

A D V I E S G R O E P S T O E R

Conceptrapport fase 1

Sneller, meer, goedkoper

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Inzet en afwegingskader STOER.....	6
3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)	8
3.1. Landelijk uniforme eisen aan gebouwen.....	8
3.1.1. Ruimte om af te wijken van technische regels (maatwerk).....	9
3.1.2. Experimenteerbepaling Omgevingswet	9
3.2. Voorstellen voor aanpassingen technische bouweisen	9
3.2.1 Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving	10
3.2.2. Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingsmethoden en NEN-normen	11
3.2.3. De voorgenomen aanpassing van de milieuprestatie-eisen (MPG)	13
3.2.4 Eerste inschatting kostenbesparing maatregelen	14
4. Landelijke normering omgevingskwaliteit	15
4.1. Geluidproductieplafonds spoor.....	15
4.2. Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen.....	15
4.3. Basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid	17
5. Water en bodem	19
5.1. Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving met de daarbij behorende borgingskalenders.....	19
5.2. Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving	20
5.3. Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG, 'KRW').....	20
6. Stikstof.....	22
7. Geldigheidsduur onderzoeken	23
8. Lokaal omgevingsbeleid	24
8.1. Beter en meer gebruik van het mengpaneel	24
8.2. Meer woningen binnen het bestaande bebouwde gebied	26
9. Welstand.....	27
10. Grondbeleid.....	29
10.1. Anterieure overeenkomsten	29
10.2. Verlenging voorkeursrecht	29
10.3. Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet: voorstellen VNG	29
10.4. BBV: jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties t.b.v. de jaarrekening	30
10.5. Medewerking RVB (met achterliggende organisaties zoals RWS) en ProRail aan woningbouwplannen	30
10.6. Inbrengwaarde t.b.v. kostenverhaal	30
10.7. Planbatenheffing	31
10.8. Vereniging van Eigenaren-besluitvorming over optoppen	31
11. Netcongestie	32
11.1. Aanpassen regels t.b.v. netbewust bouwen en microgrids	32

11.2. Schrappen eis huisnummerbesluit t.b.v. aanvraag energievoorziening (vervroegen tijdstip) ..	32
11.3. Aansluiting door derden	33
11.4. Snel invoeren Wet Collectieve Warmte (Wcw).....	33
11.5. Aanpassen netcodes ACM en centrale generatoren	33
12. Bezwaar en (hoger) beroep	34
12.1. Lex silencio positivo (de van rechtswege verleende vergunning)	34
12.2. Bezwaar	34
12.3. Beroep	35
12.4. Voorstel afschaffing hoger beroep omgevingsvergunningen woningbouwprojecten	35
12.5. Voorstel openzetten van de mogelijkheid voor vergunninghouder (of andere derde- belanghebbende) van een verzoek om voorlopige voorziening	36
12.6. Voorstel versnelling procedure van behandeling van beroep van woningbouwprojecten	36
12.7. Voorstel verhoging griffierecht.....	37
12.8. Aanbeveling inzet op bruikbare omgevingsvergunning als voorwaarde start bouw	37
12.9. Aanbeveling inzet AI	37
13. Borging vermindering regeldruk woningbouw.....	38
13.1. Handhaving Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	38
13.2. Melding en escalatie bij lokale 'vastlopers'.....	39
13.3. Vermindering van de regeldruk op langere termijn	39

1. Inleiding

Achtergrond

Om jaarlijks 100.000 woningen te realiseren, is het noodzakelijk om sneller, meer en betaalbaarder te bouwen. Deze ambitie is opgenomen in het regeerprogramma van kabinet Schoof (september 2024). Het kabinet werkt samen met medeoverheden, marktpartijen en woningcorporaties aan het verminderen van regeldruk en het aanpakken van de stapeling van regels en procedures. Het kabinetbrede programma **STOER** (*Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving*) geeft hier concrete invulling aan. De Minister van VRO is hier de eerstverantwoordelijke en trekker.

Doel en beoogd resultaat

Hoofddoel van STOER is het aanpassen, schrappen en uniformeren van regelgeving om woningbouw te versnellen, kosten te verlagen en meer woningen te realiseren. STOER is ingericht langs drie thema's:

- **Bouwregelgeving** (Besluit bouwwerken leefomgeving-Bbl)
- **Ruimtelijke en inhoudelijke beoordelingsregels** (zoals natuur, milieu, verkeer, water en bodem, ruimtelijke kwaliteit; betaalbaarheidseisen)
- **Procedures** waaronder vergunningplichten, beslistermijnen, bezwaar- en beroepsprocedures.

Decennialang is het regelgevingscomplex uitgebreid met nieuwe regels en aanscherpingen. Het juridisch vastleggen van op zichzelf gerechtvaardigde maatschappelijke belangen heeft geleid tot een complex systeem van bouwvoorschriften, planvorming, vergunningseisen, milieuregels, welstandsnormen en toezicht

Werkwijze

Tijdens de Woontop van 11 december 2024 is het programma STOER officieel gestart. Via het Bouwberaad en het ministerie van VRO is een brede uitvraag gedaan aan partijen om voorstellen in te dienen voor het verbeteren van regelgeving. Deze oproep heeft meer dan 500 voorstellen opgeleverd, afkomstig van marktpartijen, belangenorganisaties en medeoverheden. In zogenoemde *schrap- en verbetersessies* zijn deze voorstellen samen met het veld besproken (februari 2025).

Adviesgroep STOER

De Minister van VRO heeft de onafhankelijke Adviesgroep STOER in het leven geroepen om concrete voorstellen te doen en die aan het kabinet aan te bieden. De adviesgroep bestaat uit leden met een achtergrond in het openbaar bestuur, de bouw- en ontwikkelingssector, de juridische sector en de wetenschap. De groep is als volgt samengesteld:

- Friso de Zeeuw (voorzitter), zelfstandig adviseur, onder meer emeritus-hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Geurt van Randeraat, directeur Site, adviseurs voor gebiedsontwikkeling
- Monica Wichgers, wethouder van de gemeente Culemborg
- Martijn van Gelderen, strategisch adviseur omgevingskwaliteit bij BPD
- Marinda de Smidt, advocaat omgevingsrecht bij Straatman Koster
- Arjan Bregman, onder meer deeltijdhoogleraar Bouwrecht aan de Universiteit Groningen
- Luc Kohsiek, toezichthouder en voormalig dijkgraaf

Op basis van de binnengekomen voorstellen, de resultaten van de schrap- en verbetersessies, eigen inzichten en ingewonnen deel-adviezen heeft de adviesgroep vanaf december 2024 gewerkt aan het formuleren van voorstellen. Gezien de breedte en complexiteit van de opgave heeft de adviesgroep besloten het advies op te splitsen in twee fasen.

Fase 1

Het conceptadviesrapport voor fase 1 is op 2 april 2025 gepubliceerd op Volkshuisvesting Nederland. Partijen krijgen de gelegenheid om tot en met 11 april 2025 te reflecteren op dit conceptrapport. Voor

betrokkenen bestaat de mogelijkheid om op 8 april 2025 met de adviesgroep over de voorstellen in gesprek te gaan.

Na afloop van de reactietermijn op 11 april verwerkt de adviesgroep de ontvangen reacties en rondt zij het definitieve adviesrapport fase 1 af. Begin mei 2025 wordt dit rapport aangeboden aan de Minister van VRO. Op basis van dit rapport stelt het kabinet vervolgens een kabinetsreactie op.

Fase 2

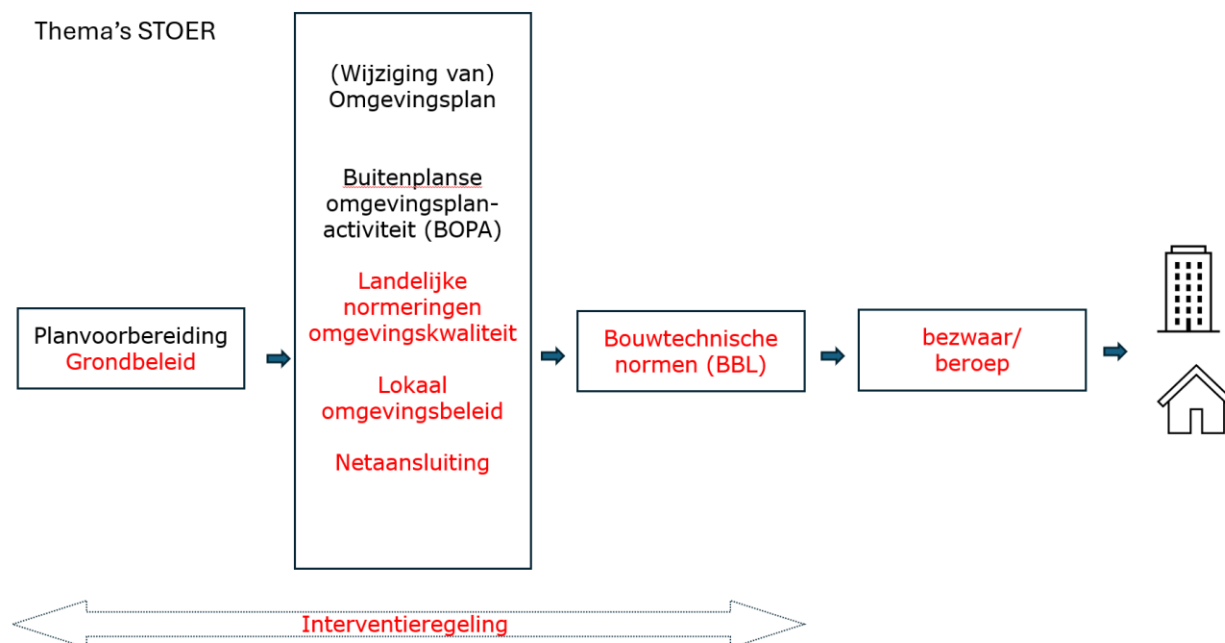
Voor een aantal onderwerpen neemt de adviesgroep meer tijd om tot een advies te komen. Deze onderwerpen worden behandeld in het vervolgrapport fase 2, tevens eindrapport. Daarin zijn ook nagekomen aanpassingen van fase 1-thema's mogelijk.

Thema's die in de tweede fase aan de orde komen zijn onder meer flora- en fauna toetsen, de MER-procedure, stikstof en woningbouw, parkeren en doorstroming, archeologie, molenbiotopen en een verdere verdieping bij bouwtechnische eisen (o.a. brandveiligheid) en netcongestie.

De planning is om dit eindrapport voor de zomer van 2025 aan de Minister van VRO aan te bieden en te publiceren. Ook dit rapport wordt ter behandeling aangeboden aan het kabinet, waarop eveneens een kabinetsreactie wordt gegeven.

Leeswijzer

Het conceptadviesrapport voor fase 1 volgt een aantal thema's die zijn toegespitst op elke fase van een woningbouwontwikkeling (hierna schematisch weergegeven). In dit conceptadviesrapport wordt achtereenvolgens ingegaan op de inzet en het afwegingskader van STOER (hoofdstuk 2), de technische kwaliteit van woningen (Bbl, hoofdstuk 3), de landelijke normering van de omgevingskwaliteit (hoofdstuk 4), het lokale omgevingsbeleid (hoofdstuk 5), grondbeleid (hoofdstuk 6), kwesties omtrent netcongestie (hoofdstuk 7), procedures in bezwaar en (hoger) beroep (hoofdstuk 8) en tot slot wordt aandacht besteed aan het borgen van de vermindering van regeldruk voor de woningbouw (hoofdstuk 9). De thema's, en dus ook de voorstellen en adviezen, lopen inhoudelijk en type regelgeving erg uiteen wat het uitdagend maakt om een generieke uitwerking en conclusie weer te geven. Dit is ook de reden dat de verschillende hoofdstukken in het conceptadviesrapport een eigen opbouw hebben en zelfstandig gelezen kunnen worden.



2. Inzet en afwegingskader STOER

Alvorens zich op de verschillende thema's te storten, heeft de Adviesgroep een kader geformuleerd dat de leidraad vormt voor haar inzet en de afwegingen die zij telkenmale moet maken bij voorstellen die zijn aangedragen en die zij zelf, uit eigen beweging, agendeert. Het afwegingskader is per definitie abstract zodat zij per deeldossier steeds en daarop toegesneden specifieke afweging moet maken.

