

# INTEGREER PLANOLOGISCHE PROCEDURE IN VERGUNNINGSPROCEDURE

“Voeg de planologische procedure samen met vergunningsprocedures, zoals de bouwactiviteit. Maak ook één casemanager verantwoordelijk. Dat scheelt veel tijd en verhoogt de kwaliteit”, zegt Elise Kort. Zij is onder meer adviseur en coördinator vergunningen bij de gemeente Rucphen. “In relatief korte tijd hebben we de doorlooptijd van vergunningverlening met zeker 75 procent weten te verkorten. Daarbij behandelen we aanvragen veel integraler en zorgvuldiger.”

TEKST FRANK DE GROOT

**A**l in 2008 vond de wetgever dat vergunningverlening integraler én sneller moest. Daarom werd in 2010 de Woningwet vervangen door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Die regelde dat allerlei vergunningen voor bouwen, milieu, kap, uitrit, enzovoort, werden samengevoegd in één omgevingsvergunning. Hoewel wettelijk die ‘één vergunning’-gedachte deels is losgelaten, bleef de eis van een snelle besluitvorming wél staan.

“Een relatief eenvoudig bouwwerk als een garage – die door de conserverende bestemmingsplannen veelal in strijd is met het bestemmingsplan – werd door vijf ambtenaren en het college beoordeeld. Toch ontbrak het in de praktijk aan integraliteit. Zaken als kap, uitritten, milieu of aansluiting op het riool vielen onder andere afdelingen. De bouwvergunning ging immers alleen over ‘bouwen’. Wij hebben toen ons werkproces aangepast aan de Wabo. In plaats van vijf losse behandelaars gingen we werken met één casemanager die het hele traject van A tot Z begeleidt: toets aan bestemmingsplan, beoordeling van de strijdigheid met het bestemmingsplan, welstand, volledigheid, uitrekenen van de bouwkosten, techniek (toen nog Bouwbesluit) én het opstellen van de vergun-



FOTO: FRANK DE GROOT

ning”, zegt Elise Kort, die ook de oprichter is van Omgevingsweb.nl, tegenwoordig PONT | Omgeving.

## COMPLEXITEIT NAM TOE

De Wabo was bedoeld als tussenstap naar de Omgevingswet, die in 2024 is ingevoerd. Die wet gaat verder dan alleen vergunningen en strekt zich uit over de hele fysieke leefomgeving: van ruimtelijke ordening en natuur tot gezondheid en water. “Ons casemanager-gedreven proces sluit hier goed op aan. Eén ambtenaar bewaakt de integraliteit, schakelt met vakspecialisten via intake- of omgevings tafels, en houdt overzicht”, aldus Elise.

Volgens Elise is de inhoudelijke complexiteit van aanvragen sinds de Wabo flink toegenomen: “Waar we vroeger nog relatief eenvoudige bestemmingsplannen hadden met alleen bouw- en gebruiksregels, hebben we nu te maken met zaken als archeologie, waterbeheer, parkeren, natuur, milieu en nog veel meer. Casemanagers vragen nu bij vrijwel elke aanvraag advies aan vakspecialisten voor natuur, bomen, water, riolering en milieu. Ook wordt advies gevraagd aan externe partijen, zoals de provincie, het waterschap en de brandweer. Desondanks slagen we er nog steeds vaak in om aanvragen binnen acht weken af te handelen. Dankzij het

casemanager-model hebben we de integraliteit zelf in de hand.”

### BOPA

Als een activiteit niet (geheel) mogelijk is op basis van het omgevingsplan, kan een initiatiefnemer een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aanvragen. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een BOPA verlenen als de activiteit voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Elise: “Het voordeel van een BOPA is dat je bij het verlenen van een vergunning niet het hele omgevingsplan direct hoeft aan te passen. Bij een BOPA worden ook de technische aspecten meegenomen en kunnen de onderzoeken beperkt blijven tot het concrete bouwplan dat aangevraagd wordt. De hele procedure duurt acht weken, terwijl een wijziging omgevingsplan zo een half jaar tot een jaar kan duren. Mooi voorbeeld van integratie.”

