

Bb 2025/76

Hoe zit het ook alweer met ... versnelling van de woningbouwopgave?

Niet de rechter, maar de wetgever aan zet

Mr. C.M.H. Wildeboer Schut & mr. T.E.P.A. Lam, datum 04-12-2025

Datum	04-12-2025
Auteur	Mr. C.M.H. Wildeboer Schut & mr. T.E.P.A. Lam ^[1]
JCDI	JCDI:BSD34328:1
Vakgebied(en)	Bouwrecht / Bouwen Burgerlijk procesrecht / Algemeen Volkshuisvesting en wonen / Woningbouw
Wetgang	art. 112 Gw, art. 3:13 BW, art. 3:15 BW, art. 8:52 Awb, art. 8:54 Awb, art. 8:69a Awb, art. 8:81 Awb, art. 8:86 Awb

Bouwen, bouwen, bouwen. Met een geschat tekort van circa 400.000 woningen^[2] staat de woningbouwopgave hoog op de politieke agenda. De grote regeldruk in de ruimtelijke ordening wordt in Den Haag gezien als een belangrijke oorzaak van het woningtekort. Ook andere ontwikkelingen, zoals de realisatie van bedrijventerreinen, komen moeizaam van de grond door complexe regelgeving en lange doorlooptijden. Er is al een wetswijziging aanhangig om de doorlooptijden van juridische procedures over woningbouwprojecten te verkorten.^[3] Volgens een recente enquête van Kieskompas vinden zes op de tien Nederlanders dat de mogelijkheden om bezwaar te maken tegen nieuwbouwplannen moeten worden beperkt.^[4] In dit artikel richten wij ons niet zozeer op de rol van de wetgever, maar op die van de rechter. Kan de rechter paal en perk stellen aan de procedeedrift van de burger? Het Weespersluis-arrest van de Hoge Raad van 11 april 2025 (ECLI:NL:HR:2025:560) gaat daarover. In deze bijdrage staat dit arrest centraal.

1. Versnelling van de woningbouwopgave over de band van de civiele rechter

1.1 Weespersluis-arrest

Het *Weespersluis*-arrest gaat over een woningbouwontwikkeling in de gemeente Weesp. Stichting Flora & Faunabescherming (hierna: de Stichting) voert al jarenlang procedures tegen besluiten die nodig zijn om de bouw van ongeveer 2750 woningen te realiseren. Tot ongenoegen van de ontwikkelaars en de toekomstige bewoners van de Weespersluis (hierna: GEM c.s.) leidden deze procedures tot vertraging van het project. Toen de Stichting beroep instelde tegen het sluitstuk van de verwezenlijking van het project, namelijk omgevingsvergunningen voor de bouw van de laatste 162 woningen, was de maat voor de ontwikkelaars en de toekomstige bewoners van de Weespersluis vol. In een kort geding vorderden de ontwikkelaars en toekomstige bewoners van de wijk Weespersluis dat de Stichting haar bestuursrechtelijk beroep tegen de verleende omgevingsvergunningen zou intrekken.

De uitspraak van de voorzieningenrechter was opzienbarend, omdat hij het gevorderde procedeeverbod toewees. De uitspraak heeft in (met name) bestuursrechtelijke kringen veel kritiek geoogst.^[5] In hoger beroep bij het gerechtshof vingen de ontwikkelaars en toekomstige bewoners van de Weespersluis bot. De zaak belandde vervolgens bij de Hoge Raad.

Omdat de conclusie van advocaat-generaal Snijders (hierna: de A-G)^[6] strekte tot vernietiging van het arrest van het hof, hebben wij met des te meer belangstelling uitgekeken naar het oordeel van de Hoge Raad. De mogelijkheid voor de civiele rechter om een procedeerverbod bij de bestuursrechter op te leggen, zou een aantrekkelijk precedent kunnen vormen voor ontwikkelaars die bouwprojecten met een civielrechtelijke rechtsgang willen versnellen.

