

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

(Concept) Eindrapport

Sneller, meer, goedkoper

6 juni 2025

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Leeswijzer: wat is nieuw en wat is aangepast	5
Managementsamenvatting.....	6
1. Inleiding.....	18
2. Context, inzet en afwegingskader STOER	28
3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)	31
3.1. Landelijk uniforme eisen aan gebouwen.....	31
3.1.2. Ruimte om af te wijken van technische regels (maatwerk)	31
3.2.2. Experimenteerbepaling Omgevingswet	32
3.2. Voorstellen voor aanpassingen technische bouweisen	32
3.2.1. Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving	32
3.2.2. Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingsmethoden en NEN-normen	36
3.2.3. De voorgenomen aanpassing van de milieuprestatie-eisen (MPG)	38
3.2.4. Inschatting kostenbesparing maatregelen	38
4. Landelijke normering omgevingskwaliteit	40
4.1. Geluidsproductieplafonds spoor	40
4.2. Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen.....	41
4.3. Basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid	42
4.4. Bodemonderzoek en -sanering	43
4.4.1. Bodemsanering	43
4.4.2. Hergebruik	44
4.4.3. PFAS (sanering en reiniging)	44
4.5. Milieueffectrapportage	46
4.6. Archeologie	47
4.6.1. Verwachtingskaarten en de Handreiking archeologievriendelijk bouwen.....	48
4.6.2. De KNA en kwaliteitsborging	48
4.6.3. Innovatieplatform en innovatiefonds archeologie	48
4.6.4. Goed gemotiveerde besluiten	48
4.7. Flora en Fauna	49
4.7.1. Soortenmanagementplannen.....	49
4.7.2. Nationale Databank Flora en Fauna	50

4.7.3.	Landelijke standaarden.....	50
4.7.4.	Dringend maatschappelijk belang woningbouw	50
4.7.5.	Worst-case scenario en maatregelen vooraf.....	50
4.7.6.	Europees beschermde soorten.....	50
4.8.	Milieuzonering	51
4.9.	Spuitzones.....	52
4.10.	Drinkwater.....	53
5.	Water en Bodem.....	55
5.1.	Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving	55
5.2.	Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving	56
5.3.	Kaderrichtlijn Water	56
6.	Stikstof	58
7.	Geldigheidsduur, inrichting en kosten onderzoeken.....	59
7.1.	Geldigheidsduur.....	59
7.2.	Onderzoekskosten	59
8.	Lokale planvorming en omgevingsbeleid.....	62
8.1.	Voorfase van de planvorming	62
8.2.	Beter gebruik van het mengpaneel.....	67
8.3.	Meer woningen realiseren binnen het bebouwde gebied	69
8.4.	Ruimtelijke kwaliteit en welstand	70
8.5.	Omgevingsdiensten.....	72
8.6.	DSO-Omgevingsplannen	73
8.7.	Binnenstedelijke parkeernormen.....	74
8.8.	Doorstroomnormen autoverkeer	75
9.	Grondbeleid	76
9.1.	Anterieure overeenkomsten	76
9.2.	Verlenging voorkeursrecht	76
9.3.	Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet.....	77
9.4.	Vereenvoudiging BBV-voorschriften.....	77
9.5.	Medewerking RVB en ProRail aan woningbouwplanen	77
9.6.	Inbrengwaarde t.b.v. kostenverhaal	78
9.7.	Planbatenheffing	78
9.8.	Wel vergunning; niet bouwen	79
9.9.	Vereniging van Eigenaren-besluitvorming over optoppen	79
10.	Netcongestie	80
11.	Beschikbaarheid bouwgrondstoffen.....	82

12. Digitalisering	83
13. Betaalbaarheidseisen.....	85
14. Bezwaar en Beroep	87
14.1. Lex silencio positivo (van rechtswege verleende vergunning)	87
14.2. Versnelling afhandeling bezwaarschriften	87
14.3. Voorstel beroep omgevingsvergunningen woningbouwprojecten in eerste en enige aanleg bij ABrvS.....	88
14.4. Verzoek om voorlopige voorziening	89
14.5. Voorstel versnellingen beroepsprocedure	89
14.6. Verhoging griffierecht.....	90
14.7. Bruikbare omgevingsvergunning als voorwaarde start bouw.....	90
14.8. Aanbeveling inzet AI	90
15. Borging vermindering regeldruk	91
15.1. Handhaving Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	91
15.2. Interventie en escalatie bij lokale 'vastlopers'	92
15.3. Vermindering van de regeldruk op langere termijn.....	93
15.4. Regelgeving woningbouw in Europese context	93
Bijlage: Maak bouwregels beter hanteerbaar en betaalbaar	94

Leeswijzer: wat is nieuw en wat is aangepast

Voor u ligt het concept-rapport fase 2 (tevens eindrapport) van de Adviesgroep STOER. Dit rapport markeert de afronding van het advies over het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER). Dat heeft tot doel sneller, meer en goedkoper woningen te bouwen door het verminderen van regeldruk.

Het adviesrapport fase 1 is op 24 april 2025 aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Dit fase 2 concept-rapport bevat verschillende doorgaans niet-ingrijpende wijzigingen in thema's die in fase 1 zijn geadresseerd. Die komen voort uit de reacties vanuit 'het veld' en uit verschillende gesprekken die de adviesgroep heeft gevoerd. Op VolkshuisvestingNederland.nl is een versie opgenomen waar deze aanvullingen en wijzigingen expliciet gemarkeerd zijn in de tekst. Bij enkele hoofdstukken is de kwantitatieve inbreng van het EIB is toegevoegd. De meest ingrijpende wijziging is te vinden hoofdstuk 14 'Bezwaar en Beroep'. De adviesgroep stelt nu voor alle beroepsprocedures voor omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten is eerste en enige instantie bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State te beleggen.

Verder de volgende wijzigingen het vermelden waard. Er zijn nu drie aansprekende praktijkvoorbeelden in het inleidende hoofdstuk 1 opgenomen. Hoofdstuk 2 'Context, inzet en afwegingskader' is uitgebreid. Dat geldt ook voor hoofdstuk 7 'Geldigheidsduur, inrichting en kosten van onderzoeken'. Aan hoofdstuk 9 'Grondbeleid is een paragraaf over 'wel vergunning, niet bouwen toegevoegd.

De kern van fase 2 vormen de nieuwe thema's die de adviesgroep van STOER-adviezen voorziet. Het gaat om:

- Bodemonderzoek en grondverzet (4.4)
- MER (4.5.)
- Archeologie (4.6)
- Flora & fauna (4.7)
- Milieuzonering (4.8)
- Spuitzones (4.9)
- Drinkwater (4.10)
- Omgevingsdiensten (8.5)
- DSO-omgevingsplannen (8.6)
- Parkeernormen (8.7)
- Doorstroomnormen autoverkeer (8.8)
- Beschikbaarheid bouwgrondstoffen (11)
- Digitalisering (12)
- Betaalbaarheidseisen (13)

De voorstellen voor de eerste fase op het advies zoals dat 24 april is gepubliceerd hebben geleid tot veel reacties. Deze reacties vertolken niet alleen waardering, maar ook zorgen over de mogelijke gevolgen voor kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid. Dit vormt voor de adviesgroep aanleiding in een apart memo in te gaan op de voorstellen voor aanpassing van Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, voor het Bouwbesluit) en hoe deze bijdragen aan toekomstbestendige woningbouw die betaalbaar én van goede kwaliteit is. Dit memo is opgenomen in de bijlage van dit eindrapport.

Tot 18 juni kunnen belangstellenden reageren op de inhoudelijke wijzigingen en aanvullingen in dit rapport. Dat kan via de via het reactieformulier dat op volkshuisvestingnederland.nl.

Managementsamenvatting

1. Inleiding

Om jaarlijks 100.000 woningen te realiseren, is het noodzakelijk om sneller, meer en betaalbaarder te bouwen. Het kabinetsbrede programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) geeft hier mede invulling aan. Hoofddoel van STOER is het aanpassen, schrappen en uniformeren van regelgeving om woningbouw te versnellen, kosten te verlagen en meer woningen te realiseren. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft de onafhankelijke Adviesgroep STOER in het leven geroepen om concrete voorstellen te doen. De adviesgroep bestaat uit leden met een achtergrond in het openbaar bestuur, de bouw- en ontwikkelsector, de juridische sector en de wetenschap.

Dit adviesrapport vormt de afronding van de eerste fase van het advies. 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.

