7.4 Omgevingsregeling; art. 10.2 Omgevingsbesluit
[29] B. Tadema, H.D. Tolsma en R.S. Wertheim (2024), '*Vroegtijdige participatie in het omgevingsrecht. Wie heeft de regie?*', in: S.A.J. Munneke, H.D. Tolsma en H.B. Winter (red.), *Regie, regie, regie. Over maatschappelijke problemen en de terugkeer van de sturende overheid*, Den Haag: Boom Juridisch,, p. 195–21
[30] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023): "*Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*", WRR-rapport nr. 108, in het bijzonder p.89
[31] F. Hobma, G.A.H.M. van Ravensteijn en M.N. Boeve (2026), '*Participatie onder de Omgevingswet: worstelingen in de praktijk*', Gebiedsontwikkeling.nu
[32] ABRvS 11 juni 2026, 'Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over participatie onder Omgevingswet', raadvanstate.nl, betreffende de zaken 202504735/1 (Rhenen), 202505327/1 (Baarle-Nassau) en 202600463/1 (Zeist). Zie https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juni/conclusie-participatie-omgevingswet/

Zo is ervaring opgedaan met het inzetten van conflicttriage.[33] Daarbij onderzoeken gemeenten al vroeg welke zorgen en belangen er achter bezwaren schuilgaan en welke aanpak daarbij past. Niet alle weerstand richt zich op het bouwproject zelf.[34] Soms spelen bestaande burenconflicten of bredere zorgen over de leefomgeving een rol. Door deze oorzaken tijdig te herkennen, kunnen gemeenten gericht oplossingen zoeken, bijvoorbeeld via bemiddeling, concrete afspraken met omwonenden of maatregelen die nadelige gevolgen beperken of compenseren. Denk aan landschappelijke inpassing of extra groen, ook als dit niet strikt noodzakelijk is. Zo kan onvrede vroegtijdig worden weggenomen en neemt de kans op onnodige beroepsprocedures af.

Om de kwaliteit van participatie voorspelbaar te maken voor inwoners en ontwikkelaars, moet het Rijk landelijke, proportionele minimumeisen ontwikkelen. Deze moeten betrekking hebben op vroegtijdige betrokkenheid en het actief bereiken van verschillende groepen, waaronder minder goed vertegenwoordigde groepen. Het moet te allen tijde duidelijk zijn welke ruimte er is om plannen te beïnvloeden en het moet transparant zijn hoe ingebrachte punten worden meegewogen. Ook moet voor burgers duidelijk zijn hoe gemeenten bemiddeling en mitigerende of compenserende maatregelen kunnen inzetten.

De regering wordt gevraagd uit te werken op welke plek deze minimumeisen kunnen worden vastgelegd. Dat zou in wet- en regelgeving kunnen, bijvoorbeeld in de Omgevingswet of het Omgevingsbesluit, in beleidsregels of in een ander kwaliteitskader. Zo ontstaat meer duidelijkheid over goede participatie en blijft er ruimte voor lokaal maatwerk. Participatie moet daarnaast een vast onderdeel worden van de woningbouwafspraken.

Beslispunt 3

Zet de regierol van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening steviger in om het aantal vergunningen dat moet worden aangevraagd onder het omgevingsplan te verminderen.

Voor veel bouwplannen geldt dat er meerdere vergunningen vereist zijn. Dit heeft nadelen, want wanneer meer vergunningen verleend worden, kunnen er ook tegen meerdere vergunningen bezwaar- en beroepsprocedures aangetekend worden. Dit vertraagt de realisatie van woningen.

Er zijn echter manieren om te voorkomen dat meerdere vergunningen voor één project vereist zijn. De ‘methode-Vught’ is een mooi voorbeeld: wanneer de gemeente de bouwmogelijkheden concreet genoeg in het omgevingsplan vastlegt, hoeven ontwikkelaars voor plannen die daaraan voldoen geen

[33] W. Mensink, M. de Vries & J. Helwig, *Grip op het gedoe. Worstelingen bij de vormgeving van participatietrajecten*, NPBO, Public Mediation & Populytics 2024.
[34] W. Mensink, *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021

afzonderlijke vergunning aan te vragen. Deze methode wordt bijvoorbeeld toegepast bij Buitenplaats Kraaijenberg. Ontwikkelaar Heijmans verwacht hierdoor zelfs 1,5 tot 2 jaar tijdswinst.[35] Deze tijdswinst wordt niet alleen geboekt door het feit dat de ontwikkelaar minder vergunningen hoeft aan te vragen, maar vooral doordat er minder vergunningen zijn waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Dit voorkomt dat het bouwproject stil komt te liggen tijdens deze procedures.