- 1.) Het doel van het STOER-programma is bevordering van woningbouw: sneller, meer en tegen lagere kosten. Het middel is *'schrappen, uniformeren en verbeteren van regelgeving en eisen. Verwijderen koppen EU-regelgeving'*. De adviesgroep beseft zich ten volle dat bevordering van woningbouw van vele andere factoren afhangt, waarvan houding, gedrag en competenties van de *'mensen aan de knoppen'* waarschijnlijk de meest essentiële is.
- 2.) Het begrip *'verbeteren'* van regelgeving moet ruim worden genomen. Het kan ook betekenen dat er zelfs regels bij kunnen komen als dat het doel dient om een slimme en efficiënte toepassing te realiseren, waarmee tijd en kosten gespaard worden. Hetzelfde geldt voor procesmaatregelen zoals de instelling van een meldpunt en (bestuurlijke) escalatie-besluitvorming. Soms kan de beschikbaarstelling van modellen, handreikingen of formats de beste methode zijn om het doel te bereiken.
- 3.) De adviesgroep vestigt nadrukkelijk de aandacht op wat zij *'het drama van goede bedoelingen'* noemt. Alle overheidsregelingen die voortvarende en betaalbare woningbouw(planning) in de weg kunnen staan, dienen altijd een bepaald maatschappelijk doel. Een afzonderlijke regeling betekent doorgaans geen imposante remmende factor. Maar de voortdurende stapeling en verfijning van al die voorschriften, normen en regelingen werken per saldo, in de totaliteit, wel aanzienlijk vertragend, kostenverhogend en blokkerend. Overigens niet alleen voor de woningbouw. Vandaar dat de adviesgroep een breed spectrum van voorschriften, eisen en normen op de korrel nemen, groot en klein.
- 4.) Als de adviesgroep een voorstel tot wijziging van een regeling doet, impliceert dat meestal een afweging van dat bepaalde andere belang met dat van woningbouw. Die afweging maakt de adviesgroep bewust en zorgvuldig, waarbij voor woningbouw een hogere, maar geen absolute prioriteit geldt. Die belangenafweging is onvervreemdbaar politiek-bestuurlijk van aard; dus daar hoort die besluitvorming thuis.
- 5.) Bijna alle activiteiten waarvoor regels gelden hebben een groter of kleiner effect op de gezondheid en veiligheid. Ook deze belangen zijn niet absoluut en betreft de adviesgroep in de belangenafweging. De adviesgroep hanteert als randvoorwaarden dat de voorstellen tenminste moeten resulteren in *voldoende kwaliteit van de leefomgeving*.
- 6.) De adviesgroep constateert dat - net zoals de rijksoverheid - gemeenten- en provincies voortdurend stevige ambities formuleren op verschillende beleidsterreinen. Vaak vindt een zodanige stapeling plaats dat de uitvoering van onder meer woningbouwplannen in het gedrang komt, in tijd, geld en locaties. Het doel van STOER (*'sneller, goedkoper, meer'*) kan op gespannen voet staan met decentrale politiek-bestuurlijke beslis- en regelruimte (*'autonomie'*) van gemeenten, provincies en waterschappen. Locatiegebonden en ontwerp-gebonden aspecten blijven in de ogen van de adviesgroep in principe in het regeldomein van de decentrale overheden. Bijvoorbeeld: ruimtelijke ordening (ETFAL-afweging), inrichting openbare ruimte, groen, biodiversiteit, welstand, lokale mobiliteit, duurzaamheid (voorover niet elders bindend geregeld). De adviesgroep is terughoudend met voorstellen voor landelijke ge- of verboden in deze deeldomeinen. Indien Rijks-, provinciale, lokale of waterschaps-regelgeving met excessieve eisen

aanzienlijke vertraging en/of kostenverhoging de businesscase van woningbouwplannen in het gedrang brengt, adviseert de adviesgroep wel een bestuurlijke interventieregeling.

- 7.) Voor de adviesgroep zijn de Europese wettelijke kaders maatgevend en zij kijkt naar (komende) Europese richtlijnen als die voldoende vastomlijnd zijn. Te denken valt aan WholeLifeCarbon-eis uit de EPBD. In overeenstemming met het Regeerprogramma snelt de adviesgroep koppen op Europese regelgeving als zij die ontmoet. Intussen rijst wel de vraag of de Europese beleids- en regelambities steeds opwegen tegen de extra kosten en complexiteit die dit voor de woningbouw met zich meebrengt. De duurzame kwaliteit van Nederlandse nieuwbouwwoningen staat op hoog peil (energiezuinigheid; CO₂-emissie; materialen). De adviesgroep geeft het kabinet in overweging om samen gelijkgezinde landen hierin een kritische opstelling jegens de Europese Commissie in te nemen.
- 8.) De voorstellen bewegen zich zo veel mogelijk binnen bestaande bestuurlijke en juridische structuren, processen en instrumenten. Zo zijn de voorstellen eenvoudiger en met de minste invoeringskosten en tijdverlies in te voeren.
- 9.) De adviesgroep maakt onderscheid tussen homogene, niet-locatie gebonden producten en processen en heterogene, locatie-gebonden producten en processen. De eerste groep leent zich - vanwege van tijd - en kostenbesparing, industrialisatie en digitalisering - voor standaardisering, uniformering of centralisering.
- 10.) Bij landelijke (milieu)normering geldt de afweging of er ruimte blijft voor de regionale of lokale regelruimte (het idee van het mengpaneel in de Omgevingswet) of niet. En of die regelruimte 'strikt' en/of juist 'soepeler' mag zijn. Het Bbl biedt voor de bouwregelgeving geen decentrale afwegingsruimte voorover een bepaald voorschrift daar niet de expliciete ruimte voor biedt.
- 11.) Vanwege duidelijkheid en eenvoud adviseert de adviesgroep regelbevoegdheid (bij voorkeur exclusief) attribueren aan het niveau waar dat functioneel en/of in expertise met meest geëigend is: gemeente, provinciaal, waterschap of rijksoverheid. Voorbeeld: voor de normering voor wateroverlast, waterberging en hittestress zien we nu (uiteenlopende) regels bij gemeenten, waterschappen en provincies. Dat moet anders.
- 12.) De adviesgroep stuit op verschillende items die al langere tijd 'in behandeling' (tussen overheden of tussen overheid en marktpartijen) of 'in onderzoek' zijn. Indien inhoudelijk verantwoord, geeft de adviesgroep ook in deze dossiers een inhoudelijk advies, zodat een doorbraak tot stand kan komen.
- 13.) Vaak is een regeling op zich niet onwerkbaar voor de woningbouw, maar onhandig of ingewikkeld in de toepassing. Of bestaat bestuurlijke terughoudendheid om de regeling toe te passen; men zoekt "de rek in de regeling" niet op. Het gaat dan om een 'verondersteld knelpunt'. In de advisering heeft de adviesgroep drie opties. Toch een vereenvoudiging voorstellen omdat op gemeentelijke niveau de ambtelijke capaciteit en specialistische kennis beperkt voorhanden is. De tweede optie is bestuurders aanspreken op "iets meer moed". De derde mogelijkheid is goed gebruik van de regeling beter faciliteren met bijvoorbeeld een handreiking.

3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)

Inleiding

De Adviesgroep STOER doet op basis van voorstellen van marktpartijen en overheden en vanuit eigen ervaring voorstellen voor het wijzigen, vereenvoudigen of schrappen van technische bouwregels waaraan nieuwbouwwoningen moeten voldoen. Bij het selecteren van de opties zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Een voorstel draagt bij aan het verlagen van de kosten van een nieuw te bouwen woning. Dit kan gaan om zowel de bouwkosten zelf als om de kosten die samenhangen met wettelijke verplichtingen, zoals het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het bouwen.
- De voorstellen doen geen afbreuk aan de veiligheid en gezondheid van woningen en de woonomgeving.
- Daar waar sprake is van een afname van de kwaliteit door de voorgestelde aanpassingen, is deze afname beperkt. Hierbij is rekening gehouden met specifieke doelgroepen.

Woningbouw in bestaande en nieuwe Europese context

In het Regeerprogramma van het kabinet is afgesproken, dat nationale kappen op Europese wet- en regelgeving geschrapt dienen te worden. Degene die de adviesgroep tegenkomt zal zij aanwijzen in de adviezen. De gekozen ambitieniveaus in de nieuwe Europese Richtlijnen zijn door het kabinet echter niet ter discussie gesteld. Ook als het gaat om aangekondigde beleidsmaatregelen volgend uit Fitfor55-programma. Voor woningen zal bijvoorbeeld de implementatie EPBDIV de bouwkosten verhogen de komende jaren vanwege de gevraagde extra energiezuinigheid, extra hernieuwbare energie en een WholeLifeCarbon berekening per woning. De achterliggende politieke/maatschappelijke vraag is of de in de afgelopen periode ontwikkelde Europese beleidsoplossingen passen bij de huidige woningnood en de wens om veel meer betaalbaar te bouwen. Weegt dus de verhoging van de huidige kwaliteit van woningen nog op tegen hogere kosten? Of is de huidige kwaliteit van woningen al ruim voldoende toekomstbestendig is (in termen van energiezuinigheid, CO2-emissievrij, hernieuwbare energie).

De adviesgroep geeft het kabinet in overweging om mede in het licht van woningnood in andere Europese landen en de gewijzigde politieke Europese context, te verkennen of de nieuwe Europese Commissie te bewegen is om te ambitieuze eisen tegen deze achtergrond bij te stellen.

3.1. Landelijk uniforme eisen aan gebouwen

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) – een Algemene Maatregel van Bestuur onder de Omgevingswet – stelt vanuit de oogmerken veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid eisen aan bouwwerken. Met de regels in het Bbl is landelijk en uitputtend geregeld waar bouwwerken minimaal aan moeten voldoen. Lokale regelruimte is alleen aanwezig daar waar het Bbl deze ruimte uitdrukkelijk biedt. De ratio achter de eenduidigheid zit in kostenbeheersing, bevordering van industriële productiemethoden en stimulering van innovatie binnen het Bbl-kader.

Wettelijk is geregeld dat medeoverheden publiekrechtelijk geen extra eisen mogen stellen aan bouwwerken via lokale regels (artikel 121 en 122 Gemeentewet) of via privaatrechtelijke overeenkomsten (artikel 23.7 Omgevingswet).

Afweging/advies

In het voetspoor van deze bepalingen en Woontopafpraak 12 preciseert de adviesgroep dat dit verbod zich uitstrekt tot aanbestedingstrajecten, verkoopvoorwaarden van grond, erfpachtvoorwaarden, omgevingsplannen en anterieure overeenkomsten. Publiek-private convenanten (zoals het convenant 'Toekomstbestendig bouwen' voor de MRA en de provincie Utrecht) verliezen voor wat betreft de geambieerde afwijkingen van het Bbl hun betekenis. Uitsluitend op aantoonbaar

verzoek van een individuele marktpartij of corporatie is een kop op het Bbl toegestaan. Reeds afgesloten anterieure overeenkomsten behouden geldigheid.

3.1.1. Ruimte om af te wijken van technische regels (maatwerk)

Op enkele onderdelen is het wel mogelijk af te wijken van de technische bouweisen.

Afwijking regels voor nieuwbouw na goedkeuring minister

De huidige regelgeving biedt het bevoegd gezag via artikel 4.5 van het Bbl de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften (per project) en maatwerkregels (voor een bepaald gebied) te stellen voor nieuwbouw:

- a. Met maatwerkregels kunnen gemeenten bepaalde gebieden aanwijzen waar kan worden volstaan met een (in het omgevingsplan vastgelegd) *lager kwaliteitsniveau als het gaat om bruikbaarheid*. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om minimale afmetingen van ruimten en de plafondhoogte.
- b. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag per project toestemming geven om te bouwen op een lager niveau dan de nieuwbouw. Voor maatwerkvoorschriften is voorafgaande instemming van de minister noodzakelijk. Deze procedure werkt onnodig vertragend in het vergunningenproces.

Afweging/advies

De adviesgroep stelt voor om de voorafgaande toestemming van de minister te laten vervallen en in het BBL op te nemen in welke gevallen de gemeente af kan wijken van de nieuwbouweisen en mag volstaan met "lagere" eisen. Dit biedt de gemeente ruimte om in specifieke situaties maatwerk te leveren, bijvoorbeeld bij binnenstedelijke inpassingen.

3.1.2. Experimenteerbepaling Omgevingswet

Met de experimenteerbepaling (artikel 23.3 Omgevingswet) is het mogelijk voor een bepaalde periode en voor een bepaald gebied af te wijken van de regels. Een experiment richt zich op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of besluitvorming daarover. Medeoverheden die een vanuit deze oogmerken een dergelijk experiment willen opzetten kunnen hiertoe een concreet verzoek indien bij de Minister van VRO. Bij een dergelijk verzoek moet worden aangegeven van welke regels men wil afwijken en met welk doel. De Minister legt aard, omvang, doel en beoogde gevolgen van het experiment vast in een Algemene maatregel van bestuur (AMvB). Ook ligt in de AMvB vast van welke regels het bestuursorgaan en de initiatiefnemer willen afwijken, voor hoe lang en voor welk gebieden het Rijk de afwijking van regels toestaat.

Afweging/advies

De adviesgroep STOER constateert dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om op specifieke punten te experimenteren met de landelijke regelgeving en adviseert hier meer en beter gebruik van te maken.

3.2. Voorstellen voor aanpassingen technische bouweisen

In het kader van STOER zijn diverse voorstellen ingebracht voor aanpassingen van het BBL die kunnen leiden tot snellere bouw en/of lagere kosten voor de nieuwbouw. In onderstaande tabel is een overzicht van deze voorstellen opgenomen. Daarbij is gekeken naar:

- 1) Technische eisen die opgenomen zijn in het BBL.
- 2) Technische normen/berekeningswijze zie in het BBL worden aangewezen (maar waarbij de normen door NEN-commissie wordt opgesteld.
- 3) De voorgenomen aanpassing van de MPG eisen.

Bij ieder van de voorstellen is tevens aangegeven of aanpassen op korte termijn mogelijk is of dat naar de mening van de adviesgroep aanvullende onderzoek nodig is om tot een aanpassing te komen.