Dit adviesrapport voor fase 1 volgt thema's die zijn toegespitst op elke fase van een woningbouwontwikkeling: planvoorbereiding, wijziging van het omgevingsplan en/of buitenplanse omgevingsactiviteiten, toetsing aan bouwtechnische normen en bezwaar en beroepsprocedures. In elke fase van dit proces spelen vraagstukken rond regelgeving en/of de toepassing daarvan die van invloed zijn op de woningbouw.

2. Context, inzet en afwegingskader

Het woningtekort in Nederland is groot en loopt jaarlijks op. Het woningtekort heeft verstrekkende maatschappelijke gevolgen zoals toenemende onbetaalbaarheid van woningen, sociale ongelijkheid, vertraging van economische groei en (mentale) gezondheidsproblemen. Vooral dat laatste is een toenemend probleem: stress in gezinnen, stress en mentale problemen onder jongeren, vertraagde start op de arbeidsmarkt, slechtere schoolprestaties van kinderen en verminderde arbeidsmobiliteit en langere reisafstanden tussen woning en werk.¹

De adviesgroep heeft als opdracht meegekregen om concrete voorstellen te doen voor het schrappen of vereenvoudigen van overheidsregels met als doel om sneller, meer en goedkopere nieuwbouwwoningen te kunnen realiseren. De adviesgroep is zich er terdege van bewust dat de vele en grote vertragingen bij gebiedsontwikkeling en woningbouwprojecten slechts ten dele veroorzaakt worden doordat regels in de weg staan. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat vooral in de voorfase van de planvorming vaak en grote vertraging optreedt en dat een veelheid aan oorzaken hieraan ten grondslag kan liggen. Veel winst is nog altijd te behalen in bijvoorbeeld betere publiek-private samenwerking, betere communicatie, betere processtructuren, voldoende capaciteit en kundige mensen, enzoverder. Ook is een afzonderlijke regeling vaak niet de oorzaak van vertraging. De regeldruk, de optelsom van regels, is wel een probleem en blijft jaarlijks toenemen.² De vaste commissie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer stelde vast dat de stapeling en diversiteit aan (veelal lokale) regels en regeldruk weldegelijk ten grondslag liggen aan de vertraging van woningbouwprojecten³

Het verminderen van regels en regeldruk is ingewikkeld omdat iedere afzonderlijke regel een beleidsdoel dient, veel regels op elkaar ingrijpen en het geheel een complex systeem betreft.

¹ Eenvandaag: 42% van de jongeren zegt dat stress vanwege woningnood grote invloed op hun leven heeft; ING: 25% van starters stelt samenwonen en gezinsvorming uit vanwege woningnood

² Adviescollege Toetsing Regeldruk, jaarverslag 2024

³ Tweede Kamer, 17 februari 2025

Desondanks kan vermindering en vereenvoudiging bijdragen aan het grote maatschappelijke probleem van het woningtekort en is elke stap die daarin op verantwoorde wijze gezet kan worden winst. De adviesgroep heeft een afwegingskader voor de weging van haar voorstellen geformuleerd. Een voorstel tot wijziging van een regeling impliceert een afweging van een ander belang met dat van woningbouw. Die afweging maakt de adviesgroep bewust, waarbij voor woningbouw een hoge, maar geen absolute prioriteit geldt. Die belangenafweging is onvervreemdbaar politiek-bestuurlijk van aard: daar hoort de besluitvorming thuis.

Bijna alle activiteiten waarvoor regels gelden, hebben een groter of kleiner effect op de gezondheid en veiligheid. Ook deze belangen zijn niet absoluut en zoals gesteld heeft ook het woningtekort een groot effect op de gezondheid van mensen. De adviesgroep hanteert in haar afweging als randvoorwaarde dat de voorstellen tenminste moeten resulteren in voldoende kwaliteit van de leefomgeving.

De adviesgroep komt tot de volgende voorstellen en adviezen:

3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)

- Vereenvoudig een tiental bouwtechnische eisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals plafondhoogtes, trappen en balkons. Tegenover een mogelijk comfortverlies staan bouwkostenreductie, optimalisatie van het woonoppervlak, en energie- en materialenbesparing.
- Doe nader onderzoek naar een aantal verdere vereenvoudigingen die tot aanvullende kostenreductie kan leiden.
- Vereenvoudig een aantal eisen die zijn opgenomen in NEN- of NEN-EN normen.
- Maak deelname aan normcommissies gratis en maak de NEN-normen gratis toegankelijk.
- Laat de voorafgaande toestemming van de minister vervallen bij maatwerkvoorschriften zodat de gemeente in specifieke situaties met "lagere" technische eisen kan volstaan.
- Maak optimaal gebruik van de experimenteerruimte op locatieniveau in de Omgevingswet.
- Zie af van de voorgenomen aanscherping van de MPG-eis. Maak een duidelijke roadmap gericht op de komst van de Europese WholeLifeCarbon-normering.
- Hou publiekrechtelijk, privaatrechtelijk en bestuurlijk strikt vast aan het verbod op lokale (duurzaamheids-)koppen op het Bbl. Vanwege kostenbesparing en bevordering industrieel bouwen. Onder meer convenanten verliezen hierdoor hun betekenis, voor zover Bbl-gerelateerd. Een uitzondering geldt alleen indien als een individuele marktpartij dat aantoonbaar wenst.
- Verwachte besparing door eenduidige toepassing Bbl en bouwkundige wijzigingen in het Bbl bedragen € 30.000, - per woning.

4. Landelijke normering omgevingskwaliteit

Geluidsproductieplafonds spoor (4.1)

- Verlaag de geluidsproductieplafonds voor spoorweglawaaai om zo meer woningbouw nabij spoorwegen mogelijk te maken, met minder isolatie-eisen.

Cumulatie vliegtuiglawaaai (4.2)

- Zonder vliegverkeerslawaaai uit van de cumulatiebepalingen voor geluid en haal zo de donkere planologische wolk weg boven geplande 80.000 woningen rond Schiphol.
- Steun gemeenten bij de inzet van innovatieve methoden om geluidsadaptief te bouwen.
- Maak een limitatieve opsomming van bronnen die betrokken moeten worden bij cumulatie van geluid. Vul de limitatieve opsomming aan met andere activiteiten die niet voldoen aan de standaardwaarden genoemd in artikel 5.65 Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving).

4.3. Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen en omgevingsveiligheid (4.3)

- Herzien het basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid: schrap de verplichting om binnen aandachtsgebieden voorschriftengebieden vast te stellen voor 'zeer kwetsbare gebouwen'. Schrap de verplichte voorschriftengebieden in de gevallen waar de risico's verwaarloosbaar klein zijn.
- 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 bij voorschriftengebieden. Maak het mogelijk dat ook maatregelen die de kans op een ongeval verkleinen kunnen worden toegepast.

Bodemonderzoek en -sanering (4.4)