In de praktijk ziet ze wel dat bijna alle aanvragen die bij de gemeente Rucphen binnenkomen een vergunning voor een BOPA betreffen: “Dat komt ook wel doordat veel omgevingsplannen erg conserverend zijn opgesteld. Een aanbouw kan al in strijd zijn met het omgevingsplan. Ik denk dat als je kritisch gaat kijken 75 procent van de kavels wel strijdigheden met het omgevingsplan bevat. Kijk op een willekeurige Google Maps-luchtfoto van een woonwijk en de meeste tuinen zijn ver boven de 50 procent volgebouwd. Dat is dus meestal boven het maximaal toegestane bebouwingspercentage in het omgevingsplan.”

### BEZWAAR OF ZIENSWIJZE

Elise wijst ook op de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. “Veel minder tijd kost het indienen van een zienswijze in plaats van bezwaar. Maar dan moet je wel kiezen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarbij je eerst een ontwerpbesluit zes weken ter inzage legt. Je kunt dan een zienswijze indienen tijdens de termijn van terinzagelegging. De indiener geeft aan wat hij/zij van het plan vindt en waarom hij/zij het er niet mee eens is. De

gemeente kan de reactie meenemen in het definitieve besluit, maar is daar niet toe verplicht. Pas tegen het definitief besluit kan beroep worden ingediend. Vervolgens kun je in hoger beroep gaan. Woningbouwprojecten lopen vaak vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures.”

In de brief van Mona Keijzer (minister VRO) van 23 juni 2025 aan de Tweede Kamer over STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving), lezen we dat ingeschat wordt dat in totaal één derde van de geplande woningen in Nederland hierdoor vertraging oploopt. Dit beeld wordt bevestigd door achttien marktpartijen, die aangegeven dat 40 procent van de bestemmingsplannen of gecoördineerde besluiten te maken krijgt met een (hoger)beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en dat in 32 procent van de gevallen bezwaar wordt gemaakt tegen de omgevingsvergunning (Neprom, 2022). Gezien de huidige problematiek op de woningmarkt en de urgentie om meer woningen te kunnen bouwen, is er volgens de minister een noodzaak om in ieder geval tijdelijk te komen tot versneling in rechtsbeschermingsprocedures.

De minister verwijst in de brief naar het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, dat bij de Tweede Kamer ligt. Dit voorstel voorziet in een grondslag om categorieën projecten aan te wijzen waarvoor een aantal procedurele versnellingen gaat gelden, waaronder beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Elise: “Een aantal andere aanbevelingen van de adviesgroep ziet op aanpassing of afwijking van het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij gaat het onder meer om het voorstel om de rechtbanken in eerste en enige aanleg te laten oordelen over omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten. Dat betekent dat je geen beroep meer kunt instellen. Ook wordt aanbevolen het griffierecht voor omgevingsrechtzaken te verhogen voor particulieren en rechtspersonen bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak.”

### VERGUNNINGPROCEDURES

Feitelijk vraagt Elise zich af waarom de beoordeling aan de bouwactiviteiten en de ruimtelijke procedure nog steeds zo strikt gescheiden is bij de meeste gemeenten. Tot op heden wordt nog



Elise Kort (links), overlegt met collega's. "Als het doel is om sneller en integraal te bouwen, heeft de BOPA-procedure mijn sterke voorkeur. Je hebt dan geen last van de ICT-problematiek van een omgevingsplanprocedure, noch van de complexiteit van de omgevingsplanregels die vaak vertraging veroorzaken."



Elise Kort bij nieuwbouwproject De Vennen in St. Willebrord.

vaak gesproken over de bouwvergunning zoals we die kenden onder de Woningwet. Onder de Omgevingswet is deze echter opgesplitst in twee vergunningen: de bouwactiviteit (de technische vergunning) en de omgevingsplanactiviteit bouwen (de ruimtelijke vergunning). Voor nieuwbouwwoningen (laagbouw) geldt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), waardoor voor de technische bouwactiviteit geen vergunning meer nodig is. Daarmee resteert alleen nog de omgevingsplanactiviteit bouwen. Elise: “De vergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen komt in feite grotendeels neer op een toetsing aan de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan. Wanneer het bouwproject hiermee in overeenstemming is, stelt deze vergunning inhoudelijk weinig meer voor en kan dan ook niet als oorzaak worden gezien van de vaak jarenlange vertragingen in bouwprojecten. Toch wordt deze vergunning ten onrechte vaak aangewezen als boosdoener voor de lange doorlooptijden vóór de start van de bouw. Bestuurders en media verwachten hier onterecht een enorme tijdswinst van anderhalf tot twee jaar te kunnen boeken door de vergunning te vervangen door een meldplicht of de bezwaartermijn te verkorten. In de praktijk wordt een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit bouwen, mits passend binnen het omgevingsplan, vrijwel altijd binnen acht weken afgehandeld. Er kan gelijk gebruik gemaakt worden van deze vergunning. De bezwaartermijn hoeft namelijk niet afgewacht te worden zolang er geen voorlopige voorziening is toegewezen.”