3.2.1 Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving

Eis	Toelichting	Effect/ kostenbesparing
Terugdraaien aanscherpen minimale hoogte verblijfsgebieden (art. 4.164 Bbl, plafondhoogte en art. 4.182 Bbl, deurhoogte). Voorstel is dit alleen voor de slaapverdieping(en) te doen.	Huidige eis respectievelijk 2,60 en 2,30 meter. In 2003 is de eis aangescherpt van 2,40 respectievelijk 2,10. Opties: c. Terugdraaien aanpassing d. Eventueel 2,5 meter voor plafondhoogte aanhouden	Lagere bouwkosten, minder materiaalgebruik en minder energiegebruik. Op korte termijn mogelijk
Trappen minder lui maken (art. 4.26 Bbl, steilere trap toestaan).	Is eerder aangescherpt in 2003.	Lagere bouwkosten, meer bruikbaar oppervlakte in de woning. Op korte termijn mogelijk
Schrappen (aanscherping) toegankelijkheidseisen/ drempels in woningen (afdeling 4.6 Bbl, m.u.v. nultredenwoningen en zorggeschikte woningen).	In het Bbl zijn eisen m.b.t. toegankelijkheid voor minder validen opgenomen voor <u>alle</u> woningen.	Lagere bouwkosten. Bij drempelloze balkons tevens voorkomen van technische problemen. Op korte termijn mogelijk
Tijdelijke woningbouw ook voor geluidsbelasting van 10 naar 15 jaar (art. 4.105 Bbl).	Tijdelijke woningbouw (<15 jaar) kent andere (lagere) kwaliteitseisen. Voor geluid geldt een lagere eis als het een tijdelijke bouw van minder dan 10 jaar is. Voorstel is om de regels voor alle tijdelijke woningbouw (<15 jaar) gelijk te trekken.	Lagere bouwkosten voor tijdelijke woningbouw. Op korte termijn mogelijk
Eis spuien geluidsluwe gevel toestaan (art. 4.103b).	Te openen delen in een geluidbelaste gevel toestaan voor spuien. Spuien is een calamiteit.	Lagere bouwkosten voor woningen in geluidbelaste gebieden. Op korte termijn mogelijk
Schrappen emissiereductie-eis (7.19a Bbl) en informatieplicht (7.5c Bbl).	Op grond van 7.19a Bbl moet bij ieder bouwproject de gemeente worden geïnformeerd over materieel dat wordt ingezet. Onnodige administratieve last/overlap met stikstofregels in Natuurwetgeving.	Afname advieskosten Op korte termijn mogelijk
Schrappen checklist veilig gebouwonderhoud uit aanvraag omgevingsvergunning (§4.7.11 Bbl).	Gemeente is geen bevoegd gezag over deze ARBO-regels. Onnodige administratieve last, regel schrappen	Afname advieskosten Op korte termijn mogelijk
Schrappen geluideisen tussen verblijfsruimten binnen de woning (art. 4.114 Bbl).	Eisen maken nu open trap naar boven niet mogelijk.	Afname bouwkosten Op korte termijn mogelijk
Schrappen 55%-eis (art. 4.163 Bbl).	Het Bbl schrijft voor dat 55% van de gebruiksoppervlakte moet voldoen aan zwaardere	Afname bouwkosten

	eisen qua ventilatie en daglicht. In een aantal gevallen leidt dit tot onnodig hogere kosten.	Nader onderzoek noodzakelijk
Introduceer verplichte automatische blusinstallaties (zoals sprinklers) in woongebouwen, met name in: (1) gebouwen voor kwetsbare doelgroepen (2) tijdelijke woningen en (3) Circulaire bouwmaterialen met verhoogd brandrisico.	Eenvoudiger ontwerp door minder differentiatie tussen woonfuncties. Vereenvoudigde bouwregels en versoepeling van compartimentering en vluchtroute-eisen.	Afname bouwkosten voor woningen waar aanvullende brandveiligheidseisen gelden, zoals zorgwoningen. Nader onderzoek noodzakelijk

Twee andere punten ten aanzien van het Bbl leiden niet tot voorstellen voor aanpassing omdat het Bbl deze ruimte al biedt. Via voorlichting en afspraken met de sector kan daar vorm aan gegeven worden. Het gaat om de volgende:

- **Goedkeuring bouwsystemen:** Op dit onderdeel is een specifieke afspraak gemaakt n.a.v. de Woontop en wordt een actieprogramma op gestart:

Woontop 15

(...) Industriële bouwers en toeleveranciers gaan hun bouwsystemen laten goedkeuren via de Erkende Kwaliteit Verklaring (EKV). VNG, Aedes, NEPROM en Bouwend Nederland verbinden zich aan een intensief communicatietraject om hun achterban te informeren over de versnellingsmogelijkheden die typegoedkeuring biedt en het belang van deze aanpak voor de sector. (...)

- **Toepassing gelijkwaardigheid** (Passiefhuis en andere standaard bouwsystemen)
Gepleit is om het passiefhuiscertificaat als gelijkwaardig alternatief op te nemen voor de BENG-eis. Een passief huis is een woning met een permanent goed binnenklimaat, zonder traditioneel verwarmings- of koelsysteem. In de berekening van de BENG-eis 'scoren' installatie-arme bouwconcepten slecht waardoor een passiefhuis niet lijkt te voldoen aan de eis 'bijna-energie neutraal' in het Bbl. Zaken als passiefhuis kunnen met een standaardoplossing, via gelijkwaardigheid of via een Erkende Kwaliteitsverklaring, worden toegestaan zonder aanpassing van de rekenmethode. Het valt adviesgroep op at de mogelijkheden van gelijkwaardigheid, met name in het kader van energiezuinigheid (BENG-eisen), zowel bij de markt als bij het bevoegd gezag, onvoldoende bekend zijn. Er kan nu al veel meer met alternatieve methoden voor ruimteverwarming, etc. dan uit een berekening via de NTA 8800 volgt. Naast vereenvoudiging van NTA 8800 is betere uitleg van de uitgangspunten van wat een *bijna-energiezuinige woning* – de eis in het Bbl – noodzakelijk.

3.2.2. Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingmethoden en NEN-normen

Het Bbl wijst normatieve documenten aan (meestal NEN of NEN-EN normen) waarmee kan worden aangetoond dat aan de regels van het Bbl wordt voldaan. Normen worden opgesteld door commissies waarin de wetgever niet vertegenwoordigd is. Het aanpassen van een norm is daarmee in eerste instantie een zake van de betreffende normcommissies. Zeker als het gaat om Europese normen duurt aanpassing vaak lang. In een aantal gevallen heeft de wetgever ervoor gekozen om bepaalde onderdelen van normen via de Omgevingsregeling buiten werking te stellen. Dit is voor de kenbaarheid van normen niet handig en minder wenselijk.

De normen voor Constructieve Veiligheid zijn Europees bepaald. Op dit moment worden deze Eurocodes herzien. Voor Nederland wordt het niveau van veiligheid met name bepaald door de zogenoemde Nationale Bijlage. Hiermee worden bouwwerken bijvoorbeeld ingedeeld in risicoklassen

en worden bepaalde (veiligheid)factoren bepaald, afgestemd op de Nederlandse situatie. Via de Nationale Bijlage is beperkt te sturen op het eisenniveau m.b.t. Constructieve Veiligheid.

Hierna volgen de voorstellen voor het aanpassen (aanwijzing) van de bepalingmethoden en Nennormen.

Bepalingmethode	Toelichting	Opmerking
Nieuwe norm daglichtberekening <u>niet</u> aanwijzen	Voor de berekening van daglicht is een nieuwe norm ontwikkeld en gepubliceerd. Nieuwe norm leidt tot meerkosten: wijze de norm niet aan in het Bbl.	Geen toename bouwkosten Op korte termijn mogelijk
Aanpassing eisen constructieve veiligheid (zie bijlage).	Met de introductie van de Eurocodes en een aantal latere aanscherpingen daarvan (o.a. via de Nationale Bijlage) zijn de eisen voor constructieve veiligheid de afgelopen jaren toegenomen. Waar mogelijk deze verzwaring terugdraaien.	Lagere bouwkosten Nader onderzoek noodzakelijk (Lange termijn: herziening Eurocodes niet voor 2028).
In veel woongebouwen is een 2 ^e trappenhuis noodzakelijk terwijl dit in bijvoorbeeld Duitsland en Engeland niet noodzakelijk is.	Aanpassing van de regels is wenselijk. Noodzaak voor nader onderzoek om te bezien of dit zonder verlaging van de veiligheid voor bewoners mogelijk is.	Lagere bouwkosten en toename gebruiksoppervlakte voor woongebouwen. Raming besparing: Nader onderzoek noodzakelijk
Vereenvoudigen BENG-eisen.	In het kader van de EPBD IV worden de regels voor het bepalen van de energiezuinigheid van gebouwen (BENG-eisen) op dit moment herzien. De huidige BENG-eisen leveren een aantal belemmeringen op als het gaat om de toepassing van alternatieve bouwsystemen en oplossingen. Een vereenvoudiging van de bepalingmethode is noodzakelijk.	Lagere advieskosten en bouwkosten Nader onderzoek noodzakelijk (Advies: vereenvoudigen <u>nadrukkelijk</u> meegeven aan werkgroep BENG/ NTA8800)

NEN-normen gratis toegankelijk maken.	Het Bbl wijst diverse normen aan als bepalingsmethode. Deze normen zijn feitelijk verplicht en moeten worden aangeschaft bij NEN.	Lagere advieskosten en bouwkosten Raming besparing: 2 miljoen op jaarbasis in totaal
Deelname aan normcommissies gratis maken zodat daadwerkelijk sprake is van een evenredige vertegenwoordigen in van belangen.	NEN vraagt het bedrijfsleven kennis in te brengen in normcommissies. Deelnemers moet hiervoor een financiële bijdrage leveren. Dit maakt dat alleen partijen met sterke (financiële) belangen deelnemer.	Lagere advieskosten Raming besparing: €2.500 euro per norm per deelnemend bedrijf/branche

3.2.3. De voorgenomen aanpassing van de milieuprestatie-eisen (MPG)

Na de Woontop in december 2024 heeft de Minister van VRO besloten om de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woningen (verder: MPG) uit de wijziging van het Bbl te halen en een plek te geven in het programma STOER. De reden hiervoor was dat er onvoldoende duidelijkheid was over de effecten van de scherpere eis op de betaalbaarheid van woningen. Voor die onderdelen van de wijziging van het Bbl en de Omgevingsregeling die geen relatie hebben met de scherpere milieuprestatie voor woningen, wordt de volgende stap in het wetgevingsproces gezet.

Naast voornoemde ontwikkelingen is het ministerie van VRO bezig met de voorbereidingen voor de invoering van de zogeheten Whole-Life-Cycle Global Warming Potential (WLC-GWP). Dit gebeurt uit hoofde van de implementatie van de EPBD IV. Dit heeft een nauwe relatie met de milieuprestatie-eis. Om die reden hebben diverse partijen uit de bouw de WLC-GWP genoemd als thema om mee te nemen in discussie over de milieuprestatie.

Afweging/advies

De adviesgroep adviseert de aanscherping van de milieuprestatie gebouwen voor woningen niet door te voeren.

De adviesgroep adviseert de aanscherping van de milieuprestatie gebouwen (MPG) voor woningen niet door te voeren. De bouwwereld kijkt uit naar de Europese WholeLifeCarbon-normering (WLC) waaraan nieuwbouwwoningen in 2030 moeten voldoen. En waar de uitgangskaders per 2027 moeten zijn bepaald. De MPG (incl. het Nederlands NMD milieudatastelsel) behelst een ander duurzaamheidssysteem en heeft dus nog maar een beperkte 'houdbaarheidsdatum'. Vanuit het veld komt overwegend het beeld naar voren dat aanscherping van de MPG gepaard zal gaan met onrust en onzekerheid. Dat leidt tot vertraging van de woningbouw en tot kostenverhoging. In plaats van aanscherping van de MPG verdient het aanbeveling dat overheid en markt zich samen voorbereiden op de komst van de WLC en een duidelijke roadmap richting markt.

3.2.4 Eerste inschatting kostenbesparing maatregelen

Een eerste inschatting van de kostenbesparing van de adviezen in dit hoofdstuk laat het volgende beeld zien:

- | | |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| a. Strikter toepassen verbod op lokale regels (3.1): | ca. €20.000 per woning |
| b. Aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving (3.2.1): | €3.500 - €11.250 per woning |
| c. Besparing kosten spuien op geluidbelaste locaties (3.2.1): | €5.000 per woning |
| d. Aanpassen bepalingmethoden en NEN-normen (3.2.2): | €2 miljoen op jaarbasis |

- Ad. a. De raming is gebaseerd op een calculatie van een tweetal aannemers die ervaring hebben met bouwprojecten waarbij aanvullende regels via provinciale convenanten zijn opgelegd.
- Ad. b. De ondergrens van deze raming betreft de directe bouwkosten. Bij de bovengrens is rekening wordt gehouden met de toename van gebruiksoppervlakte.
- Ad. c. Betreft de besparing op het toepassing van geluidwerende voorzieningen voor het mogen spuien via een 'dove gevel'. Betreft een besparing voor een deel de te bouwen woningen.
- Ad. d. Betreft een raming van kosten voor het gratis beschikbaar maken de in het Bbl aangewezen bepalingmethoden en normen.

Voor de adviezen die nader onderzoek vragen in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 is op dit moment nog geen raming van de besparing te geven.

4. Landelijke normering omgevingskwaliteit

4.1. Geluidproductieplafonds spoor

Inleiding

In november 2020 is tussen Rijk en medeoverheden de bestuurlijke afspraak gemaakt om de ontwikkelingen van het geluidstelsel nauw te blijven volgen ten aanzien van de effecten voor de woningbouw. Eén van de punten die daarbij aan de orde was, betreft de geluidsproductieplafonds voor spoorweglawaai. Met een aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is de grenswaarde voor woningbouw nabij spoorwegen aangescherpt van 68 naar 65 Db. Hierdoor zijn bij woningbouw meer overdrachtsmaatregelen, dove-/niet-geluidgevoelige gevels en woningisolatie noodzakelijk. Dit terwijl op het spoor in Nederland gemiddeld 4-12 dB onbenutte werkruimte aanwezig is (al bovenop de 1,5 dB = 40% groei). Hierdoor ontstaat een situatie waarbij woningen moeten voldoen aan regelgeving met betrekking tot geluidwerende maatregelen en daarbij met geluid productieplafonds (gpp's) waarbinnen veel onbenutte ruimte zit. Hierdoor wordt er minder en duurdere woningbouw ontwikkeld met geluidwerende maatregelen, terwijl de hinder vanuit geluid er feitelijk niet is.

In een bestuurlijk overleg tussen Rijk en medeoverheden van december 2023 is door de staatssecretaris van IenW toegezegd de vrije geluidruimte bij het spoor transparant te maken en locatiespecifiek beschikbaar te stellen voor woningbouw. Ter uitvoering van deze bestuurlijke afspraak bereidt de Staatssecretaris van IenW de verlaging van geluidproductieplafonds voor.