- Bepaal als Rijk (Ministerie I&W) dat bij saneringen onder de Omgevingswet voor woningbouwlocaties de grenswaarde als terugsaneerwaarde geldt. Op eigen initiatief kan een lagere terugsaneerwaarde worden gehanteerd. Dit is in lijn met het verstrekken van een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen als de grenswaarde niet wordt overschreden.
- Scherp als Rijk (Ministerie I&W) de informatie over het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb) aan. Een perceel waar op 1-1-2024, toen de Wet bodembescherming is vervallen en de Omgevingswet van kracht is geworden, geen publiekrechtelijke beperking Wbb aanwezig was, heeft kennelijk niet 'behoort tot dat deel dat beschikt is, waarop overgangsrecht van toepassing is (Aanvullingswet Bodem, artikel 3.1 en 3.2)'. Alleen als sprake is van een perceelsgrensoverschrijdende verontreiniging van een reeds beschikte grondcontour (overschrijding grenswaarde) kan een perceel alsnog een publiekrechtelijke beperking aangetekend krijgen, zodat bij sanering van die verontreiniging overgangsrecht Wbb van toepassing is.
- Verduidelijk als Rijk (Ministerie I&W) het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb), met name ter plaatse van nazorglocaties. Er is in de praktijk te veel interpretatieruimte waar het instrumentarium van de Wet bodembescherming nog voor kan worden gebruikt. Werkzaamheden in licht verontreinigde grond op niet-spoedlocaties vallen soms wel, en soms niet onder het overgangsrecht. De voorkeur is dat dergelijke werkzaamheden onder de Omgevingswet kunnen worden uitgevoerd.
- Bepaal als Rijk (Ministerie van I&W) dat de 'leeftijd' alleen moet worden toegepast daar waar direct onder de leeflaag in de grond de grenswaarde wordt overschreden.
- Herintroduceer als Rijk (Ministerie van I&W) de subsidiemogelijkheden voor bodemsanering voor (eventueel naar woningbouw te transformeren) bedrijfsterreinen.
- Schrap als Rijk (Ministerie van SZW), in afstemming met de Nederlands Arbeidsinspectie, het nemen van maatregelen uit de laatste versie van CROW 400 voor grond met gehalten onder grenswaarde (interventiewaarde I); deze zijn strenger dan nodig. Breng de situatie weer terug zoals in de voorlaatste versie van CROW400.
- Breng als Rijk (Ministerie van I&W) de wetgeving over hergebruik van grond en baggerspecie in overeenstemming met de Omgevingswet, door de klassen 'licht verontreinigde grond' (klasse wonen en klasse industrie) samen te voegen tot bijvoorbeeld de klasse stedelijk gebied.
- Versoepel als Rijk (Ministerie van I&W) de regels voor hergebruik van grond zodat alle grond van vergelijkbare klassen (op de plaats van vrijkomen en plaats van toepassing), op basis van aangepaste bodemkwaliteitskaarten, overal in Nederland kan worden toegepast.
- Ga als gemeenten omgevingsvergunningen voor woningen verlenen op basis van bodemkwaliteitskaarten, zodat erop onverdachte of reeds voldoende onderzochte terreinen geen bodemonderzoek meer hoeft te worden uitgevoerd. N.a.v. artikel 2.1 en 2.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) kunnen gemeenten in hun beleid opnemen dat bodemkwaliteitskaarten gebruikt worden als alternatief voor individuele bodemonderzoeken, mits dit onderbouwd is.
- Sta als Rijk (I&W) door actualisatie van het Handelingskader 2023 (I&W) en actualisatie van de lozingsnormen (waterschappen) grondreinigers toe om met PFAS-verontreinigde grond ook tot een hogere norm dan 60 µg/kg te laten innemen en reinigen.
- Stel als Rijk (Ministerie van I&W) de hergebruiksnorm op basis van werkelijk uitlooggedrag vast, in plaats van de huidige normbepaling op basis van concentratie. Uitlooggedrag kan bovendien worden verbeterd door toevoegingen te doen aan de bodem om de PFAS vast te leggen (immobiliseren). Dit wordt in Duitsland toegepast.
- Via actualisatie van het Handelingskader 2023 staat Rijk (I&W) grondverwerkers toe om (gereinigde) grond boven de 3 µg/kg (PFOS) te hergebruiken.
- Schaf als Rijk (Ministerie van I&W) de stortbelasting voor verontreinigde grond af. Dit vereist een aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag op Rijksniveau.
- Verruim via actualisatie van het Handelingskader 2023 (I&W) in gebieden met een reeds hogere PFAS-achtergrondwaarden de hergebruiksmogelijkheden, door uitzondering op de zgn. 3-7-3 norm toe te staan in gebieden waar er een veel geringer risico is, zoals bv. op industriële locaties.

- Schrap als Rijk (Ministerie van I&W) de sinds 2020 verplichte PFAS-analyse bij depotkeuringen op voor PFAS onverdachte bronlocaties. Pas deze keuring alleen toe op PFAS verdachte bronlocaties/saneringslocaties.

Milieueffectrapportage (4.5)

- Toets bij MER-plicht expliciet op wat strikt wettelijk verplicht is (EU). Maak daar als initiatiefnemer alleen in de volgende gevallen een uitzondering op:
 - a. Bij significante, onderscheidende milieueffecten die onderzoek rechtvaardigen;
 - b. Bij aanwezigheid van serieuze varianten die afweging vereisen (plan-MER);
- Kies als initiatiefnemer bij een MER-plicht voor een pragmatische vorm voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en de project-MER. De NRD kan in veel gevallen op een lager detailniveau worden opgesteld of worden overgeslagen
- Benut als gemeente en provincie het instrumentarium van de Omgevingswet door op Omgevingsvisie-niveau (of in de vorm van een programma) de woningbouwopgave met bijbehorende randvoorwaarden op gemeentelijke niveau te toetsen in een omgevingseffectrapportage (OER). De effectbeoordeling is daarmee op projectniveau overbodig.
- Voorkom dat alle varianten tot in de eindfase meelopen en gedetailleerd worden onderzocht. Onderbouw de afweging in varianten op bestaande informatie en voorkom onnodige onderzoeken en kosten. Schrijf kansarme varianten gemotiveerd af, op basis van bestaande informatie⁴.
- Leg als bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium de afweging van varianten vast en betrekt deze bij de besluitvorming richting de voorkeursvariant.
- Definieer het thema 'gezondheid', zoals genoemd in de Handreiking Milieueffectrapportage voor omgevingsplannen⁵ van VNG en de Commissie MER, als de optelsom van de bestaande 'milieunormen' (geluid, geur, bodem etc.). Alleen als een nieuw gezondheidsrisico onomstotelijk wetenschappelijk is onderbouwd, en het vooruitzicht is dat een bestaande norm wordt aangepast of een nieuwe norm wordt vastgesteld, kan dit (nieuwe) gezondheidsrisico worden meegenomen in de MER.

Archeologie (4.6)

- Hanteer als gemeente een proactieve aanpak door verwachtingskaarten en beleidskaarten op te stellen en te ontsluiten om relevante archeologische locaties in beeld te hebben.
- Toets elk besluit op wijziging van de onderzoeksprotocollen en leidraden op de impact op onderzoeksbudgetten.
- Houdt de verantwoordelijkheid voor de vergunningseisen van archeologisch onderzoek bij de initiatiefnemers, op basis van het Programma van Eisen (niet verplicht gecertificeerd).
- Maak een Rijksprogramma (Ministerie van OCW) zodat alle gemeenten de goedkeuring van het PVE borgen via een vergunningstelsel dat open staat voor zienswijze en beroep.
- Bevorder als gemeenten vroegtijdig onderzoek en archeologisch vriendelijke bouwmethoden en stellen behoud van archeologische waarden in de bodem centraal als uitgangspunt. Dit kan door de 'Handreiking Archeologievriendelijk Bouwen' te vertalen naar beleidsregels/vrijstellingsgrenzen in het omgevingsplan zodat dit eenduidig beleid bevordert.

Flora en fauna (4.7)

- De adviesgroep adviseert de overheden met klem om binnen een periode van twee jaar een landelijk dekkend Soorten Management Plan tot stand te brengen. Hiervoor wordt een projectorganisatie opgezet onder leiding van de rijksoverheid die het maken van het SMP ook grotendeels bekostigt. Er is een beheerorganisatie die het SMP actueel houdt. Daarbij wordt inhoudelijk en organisatorisch zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie en instanties met expertise.
- De adviesgroep adviseert de NDFF (straks het natuurregister onder de Omgevingswet) te upgraden en te completeren (aanwezigheid van soorten) en deze te gebruiken als basis (database) voor het SMP.

⁴ Zie ook: Zeven sleutels voor een waardevolle afweging tussen boven- en ondergrondse alternatieven – COB).

⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2022-01/milieueffectrapportage-voor-omgevingsplannen_20211220.pdf

- De adviesgroep bepleit landelijke standaardisering van mitigatie- en compensatiemaatregelen vooral van compensatiegebieden en van nestgelegenheden. Breng deze landelijke standaarden, die nu soms worden beheerd bij stichtingen, onder bij BIJ12 en neem ze mee in het SMP.
- In relatie met de vorige aanbeveling, bepleit de adviesgroep concreet dat compensatie van een laagwaardig maar groter gebied mogelijk moet zijn door realisatie van een kwalitatief hoogwaardiger maar kleiner gebied.
- De adviesgroep pleit ervoor dat provincies het grote maatschappelijke belang van woningbouw (zoals onder meer vermeld in de Wet versterking regie volkshuisvesting) beschouwen als een dwingende reden voor groot openbaar belang voor de habitatrichtlijn soorten en de nationaal beschermde soorten voortaan en dit meewegen bij de beoordeling van de omgevingsvergunningaanvragen en compensatiemaatregelen. De adviesgroep adviseert om dit ook in de wettelijke regeling (Bkl) vast te leggen.
- Daarnaast luidt het advies om na te gaan of zeer veelvoorkomende nationale soorten niet meer wettelijk hoeven te worden beschermd.
- Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan opdat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten, maar die in Nederland veel voorkomen met een soepelere procedure toestemming kan worden verleend (eventueel gedefinieerd als natuurinclusief bouwen). Daarnaast bepleit de adviesgroep op Europees niveau een lobby voor het toevoegen van de 'dwingende reden van groot openbaar belang' als reden om voor vogels te mogen afwijken van verbodsbepalingen.