Op deze manier concentreert de rechtsbescherming zich rond het besluit waarin de ruimtelijke keuzes worden gemaakt, vaak het omgevingsplan. Hiertegen staat beroep open bij de Raad van State. Vooral bij gefaseerde woningbouw kan dit het aantal momenten voor bezwaar en beroep aanzienlijk verminderen.

De keerzijde van deze methode is dat het vraagt om meer gemeentelijke inzet aan de voorkant om alles te regelen in één besluit. Daarvoor moeten zowel de plannen als de planning goed doordacht zijn. Daarnaast vraagt het extra van participatie. Ook kan het wegvallen van leges voor vergunningen een financiële impact hebben.

De methode-Vught lijkt succesvol, maar is ook nog jong. De methode bewijst dat de juridische mogelijkheid al bestaat om met minder vergunningen te bouwen. Bovendien heeft de minister de methode eerder aangemoedigd. De indiener is van mening dat een stevigere landelijke regie een positieve invloed heeft op de uitvoering van de methode-Vught.

Daarom stelt indiener voor om een landelijk opschalingsprogramma te organiseren, waarbij het Rijk samen met de VNG zorgt voor ambtelijke ondersteuning aan gemeenten. Het vergunningsvrij bouwen onder het omgevingsplan moet daarmee onderdeel worden van de landelijke regietafels. Indiener stelt voor dat de regering jaarlijks rapporteert aan de Kamer over de resultaten, over het aantal vermeden vergunningprocedures en de kwaliteit van de rechtsbescherming.

Beslispunt 4

Maak het wettelijk mogelijk om een besluit, zo nodig voorwaardelijk, over nadeelcompensatie te nemen gelijktijdig met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan of verlening van een omgevingsvergunning.

Mogelijke schade, zoals waardedaling van de woning, worden vaak aangevoerd in beroepsprocedures. Dat terwijl uit jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat het ontstaan van schade niet zonder meer in de weg staat van een ruimtelijk besluit. Het leidt zelden tot vernietiging.[36] Als er nadeelcompensatie in het verschiet ligt, wordt die schade in separate besluitvorming afgewikkeld. Daarom

[35] Heijmans, '*Primeur in Vught: vergunningsvrij bouwen voor versnelling woningbouw*', 19 februari 2026, heijmans.nl
[36] ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:207; ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2322; ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1355

is het belangrijk dat particulieren en ondernemers eerder duidelijkheid krijgen over hun aanspraak op compensatie.

Op dit moment kan binnen de reikwijdte van de Omgevingswet de beoordeling van de nadeelcompensatie pas in een later stadium plaatsvinden. De reden hiervoor is dat er pas een grondslag voor nadeelcompensatie ontstaat nadat het ruimtelijke besluit is genomen. Dit is ook het geval wanneer de voorgenomen plannen en mogelijke schade al voldoende concreet zijn om daar een beslissing over te nemen. Deze volgordelijkheid leidt tot onzekerheid bij burgers en ondernemers. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft bij de totstandkoming van de Invoeringswet Omgevingswet ook gewezen op dit risico.[37]

Er bestaan overtuigende argumenten om tijdens het schadeveroorzakende besluit een besluit over nadeelcompensatie te nemen. Als besluitvorming over schade eerder plaatsvindt, kan dit de rechtszekerheid vergroten. Ook geeft het de ontwikkelaar meer duidelijkheid over de financiële gevolgen. Daarnaast kan het leiden tot een vermindering van het aantal ingediende beroepen, omdat betrokkenen eerder weten of en in welke mate ze voor compensatie in aanmerking komen, waardoor voorkomen wordt dat schade een beroepsgrond wordt. Bovendien komt een nadeelcompensatiebesluit tot stand op basis van een advies van een onafhankelijke adviescommissie en, indien van toepassing, een taxatie. Dit kan de prikkel om bezwaren af te kopen doen verminderen.