In het kader van het STOER-programma heeft de VNG de volgende voorstellen gedaan om een doorbraak te forceren:

- Ga conform de bestuurlijke afspraak zo snel mogelijk over tot de verlaging van de geluidsproductieplafonds waar mogelijk;
- Creëer voor de tussentijd een overgangssituatie zodat de woningbouw op de verlaging kan anticiperen en geef voor gemeenten/ontwikkelaars het tijdspad aan;
- Wanneer dat niet mogelijk is draai dan de belasting op de gevel tijdelijk terug (65 -> 68 dB) totdat de verlaging een feit is;
- Betrek hierbij het voornemen van IenW om het standaardvoorkeurswaarde railverkeer aan te scherpen van 55dB naar 52 dB. Dat betekent voor gemeenten langs het spoor een 2 keer zo groot onderzoeksgebied ten aanzien van woningbouw dan voorheen.
- Zie af van het voornemen het standaardvoorkeurswaarde railverkeer aan te scherpen van 55 naar 52 dB. Deze maatregel zou betekenen dat gemeenten te maken krijgen met een verdubbeling van het onderzoeksgebied voor woningbouwlocaties langs sporen.

Afweging/advies

De adviesgroep STOER adviseert de voorstellen van de VNG over te nemen en de wijziging van genoemde regelgeving snel in gang te zetten. De discussie over de uitwerking van de afspraken, die al uit 2020 stammen, slepen in de ogen van de adviesgroep al te lang en leiden tot onzekerheid. Aanpassing van de desbetreffende regels kan leiden tot verlaging van de bouwkosten en biedt duidelijkheid aan gemeente en bouwpartijen.

4.2. Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen

Inleiding

Met de Omgevingsregeling is het voornemen gepubliceerd om te komen tot een nieuwe rekenmethodiek met betrekking tot vliegverkeerlawaai. Toepassing van de huidige rekenregel heeft

tot gevolg dat een fors deel van het grondgebied rondom Schiphol/Rotterdam het predicaat 'tamelijk slecht' (of erger) krijgt als het gaat om de beoordeling van het woon- en leefklimaat. Zonder de huidige rekenregel zou het predicaat 'redelijk' zijn. De rekenmethodiek betekent niet dat woningbouw níet is toegestaan, maar wél dat gemeenten veel meer moeten investeren in beleidsmatige onderbouwing voor het publiekrechtelijk mogelijk maken van woningbouw op de 'getroffen locaties'.

Een gezamenlijke Impactanalyse (2021) in opdracht van de minister van IenW bevestigt de zorg vanuit de regio (geuit begin 2020) van de beperkende werking op de woningbouwopgaven.¹ Uit de Impactanalyse blijkt ook dat de rekenformule niet doet wat hij eigenlijk moet doen, namelijk iets doen aan de hinder. Globale inschatting is dat 80.000 woningen van de huidige regionale planvoorraad in gebieden liggen waar gemeenten extra zullen moeten investeren in de genoemde onderbouwing, motivatie etc. Daarnaast heeft het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) het gebied waarbinnen gemeenten in de ruimtelijke planvorming vliegverkeerlawaaï moeten betrekken met een 70% groter gebied uitgebreid ten opzichte van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In het bestuurlijk overleg tussen de koepels en I&W van februari 2024 is afgesproken om gezamenlijk stevig in te zetten op onderzoek naar een alternatieve methode voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid van meerdere geluidbronnen.

Artikel 3.38 van het Bkl gaat over de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid en bepaalt dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid wordt beoordeeld (eerste lid). Het gecumuleerde geluid is het geluid door geluidbronsoorten en andere activiteiten tegelijk, opgeteld met correctie voor de verschillen in hinderlijkheid (tweede lid). In het derde lid wordt aangegeven welke geluidsbronnen in ieder geval moeten worden betrokken.

Afweging/advies

De adviesgroep constateert dat de cumulatie van verschillende geluidsbronnen waaronder vliegverkeer tot extra onderzoeklasten leiden voor gemeenten zonder dat dit van invloed is op de vraag of er al dan niet woningbouw kan plaatsvinden. Daarnaast is onduidelijk welke andere geluidsbronnen meegenomen worden.

De adviesgroep adviseert daarom de regels voor cumulatie van geluid aan te passen. Allereerst wordt geadviseerd om de opsomming van de bronnen een limitatieve opsomming te maken. Dat vergroot de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid en voorkomt uitgebreid gerekend, waar dat gelet op het tegengaan van onaanvaardbare cumulatie niet nodig is. Daarnaast wordt geadviseerd om geluid door vliegtuigen, gelet op de hierboven omschreven onduidelijkheid uit te zonderen van de cumulatiebepaling. Ten slotte wordt geadviseerd de (nu limitatieve opsomming) van bronnen aan te vullen met andere activiteiten waarvoor een hogere geluidbelasting dan de standaardwaarden als genoemd in artikel 5.65 Bkl is vastgesteld of toegelaten. Hiervoor is cumulatie wel zinvol.

Artikel 3.38 lid 3 Bkl zou daartoe als volgt kunnen worden aangepast.

(...)

Bij het bepalen van het gecumuleerde geluid wordt ~~in ieder geval~~ betrokken:

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/16/2a-impactanalyse-cumulatie-luchtvaartgeluid-fase-1>.

- a. voor een geluidgevoelig gebouw in een geluudaandachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein: het geluid door die geluidbronsoort;
- b. voor een geluidgevoelig gebouw binnen de 48 Lden-geluidcontour of, voor zover de geldende geluidcontouren in Kosteneenheden zijn uitgedrukt, binnen de 20 Kosteneenheden-geluidcontour van een luchthaven waarvoor op grond van de Wet luchtvaart een luchthavenindelingbesluit, een luchthavenbesluit of een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven is vereist: het geluid door luchtvaart;
- c. voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid door een windturbine of een windpark op een industrieterrein hoger is dan 43 Lden: het geluid door die windturbine of dat windpark; en
- d. voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid door een civiele buitenschietbaan, een militaire buitenschietbaan of een militair springterrein op een industrieterrein hoger is dan 50 BS, dan: het geluid door die buitenschietbaan of dat springterrein.

Nieuw toe te voegen onderdelen:

e. voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid door een activiteit buiten een bedrijventerrein hoger is dan 50 dB(A) etmaalwaarde; en

f. voor een geluidgevoelig gebouw op een bedrijventerrein waarop het geluid door een activiteit op het bedrijventerrein hoger is dan 55 dB(A) etmaalwaarde.

NB: in verband met het vervallen van onderdeel b zullen de andere onderdelen nog wel moeten worden hernummerd.

4.3. Basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is bij omgevingsveiligheid gekozen voor een nieuw systeem: in plaats van de groepsrisicoberekening bij ruimtelijke plannen zijn in het Bkl generieke aandachtsgebieden aangewezen langs het basisnet spoor/weg/water: brand (30 meter) en/of explosie (200 meter)² en langs buisleidingen (te berekenen afstanden). Ook langs de routes waar niet of nauwelijks gevaarlijke stoffen over vervoerd worden.

Doordat het Rijk 'vrijwel alles' heeft aangewezen als het basisnet, heeft dit de volgende consequenties voor de woningbouwopgaven:

- Overal langs spoor/weg en water komen aandachtsgebieden te liggen;
- Ruimtelijke ontwikkelingen langs spoor/weg/water bevinden zich vrijwel altijd binnen een aandachtsgebied;
- Binnen het aandachtsgebied gelden aanvullende bouweisen voor nieuwbouw van zeer kwetsbare gebouwen, zoals kinderdagverblijven, scholen en ziekenhuizen via de verplichte aanwijzing van voorschriftengebieden;

Gemeenten hebben geen mogelijkheid van de verplichte aanwijzing af te zien als er een (verwaarloosbaar) klein risico is. De vaste afstand van het aandachtsgebied is hierbij leidend. De adviesgroep ziet dat het voor gemeenten daarmee onmogelijk is om het principe van 'ja, tenzij' toe te passen. Ongeacht de situatie is de gemeente verplicht een voorschriftengebied aan te wijzen voor zeer kwetsbare gebouwen met de daarbij behorende aanvullende bouwkundige maatregelen aan gebouwen, zoals eisen ten aanzien van brandwerendheid, vluchtroutes en scherfwerking. In het geval van een globale gebiedsontwikkeling moet het hele gebied worden aangewezen als voorschriftengebied omdat de exacte locatie van de zeer-kwetsbare gebouwen

² Voor gifwolkaandachtsgebieden bestaat het voornemen om hiervoor een afstand van 300 meter in het Bkl op te nemen. Deze afstand leidt nauwelijks tot problemen voor wat betreft bouwkundige eisen, omdat de eis van afsluitbare mechanische ventilatie al standaard is in het Bbl.

vaak nog niet bekend is. Het 'verwijderen van het voorschriftengebied', kan alleen via een wijziging van het omgevingsplan, met een langlopende procedures van dien. Dit belemmert adaptieve en snellere gebiedsontwikkeling.

Door de VNG zijn in het kader van STOER de volgende voorstellen gedaan ten aanzien van het basisnet:

- (Schrap de verplichte voorschriftengebieden in de gevallen waar de risico's verwaarloosbaar klein zijn (hiervoor is een wijziging van het Bkl nodig);
- Maak het mogelijk een risicobeoordeling te kunnen gebruiken om van de verplichte voorschriftengebieden af te kunnen zien (gemotiveerd afwijken).
- Verruim de toepassingsmogelijkheden van gelijkwaardigheid in het Bbl. Maak het mogelijk dat ook maatregelen die de kans op een ongeval verkleinen kunnen worden toegepast.

Afweging/advies

De adviesgroep adviseert deze voorstellen van de VNG over te nemen. Het maakt meer maatwerk voor gemeenten mogelijk en kan leiden tot een verlaging van de bouwkosten. Daarnaast werken de voorstellen versnellend omdat geen overbodig overleg over overbodige maatregelen meer nodig is. De adviesgroep stelt het volgende voor:

Schrap de verplichting om binnen aandachtsgebieden voorschriftengebieden vast te stellen voor zeer kwetsbare gebouwen; stel deze zeer kwetsbare gebouwen gelijk met kwetsbare gebouwen waarvoor wel een afweging mogelijk is (hiervoor is een wijziging van het Bkl nodig);

Maak de toepassingsmogelijkheden van gelijkwaardigheid in het Bbl meer inzichtelijk via handreikingen en standaarden.

5. Water en bodem

Inleiding

Op basis van het adagium 'rekening houden met water en bodem' in de woningbouwplanning kijkt de adviesgroep naar de voorgenomen regelgeving. Daarvoor zijn de volgende kaders van belang:

1. *Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('waar bouwen')*³
2. *Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('hoe bouwen')*⁴
3. *Kaderrichtlijn water (2000/60/EG)*

In lijn met de STOER-aanpak ligt de aangenomen TK-motie De Groot c.s. (Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 680) waarin de regering wordt verzocht de eerste twee beleidsstukken (afwegingskader en maatlat) 'met respect voor de lange termijn, nadrukkelijk te toetsen op vergaande beperkingen en randvoorwaarden voor woningbouwplannen, om te voorkomen dat dat het oplossen van de woningbouwopgave onevenredig bemoeilijkt wordt'. Dat impliceert dat de adviesgroep functiecombinaties van 'water' en 'woningbouw' opzoekt, zowel bij de vraag 'waar bouwen' als de vraag 'hoe bouwen'. Dat levert meer woningen op.

Daarnaast zoekt de adviesgroep naar landelijke eenduidige normeringen voor klimaatadaptieve woningbouw waarbij risico-inschatting en -acceptatie in balans zijn met te maken kosten. Dit geeft duidelijkheid vooraf, hetgeen de woningbouwplanning versnelt en kosten bespaart.

Omdat de uitwerking van Woontopafpraak nr. 10.2 Water & Bodem nog niet beschikbaar is, heeft de adviesgroep daarmee geen rekening kunnen houden.

5.1. Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving met de daarbij behorende borgingskalenders

De Adviesgroep adviseert dit afwegingskader als volgt te wijzigen:

1. Langs de randen van het Markermeer, Gouwee, IJmeer, Gooimeer en Eemmeer wordt water robuuste woningbouw en drijvend wonen mogelijk gemaakt, zonder dat de zoetwaterbufferfunctie te veel wordt aangetast. Letterlijk conform de motie Grinwis/De Groot (36600J nr.23)

Als gevolg hiervan wordt het Bkl niet aangescherpt, maar juist verruimd.

2. In de uiterwaarden wordt drijvend wonen mogelijk gemaakt, met de daarbij noodzakelijke water robuuste en amoveerbare vaste voorzieningen. Als gevolg hiervan worden de Beleidslijn grote rivieren (Bgv) aangepast, evenals het Programma integraal rivierenmanagement (IRM).

3. De drie categorieën 'ja, mits gebieden' in het afwegingskader worden samengevoegd tot een één categorie 'ja, mits'. De reden om de zones samen te voegen is vereenvoudiging. Per woningbouwplan of gebiedsontwikkeling wordt het 'mits' in samenspraak tussen gemeente, provincie en waterschap (wateradvies) ingevuld, waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen. Voor waterveiligheidszones rond primaire waterkeringen blijft een apart regime gelden, waarbij de besluitvorming bij de waterschappen en – in laatste instantie – bij de Minister van I&W ligt.

4. Het is provincies en waterschappen niet toegestaan op grond zelfstandige 'water en bodem'-argumenten bouwverboden en 'nee, tenzij'-gebieden aan te wijzen. Tenzij aan het waterschap een

³ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Water en bodem Sturend – Publicatie ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving' d.d. 9 april 2024.

⁴ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Aanbieding landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning groennorm' d.d. 23 maart 2023.

expliciete bevoegdheid is toegekend om gebieden aan te wijzen die afwijken van het landelijk afwegingskader.

5. In kwetsbare gebieden waar sprake van voortgaande bodemdaling, mag de bodemdaling ten opzichte van de reguliere trend niet verergerd of afgewenteld worden, tenzij in het afgewentelingsgebied passende compensatiemaatregelen worden voorzien. Waterschappen doen in samenspraak met medeoverheden voorstellen, zij verwerken de bestaande woningbouwprojecten in hun waterbeheerplannen waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen.