Milieuzonering (4.8)

De adviesgroep richt bij dit thema in haar adviezen voornamelijk tot de VNG:

- Aanvulling van (en door) de VNG van de handreiking 'Activiteiten en milieuzonering' voor het omzetten van geluidgezoneerde industrieterreinen (zones met industrielawaai) naar de systematiek geluidproductieplafonds (paragraaf 5.1.4.2a Bkl). Dat geldt ook voor gemengde stedelijke gebieden (wonen en bedrijven - o.a. voormalige cat. 1 en 2-). Daarbij wordt geadviseerd om in de handreiking het systeem, de manier van toepassing en een toets in de praktijksituatie (botsproeven) op te nemen. In de gewenste aanvulling dient ook aandacht te worden gegeven aan complexe overgangsrechtelijke situaties en transformatie van bedrijventerreinen.
- Vanuit de VNG een 'community of practice' opstarten om ervaringen met de nieuwe handreiking(en) te delen.
- Update door de VNG van de bedrijvenlijst (Staat van bedrijfsactiviteiten). Hieraan bestaat grote behoefte in de praktijk.
- Provincies een coördinerende rol te geven bij centralisatie en toegankelijkheid van vergunningsinformatie ten behoeve van actueel inzicht in de (latente) milieugebruiksruimte. Het mogelijk maken van woningbouw in de directe omgeving van bedrijven wordt opgenomen in de provinciale omgevingsvisie waarmee het vervallen van de latente milieugebruiksruimte voorzienbaar wordt in het kader van nadeelcompensatie.

Spuitzones (4.9)

- Ontwikkel een landelijk model voor beoordeling en toetsing van spuitcirkels, met inbreng van de LVVN, om eventueel gemotiveerd en met bepaalde maatregelen of voorzieningen, korter dan op 50 meter afstand woningen te bouwen.
- Indien het agrarisch gebruik waarvoor de spuitcirkel gedurende een periode van 2 jaar is gestaakt, kan het betreffende gebruik door de gemeente worden verboden zonder dat de betreffende rechtgevende aanspraak kan maken op nadeelcompensatie.
- Vertraging verminderen door al in beginstadium project minnelijk traject te starten met agrariër over functiewijziging/nadeelcompensatie, spuitzones buiten plangebied opnemen in Omgevingsplan en desnoods via 'onteigening' afdwingbaar maken.
- Spuitcirkel landelijk vastleggen op 50 m, behalve als er een onbetwistbare verkortende maatregel wordt toegepast.
- In Omgevingsvisie spuitzones/gezondheidseffecten agenderen, als norm opnemen in Omgevingsplan(nen). Als normen niet gehaald worden in Omgevingsprogramma opnemen waarin aangegeven wordt hoe naar norm wordt toegewerkt met regelingen en nadeelcompensatie.

Drinkwater (4.10)

- Volgens de adviesgroep zijn de gemaakte afspraken over de versnelling van procedures — onder andere door beter gebruik te maken van de mogelijkheden van de Omgevingswet (en mogelijk de Wet versterking regie volkshuisvesting) — momenteel nog te vaag en onvoldoende concreet.
- De adviesgroep adviseert het volgende, ter voorkoming van situaties waarin nieuwe woningbouw niet kan worden aangesloten op het drinkwaternet: Instructieregel in de Omgevingswet. Neem, gelet op het nationale belang van een adequate drinkwatervoorziening, in de Bkl een instructieregel op waarmee het Rijk de provincie (als bevoegd gezag) opdraagt besluiten te nemen die noodzakelijk zijn om nieuwbouwwoningen tijdig van drinkwater te voorzien.
- Gebruik van de ADC-toets bij Natura 2000-gebieden. Wanneer een Natura 2000-gebied wordt geraakt door een noodzakelijk drinkwaterproject ten behoeve van woningbouw, dienen de bevoegde gezagen in beginsel gebruik te maken van de ADC-toets

5. Water en bodem

Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving (5.1)

- Maak langs de randen van het Markermeer, Gouwe, IJmeer, Gooimeer en Eemmeer woningbouw mogelijk.
- Maak in de uiterwaarden drijvend wonen mogelijk met de daarbij noodzakelijke water robuuste en amoveerbare vaste voorzieningen.
- Voeg de drie categorieën 'ja, mits gebieden' in het afwegingskader samen tot een één categorie 'ja, mits'. De reden om de zones samen te voegen is vereenvoudiging.
- Zorg voor eenduidigheid in de taakverdeling tussen de overheden, de status van de kaarten en wees terughoudend bij het aanwijzen van gebieden waarvoor een bouwverbod zou gaan gelden of een 'nee mits'-regime waarbij de eisen zo zwaar zijn dat de business-case van een woningbouwplan met geen mogelijkheid is rond te krijgen.
- Voorkom dat in kwetsbare gebieden waar sprake van voortgaande bodemdaling de bodemdaling ten opzichte van de reguliere trend niet verergert of afgewenteld worden, tenzij in het afwentelingsgebied passende compensatiemaatregelen worden voorzien.
- In 5 à 10% van de diepste delen van polders kan alleen gebouwd worden indien voor de noodzakelijke waterberging een alternatieve oplossing is voorzien.

Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving (5.2)

- Beperk schade (in plaats van voorkomen) in geval van extreme buien met landelijke normstelling (70 mm/uur).
- Zorg voor een bouwpeil van 0,2 m boven straatpeil: accepteer tijdelijke wateroverlast, maar voorkom dat water de woning in komt. Besef dat dit strijdig kan zijn met Bbl-eis voor drempelloze toegankelijkheid van woningen.

Kaderrichtlijn Water (5.3)

- Onderneem actie om te voorkomen dat de woningbouw op de KRW gaat vastlopen. Bijvoorbeeld met de inzet van juridische houdbare maatwerkmaatregelen. Ook het komende Europese Affordable Housing Plan kan hierbij helpen door aan woningbouw een 'dwingend algemeen belang' toe te kennen waarmee een potentiële KRW-blokkade kan worden doorbroken.

6. Stikstof

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

- Zo snel mogelijk als juridisch verantwoord de invoering van de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha per jaar. De argumentatie daarvoor is voldoende bekend en is vervat in het kabinetsvoorstel dat bij 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. Laat provincies, gelet op de op dit moment geldende verplichting om voor elk woningbouwproject met een mogelijk significant negatief effect de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te volgen, voor in elk geval woningbouwprojecten de procedure tijd zo veel mogelijk te verkorten.

- De regelmatige actualiseringen (updates) van de Aeries Calculator op basis van nieuwe inzichten veroorzaken onzekerheid, vertraging en extra kosten voor woningbouwplannen. Het legt bovendien beslag op de schaarse capaciteit van ecologen. Voor de feitelijke stikstofbelasting van Natura2000-gebieden en de natuurkwaliteit hebben deze bewerkelijke wijzigingen slechts minuscule betekenis. Zolang de Aeries Calculator nog functioneert, adviseert de adviesgroep dan ook geen wijzigingen meer door te voeren of alleen nog wijzigingen door te voeren als de uitkomst niet verandert (zoals bij de release van de Aeries Calculator 2024.1.1 op 11-2-2024).
- Laat provincies, met actieve ondersteuning van het Rijk, zo snel mogelijk beleidsregels voor intern salderen vaststellen, dit zodat de vergunningverlening voor woningbouwprojecten weer op gang komt.

7. Geldigheidsduur en inrichting onderzoeken

Geldigheidsduur (7.1)

- In beginsel dienen alle onderzoekverplichtingen ten behoeve van woningbouwprojecten een geldigheidsduur te 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. Indien aannemelijk kan worden gemaakt dat na de onderzoeksdatum zich geen wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan, kan ook een onderzoeksrapport dat ouder is dan vijf jaar zijn geldigheid behouden.

Onderzoekskosten (7.2):

- Bij veelvoorkomende onderzoeken dient te worden gewerkt met gestandaardiseerde uitgangswaarden, open data en modelmatige benaderingen waar dat verantwoord is. Ook verdient verhoging van drempelwaarden overweging, zodat bij beperkte of voorspelde impact uitgebreid onderzoek achterwege kan blijven.