Indiener stelt daarom voor om in de Omgevingswet voor bestuursorganen een wettelijke grondslag te creëren om gelijktijdig met het schadeveroorzakend ruimtelijk besluit een (voorwaardelijke) beschikking over nadeelcompensatie te nemen. Daarbij wordt in de regel door de onafhankelijke nadeelcompensatie-commissie geadviseerd en door het bestuursorgaan vastgesteld dat aanspraak kan worden gemaakt op compensatie. Daaruit ontstaat echter geen onvoorwaardelijke betalingsplicht zolang het schadeveroorzakende besluit nog niet definitief is. Op deze manier kan de door het besluit optredende schade zorgvuldig worden beoordeeld. Dit doet recht aan eventueel optredende schade voor betrokkenen, terwijl tegelijkertijd nieuwe woningen gerealiseerd kunnen worden zonder dat optredende schade als grond behandeld moet worden in een gerechtelijke beroepsprocedure. In de praktijk maken ontwikkelaars zelf ook al een inschatting van de planschade en in bepaalde gevallen worden omwonenden daar ook actief op gewezen. Daar wordt dus nu al rekening mee gehouden bij het opstellen van de businesscase, omdat de kosten voor nadeelcompensatie doorgaans door de gemeente worden verhaald bij de initiatiefnemer. Besluitvorming eerder in het proces kan wellicht leiden tot het vaker toewijzen van nadeelcompensatie en daarmee potentieel tot meer kosten, maar het leidt ook tot een tijdige verwerkelijking van een toch al bestaand recht op schadevergoeding. Dat is in de eerste plaats een versterking van de rechtspositie van mensen die schade ondervinden van een initiatief. Bovendien verkort dit de looptijd van deze fase van de procedure en kan het op die manier

[37] Afdeling advisering van de Raad van State, advies van 22 december 2017 over de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, onderdeel F (Nadeelcompensatie)

ook een kostenbesparing opleveren die opweegt tegen het uitkeren van meer schadevergoedingen. Ook maakt dat het afkopen van bezwaren minder aantrekkelijk.

Beslispunt 5

Onderzoek of het afkopen van bezwaarmakers onmogelijk gemaakt kan worden.

Opkomen tegen woningbouw is ondertussen een pervers verdienmodel geworden. Ontwikkelaars voelen zich soms genoodzaakt bezwaren voor tonnen euro's en zelfs met vakanties af te kopen, zoals in de casus van de Rotterdamse Müllerpier. Het afkopen geeft een ontwikkelaar de kans om zijn woningbouw-project verder te realiseren. Want hij weet dan dat wanneer hij niet tot afkopen overgaat, hij verstrikt raakt in ellenlange bezwaar- en beroepsprocedures. Het gebeurt vaak dat het bezwaar of beroep niet slaagt, bijvoorbeeld vanwege het gebrek aan relativiteit. Toch is het voor de investeerder te nadelig om op dit oordeel te wachten. Tijdens deze procedures is het risico op bouwen namelijk te groot, waardoor het project stilstaat. Dit kost niet alleen veel tijd, maar ook veel geld, waardoor een grote afkoopsom als een betere optie wordt gezien. De afkoopsom wordt dan verwerkt in de businesscase van het project en komt uiteindelijk op het bordje van de woningzoekende terecht.

Indiener is van mening dat het niet te rechtvaardigen is dat een investeerder zich genoodzaakt voelt om grote sommen geld uit te keren aan mensen die vaak niet eens geschaad worden in relevante belangen, maar wel het bestuursrechtelijke systeem in weten te zetten om projecten te frustreren voor eigen financieel gewin. Het bestuursrechtelijk systeem zou hiertegen bestand moeten zijn. Vandaar dat indiener met deze initiatiefnota enerzijds voorstellen doet om oneigenlijk gebruik van procesrecht en heilloze procedures tegen te gaan als ook het nadeelcompensatiebesluit naar voren te trekken, en anderzijds voorstelt om besluiten over nadeelcompensatie gelijktijdig aan het bouwbesluit te nemen, zodat diegenen die daadwerkelijk schade lijden, deze schade wel vergoed krijgen.