6. In de 5 à 10% van de diepste polders kan alleen gebouwd worden indien voor de noodzakelijke waterberging een alternatieve oplossing is voorzien. Waterschappen doen in samenspraak met medeoverheden voorstellen, waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen.

5.2. Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving

Deze maatlat⁵ wordt als volgt gewijzigd:

Landelijke normstelling (en daarmee eenduidigheid) is zinvol voor de beperking van de schade bij stortbuien in nieuwe woningbouwgebieden.

1. Een bui 70 mm/uur (1:100 jaar) vormt daarbij het uitgangspunt voor de berekening van wateroverlast. In overleg tussen lokale betrokken partijen is afwijking van deze norm 'naar beneden' (< 70mm) mogelijk, waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen.
2. Het bouwpeil dient 0,2 m boven straatpeil te worden aangelegd, zodat de schade bij wateroverlast wordt beperkt.

Daarnaast heeft de adviesgroep het voornemen om in fase 2 van haar rapportage te adviseren over uniforme landelijke kaders op de overige thema's van de Maatlat. Daarbij blijft voor de exacte invulling dan lokale afweging mogelijk. Het gaat om: droogte, hittestress, bodemdaling en gevolgbeperving overstromingen.

5.3. Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG, 'KRW')

Dreigt hier mogelijk een nieuwe 'stikstofachtige vastloper' voor de woningbouw omdat Nederland uiterlijk in 2027 aan de KRW dient te voldoen en daar op vele aspecten nog ver vanaf zit?

Bij woningbouwprojecten zijn met name mogelijk knelpunten te verwachten bij bemalingen, bij (diep) ondergronds bouwen, vooral in hoogstedelijke gebieden. Het bemalingswater kan dan wellicht niet meer zonder kostbare maatregelen (op oppervlaktewater) worden geloosd. Of dat er onder allerlei voorwaarden en maatregelen water weer (diep) in de bodem moet worden geïnfilteerd, hetgeen uiterst kostbaar is.

Afweging/advies

Op dit moment schat de adviesgroep in dat de KRW geen wezenlijk knelpunt hoeft te vormen voor woningbouwprojecten. Immers, bij bemalingen zal doorgaans alleen (grond)water binnen hetzelfde watersysteem worden opgepompt en geloosd, dan wel wordt er schoner (grond)water onttrokken dan de kwaliteit van het oppervlaktewater waarop wordt geloosd (uitgezonderd bodemsaneringslocaties waar doorgaans toch al sprake is van zuivering van lozingswater).

⁵ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Aanbieding landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning groennorm' d.d. 23 maart 2023.

Het advies is om te voorkomen dat op termijn er toch een knelpunt zou kunnen ontstaan door de KRW, door een impactanalyse uit te voeren voor woningbouwprojecten, waarin met name aandacht is voor het uitvoeren van bemalingen voor ondergronds bouwen. Indien er toch sprake kan zijn van een knelpunt, pas wet- en regelgeving daar dan op aan.

6. Stikstof

Inleiding

Dat stikstof voor woningbouw problematisch kan zijn, behoeft geen nadere toelichting. Nu een speciale Ministeriele commissie aan het werk is, beperken wij ons in dit stadium tot het benoemen van twee items.

Afweging/advies

Met betrekking tot stikstof in relatie tot woningbouw stelt de adviesgroep nu het volgende voor:

1. Zo snel mogelijk als juridisch verantwoord is invoering van de rekenkundige ondergrens van 1mol/ha per jaar. De argumentatie daarvoor is voldoende bekend en is vervat in het kabinetsvoorstel dat met het schrijven van dit advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering ('verzoek om voorlichting') ligt.
Voor woningbouw zou dit voor 95% van de stikstofgevoelige woningbouwplannen soelaas bieden. Dat geldt overigens niet voor grote infra-projecten. Snel zal ook een resultaatgericht plan tot stand moeten komen voor forse emissiereductie en natuurherstel van de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden.
2. Zolang de Aeries Calculator nog functioneert, adviseert de adviesgroep alleen nog in de Aeries Calculator wijzigingen door te voeren als de uitkomst niet verandert (zoals bij de release van de Aeries Calculator 2024.1.1 op 11-2-2024). Of als de voorgenomen verandering een gunstiger uitkomst heeft voor de woningbouw. Bij elke voorgenomen wijziging dient een gevoeligheidsanalyse te worden uitgevoerd van woningbouwplannen (inclusief bouwrijp maken) in een verscheidenheid van kenmerken, zoals 10, 100 en 1000 woningen op 100 m, 500 m, 1 km en 5 km afstand van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

7. Geldigheidsduur onderzoeken

Inleiding

Bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten zijn diverse onderzoekverplichtingen van toepassing. Deze onderzoeken zijn noodzakelijk om te voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving en om een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. In de basis geldt dat deze onderzoeken een geldigheidsduur hebben van tussen de drie en vijf jaar.

Afweging/advies

De adviesgroep stelt dat in beginsel alle onderzoekverplichtingen ten behoeve van woningbouwprojecten een geldigheidsduur hebben van vijf jaar, gerekend vanaf de datum van uitvoering of rapportage. Dit betekent dat de uitkomsten van deze onderzoeken in principe gedurende vijf jaar bruikbaar zijn bij de realisatie van woningbouwprojecten.

Daarnaast adviseren wij het volgende. Indien aannemelijk kan worden gemaakt dat na de onderzoeksdatum zich geen wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan, kan ook een onderzoeksrapport dat ouder dan vijf jaar zijn geldigheid behouden.

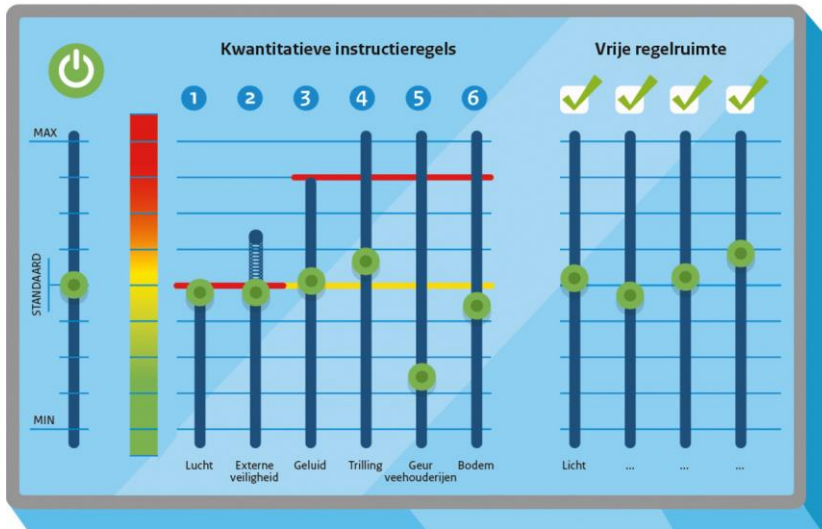
8. Lokaal omgevingsbeleid

8.1. Beter en meer gebruik van het mengpaneel

Inleiding

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Dit krijgt wat betreft diverse milieuaspecten met name gestalte in het zogenaamde mengpaneel dat gemeenten kunnen gebruiken bij het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een BOPA.

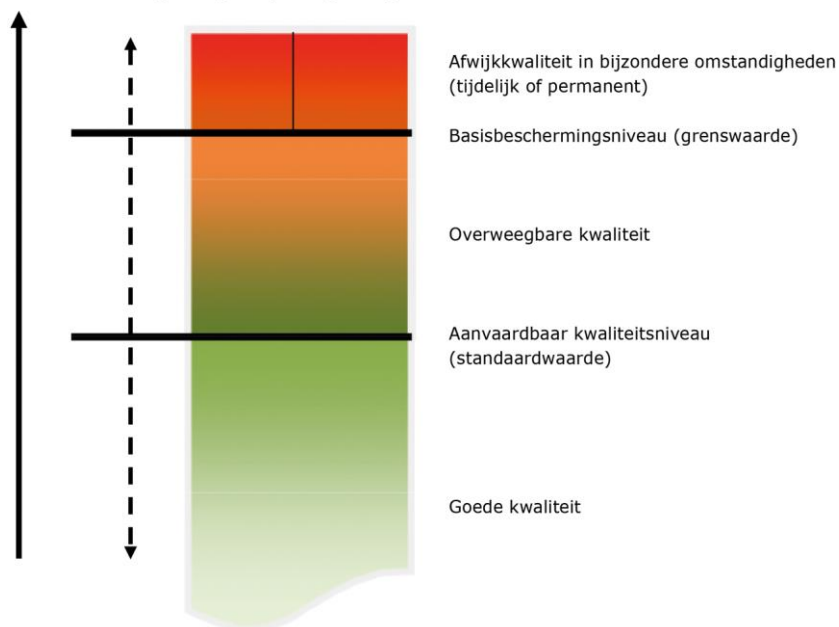
In de toelichting bij het Bkl is het mengpaneel als volgt afgebeeld:



Links onderaan staan de schuifmogelijkheden voor luchtkwaliteit en externe veiligheid. Voor luchtkwaliteit gelden bindende Europese normen. Bij externe veiligheid bestaat voor groepsrisico enige gemeentelijke schuifmogelijkheid. De milieuaspecten geluid, trilling, geur van veehouderijen en bodem zijn uitsluitend nationaal geregeld. In het Bkl zijn hiervoor zogenaamde standaardwaarden en grenswaarden vastgesteld. De gele lijn op het mengpaneel is de standaardwaarde en de rode lijn de grenswaarde.

Wat de standaardwaarde en de grenswaarde inhoudt, wordt in de toelichting bij het Bkl als volgt zichtbaar gemaakt:

Mate van belasting door geluid, trillingen en geur



Die grenswaarden vormen feitelijk het landelijk geldende basisbeschermingsniveau.

Afweging/advies

De adviesgroep stelt voor om de ruimte van "overweegbare kwaliteit" (tussen de standaardwaarde en de grenswaarde) ingeval van woningbouw zo nodig maximaal te benutten. De motivering daarvan kan eenvoudig worden ontleend aan de kwalificatie van woningbouw als 'zwaarwegend maatschappelijk belang'. Dat van een dergelijk belang sprake is, is evident. Meer motivatie is niet nodig.

In de toelichting bij het Bkl wordt opgemerkt dat een zwaarwegend maatschappelijk belang de mogelijkheid biedt om voor geur door veehouderijen of voor trillingen de grenswaarde te overschrijden. Daaruit kan worden afgeleid dat het voor de maximale belasting aanhouden van de grenswaarde bij woningbouw zeker kan worden gemotiveerd op grond van een zwaarwegend maatschappelijk belang.

Het vastleggen in beleid is een taak van de gemeenten. Die kunnen zo op meer locaties ruimte creëren voor woningbouw. Zeker nu een deel van de te vervullen woningbouwopgave onvermijdelijk in het (agrarische) buitengebied zal moeten worden gerealiseerd (zie in dit verband ook het voornemen om de Ladder voor duurzame verstedelijking uit te zetten voor woningbouw),⁶ en daar op veel plekken sprake zal zijn van milieuhinder (met name geurhinder van veehouderijen), is het noodzakelijk dat gemeenten, bijvoorbeeld in een Programma Woningbouwlocaties), uitspreken het mengpaneel te zullen gaan gebruiken en de grenswaarde als de grens voor toelaatbare hinder te beschouwen. Bij de toetsing van concrete aanvragen voor omgevingsvergunningen (BOPA's) is dan een helder kader beschikbaar voor alle belanghebbenden en ook voor omgevingsdiensten, indien en voor zover die bij de beoordeling van vergunningaanvragen worden betrokken.

De Omgevingswet noemt – terecht – dat gemeenten bij hun afweging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) rekening moeten houden met het belang van het beschermen van de gezondheid.⁷ In relatie tot het voorgaande tekent de adviesgroep hierbij aan dat, zolang het basisbeschermingsniveau (de grenswaarde) wordt aangehouden, daarvan sprake is.

⁶ Zie tweede Nota van Wijziging Wet versterking regie volkshuisvesting (36512), aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van VRO op 13 februari 2025.

⁷ Artikel 2.1 Omgevingswet.

8.2. Meer woningen binnen het bestaande bebouwde gebied

Inleiding

Naast het slim gebruiken van het mengpaneel voor woningbouwplannen op locaties waar momenteel sprake is van agrarische of andere functies, kan extra ruimte voor woningbouw door gemeenten ook worden gevonden door:

- Het optoppen van bestaande woningen, in het bijzonder hoekwoningen;
- Het verlengen van bouwblokken, al dan niet in combinatie met optoppen;
- Het splitsen van woningen in meerdere zelfstandige woningen;
- Het bebouwen van kleinere percelen binnen een woongebied waarvan de huidige functie gemakkelijk opgeefbaar is: een hoek van een parkeerterrein, een groenstrook zonder bijzondere kwaliteit;
- Het omzetten van bedrijfsfuncties naar woonfuncties in bestaande panden in een woongebied of gebied met gemengde bestemming.

Afweging/advies

Voor elke (kern binnen een) gemeente kunnen voor genoemde mogelijkheden (in bouwkundig opzicht) geschikte plekken worden aangewezen. Indien alle gemeenten op deze wijze alle redelijkerwijs geschikte plekken inventariseren en aanwijzen, kan dit opgeteld een substantiële hoeveelheid extra woningen opleveren.

Na een inventarisatie door de gemeente van geschikte locaties, kunnen deze worden opgenomen in een 'Programma toevoeging Woningbouw binnen woongebieden'. Als onderdeel van het programma is een kaart opgenomen, waarop alle locaties die in aanmerking komen voor de realisatie van extra woningen, als een gekleurde 'stip' worden weergegeven. Desgewenst kan voor de diverse typen toevoegingen (a t/m e) met verschillende kleuren stippen worden gewerkt.