Informatievoorziening (7.3):

- Het DSO/Omgevingsloket (Regels op de kaart) dient te worden gelinkt aan openbare GIS-informatie m.b.t. alle voor woningbouw relevante milieuaspecten. In PDOK (Publieke Dienstverlening op de Kaart) is al veel samengebracht, maar GIS-informatie wordt momenteel nog onvoldoende, gefragmenteerd en vanuit verschillende bronnen ter beschikking gesteld. Omdat er geen centraal platform is zijn nu kostbare adviesopdrachten noodzakelijk.
- Overheidsorganisaties dienen (door uitbreiding van de BGT -verplichtingen) hun geodata, gebruikte eerdere onderzoeken en vigerende beleidskaders te digitaliseren en via GIS openbaar te maken, als onderdeel van het platform. Voor gemeenten is dit nu vrijwillig. Tot 2031 is er een overgangsfase van kracht waarin gemeenten de tijd krijgen om het omgevingsplan van rechtswege om te vormen tot één omgevingsplan voor heel de gemeente. Mede daardoor zijn niet alle vigerende beleidskaders nu openbaar en digitaal beschikbaar.
- De Omgevingswet (art. 3.1 e.v. – Omgevingsvisie en programma's) biedt voldoende ruimte voor het gebruik van (gestandaardiseerde) quick-scans, verkenningen en kwalitatieve kansen- en risicoanalyses in de initiatieffase. Een beleidsregel op nationaal niveau – of als tweede voorkeur een VNG Handreiking – kan helpen om uniforme toepassing te stimuleren en lokale verschillen te beperken.

8. Lokale planvorming en omgevingsbeleid

De adviezen in dit hoofdstuk richten zich in hoofdzaak tot de gemeentebesturen en hun woningbouwpartners

Voorfase planvorming (8.1)

- Doorbreek (dreigende) impasses
- Gebruik bestaande versnellingsadviezen
- Standaardiseer het planvormingsproces en werk met mijlpalen
- Reageer adequaat op private initiatieven bij private grondbezitters
- Pas parallel plannen toe Parallel plannen helpt om tempo te maken.
- Beoordeel realisatievermogen marktpartijen bij privaat grondbezit
- Zorg voor voldoende flexibiliteit in plannen
- Samenvattend: zet in op halvering van het tijdsbeslag van de voorfase

Gebruik Mengpaneel (8.2)

- Benut het "mengpaneel" van de Omgevingswet maximaal. Gebruik de grenswaarde in plaats van de standaardwaarde voor geluid, geur, trilling en bodem. Dit vanuit het oogpunt van dringend maatschappelijk belang (woningbouw).

Versnelling woningbouw in gebouwd gebied (8.3)

- Maak als gemeente het potentieel aan woningtoevoegingen binnen bestaand stedelijk gebied inzichtelijk (transformatie, optoppen, splitsen, etc.). Veranker dat in een programma (stippenplan). Realiseer vervolgens concrete initiatieven met BOPA's. Overweeg om op een deel van het potentieel het voorkeursrecht te vestigen.

Ruimtelijke kwaliteit en welstand (8.4)

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

- Indien een gemeente een gemeentelijke adviescommissie conform artikel 17.9 heeft ingesteld, draagt zij zorg voor een commissie met voldoende onafhankelijke vakmensen die de opdracht krijgen om de goede afweging te maken en proportioneel (in relatie tot de opgave, het beleid en de omgeving) te adviseren
- Advies over ruimtelijke kwaliteit wordt in een vroegtijdig stadium ingewonnen, in ieder geval voor het definitieve ontwerp van de woning. In dat geval, volstaat bij de vergunningaanvraag de toets of dat advies opgevolgd is en advisering over eventuele voorgestelde afwijkingen
- Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een beeldkwaliteitsplan geldt, wordt daaraan getoetst. Deze toetsing beperkt zich tot evidente tekortkomingen van het initiatief of die aanvraag ten opzichte van het beeldkwaliteitsplan en het andere op die locatie geldende beleid. Hetzelfde geldt voor het geval kwaliteitscriteria in een ander document zijn gevat. Alleen bij afwijking van het geldende beleid vindt nadere kwaliteitsadvisering plaats.
- Toetsing op architectonische details blijft achterwege met uitzondering van cultuurhistorische gebouwen en ensembles en indien de details deel uitmaken van het beeldkwaliteitsplan of de welstandsrichtlijnen.
- Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een kwaliteitsteam (of kwaliteitssupervisor of een soortgelijk functionaris of gremium) is ingesteld, vervalt het normale welstadtoezicht. Ofwel vindt grondige afstemming plaats tussen de activiteiten van de supervisor en de gemeentelijke adviescommissie opdat er een vloeiende procesgang wordt bereikt en dubbel werk wordt vermeden.
- Als aspecten als bouwhoogte, nokhoogte en dakhelling in het omgevingsplan zijn vastgelegd, blijft toetsing daaraan door de commissie achterwege.
- Bij de besluitvorming door het college van B&W is uitsluitend van belang in hoeverre aan door de gemeentelijke adviescommissie geconstateerde evidente tekortkomingen tegemoet is gekomen.

Omgevingsdiensten (8.5)

Deze adviezen richten zich op primair gemeentebesturen, Omgevingsdiensten en op provincies (verlening natuurvergunningen).

- Versterk de inhoudelijke samenwerking in de voorfase van planvorming en vergunningverlening. Zorg dat de OD vroegtijdig betrokken zijn in adviserende zin bij ruimtelijke initiatieven, vergunningaanvragen en het opstellen van het Omgevingsplan, zodat er inhoudelijk kan worden meegedacht voordat (juridische) standpunten worden ingenomen. Maak bijvoorbeeld de OD-deelnemer bij de omgevingstafels waarin gemeente (soms met initiatiefnemers) plannen bespreken.
- Als het om de communicatie bij de voorbereiding beleidskeuzes gaat, mag het in wezen niet uitmaken of het gaat om een eigen gemeentelijke afdeling of de OD. Bestuurders moeten expliciet ruimte kunnen geven aan bijvoorbeeld maatwerk en bijvoorbeeld het benutten van grenswaarden en het nemen van verantwoorde (juridische en beleidsmatige) risico's. Dat zijn maatregelen die vaak nodig zijn om een woningbouwplan mogelijk te maken. Maatwerk vergt moed en bestuurlijke dekking, zonder angst voor fouten of incidentpolitiek. Concreet: leg bestuurlijk vast dat OD-adviezen op inhoudelijke gronden mogen afwijken van standaardprocedures, mits goed gemotiveerd.

DSO-Omgevingsplannen (8.6)

Omwillen van tempo en kostenreductie beoogt de adviesgroep om harmonisatie en standaardisatie van omgevingsplannen binnen het DSO te bevorderen, zonder afbreuk te doen aan de lokale beleidsvrijheid die de Omgevingswet biedt.

- VNG of BZK ontwerpen een 'bibliotheek van modulaire voorbeeldregels' Dat zijn kant-en-klare juridische regelmodules die voldoen aan de STOP/TPOD-standaard én inhoudelijk zijn afgestemd op veelvoorkomende beleidsdoelen (bijv. woningbouw geur, geluid, erfafscheidingen, parkeren, duurzaamheidseisen, etc.). Gemeenten kunnen deze modules 1-op-1 overnemen of aanpassen op lokale situatie (maatwerk) en combineren met eigen regels
- De adviesgroep adviseert de gemeenten om - voordat zij gaan werken aan het (definitief) omgevingsplan - met de dereguleringsstofkam door alle relevante regelingen, normen en eisen te gaan. Dat leidt bijvoorbeeld tot prioritering in plaats van stapeling van eisen.