Het is belangrijk dat de perverse prikkels om voor eigen financieel gewin bouwprojecten te frustreren zoveel mogelijk weggenomen worden. Het ligt daarom op de weg van de wetgever om de burger en de samenleving tegen deze afkooppraktijken te beschermen. Ook als het ontmoedigen door boven-genoemde maatregelen niet werkt. Indiener wil daarom onderzoeken of en hoe een verbod mogelijk is op het geven of ontvangen van een vergoeding aan iemand die beroep heeft aangetekend om uitsluitend financieel gewin. Het gaat dan om bezwaar- of beroepschriften die zijn ingediend met uitsluitend het oogmerk een vergoeding of ander type transactie als tegenprestatie te krijgen. Het gaat niet om een vergoeding voor geleden nadeel in de zin van (bestuurs-rechtelijke) nadeelcompensatie. Daarover geeft doorgaans een onafhankelijke commissie een oordeel. In dit onderzoek moet verkend worden in hoeverre het mogelijk is om, als sluitstuk van de maatregelen in deze nota, dit type afspraken civielrechtelijk nietig te verklaren en een meldplicht in te voeren voor ontwikkelaars voor dergelijke civiele (financiële) schikkingen.

Bij het overwegen van een verbod op het afkopen van bezwaar- en beroepsprocedures moet ook het belang van contractvrijheid zwaar meewegen. Want contractvrijheid is een belangrijk uitgangspunt van onze rechtsorde. Particulieren en andere maatschappelijke partijen moeten in beginsel zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen en in vrijheid afspraken kunnen maken. Deze vrijheid is alleen niet onbegrensd als dat ten koste gaat van zwaarwegende belangen van derden of de samenleving als geheel. Een eventuele beperking vraagt daarom om een zorgvuldige afweging tussen contractvrijheid en het tegengaan van oneigenlijke afkoop.

Beslispunt 6

Misbruik van procesrecht strikter sanctioneren.

Het bestuursrecht moet functioneren zoals het is bedoeld: het reguleren van de verhouding tussen overheid en burger. Toch is het inzetten van bezwaar en beroep een eigen industrie geworden waarbij het bestuurs(proces)recht door burgers wordt ingezet tegen andere burgers. Een voorbeeld hiervan is het eindeloos procederen tegen een wijk, terwijl deze ver weg is van de eigen woning. Dit gedrag verhindert dat die woning er komt en dus dat andere mensen daar hun leven kunnen opbouwen. Indiener wil het mogelijk maken dat de rechter effectiever kan optreden tegen heilloos procesgedag. Het is wettelijk mogelijk om een persoon te veroordelen in de kosten van de procedure bij kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Dit is namelijk geregeld in artikel 8:75 Awb. Deze bepaling wordt in de omgevingsrechtelijke jurisprudentie echter heel terughoudend toegepast omdat de lat hiervoor erg hoog ligt.[38]

Projecten waarvoor meerdere besluiten nodig zijn – en dat is al snel het geval – worden in de praktijk geconfronteerd met dezelfde appellanten en dezelfde type argumenten tegen de verschillende vergunningen en besluiten die het project vereist, zoals ook het geval was bij de casus Weespersluis. De eerste stap om herhaaldelijk procederen tegen te gaan is het verminderen van het aantal vergunningen waartegen geprocedeerd kan worden, zoals voorgesteld in beslispunt 3. Maar dit zal niet direct en ook niet in alle gevallen een uitkomst bieden.

De praktijk van herhaaldelijk procederen tegen al deze besluiten zorgt voor ongewenste vertraging bij de realisatie van woningbouwprojecten en voor een grotere druk op de rechterlijke macht. Een proceskostenveroordeling kan als drempel fungeren, waardoor herhaaldelijk procederen kan worden tegengegaan.

Nu gebeurt dat zelden. Zelfs als er een patroon van het stapelen van procedures zichtbaar is, is dat namelijk onvoldoende om tot een proceskostenveroordeling over te gaan. Uit jurisprudentie volgt dat sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht bij duidelijk heilloze of uitzichtloze procedures. Op grond van bijzondere omstandigheden kan worden vastgesteld dat ten tijde van het

[38] ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3043, r.o. 10.1–10.2; ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:391, r.o. 7.2–7.4; ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:128, r.o. 12.

instellen van beroep het voor appellant duidelijk was dat van de ingestelde procedure geen positief resultaat viel te verwachten. Herhaaldelijk procederen kan daarbij doorslaggevend zijn, maar de rechter kijkt dan vaak naar het herhaaldelijk procederen tegen éénzelfde vergunning. De rechter houdt daarom onvoldoende rekening met situaties waarbij voor één project meerdere vergunningen vereist zijn en tegen al deze vergunningen dezelfde argumenten ingebracht worden in bezwaar en beroep.[39] Indiener wil dat dit echter wel door de rechter meegewogen wordt bij een proceskostenveroordeling.