Elise vervolgt: “De werkelijke vertragingen zitten veelal in andere onderdelen van het vergunningentraject. In het omgevingsplan en andere wet- en regelgeving worden namelijk tal van aanvullende vergunningen en toestemmingen aangestuurd die voor een bouwproject nodig kunnen zijn. Denk bijvoorbeeld aan aanlegactiviteiten in verband met archeologie, natuur, ecologie of water, kapvergunningen, het realiseren van uitritten, en stikstof- of natuurvergunningen. In de praktijk betekent dit dat een project niet van start kan gaan op basis van uitsluitend de - in spreektaal genoemde - ‘bouwvergunning’.”

### INTEGRAAL BEOORDELEN

“Voeg het planologisch mogelijk maken van een bouwplan samen met vergunningsplichten uit het omgevingsplan, zoals de bouwactiviteit, en maak één casemanager verantwoordelijk”, zegt Elise. “Wat voorkomen moet worden, is dat eerst een planologische procedure wordt doorlopen door een RO-afdeling, waarna de initiatiefnemer te maken krijgt met een tweede procedure (vergunningprocedure) die wordt behandeld door de vergunningsafdeling. De gemeentelijke organisatie lijkt soms wel op de rijksoverheid: de verschillende afdelingen zijn in de praktijk vaak onvoldoende op de hoogte van elkaars werkzaamheden, waardoor de planologische procedure niet goed aansluit op de vergunningsprocedure. Hoe vaak moeten vergunningsverleners gissen naar de juiste interpretatie van vastgestelde planregels? Bovendien is het

niet ongebruikelijk dat de ingehuurd RO-medewerker die de planologische procedure heeft behandeld, inmiddels niet meer werkzaam is bij de gemeente, terwijl de vergunningsaanvraag pas jaren later wordt ingediend. Dit leidt vaak tot verwarring en vertraging.” Daarnaast komt het volgens de adviseur vergunningen vaak voor dat er tijdens de vergunningsprocedure direct moet worden afgeweken van het bestemmingsplan, omdat de bouwregels onvoldoende flexibel zijn vastgesteld of niet goed aansluiten bij de realiteit van het project. Bovendien worden bepaalde onderzoeken die oorspronkelijk naar de vergunningsprocedure zijn doorgeschoven, vaak over het hoofd gezien. Dan hebben we het nog niet gehad over de dubbele rechtsgangen voor bezwaarmakers, die zowel tegen de planologische procedure als tegen de vergunningsprocedure kunnen opkomen.

“Een betere oplossing zou zijn om een omgevingsplanprocedure te voeren, waarbij de verschillende activiteiten vergunningvrij worden verklaard in het omgevingsplan, of om te kiezen voor één geïntegreerde BOPA-procedure. Maar niet beide, uitgevoerd door twee verschillende afdelingen of ambtenaren! Het combineren van deze processen biedt voordelen voor alle betrokkenen: hogere kwaliteit en integratie, kortere doorlooptijden, één aanspreekpunt voor de initiatiefnemer, en een enorme verrijking voor de behandelende ambtenaren die een project van A tot Z kunnen begeleiden.”

Elise besluit: “Als het doel is om sneller en integraal te bouwen, heeft de BOPA-procedure mijn sterke voorkeur. Je hebt dan geen last van de ICT-problematiek van een omgevingsplanprocedure, noch van de complexiteit van de omgevingsplanregels die vaak vertraging veroorzaken. In veel gevallen kunnen de benodigde onderzoeken beperkter zijn bij een BOPA, omdat het project al concreet is. Natuurlijk moet de BOPA uiteindelijk worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Maar door deze complexe klus pas later te verwerken, wordt de bouw zelf niet onnodig vertraagd.” ■