Binnenstedelijke parkeernormen (8.7)

- Formuleer als rijksoverheid, provincies en gemeenten samen met CROW landelijk geldende maximale parkeernormen voor woningbouw, specifiek in gebieden rondom (Hoogwaardig) Openbaar Vervoer-Knooppunten. Sluit aan op de door provincie Zuid-Holland vastgestelde normen van maximaal 0,7 voor bewonersparkeren, inclusief bezoekersparkeren. (Zuid Hollandse Omgevingsverordening, 01-01-2025, art 7.45d en e). En sluit aan op de definitie van invloedgebieden rondom haltes van openbaar vervoer. Lokaal maatwerk blijft mogelijk op basis van onderzoeksresultaten op basis bewezen, realistisch gebruik.
- Voor gemeenten geldt het advies om in het gemeentelijk parkeerbeleid uit te gaan van normen voor parkeerplaatsen per woning op basis van feitelijk aangetoond, realistisch gebruik. CROW-richtlijnen kunnen helpen bij het formuleren van deze normen, maar onderzoeksresultaten vanuit bewezen realistisch gebruik, moeten leidend zijn
- Aan gemeenten adviseert de adviesgroep voorts om in het gemeentelijk parkeerbeleid altijd de mogelijkheid tot gemotiveerd afwijken van de normering op te nemen. In de CROW-richtlijn is al de mogelijkheid voor reductiefactoren opgenomen, maar die wordt dit in de praktijk weinig gebruikt. Het advies luidt verder om van de CROW-optie tot differentiatie naar type gebied, type woning, type gebruik, beter te benutten. Dat geldt ook voor de reductiefactoren voor bijvoorbeeld de inzet van deelvervoer.
- Voor parkeerregulering bij optop- en aanpakplannen sluit de adviesgroep aan op de 'Handreiking parkeren bij optoppen' van de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Aedes en Platform 31 (Handreiking voor parkeren bij Optoppen, Platform 31 et al, 01-05-2025). Met als kernpunten:
 - Optimale benutting van parkeerregulering en nul-vergunningsopties, om een extra parkeeropgave te voorkomen
 - Parkeeropgaven baseren op realistische data en bewezen, realistisch gebruik bestaande parkeervoorzieningen
 - Eerst bestaande voorzieningen en al beschikbare verkeersruimten benutten, voordat extra individuele standaard-parkeerplaatsen in beeld komen.

Doorstroomnormen autoverkeer (8.8)

- Laten de Rijksoverheid, de provinciebesturen en de gemeentebesturen heldere grenswaarden benoemen tot wanneer doorstroming en wachttijden acceptabel zijn, waarbij de veiligheid voldoende is gewaarborgd. Op deze manier blijven woningbouwplannen gevrijwaard van vertraging, bovenmatige investeringen of een verkeerskundig veto.
- Laat alle overheden voor de wegen waarvoor zij verantwoordelijk zijn transparante uniforme normen voor doorstroming en wachttijden voor autoverkeer vaststellen. Houdt hierbij rekening met regionale verschillen. Bij de normering moet rekening gehouden worden dat woningbouw langere tijd vooruitloopt op aanpassingen van de infrastructuur, met de verkeersveiligheid als randvoorwaarde.

9. Grondbeleid

- Maak voorbeeldovereenkomsten voor anterieure overeenkomsten voor verschillende typen plannen, met ruimte voor lokale invulling. Pas het grondbeleidsinstrumentarium aan waar dat niet correct in de Omgevingswet is geland.
- Bestrijd grondspeculatie onder meer door: 1. Het beter benutten bestaand instrumentarium (onder meer door vestiging voorkeursrecht) en 2. Met introductie van de residuele grondwaarde als inbrengwaarde bij het kostenverhaal.

- Verleng de maximale looptijd van het voorkeursrecht van drie jaar vijf jaar.
- Zie af van een planbatenheffing. Deze is complex, strijdig met het huidige systeem en de opbrengst is twijfelachtig.
- Vereenvoudig het Besluit begroting en verantwoording (BBV) op enkele onderdelen.
- Zorg ervoor dat de responstijd van het Rijksvastgoedbedrijf maximaal 2 maanden bedraagt bij een verzoek tot medewerking bij woningbouwplannen en bij anterieure overeenkomsten.
- Leg wettelijk vast 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

10. Netcongestie

- Regel dat netbeheerders micro-grid-oplossingen en andere off-grid energie-oplossingen faciliteren en niet blokkeren. Onderzoek de mogelijkheden om binnen het Europese kader lokaal maatwerk toe te passen en/of een ontheffing te vragen op de Europese regelgeving voor vrijheid van aansluiting.
- Verschuif het tijdstip voor het aanvragen van het huisnummerbesluit naar de fase van de vastgestelde anterieure overeenkomst.
- Faciliteer dat woningen op het net kunnen worden aangesloten door daartoe toegeruste private bedrijven.
- Voer de Wet Collectieve Warmte (Wcw) snel in. De adviesgroep stelt voor te komen tot een generiek, transparant toetsingsmodel voor gemeentelijke ontheffingen voor kleine warmtesystemen (<1500 woningen). Daarnaast wordt voorgesteld een eenvoudige tarieftoets in te voeren, zoals ook door de ACM is voorgesteld. Dit kan worden betrokken bij de uitwerking van de AmvB onder de Wet collectieve warmte.
- Draag er zorg voor dat netcodes van de ACM (tijdelijk) worden aangepast zodat groepscontracten of gesloten distributiesystemen voor woningbouw mogelijk worden. Zorg dat het mogelijk is op lokaal niveau centrale generatoren per project op het net te plaatsen om nieuwbouw weer mogelijk te maken.

11. Beschikbaarheid bouwgrondstoffen

- Het is van essentieel belang om de continuïteit van bouwgrondstofvoorziening te borgen en daarvoor de nodige maatregelen te treffen. De 'integrale afweging van de oppervlaktedelfstoffenwinning' door het Rijk vergt snelle afronding om tot actie over te gaan. Voer daarom actieve Rijksregie op de provinciale vergunningverlening voor bouwgrondstoffen. Het gaat om tijdigheid, prioritering, wegnemen van blokkades en entameren van compenserende en mee te koppelen maatregelen. Bij onvoldoende resultaat, kunnen rijks-instructies of rijks-instructieregels worden ingezet

12. Digitalisering

Bevorder de digitalisering van plannings- en woningbouwproces het volgt:

- De rijksoverheid stelt een eenduidige definitie vast van gebouwgegevens, inclusief welke gegevens als juridisch en operationeel relevant worden beschouwd. Daarnaast wordt vastgelegd wie eigenaar of beheerder is van deze gegevens, en onder welke voorwaarden deze mogen worden gedeeld of opgevraagd. De rijksoverheid borgt daarbij de interoperabiliteit én veilige, gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens via transparante kaders, bijvoorbeeld binnen het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving (DSGO).
- De Kadasterwet en het Burgerlijk Wetboek dienen te worden aangepast zodat juridische rechten direct vastgelegd kunnen worden op basis van een driedimensionale weergave van een gebouw, zoals een BIM-model. Dit sluit beter aan op de actuele, 3D-georiënteerde werkwijze in ontwerp en ontwikkeling, waarin gebouwen ruimtelijk en objectgericht worden gemodelleerd.
- Nieuwe omgevingsrechtelijke regelgeving dient standaard en verplicht als machine-leesbare codering beschikbaar te zijn. Daarnaast wordt bestaande regelgeving op korte termijn en bij natuurlijke herzieningsmomenten actief omgezet naar machine-leesbare vorm. Om regels werkelijk eenduidig en automatisch toetsbaar te maken, moeten delen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en diverse NEN-normen worden herzien of geharmoniseerd.

- Er worden open digitale standaarden vastgesteld voor de gegevensuitwisseling binnen de omgevings- en bouwregelgeving. Deze standaarden zorgen voor eenduidigheid over welke informatie initiatiefnemers moeten aanleveren, in welk formaat, en volgens welke structuur.
- Kies voor preferente, open digitale standaarden en uniforme datatoegankelijkheid, bijvoorbeeld via het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving. Daarbij wordt expliciet aangesloten op relevante Europese initiatieven en lessen getrokken uit landen die deze digitale transitie al succesvol in gang hebben gezet.

13. Betaalbaarheidseisen

Hoewel uit een oogpunt van regeldruk en voortvarende besluitvorming grote twijfels bestaan over de wijze waarop de betaalbaarheidseisen en het verdeelmechanisme in de kabinetsvoorstellen is vormgegeven, is het geven van een alomvattend, in het licht van de politiek-bestuurlijke realiteit op dit moment niet zinvol.