Omdat de aan te wijzen plekken allemaal binnen bestaand woongebied (of bestaand gemengd gebied) liggen, is de ETFAL-toets naar verwachting steeds relatief eenvoudig. Bij de omgevingsvergunningen voor de afzonderlijke concrete toevoegingen (waarbij het doorgaans zal gaan om een BOPA, omdat de toevoeging niet past binnen het omgevingsplan), kan voor de ETFAL-afweging eenvoudig worden verwezen naar het voorgenoemde programma.

Indien de gemeenteraad daarbij besluit dat voor BOPA's die zijn gebaseerd op dit programma geen bindend advies van de gemeenteraad aan de orde is, kan de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit – ook in de praktijk – binnen 8 weken na aanvraag worden verleend.

9. Welstand

Inleiding

Vanuit de praktijk komen veel klachten van initiatiefnemers over de gedetailleerde (architectonische) adviezen van welstandscommissies en de lange duur van de processen. Dat werkt vertragend en kostenverhogend (en genereert negatieve energie).

Vanuit de Federatie ruimtelijke kwaliteit en de regionale welstandsorganisatie zijn ook kritische geluiden te horen. Daarvan is de kern: te late inschakeling, te weinig vooroverleg en te weinig onafhankelijke mensen in de commissies.

De regeling van welstandstoezicht is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet verhuisd naar het omgevingsplan, met het doel welstand te integreren met de bouwregels van het omgevingsplan. Het een en ander volgt uit art. 4.19 Omgevingswet: *'Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zoveel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.'*

In het voetspoor van de Omgevingswet moet welstandstoetsing of - in een bredere benadering - ruimtelijke kwaliteitstoetsing bij voorkeur:

- Vroegtijdig plaatsvinden, op passende momenten in de planvorming;
- Zoveel mogelijk geïntegreerd worden in de totale (stedenbouwkundige) planvorming;
- Zich op hoofdlijnen richten en niet op architectonische details (met uitzondering van monumenten en beschermde stads-en dorpsgezichten);
- Procesmatig efficiënt worden ingericht zodat het geen vertraging en hoge kosten met zich meebrengt.

Daarbij geldt de precisering dat adviezen over architectonische details alleen vrijblijvend mogen worden gemaakt in het geval hierdoor een verbetering van het ontwerp kan ontstaan, maar deze hoeven niet te worden opgevolgd.

Hoe gedetailleerder het omgevingsplan is, des te terughoudender de toetsing door welstand dient te zijn. Indien goothoogte, nokhoogte en bouwvolume is geregeld (en daarmee ook de dakhelling) in het omgevingsplan, mag daaraan volgens jurisprudentie niet meer getoetst worden door welstand.

Afweging/advies

Omdat de praktijk te vaak en te veel afwijkt van de wenselijke aanpak en procesgang - en dat al heel lang - stelt de adviesgroep voor een paar heldere **procesrichtlijnen** te formuleren die op alle gemeenten toepasbaar zijn:

- 1.) Indien een gemeente een commissie heeft ingesteld voor ruimtelijke kwaliteit of welstand draagt zij zorg voor een commissie met voldoende onafhankelijke vakmensen.
- 2.) Advies over welstand of ruimtelijke kwaliteit wordt in een vroegtijdig stadium ingewonnen, in ieder geval voor het definitieve ontwerp van de woning.
- 3.) Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een beeldkwaliteitsplan - al dan niet met welstandscriteria - geldt, wordt daaraan getoetst. Deze toetsing beperkt zich tot evidente tekortkomingen aan het beeldkwaliteitsplan. Hetzelfde geldt voor het geval welstandscriteria in een ander document zijn bevat. Op het niveau van de individuele woning vindt dan geen welstandstoetsing meer plaats op architectonische details. Alleen bij afwijking van het beeldkwaliteitsplan vindt nadere kwaliteitstoetsing plaats, maar zo min mogelijk op architectonische details.

- 4.) Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een kwaliteitsteam (of kwaliteits-supervisor of een soortgelijk functionaris of gremium) is ingesteld, vervalt het gangbare welstandstoezicht.
- 5.) Indien geen beeldkwaliteitsplan of kwaliteitsteam bestaat, wordt bij de welstandstoetsing discussie over architectonische details zoveel mogelijk vermeden. Hoe gedetailleerder het omgevingsplan is, des te terughoudender de toetsing op welstand is. Bouwhoogte, nokhoogte en dakhelling worden niet getoetst in het kader van welstand indien dit is geregeld in het omgevingsplan. Er vindt nog wel een toetsing van de individuele woning plaats.
- 6.) Bij de besluitvorming door het college van B&W is uitsluitend van belang in hoeverre aan door de welstandscommissie constateerde evidente tekortkomingen tegemoet is gekomen. Indien een bouwplan na herziening door de initiatiefnemer is aangepast, waarbij tegemoet is gekomen aan evidente tekortkomingen, nogmaals negatief wordt beoordeeld in de welstandscommissie, wordt het plan, met de onderscheiden standpunten, doorgeleid naar het college van B&W ter besluitvorming.

10. Grondbeleid

Inleiding

Het grondbeleid, met name ten dienste van de woningbouw, is in beweging. De regering werkt aan een 'modernisering' van het grondbeleid.⁸

In de visie van de adviesgroep is het wettelijk instrumentarium en de daaruit voortvloeiende regelingen voor het (gemeentelijk) grondbeleid behoorlijk adequaat om woningbouwplannen tijdig en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten te faciliteren. Dat behelst zowel het actief als het faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Daarom hecht de adviesgroep grote betekenis aan 'spoor I' van het moderniseringstraject: beter benutten van het huidige instrumentarium. Op enkele punten is verbetering wenselijk, ten aanzien van:

- Anterieure overeenkomsten;
- Verlenging voorkeursrecht;
- Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet: voorstellen VNG;
- BBV: jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties ten behoeve van de jaarrekening;
- Medewerking RVB aan woningbouwplannen.

Spoor II van het moderniseringstraject heeft als titel 'Beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten'. Daarin komt onder meer de bepaling van de grondwaarde als 'inbrengwaarde' voor het kostenverhaal aan de orde. De adviesgroep adviseert de residuele waardebepaling centraal te stellen.

Spoor III ('Waardestijging van de grond beter benutten voor publieke doelen') gaat in op de invoering van een planbatenheffing. De adviesgroep ziet zo'n heffing als contraproductief: vertraging en kostenverhoging door complexiteit.

Afweging/ Advies

10.1. Anterieure overeenkomsten

Bij de opstelling van anterieure overeenkomsten (AO) en de publieke-private onderhandelingen wordt op lokaal- en planniveau veelvuldig het wiel uitgevonden, met alle vertraging en proceskosten van dien. De praktijk is echter te gedifferentieerd voor één, landelijk vast te stellen format AO. Het Instituut voor Bouwrecht heeft een 'Handboek anterieure overeenkomsten' in voorbereiding, met formats voor verschillende type plannen. De formats laten ruimte voor inhoudelijk uiteenlopende invullingen, zodat recht wordt gedaan aan contractvrijheid die de Omgevingswet beoogt.

10.2. Verlenging voorkeursrecht

Vanuit de gemeenten is de wens geuit om de termijnen waarvoor het voorkeursrecht maximaal geldt, te verlengen. De adviesgroep heeft echter nog geen overtuigende onderbouwing van deze wens gezien.

10.3. Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet: voorstellen VNG

In het verzamelmemo van de VNG aan DO VRO d.d. 21-11-24 worden in hoofdstuk 2 negen kwesties benoemd die tot vertraging en kostenverhoging (voor de gemeente) kunnen leiden. De rode draad is dat deze onderdelen van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium niet correct in de Omgevingswet is geland. We kunnen deze punten – voor zover de adviesgroep ze technisch kunnen doorgronden – onderschrijven:

⁸ Zie onder meer de Tweede voorgansrapportage grondbeleid die de Minister van VRO bij Kamerbrief d.d. 20-12-25 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

1. Verhaal van kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken (VTU);
2. Doorwerking omissie onder 1 naar toepassing kostenverhaal zonder tijdvak;
3. Toepassing Or plankosten en VTU over bodemsanering;
4. Financiële bijdragen mogelijk maken via BOPA's;
5. Maximumkooprijsgrens sociale koopwoningen in Besluit kwaliteit leefomgeving: zin uit Wro en Chw weer toevoegen;
6. Inschrijven voorkeursrecht in openbare registers is nauwelijks uitvoerbaar (technisch, financieel en qua privacy);
7. Overgangsrecht exploitatieplan;
8. Art 11.6 Ow: correctie van het artikel over de grondslag voor onteigening;
9. Achterhaalde verwijzing in Omgevingsregeling (bijlage II) om te sturen op sociale koop in het omgevingsplan.

De adviesgroep onderschrijft de volgende punten niet:

- 4): Bewuste en juiste keuze van de wetgever om bij de BOPA de mogelijkheid van de 'financiële bijdragen' niet te openen. Er kan bij een BOPA immers geen beoordeling van de vereiste functionele samenhang plaatsvinden.
- 5): Deze materie gaat worden beheerst door de nieuwe Wet versterking regie volkshuisvesting.
- 7): Aanpassing van de regels die afkomstig zijn uit het exploitatieplan lijkt de adviesgroep complex, gelet op de onverbreekelijke samenhang met de overige planregels.

10.4. BBV: jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties t.b.v. de jaarrekening

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) kan de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties t.b.v. de jaarrekening beperkt worden tot de lopende exploitaties en die het eerstkomende jaar in exploitatie gaan. Het scheelt extra werk en leidt dus tot kostenbesparing.

10.5. Medewerking RVB (met achterliggende organisaties zoals RWS) en ProRail aan woningbouwplannen

Publieke en private partijen geven aan dat zij bij woningbouwplannen die een vorm van medewerking van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vereisen, te maken hebben met zeer lange responstijden, hetgeen vertragend werkt. Die medewerking kan bestaan uit de beschikbaarstelling van grond (verkoop of erfpacht). Hetzelfde geldt voor ProRail. De adviesgroep stelt voor dat een responstijd van maximaal twee maanden geldt voor een gemotiveerde reactie op een verzoek tot medewerking. Voor een reactie op een voorstel voor een anterieure overeenkomst gaat eveneens een maximale responstijd van twee maanden gelden. Deze termijnen dienen interdepartementaal te worden afgesproken.

10.6. Inbrengwaarde t.b.v. kostenverhaal

Het is onwenselijk dat speculatieve ('te dure') aankopen van grond met een (waarschijnlijke) woningbouwbestemming door marktpartijen en particulieren 'beloond' wordt met een 'korting' op hun kostenverhaalsbijdrage aan publieke voorzieningen. Dat werkt kostenverhogend voor de overheid en in de onderhandelingen met marktpartijen vertragend. Dat wordt voorkomen door de inbrengwaarde ten behoeve van het kostenverhaal te taxeren op residuele grondwaarde (in plaats van de vergelijkingsmethode). Indien de huidige gebruikswaarde hoger is - hetgeen zich met name in binnenstedelijke gebieden voordoet - geldt die als inbrengwaarde.

De in december 2024 gepubliceerde 'Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkeling'⁹ wijst al in die

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/02/06/praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen>.

richting, zij het in tamelijk voorzichtige bewoordingen. Indien de gemeente tijdig de kaders van het woningbouwplan aangeeft, inclusief de betaalbaarheidseisen (met inachtneming van de Wet Versterking regie volkshuisvesting), verstevigt dat de basis onder een residuele taxatie.

Aanvullend op deze praktijk kan artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit aangescherpt worden met een verwijzing naar de residuele waardebeoordeling. Invoering van de gebruikswaarde (als die lager is dan de residuele waarde) verdient geen aanbeveling. Het zou een rigoureuze systeembreuk met de waardebeoordeling bij onteigening impliceren, waarop ook de bepaling van de inbrengwaarde is gebaseerd. Daarnaast kan men stagnatie van de grondverwerving voor woningbouw verwachten, omdat de grondeigenaar-verkoper geen financieel belang meer heeft bij verkoop. Met het voorstel van de adviesgroep blijft het grondeigenaren wel financieel aantrekkelijk om te verkopen, terwijl speculatieve 'dure' aankopen niet meer 'beloond' worden met een 'korting' op het kostenverhaal.

10.7. Planbatenheffing

Invoering van een planbatenheffing kan de woningbouwplanning vertragen. Dat is de inschatting van de adviesgroep. Het is een gecompliceerd instrument dat in de voorstellen tot nu toe ook geheel publiekrechtelijk wordt vormgegeven en daarmee het dominante, en redelijk succesvolle Nederlandse onderhandelingsproces van de anterieure overeenkomst doorkruist. Bovendien past 'baatafroming' niet in het stelsel van 'kostenverhaal' zoals wij dat in Nederland kennen. De systeembreuk wordt geaccentueerd nu de opbrengsten van de heffing door de gemeente vrij te besteden zijn.

De uitvoeringskosten zullen waarschijnlijk hoog zijn (taxateurs; financieel-ambtelijke ondersteuning; risico van (gerechtelijke) procedures. De praktijk in Vlaanderen getuigt daarvan, zij het dat daar het systeem wat anders is ingericht. Opbrengsten zullen waarschijnlijk pas vanaf 2035 te verwachten zijn. Intussen is wel onzekerheid bij marktpartijen gecreëerd hetgeen op zichzelf ook nog vertraging kan opleveren.

Voor zover bestrijding van grondspeculatie een motief voor de planbatenheffing is, wijst de adviesgroep op het voorstel voor de inbrengwaarde-bepaling en - bijvoorbeeld - van de inzet van het voorkeursrecht dat gemeenten steeds vaker toepassen op ontwikkellocaties waar speculatieve transacties dreigen.

10.8. Vereniging van Eigenaren-besluitvorming over optoppen

Voor een besluit tot optoppen is op grond van de meeste splitsingsaktes een meerderheid van twee derde van de stemmen van de VVE vereist. Dat is nu soms een beletsel om optop-woningen te realiseren.