De drempels om een nodeloze procedure te starten, moeten daarom verhoogd worden. De jurisprudentie geeft aanleiding om de mogelijkheden daartoe verder te onderzoeken.[40] Indiener benadrukt daarbij dat een effectieve rechtsbescherming gewaarborgd moet blijven bij een verhoging van deze drempels.

Indiener stelt daarom voor dat de regering het volgende uitwerkt en naar de Kamer stuurt:

1. In welke situaties veelvuldig procederen, waarbij eerder verworpen argumenten aangedragen worden, tot een vereenvoudigde behandeling van beroep zouden moeten leiden en of het huidige wettelijke instrumentarium daar voldoende mogelijkheid toe biedt.

2. In welke situaties het geoorloofd is dat rechters overgaan tot het inzetten van een reële proceskostenveroordeling bij kennelijk onredelijk proces-gebruik, in plaats van een forfaitaire proceskostenveroordeling, en of het huidige juridische instrumentarium daar voldoende mogelijkheid toe biedt. Hierbij moet het totale procesgedrag ten aanzien van eenzelfde ruimtelijke ontwikkeling meegewogen worden en niet slechts het procesgedrag ten aanzien van één vergunning die onderdeel is van het ruimtelijk project.

3. Op welke wijze een proceskostenvergoeding niet alleen ingezet kan worden op een wijze die gericht is op kostenvergoeding, maar in plaats daarvan gericht is op het ontmoedigen of bestraffen van het kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Daarnaast of het huidige juridische instrumentarium daar voldoende mogelijkheid toe biedt. Als het kabinet van mening is dat een proceskostenvergoeding hiertoe niet het beste instrument is, vraagt indiener aan het kabinet om te onderzoeken welk ander instrument hiervoor geschikt is.

[39] Rb. Overijssel 23 februari 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:772; ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3043, ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:128
[40] Sweco & Hekkelman, *Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 oktober 2024.

Beslispunt 7

Leg een wetsvoorstel voor waarmee het recht om een zienswijze in te dienen binnen het omgevingsrecht wordt beperkt van 'een ieder' tot 'het betrokken publiek'.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het Varkens in Nood-arrest uitgesproken dat het Verdrag van Aarhus vereist dat eenieder die heeft deelgenomen aan de inspraakprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, toegang tot de rechter moet hebben. Dat betekent in de praktijk dat ook niet-belanghebbenden toegang tot de rechter hebben wanneer zij deel hebben genomen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en daarmee een zienswijze hebben ingediend.

Op dit moment kan volgens de Omgevingswet, zoals geregeld in artikel 16.23, een ieder een zienswijze indienen. Het Verdrag van Aarhus verplicht echter niet tot het openstellen van de inspraakprocedure voor iedereen. Het Europese Hof bevestigt dit ook in het Varkens in Nood-arrest. Het is slechts noodzakelijk dat het *betrokken publiek* een zienswijze moet kunnen indienen. Op dit moment kiest de Nederlandse wetgever dus voor een ruime regeling.

Het is onwenselijk dat door een keuze van de Nederlandse wetgever, niet-belanghebbenden toegang kunnen krijgen tot de rechter, enkel en alleen omdat zij een zienswijze hebben ingediend. Dat terwijl internationale verdragen en Europese jurisprudentie dus niet verplichten dat alle niet-belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Door niet-belanghebbenden toegang te geven tot de bestuursrechter, ontstaat extra druk op de rechterlijke macht en worden meer bouwbesluiten geraakt door gerechtelijke procedures die een lage slagingskans hebben, maar wel voor vertraging van bouwprojecten zorgen. Niet-belanghebbenden voldoen namelijk vaak niet aan het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb, waardoor een beroep bij de rechter nauwelijks kans van slagen heeft.

Indiener stelt voor de Nederlandse wetgeving aan te passen, zodat er in relevante omgevingsrechtelijke bepalingen niet langer is opgenomen dat een ieder een zienswijze kan indienen, maar alleen het betrokken publiek. Hierdoor zullen niet-belanghebbenden geen toegang meer krijgen tot de rechter. Dit past ook bij de huidige systematiek van de Awb waarin is bepaald dat enkel een belanghebbende een beroep tegen een besluit kan instellen bij de bestuursrechter.