- Een noodzakelijk essentiële verduidelijking is wel dat op regionaal niveau de verankering dat een derde deel van de nieuwbouwplannen (niet mee en niet minder) in de vrije sector wordt geprogrammeerd en gerealiseerd. Dus complementair met de eis van 2/3 betaalbaar. Daarbij gelden de landelijk vastgestelde koop- en huurprijsgrenzen als grens tussen 'betaalbaar' en 'vrije sector'.
- Ga over tot een nauwgezette monitoring van de regeling, met name op het punt van onverhoopte vertraging als gevolg van moeizaam bestuurlijk overleg binnen de regio. Een jaar na inwerkingtreding is het eerste toetspunt
- Laat de gemeentelijke vaststelling van prijsgrenzen steeds gemotiveerd worden vanuit de situatie van de woningmarkt van des betreffende gemeente, waarbij in elk geval gelet wordt op de mogelijkheid om 2/3 betaalbaar te realiseren bij een tenminste sluitende businesscase. Sluit aan bij de interventie- en escalatieregeling bij het voorstel in hoofdstuk 15 waarbij de bovenmatige betaalbaarheidseisen de aanleiding voor kunnen vormen.
- Laat gemeenten, in overeenstemming met de staatssteunregelgeving, waar nodig compenserende maatregelen nemen

14. Bezwaar en beroep

Lex silencio (14.1)

- Voer de Lex silencio positivo opnieuw in (vergunning automatisch verleend bij overschrijding termijn) voor regulier voorbereide omgevingsvergunningen.

Bezwaar (14.2)

- Houd bij de bezwaarprocedures voor woningbouwprojecten strak de hand aan de 12 weken termijn.
- Geef de behandeling van bezwaren tegen omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten structureel voorrang ten opzichte van andere bezwaarprocedures.

Beroep (14.3)

- Laat de ABRvS in eerste en enige aanleg oordelen over omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten (één woning of meer).
- Geef de vergunninghouder (of een andere derde-belanghebbende) de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen op basis van het spoedeisende (financiële) belang bij start bouw van het desbetreffende woningbouwproject
- Zorg voor versnelling van de procedure bij de behandeling van beroep van woningbouwprojecten. Dat kan onder meer door zoveel mogelijk mondeling uitspraak te doen (beroep gegrond/ ongegrond), maximaal in te zetten op kortsluiting (beslissen op de beroepszaak zelf), het instellen van een sluitingstermijn voor het indienen van nadere stukken die eerder ligt dan de huidige 'tien dagen' termijn (artikel 8:58 Awb) en uitermate terughoudend te zijn met het beleggen van een tweede zitting.
- Verhoog het griffierecht voor omgevingsrechtzaken voor particulieren en rechtspersonen bij de rechtbanken en de ABRvS.
- Bezie met de bankensector of de huidige praktijk dat banken en financiers het beschikken over een onherroepelijke omgevingsvergunning hanteren als voorwaarde voor start bouw kan worden genuanceerd. Bezie of de bruikbare omgevingsvergunning het uitgangspunt kan zijn.

- Maak op een verantwoorde manier gebruik van AI in de bezwaar- en beroepsprocedure wanneer het gaat om veelvoorkomende standaard bezwaar- en beroepsgronden (denk aan verlies van uitzicht).

15. Borging vermindering regeldruk woningbouw

Melding en escalatie (15.1)

- Zorg voor melding en escalatie wanneer hoog gestelde ambities en – vooral – stapeling van eisen woningbouwplannen financieel zodanig in het nauw brengen dat de business-case niet meer sluitend is te krijgen. Voor de marktpartij of corporatie staat de weg open om het geschil te melden bij de lokale of regionale versnellingstafel.
- Kaart de zaak aan bij de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw (LVW) als de interventie op lokaal en regionaal niet tot resultaat leidt. Weet ook de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw geen oplossing te bereiken, leg de kwestie dan ter beslissing aan de Minister van VRO voor om de knoop bestuurlijk door te hakken.
- Benut de gedisciplineerde en transparante publiek-private lokale of regionale planmonitor om vastlopers te detecteren. Melding voor een (externe) interventie is dan niet nodig.
- Geef het meldings- en escalatiemechanisme een permanent karakter.

Vermindering van de Verminder regeldruk op langere termijn (15.2)

- Betrek in het kader van de periodieke evaluatie van de Omgevingswet (artikel 20.18) expliciet de vermindering van regeldruk.
- Laat door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) een tweejaarlijkse review uitvoeren gericht op (over-)regulering van de woningbouw(planning).
- Zorg voor een 'regeltrechter' waarbij nieuwe, voorgenomen regelgeving die betrekking heeft op de woningbouw(planning) wordt gebundeld in een tranche (één per halfjaar). Zorg dat invoering van de nieuwe regels pas kan plaatsvinden als zogenaamde 'botsproeven' en toetsing op de risico's van kostenverhoging, vertraging en locatie-uitval zijn uitgevoerd.

Regelgeving woningbouw in Europese context (15.3)

- Benut de mogelijkheden die zijn ontstaan met het aantreden van de nieuwe Europese Commissie (EC) en het initiatief van het European Affordable Housing Plan. Benut de geboden kansen volop en let er tegelijkertijd scherp op dat het Plan niet juist méér regels voortbrengt, zoals bij uitwerking van EU-beleid niet ongebruikelijk

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 kabinetsbrede programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) geeft hier concrete invulling aan. De Minister van VRO is 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.

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 ontwikkelsector, 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

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.

Op basis van de binnengekomen voorstellen, de resultaten van de schrap- en verbeter sessies, eigen inzichten en ingewonnen deeladviezen 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 hadden de gelegenheid om tot en met 11 april 2025 te reflecteren op dit conceptrapport. Dat heeft 280 verschillende reacties opgeleverd. Voor betrokken organisaties is de mogelijkheid geboden om op 8 april 2025 met de adviesgroep over de voorstellen in gesprek te gaan.

Na afloop van de reactietermijn op 11 april heeft de adviesgroep de ontvangen reacties verwerkt en het definitieve adviesrapport fase 1 afgerond. Eind april 2025 is dit rapport aangeboden aan de

Minister van VRO en gepubliceerd op Volkshuisvesting Nederland. Een deel van de reacties heeft dan ook geleid tot (inhoudelijke en tekstuele) wijzigingen in het definitieve adviesrapport. Een klein aantal reacties wordt meegenomen in fase 2.

Fase 2: eindrapport

Een aantal onderwerpen heeft de adviesgroep nader uitgewerkt in fase 2 van het adviesrapport. Daarin zijn ook enkele aanpassingen uit fase 1 doorgevoerd en nader onderbouwd.

Het conceptadviesrapport voor fase 2 is op 6 juni april 2025 gepubliceerd op Volkshuisvesting Nederland. Partijen hadden de gelegenheid om tot 18 juni te reflecteren op de nieuwe voorstellen in het conceptrapport.

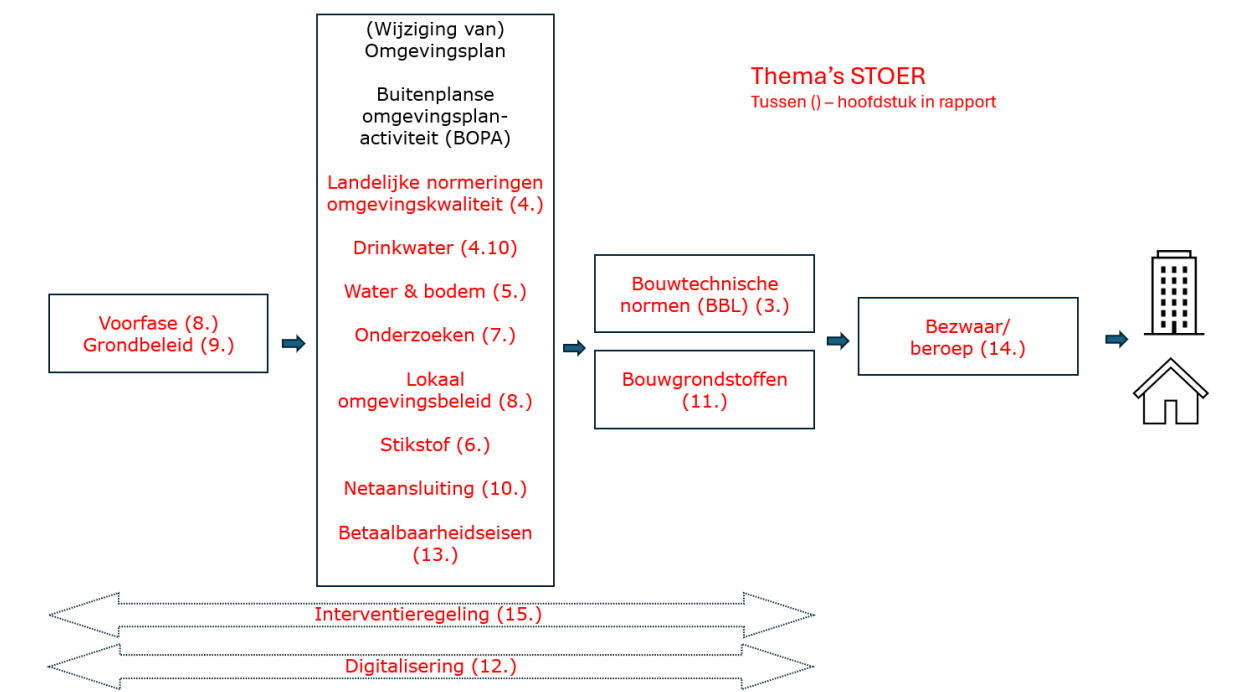
Thema's die in de tweede fase aan de orde komen zijn bodemonderzoek en -sanering (4.4), de MER (4.5.), archeologie (4.6.), flora & fauna (4.7.), milieuzonering (4.8.), spuitzones (4.9.), drinkwater (4.10.), grondstoffen (4.12), geldigheidsduur, inrichting en kosten onderzoeken (7.), omgevingsdiensten (8.5), DSO-Omgevingsplannen (8.6.), parkeernormen (8.7), doorstroomnormen autoverkeer (8.8.), Wel vergunning, niet bouwen (9.8.), en nieuwe paragrafen: beschikbaarheid bouwgrondstoffen (11.), Digitalisering (12.) en betaalbaarheidseisen en exploitatie-eisen (13.) Dit heeft geresulteerd in dit (concept) eindrapport.