De adviesgroep stelt voor dat wettelijk wordt vastgelegd dat een besluit tot optoppen bij enkelvoudige meerderheid van stemmen van de VVE wordt genomen, indien het omgevingsplan een uitbreiding van het gebouwde volume (zoals bij optoppen) toelaat.

11. Netcongestie

Inleiding

De drukte op het elektriciteitsnet, netcongestie, is een urgente uitdaging voor de ambities van het kabinet bij de bouw van woningen. Netcongestie betekent dat het bouwen van nieuwe woningen aanzienlijke vertraging oploopt, maar ook dat gebouwde woningen niet bewoond kunnen worden vanwege het ontbreken van een aansluiting op het net. Het Rijk heeft de regie gepakt op de aanpak van netcongestie middels het Landelijke Actieprogramma Netcongestie (LAN, december 2022).¹⁰ In dit actieprogramma wordt op drie hoofdlijnen gewerkt aan het oplossen van netcongestie:

- Sneller realiseren van netuitbreidingen (Sneller Bouwen)
- Sturen op betere benutting van het net (Sterker sturen)
- Publiek-private acties voor slimme oplossingen (Vergroten flexibele capaciteit)

Aanvullend op het Landelijke Actieprogramma Netcongestie is, vanwege de urgente congestiesituatie, in de regio Flevopolder, Gelderland en Utrecht (FGU) gestart met netbewust bouwen, waarin met technische oplossingen de netbelasting wordt beperkt. Naar aanleiding van de Woontop-afspraken is er ook een werkgroep netbewuste nieuwbouw gestart met onder andere Bouwend Nederland, Neprom, FGU-provincies en netbeheerders. Doel van de werkgroep is te komen met een overzicht van concrete maatregelen om netbewuster te bouwen. Zo wordt er in de werkgroep gekeken naar een juridische verkenning hoe netbewuste nieuwbouw mogelijk gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van de experimenteerregeling onder de Omgevingswet.

Afweging/advies

De adviesgroep erkent dat er veel acties en gremia lopen rondom netcongestie. De adviesgroep stelt ook voor dat veel van de acties gericht zijn op de lange termijn. Voor de korte termijn doet de adviesgroep een aantal voorstellen:

11.1. Aanpassen regels t.b.v. netbewust bouwen en microgrids

Regel dat netbeheerders micro-grid-oplossingen en andere off-grid energie-oplossingen voor woonwijken faciliteren en niet blokkeren. Zo kunnen microgrids, die onafhankelijk van het normale elektriciteitsnet functioneren, alleen werken als alle woningen in de nieuwbouwwijk daarop aangesloten zijn. Onderzoek de mogelijkheden om binnen het Europese kader lokaal maatwerk of een ontheffing op de Europese regelgeving voor vrijheid van aansluiting te zoeken om dit mogelijk te maken.

11.2. Schrappen eis huisnummerbesluit t.b.v. aanvraag energievoorziening (vervroegen tijdstip)

Het is geen vereiste van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) om pas bij het huisnummerbesluit een verzoek voor transportcapaciteit te doen. Sommige netbeheerders vereisen dit zelf. Er moet volgens de adviesgroep gekeken worden naar een helder moment in de planvorming/gebiedsontwikkeling, wat enerzijds voldoende zekerheid geeft voor de netbeheerders, maar anderzijds ook vroeg genoeg is in het proces voor de ontwikkelaar/gemeente. De adviesgroep denkt aan het moment dat de gemeente de anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar heeft afgesloten.

Door vroeger een verzoek te kunnen doen voor transportcapaciteit is er sneller duidelijkheid over de mogelijkheid voor aansluiting en kan hier beter op ingespeeld worden in de fasering.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/21/landelijk-actieprogramma-netcongestie>.

11.3. Aansluiting door derden

Het verdient aanbeveling dat netbeheerders faciliteren dat woningen op het net kunnen worden aangesloten door daartoe toegeruste private bedrijven. Van belang als de netbeheerder kampt met personele capaciteitstekorten en er wel technische aansluitcapaciteit is. Soms staan netbeheerders dat wel toe en soms niet.

11.4. Snel invoeren Wet Collectieve Warmte (Wcw)

Met collectieve warmtenetten hoeft het elektriciteitsnet minder verzwaard te worden. Daarom is het van belang dat de Wet collectieve warmte (Wcw) snel in werking treedt. Dat levert een belangrijke bijdrage om collectieve warmte te versnellen en daarmee netcongestie te verminderen.

11.5. Aanpassen netcodes ACM en centrale generatoren

Wijzigingen in de Omgevingswet en het Bbl geven mogelijkheden aan gemeenten om eisen te stellen aan woningbouw richting netbewuste nieuwbouw. Hiermee is alleen nog niet direct voldoende capaciteit voor woningbouw. De ACM biedt nog geen mogelijkheden voor groepscontracten of voor gesloten distributiesystemen voor woningbouw. Daarom is het van belang dat de netcodes van de ACM (tijdelijk) worden aangepast, zodat dit wel mogelijk wordt. Op lokaal niveau is het van belang centrale generatoren per project op het net te plaatsen om nieuwbouw weer mogelijk te maken.

12. Bezwaar en (hoger) beroep

Inleiding

Veel woningbouwprojecten vertragen door langdurige procedures. Om sneller te kunnen bouwen, is er ook sneller duidelijkheid nodig. Om de productie te verhogen is het cruciaal dat ook wordt gewerkt aan het sneller inrichten van de procedures bij woningbouwontwikkeling. De adviesgroep komt met een aantal adviezen waar een stevige tijdswinst mee is voorzien. Onze voorstellen zijn ingrijpend en bedoeld als aanscherping van de Wet regie versterking volkshuisvesting. In fase 2 van ons advies willen wij nader ingaan op lopend juridisch-wetenschappelijk onderzoek in relatie tot onze voorstellen.

Afweging/adviezen

12.1. Lex silencio positivo (de van rechtswege verleende vergunning)

Onder de Omgevingswet is de lex silencio positivo afgeschaft.¹¹ De lex silencio positivo houdt in dat bij overschrijding van de beslistermijn van een omgevingsvergunning die met de reguliere procedure is voorbereid de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend. De gedachte achter de afschaffing was (onder meer) dat onder de Omgevingswet vaker verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving in één aanvraag en omgevingsvergunning betrokken zijn (complexe afweging), bij overschrijding van de beslistermijn het bestuursorgaan in gebreke kan worden gesteld en bij verzuim, er een dwangsom wordt verbeurd. Dat zou het bestuursorgaan aansporen om alsnog te beslissen. Helpt dat niet, dan kan de betrokkene via de bestuursrechter het bestuursorgaan laten veroordelen tot beslissing binnen een bepaalde termijn op straffe van verbeurde van een (hogere) dwangsom.

Gezien het grote belang bij afhandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten binnen de wettelijke beslistermijn, beveelt de adviesgroep aan om de lex silencio positivo weer in te voeren voor regulier voorbereide omgevingsvergunningen voor (woning)bouwprojecten. Het gaat dan sowieso om de omgevingsplanactiviteit bouwen, de technische bouwactiviteit en de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Vanwege de benodigde ETFAL-afweging is de BOPA niet geschikt is voor de lex silencio positivo.

Dat legt nadrukkelijker het risico van overschrijding van de beslistermijn bij het bestuursorgaan in plaats van bij de aanvrager. Hoewel de van rechtswege verleende vergunning niet direct kan worden gebruikt (bekendmaking is vereist, er kunnen daarbij voorschriften aan de vergunning worden verbonden), heeft de aanvrager zo wel sneller een stevige voet tussen de deur. Het zal de gemeente aansporen om op tijd te beslissen.

12.2. Bezwaar

Tegen omgevingsvergunningen die met de reguliere procedure worden voorbereid staat bezwaar open. Deze procedure betreft verlengde besluitvorming waarbij het bevoegd gezag (meestal het college van burgemeester en wethouders) op basis van de bezwaargronden en eventuele eigen (beleidsmatige) overwegingen een beslissing op bezwaar neemt.

De wettelijke beslistermijn is zes weken gerekend vanaf de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.¹² Als er een externe bezwaarschriftencommissie is ingesteld, hetgeen vaak het geval is, moet binnen 12 weken worden besloten op het bezwaar. De termijn wordt ook verlengd met de termijn die de indiener van het bezwaarschrift krijgt om een gebrek aan het bezwaarschrift te herstellen. Vaak betreft dat het aanvullen van de bezwaargronden van het oorspronkelijke 'kale' (ook wel: pro forma) bezwaarschrift. Die termijn bedraagt vaak vier weken. Als we het moment nemen waarop de bezwaargronden zijn aangevuld zou het met een externe

¹¹ De Algemene wet bestuursrecht (Awb) noemde dit in paragraaf 4.1.3.3 een 'positieve fictieve beschikking'. Deze regel is per 1 januari 2024 komen te vervallen.

¹² Artikel 7:10 lid 1 Awb.

bezwaarschriftencommissie nog maximaal 12 weken mogen duren tot de beslissing op bezwaar is genomen.

Uit de reacties die de adviesgroep heeft ontvangen en uit onderzoek¹³ blijkt dat in de praktijk de termijn van 12 weken uitzondering is en de bezwaarprocedures vaak veel langer duren. Een half jaar en langer is zeker geen uitzondering. Het naleven van de wettelijke beslistermijn zou dus al een versnelling betekenen ten opzichte van de praktijk. De eerste aanbeveling is om voor bezwaarprocedures inzake omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten strak de hand te houden aan de 12 weken termijn.

Het is algemeen bekend dat er kwantitatieve en kwalitatieve capaciteitstekorten zijn die het lastig maken om de termijn steeds te halen. Bij de eerste aanbeveling hoort dan ook onlosmakelijk de tweede aanbeveling: geef de behandeling van bezwaren tegen omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten structureel voorrang ten opzichte van andere bezwaarprocedures, zodat de beschikbare capaciteit als eerste wordt benut voor woningbouw en de 12 weken termijn wordt gehaald.

We schatten in dat het strak vasthouden aan de 12 weken termijn een versnelling van circa 12 weken tot 9 maanden kan opleveren.

12.3. Beroep

Beroep tegen omgevingsvergunningen wordt thans behandeld door de rechtbanken in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) in hoger beroep (tweede aanleg). Beroep tegen (voorheen) bestemmingsplannen, thans (tijdelijke) omgevingsplannen worden in eerste en enige aanleg behandeld door de ABRvS.

12.4. Voorstel afschaffing hoger beroep omgevingsvergunningen woningbouwprojecten

De doorlooptijd van beroepszaken voor (onder meer) woningbouwprojecten is de laatste jaren toegenomen.¹⁴ Voor zaken waarin vervolgens hoger beroep wordt ingesteld geldt dat ook die doorlooptijd is toegenomen waardoor de beroepsfase plus de hoger beroepsfase samen circa 2,5 jaar tot 3 jaar in beslag kunnen nemen. De langere doorlooptijden met oplopende (financierings- en grond) kosten voor de vergunninghouders (ontwikkelaar) in combinatie met de veelvoorkomende eis van banken/ financiers van een onherroepelijke omgevingsvergunning om te mogen gaan bouwen, worden door belanghebbenden regelmatig gebruikt om afkoop af te dwingen van hun bezwaar of (hoger) beroep. De adviesgroep denkt dat een flinke versnelling van de doorlooptijden deze praktijk kan terugdringen.

We stellen voor om het hoger beroep tegen omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten bij de ABRvS te schrappen. Gelet op de gemiddelde doorlooptijd van een hoger beroep scheelt dat circa anderhalf jaar proceduretijd. Dit betekent dat de rechtbanken in eerste en enige aanleg oordelen over omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten.

De gedachte achter het voorstel om het hoger beroep af te schaffen voor omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten is dat in het omgevingsrecht, het economische bestuursrecht en sociaal zekerheidsrecht vaker in eerste en enige aanleg recht wordt gesproken, namelijk door gespecialiseerde rechters (ABRvS, het College van beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep). De rechtbanken zijn evenzeer gespecialiseerd; zij hebben al jaren ervaring met de beoordeling van omgevingsvergunningen in het kader van woningbouw (met name de vroegere bouwvergunning en vergunningen tot afwijking van het bestemmingsplan).

¹³ Rijksuniversiteit Groningen, De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over woningbouwprojecten, 24 november 2023.

¹⁴ Sweco & Hekkelman, Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw, 14 oktober 2024, p. 10.

De adviesgroep stelt geen verlostelsel voor als alternatief voor een hoger beroep, omdat de discussie en beslissing over wanneer een zaak (toch) in aanmerking komt voor hoger beroep mogelijk een (groot) beslag zal leggen op de capaciteit hetgeen onwenselijk voorkomt. Als alternatief en ter borging van de eenheid van het recht stelt de adviesgroep voor om de mogelijkheid te introduceren voor de rechtbanken om prejudiciële vragen te stellen aan de ABRvS in het kader van een concrete zaak die bij een rechtbank in behandeling is. Deze mogelijkheid is bedoeld om duidelijkheid te krijgen over de uitleg van een rechtsregel waarover niet eerder is beslist of waarover onduidelijkheid bestaat in de jurisprudentie dan wel waarover verschillend wordt geoordeeld door rechtbanken. Een vergelijkbare mogelijkheid geldt ook in het civiele recht waarbij prejudiciële vragen kunnen worden gesteld aan de Hoge Raad.¹⁵ Gecombineerd met de thans al bestaande mogelijkheid voor rechtbanken om prejudiciële vragen te stellen aan het Europees Hof van Justitie is er voldoende borging voor de kwaliteit en eenheid van de rechtspraak.

We schatten in dat het schrappen van hoger beroep circa 1 tot 1,5 jaar proceduretijd scheelt.

De adviesgroep is geen voorstander van behandeling van zaken tegen omgevingsplannen door de rechtbanken. De ABRvS beschikt over specifieke expertise inzake omgevingsplannen en het is daarmee efficiënter om dergelijke zaken in eerste en enige aanleg te laten behandelen door de ABRvS.