Kort gezegd gaat de Hoge Raad in het *Weespers/uis*-arrest niet mee in de conclusie van de A-G en oordeelt hij dat niet kan worden gezegd dat de Stichting in deze zaak misbruik van procesrecht heeft gemaakt. Belangrijker is dat de Hoge Raad de deur voor het opleggen van een procedeerverbod niet dichtdoet (paragraaf 1.2). De lat voor toewijzing van zo'n verbod ligt hoog (paragraaf 1.3).

1.2 Civielrechtelijk procedeerverbod: de deur

De Hoge Raad gaat eerst in op de vraag of de burgerlijke rechter een procedeerverbod bij de bestuursrechter *kan* uitspreken. Oftewel: is de burgerlijke rechter bevoegd en is de vordering van eiser ontvankelijk?

In artikel 112 lid 1 van de Grondwet staat dat de burgerlijke rechter bevoegd is om van alle geschillen betreffende burgerlijke rechten kennis te nemen. Sinds het arrest *Guldemon/Noordwijkerhout* wordt de bevoegdheid van de burgerlijke rechter bepaald door de eis van degene die de vordering instelt - de zogeheten *objectum litis*-leer.^[7] Als deze eis betrekking heeft op zijn burgerlijke rechten of strekt tot afdwinging van een schuldvordering, dan is de bevoegdheid van de burgerlijke rechter gegeven.

In lijn met de *objectum litis*-leer oordeelt de Hoge Raad dat de burgerlijke rechter bevoegd is om te oordelen over de vordering van GEM c.s. Aan haar vordering ligt namelijk ten grondslag dat de Stichting door het instellen van beroep misbruik maakt van het (bestuurs)procesrecht en daarmee onrechtmatig handelt jegens GEM c.s.

Het beantwoorden van de ontvankelijkheidsvraag heeft meer voeten in de aarde. De ontvankelijkheidsleer houdt in dat, wanneer voor een bepaalde overheidshandeling een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang beschikbaar is, de burgerlijke rechter een civiele vordering tegen dit handelen niet-ontvankelijk verklaart. De bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsweg krijgt voorrang en de civiele rechter vervult de rol van restrechter. Met het primaat van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van bezwaar, beroep en hoger beroep wordt voorkomen het bestaansrecht en de functie van de bestuursrechtelijke procedure wordt ondermijnd.

Van belang is dat zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter op grond van artikel 3:15 BW in samenhang met artikel 3:13 BW misbruik van procesrecht kan vaststellen. In de bestuursrechtelijke rechtspraak leidt misbruik van procesrecht tot de niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van een belanghebbende.^[8] De bestuursrechtelijke weg geeft de bestuursrechter de mogelijkheid om een procespartij, die misbruik van recht maakt, buiten de deur te houden. Is, gelet hierop, een vordering tot het opleggen van een procedeerverbod bij de bestuursrechter ontvankelijk bij de burgerlijke rechter?

De Hoge Raad beantwoordt deze vraag in het *Weespers/uis*-arrest bevestigend. De reden daarvoor is dat het volgens de Hoge Raad te lang duurt voordat er in een bestuursrechtelijke procedure een rechterlijk oordeel wordt geveld over beweerdelijk misbruik van procesrecht. Zolang dat oordeel er niet ligt, wordt het bestreden besluit niet onherroepelijk en heeft de initiatiefnemer geen zekerheid over de rechtmatigheid van het betreffende besluit. De versnellingsinstrumenten waarover de bestuursrechter beschikt - de versnelde behandeling (artikel 8:52 Awb), de vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 lid 1 Awb) en de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen, waarbij de voorzieningenrechter kan kortsluiten (artikel 8:81 lid 2 Awb in samenhang met artikel 8:86 lid 1 Awb) - zijn volgens de Hoge Raad onvoldoende. Tegen dergelijke uitspraken staat namelijk verzet respectievelijk hoger beroep open. Bovendien moeten belanghebbenden op grond van artikel 8:26 lid 1 Awb eerst in de gelegenheid worden gesteld om als partij aan het geding deel te nemen. Ook daarmee is de nodige tijd gemoeid.