De juridische uitwerking hiervan vraagt om een zorgvuldige afbakening van de verschillende categorieën omgevingsrechtelijke besluiten en de daarvoor geldende Europese inspraakverplichtingen. Het verdient de voorkeur om rechtstreeks aan te sluiten bij de definitie van 'het betrokken publiek' die het verdrag van Aarhus zelf geeft.[41] Deze wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd in de

[41] Artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag van Aarhus definieert het betrokken publiek als personen die gevolgen ondervinden van milieubesluitvorming, personen die daarvan waarschijnlijk gevolgen zullen ondervinden, personen of organisaties die een belang hebben bij de milieubesluitvorming, waaronder kwalificerende milieuorganisaties.

mer-richtlijn.[42] Zo wordt voorkomen dat een afwijkende nationale definitie nieuwe juridische onzekerheden veroorzaakt.

In samenhang met het beperken van de zienswijzemogelijkheid van 'een ieder' tot het 'betrokken publiek' moet worden onderzocht in hoeverre de onderdelentrechter van artikel 6:13 Awb opnieuw kan worden ingevoerd voor niet-Aarhus besluiten. Daarmee kan worden bevorderd dat geschilpunten eerder worden afgebakend en niet pas in beroep naar voren komen.

Beslispunt 8

Breng in kaart hoe het belanghebbendebegrip scherper kan worden gedefinieerd.

Indiener stelt voor de regering onderzoek te laten doen op welke wijze het belanghebbendebegrip binnen het omgevingsrecht scherper kan worden gedefinieerd. Het doel is om de toegang tot bezwaar- en beroepsprocedures, voor zover het toepasselijke (Europese) recht daarvoor ruimte biedt, scherper te verbinden aan de vraag of en in welke mate een besluit de rechtstreeks betrokken belangen van een bezwaarmaker of appellant wordt geraakt door een bouwproject.

Een beroep ingesteld door een niet-belanghebbende zal immers niet-ontvankelijk worden verklaard. De rechter komt dan niet toe aan de inhoudelijke beoordeling van het beroep en de zaak zal daardoor sneller kunnen worden afgedaan.

De Nederlandse invulling van het belanghebbendebegrip biedt in bepaalde gevallen mogelijk een ruimere toegang tot procedures dan op grond van Europeesrechtelijke minimumeisen noodzakelijk is. Het Verdrag van Aarhus en de Europese jurisprudentie laten de nationale wetgever onder voorwaarden namelijk ruimte om criteria voor belanghebbendheid en toegang tot de rechter vast te stellen. Artikel 9, tweede lid, van het Verdrag laat het aan de nationale wetgever om te bepalen wat onder een 'voldoende belang' of een 'inbreuk op een recht' wordt verstaan. Voorwaarde is dat het betrokken publiek ruime toegang tot de rechter behoudt. Daar gaat beslispunt 7 ook over. In het arrest *Varkens in Nood* bevestigt het Hof van Justitie dat artikel 9, tweede lid, niet verplicht om het publiek dat niet tot het 'betrokken publiek' behoort toegang tot de rechter te verlenen. Wel gelden voor nationale beperkingen duidelijke grenzen.

Dit geeft aanleiding om scherp in beeld te brengen hoe het belanghebbendebegrip binnen het omgevingsrecht strikter kan worden gedefinieerd, zodat bezwaarmakers zonder substantiële hinder sneller niet-ontvankelijk worden verklaard. De ruimte die het Verdrag van Aarhus en de Europese jurisprudentie hiervoor aan de nationale wetgever overlaten, moet daarbij worden benut. Want als een striktere afbakening juridisch mogelijk is, zou het volgens de indiener van meerwaarde kunnen zijn om de Nederlandse wet- en regelgeving daarop aan te

[42] Artikel 1, lid 2, onder 2 mer-richtlijn

passen. Een striktere afbakening van het belanghebbendegrip moet zorgvuldig worden vormgegeven op een wijze waarbij de effectieve rechtsbescherming van burgers tegenover de overheid gewaarborgd blijft

Bij het onderzoeken hoe het belanghebbendebegrip juridisch ingevuld kan worden, kan inspiratie worden opgedaan in andere Europese landen. Zo kent de Franse *Code de l'Urbansime* voor bepaalde ruimtelijke vergunningen een toegangstoets. Een appellant moet aannemelijk maken dat een project een direct gevolg heeft voor het gebruik of genot van de woning Deze categorieën zijn specifiek uitgewerkt.[43] Dat lijkt concreter te zijn dan 'gevolgen van enige betekenis' die in de Nederlandse rechtspraak wordt gehanteerd. Onderzocht moet worden of dit op een soortgelijke wijze toegepast kan worden binnen de Nederlandse wet- en regelgeving.