12.5. Voorstel opzetten van de mogelijkheid voor vergunninghouder (of andere derde-belanghebbende) van een verzoek om voorlopige voorziening

We stellen voor om de vergunninghouder (of een andere derde-belanghebbende) de mogelijkheid te bieden om een voorlopige voorziening te vragen op basis van het spoedeisende (financiële) belang bij start bouw van het desbetreffende woningbouwproject. De idee is dat de vergunninghouder, in de situatie dat alle andere partijen 'achteroverleunen' vanuit de wens het project zo lang mogelijk te traineren, zelf de route kan opzetten naar een voorlopige beoordeling van de omgevingsvergunning door de rechter met het oog op een bruikbare omgevingsvergunning (als alternatief voor een onherroepelijke omgevingsvergunning) en soms wellicht kortsluiting (volgens artikel 8:86 Awb).

12.6. Voorstel versnelling procedure van behandeling van beroep van woningbouwprojecten

We doen hierna een aantal aanbevelingen inzake de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten waarbij de adviesgroep zich realiseert dat de randvoorwaarde van voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit bij sommige aspecten een rol speelt:

- 1) Zoveel mogelijk mondeling uitspraak doen (beroep gegrond/ ongegrond).¹⁶
- 2) Ingeval van een voorlopige voorziening tijdens de beroepsprocedure maximaal inzetten op kortsluiting (beslissen op de beroepszaak zelf).¹⁷ Het is helder dat er vaak bestuurlijke afwegingsruimte is waardoor er niet kan worden kortgesloten, maar als dat wel kan dan moet kortsluiting de regel zijn ook al vragen partijen daar niet om.
- 3) De invoering van de *procesversnellings-maatregelen* die Anne-Marie Klijn en Arjen Praat in een vijftiental voorstellen¹⁸ doen voor de behandeling bij de ABRvS met uitzondering van de voorstellen die zien op het aantonen van belanghebbendheid en de beslissing daarover.
- 4) Het instellen van een sluitingstermijn voor het indienen van nadere stukken die eerder ligt dan de huidige 'tien dagen' termijn (artikel 8:58 Awb). Dat kan bijvoorbeeld door bij de datumbepaling van een zitting direct een sluitingstermijn te bepalen voor het overleggen van nadere stukken. Het doel is om te voorkomen dat er in de staart van de schriftelijke procedure nog (veel, inhoudelijke) stukken worden gewisseld waardoor de voorbereiding van de zitting – denk ook aan het doen van een mondelinge uitspraak (artikel 8:67 Awb) – wordt

¹⁵ Artikel 392 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹⁶ Het lijkt erop dat dit instrument thans niet optimaal wordt benut. Zie Marseille, Tolsma, De Graaf en Wever, 2022, Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter, p.82 e.v.

¹⁷ Artikel 8:86 Awb.

¹⁸ [Voorstel voor versnelling behandeling woningbouwzaken door Raad van State - Vastgoedjournaal.nl](https://www.vastgoedjournaal.nl).

gecompliceerd. De goede procesorde lijkt momenteel niet heel vaak te worden toegepast om dit te voorkomen; mogelijk is een sluitingsdatum eenvoudiger toe te passen.

- 5) Uitermate terughoudend zijn met het beleggen van een tweede zitting.

12.7. Voorstel verhoging griffierecht

De adviesgroep stelt voor om naar analogie van de motie Meulenkamp c.s. (TK-motie Meulenkamp c.s.)¹⁹ het griffierecht voor omgevingsrechtzaken voor particulieren en rechtspersonen te verhogen bij de rechtbanken en de ABRvS. Vanzelfsprekend mag er geen sprake zijn van belemmering van het grondrecht tot de toegang tot de rechter; de verhoging van het griffierecht is bedoeld om een afweging te stimuleren inzake het beoogde resultaat van het instellen van beroep: is het beroep gericht op de inhoud of louter gericht op het traineren van het woningbouwproject? Een hoger griffierecht in combinatie met de hiervoor voorgestelde versnellingsmaatregelen kan volgens de adviesgroep de prikkel om een woningbouwproject louter te willen traineren sterk verminderen. Voor de goede orde: indien de zaak wordt gewonnen, wordt het griffierecht volledig teruggestort.

12.8. Aanbeveling inzet op bruikbare omgevingsvergunning als voorwaarde start bouw

Het blijkt in de praktijk dat banken/ financiers van woningbouwprojecten het beschikken over een onherroepelijke omgevingsvergunning hanteren als voorwaarde voor start bouw. De adviesgroep doet de aanbeveling om met de bankensector te bezien of deze eis vaker kan worden genuanceerd en de bruikbare omgevingsvergunning het uitgangspunt kan zijn. Materieel biedt dit immers dezelfde mate van zekerheid. Daarbij is een bruikbare omgevingsvergunning een vergunning die is verleend en die niet is geschorst (dan wel het niet aannemelijk is dat de vergunning wordt geschorst).

12.9. Aanbeveling inzet AI

We bevelen aan om op een verantwoorde manier gebruik te maken van AI in de bezwaar- en beroepsprocedure wanneer het gaat om veelvoorkomende standaard bezwaar- en beroepsgronden (denk aan uitzicht). De zich snel ontwikkelende mogelijkheden om AI op een betrouwbare manier in te zetten, bieden volgens de adviesgroep grote kansen voor de versnelling van verwerking van dergelijke bezwaar- en beroepsgronden door onder meer snel jurisprudentieonderzoek en standaardteksten in (bijvoorbeeld) verweerschriften en uitspraken.

¹⁹ Kamerstukken II 2025/25, 36 600 CXII, nr.55.

13. Borging vermindering regeldruk woningbouw

Inleiding

De ervaring leert dat programma's tot vermindering van regeldruk een kort bestaan hebben. Snel na de invoering steekt de oude reflex om politieke en maatschappelijke ambities met regelgeving te bekrachtigen weer de kop op. In het domein van de woningbouw zag de adviesgroep dat bijvoorbeeld gebeuren in de crisisperiode 2009-2014 met het aanvankelijk succesvolle programma 'Ontslakken van gebiedsontwikkeling', ter stimulering van woningbouwinvesteringen. Toen het economisch beter ging, kwam de beleids- en regelmachinerie weer snel op gang.

Bij het Bouwbesluit 2012 en zijn opvolger Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) bleek in de afgelopen jaren dat de wens van gemeenten (en provincies) om duurzamer te bouwen dan het Bbl bepaalde, groter was dan het verbod daarop.

Het is niet mogelijk én niet wenselijk om de politieke dynamiek en het sectorale streven naar 'steeds beter' radicaal een halt toe te roepen. Daarmee wordt ook innovaties de pas afgesneden. Als de vermindering van regeldruk echter serieus wordt genomen, verdient het aanbeveling dit nu en naar de toekomst toe te borgen. Het biedt tegenwicht tegen de bijna onstuitbare regeldrift van de overheid, voorkomend uit 'goede bedoelingen'.

Bovenstaande uiteenzetting werkt de adviesgroep uit naar drie invalshoeken:

1. Handhaving van het juridische verbod op afwijking van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
2. Bestuurlijke meldings- en interventieregeling voor vlottrekken van lokale woningbouwplannen die zijn vastgelopen;
3. Borging vermindering regeldruk op langere termijn.

Afweging/Advies

13.1. Handhaving Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

De adviesgroep roept de afspraak van de Woontop in herinnering. Strengere of aanvullende eisen dan in het Bbl opgenomen, zijn niet toegestaan. Dat was al zo, op grond van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bepalingen, maar er werd dagelijks tegen 'gezondigd'. Een uitzondering geldt voor gevallen die in het Bbl zelf genoemd (zoals toepassing maatwerk) en bij gebruikmaking van de experimenteerregeling die in de Omgevingswet is opgenomen. De ratio achter de eenduidigheid zit 'm in kostenbeheersing, bevordering van industriële productiemethoden en stimulering van innovatie binnen het Bbl-kader.

De adviesgroep preciseert dat dit verbod zich uitstrekt tot aanbestedingstrajecten, verkoopvoorwaarden van grond, erfpachtvoorwaarden, omgevingsplannen en anterieure overeenkomsten. Publiek-private convenanten (zoals het convenant 'Toekomstbestendig bouwen' voor de MRA en de provincie Utrecht) verliezen voor wat betreft de geambieerde afwijkingen van het Bbl hun betekenis. Uitsluitend op aantoonbaar verzoek van een individuele marktpartij of corporatie is een kop op het Bbl toegestaan. Reeds afgesloten anterieure overeenkomsten behouden hun geldigheid.

Wat te doen als een gemeente toch hogere eisen stelt dan het Bbl of dat van plan is? Dan geldt de betreffende Woontop-afpraak met een 'melding en escalatieprotocol'. Voor de marktpartij of corporatie staat de weg open om de afwijking te melden bij de lokale of regionale versnellingstafel. In de regel moet dat voldoende zijn, gezien de juridische evidentie die ook nog eens is bezegeld met een interbestuurlijke Woontop-afpraak.

Mocht dat toch niet het geval zijn, dan kan - via de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw - de minister ingrijpen.

13.2. Melding en escalatie bij lokale 'vastlopers'

Buiten het domein van het Bbl hebben gemeenten, provincies en waterschappen een zekere mate van vrijheid om de inrichting van de fysieke leefomgeving naar eigen inzicht inhoud te geven en daaraan functies toe te kennen. Het betreft veelal locatie-gebonden en ontwerp-gebonden aspecten die zich bij uitstek voor decentrale besluitvorming lenen. De Omgevingswet benadrukt in de toelichting de (gemeentelijke) keuzevrijheid. Daarnaast hebben de gemeenten binnen de kaders van de komende Wet regie versterking volkshuisvesting bevoegdheden om woningbouwprogramma's aan te sturen, in aantallen, type, omvang, financieringscategorie en welstandelijke eisen.

Te hoog gestelde ambities en - vooral - stapeling van eisen kunnen de woningbouwplannen financieel zodanig in het nauw brengen dat de business-case niet meer sluitend is te krijgen. De eisen kunnen van de gemeente afkomstig zijn, maar de bron ligt bij de provincie, het waterschap, een departementen of een (verzelfstandigde) rijksdienst. Het leidt doorgaans tot moeizaam overleg en daarmee tot aanzienlijke vertraging en kostenverhoging. Het is zelfs niet uitgesloten dat het plan definitief van de haak valt. Daarmee wil de adviesgroep niet zeggen dat een 'vastloper' altijd door de gemeente - of meer algemeen: door de overheid - wordt veroorzaakt. Marktpartijen en particulieren kunnen ook stagnatie veroorzaken.

Voor zover de showstopper kennelijk primair op het vlak van de overheidsregulering ligt, is de betreffende overheidsinstantie aan zet. Met de bereidheid tot het maken van keuzes - in plaats van het stapelen van eisen - en een doses zelfdiscipline van bestuurders kan veel worden opgelost. Marktpartijen en corporaties die een te grote regeldruk ervaren kunnen met een open, professionele opstelling het gesprek aangaan en alternatieven aandragen. Hun bereidheid om zo nodig openheid te geven over de grondexploitatie en vastgoedexploitatie vormen daar onderdeel van.

Als overleg en onderhandeling tussen de direct betrokken niet tot resultaat leidt staat de weg open van melding en escalatie, in het verlengde van het meldings- en escalatieprotocol dat bij de Woontop is afgesproken. Voor de marktpartij of corporatie staat de weg open om het geschil te melden bij de lokale of regionale versnellingstafel. Sommige gemeenten hebben vergelijkbare voorzieningen onder een andere benaming, zoals bij de 'Utrechtse aanpak'.

Als de interventie op lokaal en regionaal niet tot resultaat leidt, kan de zaak aangekaart worden bij de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw (LVW).²⁰ Weet ook deze instantie geen oplossing te bereiken, dan wordt de kwestie ter beslissing aan de Minister van VRO voorgelegd om de knoop bestuurlijk door te hakken.

Het succes van deze gedragslijn staat of valt met doortastend en voortvarend optreden van de voornaamste spelers. Dat geldt zeker voor in de verschillende landsdelen acterende leden van het LVW; zij spelen hun conflict-oplossende vaardigheden een cruciale rol in de schakeling lokaal-regionaal-nationaal. Een succesvoorwaarde is ook een korte doorlooptijd van het proces, van melding tot en met - een zo nodig - LVW-oordeel. Een doorlooptijd van drie maanden klinkt ambitieus, maar past bij de urgentie van de woningbouw en het wegnemen van stagnaties.

13.3. Vermindering van de regeldruk op langere termijn

De adviesgroep stelde al vast dat programma's die regeldruk-vermindering nastreven doorgaans een kort leven zijn beschoren. Tegen die achtergrond doet de adviesgroep enkele suggesties voor bestendiging van de STOER-inzet op de langere termijn.

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om het meldings- en escalatiemechanisme een permanent karakter te geven. Een wettelijke status is nog beter. Dat kan bij de algemene herziening van de Omgevingswet.

²⁰ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellingstafels/landelijke-versnellingstafel>.

Daarnaast kan in het kader van de periodieke evaluatie van de Omgevingswet worden overwogen om die evaluatie ook op het thema woningbouw te laten zien (artikel 20.18 Omgevingswet). Zo kan ook een bijdrage worden geleverd aan de ambitie van de Omgevingswet om de regeldruk te verminderen, een ambitie waar tot nu toe nog nauwelijks iets van terecht is gekomen.

Ten tweede denkt de adviesgroep aan een periodieke (tweejaarlijkse) review door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), specifiek gericht op (over-)regulering van de woningbouw(planning).

Als derde noemt de adviesgroep het idee van een 'regeltrechter'. Nieuwe, voorgenomen regelgeving die betrekking heeft op de woningbouw(planning) wordt gebundeld in een tranche (één per halfjaar). Invoering van de nieuwe regels kan pas plaatsvinden als zogenaamde 'botsproeven' en toetsing op de risico's van kostenverhoging, vertraging en locatie-uitval zijn uitgevoerd.