Een snelle onherroepelijkheid van het besluit kan daarentegen wél worden bereikt met een civielrechtelijke

rechtsgang. De civiele rechter kan een partij namelijk gebieden het bestuursrechtelijk beroep in te trekken en het vonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Het betekent dat de Hoge Raad - volgens ons terecht - de deur voor een civielrechtelijk procedeerverbod bij de burgerlijke rechter wegens misbruik van procesrecht openlaat.

1.3 Civielrechtelijk procedeerverbod: de lat

Dat een procedeerverbod bij de burgerlijke rechter kan worden gevorderd, wil nog niet zeggen dat dat zinvol is. De lat voor het toewijzen van een dergelijke vordering ligt namelijk heel hoog.

Dat heeft er onder meer mee te maken dat de burgerlijke rechter, zonder voorafgaande bestuursrechtelijke beoordeling en expertise, moet kunnen vaststellen of een bestuursrechtelijk beroep evident kansloos is. De burgerlijke rechter verricht hier in feite het werk van de bestuursrechter.^[9] Omdat de bestuursrechter, die over de vereiste expertise beschikt, niet altijd (tijdig) kan voorzien in een onherroepelijke beslissing over bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, komt deze taak bij de burgerlijke rechter te liggen. Dit is een noodgedwongen, maar onwenselijke situatie. Terecht legt de Hoge Raad de lat voor een civielrechtelijk procedeerverbod daarom hoog. Toewijzing van een civielrechtelijk procedeerverbod is alleen aan de orde als sprake is van een evident kansloos beroep bij de bestuursrechter. Of sprake is van een evident kansloos beroep moet terughoudend worden beoordeeld. Uit eerdere jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat degene die een evident kansloos beroep doet te kwader trouw moet zijn.^[10]

In het *Weespersluis*-arrest pakt de toets aan deze strenge maatstaf slecht uit voor GEM c.s. Volgens de Hoge Raad is geen sprake van een evident kansloos beroep van de Stichting. Een standpunt dat onjuist is, maar wel bepleitbaar, kan niet als evident kansloos worden aangemerkt. Bovendien hecht de Hoge Raad waarde aan het feit dat de Stichting een grondrecht uitoefent en het algemeen bekend is dat bestuursrechtelijke procedures kunnen worden gevoerd over omgevingsvergunningen, waaraan inherent is dat die de onherroepelijkheid van besluiten uitstellen. Volgens de Hoge Raad kan niet worden gezegd dat de belangen van GEM c.s. onevenredig worden geschaad door het starten van de bestuursrechtelijke procedure.

In welke gevallen zou een procedeerverbod toewijsbaar kunnen zijn? Volgens ons alleen als het gaat om formele, evidente belemmeringen die zonder uitvoerige beoordeling en aan de hand van vaste bestuursrechtspraak door de burgerlijke rechter kunnen worden beoordeeld. Wij denken daarbij aan een partij die doorprocedeert tegen een besluit, terwijl hij evident geen belanghebbende is. Ook denken wij aan een belanghebbende die bij de bestuursrechter beroep instelt, ondanks het overschrijden van de beroepstermijn. Verder noemen wij het naar voren brengen van beroepsgronden die evident afketsen op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Bij beroepen waar het aankomt op een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden zien wij nauwelijks ruimte voor toewijzing van een procedeerverbod door de civiele rechter.