Indiener is zich ervan bewust dat een nieuwe inkadering tot nieuwe vragen - en wellicht ook procedures - kan leiden over toepassing en uitleg. Zowel juridisch als politiek. Dit is een zeer complex juridisch vraagstuk dat om grote zorgvuldigheid en vervolgens om (politiek) gesprek vraagt. Dit mag op zichzelf echter geen reden zijn om de huidige praktijk in stand te laten, als een striktere invulling juridisch mogelijk lijkt en maatschappelijk gerechtvaardigd is gezien de grote bouwopgave die voor ons ligt. Elke wijziging van wetgeving zal nieuwe (rechts)vragen oproepen. Dat is inherent aan de ontwikkeling van het recht. Het zegt niets over de structurele voordelen en verbeteringen die een wetswijziging kan opleveren.

Bovendien is niets doen ook een keuze, met alle gevolgen voor de voortgang van ruimtelijke projecten van dien.[44] Vraagstukken over de toegang tot de rechter en de invulling van het belanghebbendebegrip raken het algemeen belang. Dat betekent dat de politiek hier zelf een afweging over moet maken. Temeer omdat de urgentie van de maatschappelijke opgave tot het realiseren van voldoende volkshuisvesting zo hoog is. Tot op heden heeft de rechtsontwikkeling van dit begrip vooral plaatsgevonden bij de bestuursrechter. Het is tijd dat de wetgever daar zelf meer richting aan geeft, in lijn met de Kamerbreed aangenomen motie over dit onderwerp.[45] De indiener roept op tot het tonen van politieke bereidheid om keuzes te durven maken, zeker wanneer het algemene belang en maatschappelijke opgaven hierom vragen, zoals ook het geval is bij onze nationale bouwopgave.

---

[43] Art. L.600-1-2 *Code de l'urbanisme* (Frankrijk), zoals gewijzigd bij Loi n° 2018-1021 van 23 november 2018, art. 80, te raadplegen via Légifrance: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667999

[44] Afdeling advisering van de Raad van State, advies van 22 april 2026 over de Reparatiewet Varkens in Nood-arrest, W16.25.00197/II

[45] ***Kamerstukken II*** 2025/26, 33118, nr. 333, ingediend door CDA, VVD, D66, ChristenUnie en PRO.

Financiële paragraaf

Indiener verwacht dat de voorstellen in deze initiatiefnota per saldo een positief financieel effect zullen hebben. Door minder onnodige bezwaar- en beroepsprocedures en het verkorten van doorlooptijden kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld door lagere financieringslasten en ontwikkelkosten voor woningbouwprojecten. Ook kan dit leiden tot een lagere belasting van de rechterlijke macht en gemeenten.

Hiertegenover staan mogelijke uitvoeringskosten voor het Rijk en gemeenten, onder meer voor aanpassing van wet- en regelgeving, versterking van participatie, eerdere besluitvorming over nadeelcompensatie en het opschalingsprogramma voor vergunningsvrij bouwen. Voor gemeenten kan daarnaast sprake zijn van lagere legesinkomsten. De uiteindelijke omvang van deze financiële gevolgen is afhankelijk van hoe de voorstellen worden uitgewerkt.

Tot slot

Dit is complex. Internationale verdragen en Europese jurisprudentie stellen kaders waar de Nederlandse wetgever binnen moet blijven. Maar het ontslaat de wetgever niet van de verantwoordelijkheid om de bestaande juridische ruimte te onderzoeken en te benutten waar dat kan. Een aanpassing is misschien een uitdaging, maar dat betekent niet dat het niet mogelijk is. Vooral bij zo'n groot maatschappelijk probleem als de wooncrisis mag men van de politiek en de wetgever verwachten dat ze zich maximaal inspannen om tot oplossingen te komen.