2. Versnelling van de woningbouwopgave over de band van de wetgever

Wij zien het arrest van de Hoge Raad vooral als een bevestiging dat niet de rechter, maar de wetgever aan zet is om te voorzien in de gevoelde behoefte om procedures over woningbouwontwikkelingen te versnellen. Met het wetsvoorstel^[11] Wet versterking regie volkshuisvesting worden daarvoor voorstellen gedaan. Het wetsvoorstel is op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu ter behandeling bij de Eerste Kamer. De versnellingsinstrumenten die voor woningbouwprojecten van toepassing zijn, betreffen het introduceren van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling'), het versneld behandelen van beroep door de Afdeling^[12] en het verbod op het instellen van proformaberoep. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State ook heeft gesignaleerd, is het maar zeer de vraag of de beoogde versnelling van doorlooptijden van woningbouwprojecten met dit wetsvoorstel uitvoerbaar en haalbaar is.^[13] Hier voegen wij aan toe dat met dit wetsvoorstel in feite de procedurele versnellingen van de Crisis- en herstelwet (oud) nieuw leven wordt ingeblazen, terwijl die maatregelen in het verleden niet hebben geleid tot een significante vermindering van het aantal procedures en/of de doorlooptijd daarvan. Verder wijzen

wij nog op het SWECO-rapport van 14 oktober 2024, waarin staat dat gemeenten aangeven dat het realiseren van versnelling in de woningbouwopgave door de toegang tot de rechter te beperken naar verwachting alleen maar tot meer tegenstand bij nieuwe ontwikkelingen zal leiden.^[14] Het is daarmee de vraag of de maatregelen per saldo veel effect zullen hebben.

3. Conclusie

Het *Weespersluijs*-arrest van de Hoge Raad laat zien dat de civiele rechter slechts in uitzonderlijke gevallen ingrijpt in bestuursrechtelijke procedures die leiden tot vertraging van ruimtelijke ontwikkelingen. De sleutel tot structurele versnelling van bouwprojecten ligt volgens ons niet bij de rechter, maar bij de wetgever. Gelet op de grote maatschappelijke behoefte aan versnelling van woningbouwprojecten is het te hopen dat Den Haag na de afgelopen verkiezingen de handschoen oppakt. De maatregelen die in het wetsvoorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting worden geïntroduceerd, zullen naar onze inschatting nauwelijks effect sorteren.

Voetnoten

[1] Coen Wildeboer Schut is advocaat bij Hekkelman advocaten en notarissen in Nijmegen en docent bestuursrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Tycho Lam is advocaat-partner bij Hekkelman advocaten en notarissen in Nijmegen en senior docent en onderzoeker omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

[2] 'Wonen', [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

[3] Wij doelen op het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting.

[4] Kieskompas, Onderzoek in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025, Amsterdam: Kieskompas 2025, p. 13.

[5] R.J.N. Schlössels, *JB* 2022/96, annotatie bij Rb. (vzr.) Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145; L.M. Koenraad, *Gst.* 2022/133, 'De civiele voorzieningenrechter verbiedt een milieuorganisatie bij de bestuursrechter te procederen over de rechtmatigheid van een omgevingsvergunning voor het bouwen van 162 woningen', annotatie bij Rb. (vzr.) Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145.

[6] Concl. A-G Snijders 20 december 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1406.

[7] HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773, *NJ* 1916, 407 (*Guldemonde/Noordwijkerhout*).

[8] ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129, *AB* 2015/93, m.nt. E.C. Pietermaat.

[9] Zoals ook de A-G heeft gedaan in zijn conclusie (concl. A-G. Snijders 20 december 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1406, rnr. 3.28-3.47).

[10] HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7828, r.o. 5.1 & HR 15 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2360, r.o. 5.3.3.

[11] [Kamerstukken II 2024/25, 36 512](#), C.

[12] De Afdeling behandelt woningbouwzaken in ieder geval tot de zomer van 2026 met voorrang (zie Raad van State, 'Afdeling bestuursrechtspraak geeft ook komend jaar voorrang aan woningbouwzaken', site: raadvanstate.nl).

[13] [Kamerstukken II 2023/24, 36 512, nr. 4](#).

[14] J. Quaedflieg e.a., *Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw*, De Bilt: SWECO 2024, p. 22.