Op basis van dit eindrapport wordt na de zomer een kabinetsreactie opgesteld.

Opbouw rapport

Het adviesrapport volgt een aantal thema's die zijn toegespitst op elke fase van een woningbouwontwikkeling (hierna schematisch weergegeven). In dit adviesrapport 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), water en bodem (hoofdstuk 5), stikstof (hoofdstuk 6), geldigheidsduur en inrichting onderzoeken (hoofdstuk 7), lokale planvorming en omgevingsbeleid (hoofdstuk 8), grondbeleid (hoofdstuk 9), netcongestie (hoofdstuk 10), beschikbaarheid bouwgrondstoffen (hoofdstuk 11), digitalisering (hoofdstuk 12), betaalbaarheidseisen (hoofdstuk 13), bezwaar en (hoger) beroep (hoofdstuk 14) en tot slot wordt aandacht besteed aan het borgen van de vermindering van geldedruk voor de woningbouw (hoofdstuk 15).

De thema's, en dus ook de voorstellen en adviezen, lopen inhoudelijk en type regelgeving erg uiteen, wat het uitdagend maakt om een generieke samenvatting weer te geven. Dit is ook de reden dat de verschillende hoofdstukken in het conceptadviesrapport een eigen opbouw hebben en zich zelfstandig laten lezen.



Drie praktijkvoorbeelden

Met drie voorbeelden wil de adviesgroep illustreren waar het knelt in de regelgeving en de toepassing daarvan. Er zijn veel meer knelpunten, maar de drie aanprekende praktijksituaties maken duidelijk dat er een wereld te winnen valt.

Het eerste voorbeeld betreft van het procesverloop van de voorbereiding van een bouwvergunning voor een binnenstedelijk appartementencomplex met ca 800 woningen. Passend in het bestemmingsplan en zonder bezwaar-en beroepsprocedure. Vanaf de herstart in oktober 2022 met een nieuwbouwplan (dec 2023) tot aan de verlening van de vergunning in december 2024: 26 maanden en meer dan 3.000 documentpagina's verder. Beoordeling van het conceptontwerp (Q1/Q2 2023 – ca 6mnd) en de beoordeling van de vergunning (ca 10mnd) duurt langer dan het daadwerkelijk maken van het ontwerp en het indienen van de vergunning (ca 6mnd). Versnellingspotentieel: één jaar.

De tweede casus gaat om de transformatie van een kleinschalige bedrijfslocatie naar 13 woningen (in dorpse lintbebouwing). Het initiatief betreft een bedrijfslocatie in een kleine kern. De eigenaren zijn al sinds 2020 bezig om het bedrijf naar een andere locatie te verplaatsen en de huidige locatie her te bestemmen naar woningbouw. De locatie ligt in een dorpslint tussen woningen.

De locatie staat volgens het omgevingsplan (en voorheen het bestemmingsplan) geen woningbouw toe en heeft een bedrijfsbestemming. Daarnaast ligt de locatie in 'bijzonder provinciaal landschap' waar woningbouw praktisch is uitgesloten. De provinciale verordening is inmiddels enigszins aangepast en nu kan in transformatie naar wonen plaatvinden. Maar wel onder een tiental (provinciale) voorwaarden, waarvan meeste betrekking op omgevingskwaliteit. Op de huidige locatie wordt een appartementengebouw voorgesteld met 13 wooneenheden, passend is de schaal en maat van het dorpslint. Alle circa 20 onderzoeken ten behoeve van de ETFAL-onderbouwing moeten ook hier uitgevoerd worden.

Voorbeeld nummer 3 betreft de grootschalige gebiedsontwikkeling met ca. 2500 woningen en voorzieningen, veel 'groen en blauw' tussen Weesp en Abcoude. Weespersluis was voorheen gemeente Weesp, thans gemeente Amsterdam.

De voorfase, de contractuele afspraken tussen de publieke en private partijen en de goedkeuring van het bestemmingsplan hebben een periode van circa 12 jaar in beslag genomen. Dat voor een plan van deze omvang en complexiteit niet ongebruikelijk. Daarna begon bij een deel van de planuitwerking de ellende, dankzij een echtpaar dat zich in de vorm van een natuurstichting tegen elke bouwvergunning bezwaar en beroep aantekende (tot nu allemaal ongegrond). Het heeft tientallen miljoenen euro's gekost en woningkopers tot wanhoop gebracht.

**Voorbeeld 1. Procesverloop van een bouwvergunning voor een binnenstedelijk appartementencomplex met 800 woningen, ca 90.000m² BVO.
Ca 70% betaalbaar. ***

Periode	Gebeurtenis/ Mijlpaal
2017 – 2021	Initiële ontwikkeling; in 2021 neemt Ontwikkelaar 2 het project over.
2022	Vergunning verleend voor oud plan (600 woningen, 2 torens).
Nov 2022	Plan herzien: oud plan ingetrokken, nieuwe aanpak aangekondigd vanwege onhaalbare stedenbouw, kosten, bezwaar, bouwtijd, marktvraag.
Dec 2022	Nieuw plan gepresenteerd: fundatiebehoud, kortere bouwtijd, betere woningmix.
Feb 2023	Casco-behoud onhaalbaar → nieuwe stedenbouwkundige opzet, akkoord stedenbouw.
Mrt – jul 2023	Q-team afwijzing torenopzet (ondanks akkoord stedenbouw) → variantenstudies, veel tijdverlies.
Q1/Q2 2023	Geen SBI-subsidie toegekend, ondanks verlieslatend project en ontwikkelaar die alle afspraken na komt op diverse vlakken. Ontwikkelaar gaat toch door.
Aug 2023	Q-team akkoord met aangepaste torenopzet (>100m). Ontwikkeling SO/VO.
Okt – dec 2023	Supersnelle DO-fase → omgevingsvergunning ingediend (dec), 54 documenten (~1500 pag.). Plan wordt in feite compleet ontwikkelt in ruim een half jaar tijd.
Jan 2024	Gemeente vraagt aanvullende info (25 verzoeken).
Feb 2024	Beantwoording: totaal nu 68 documenten (~2000 pag.).
Mrt 2024	Verklaring van ontvankelijkheid.



(Vervolg volgende pagina)

*bezwaar en beroep aangetekende (tot nu allemaal ongegrond). Het heeft tientallen miljoenen euro's gekost en woningkopers tot wanhoop gebracht.

(Vervolg voorbeeld 1)

Apr 2024	Gemeente stelt 75+ specialistische vragen.
Mei 2024	Antwoord ingediend: tussenstand 88 documenten (~2500 pag.).
Jun 2024	Voornemen tot weigering (i.v.m. gewijzigd gemeentebestuur energie Q2 2024) + 75 nieuwe vragen.
Jul 2024	Beantwoording: tussenstand 97 documenten (~3000 pag.). Ontwikkelaar spreekt gemeente aan op uiterste beslistermijn (maar heeft geen effect).
Aug 2024	Nieuwe vragenronde (50 vragen), directie betrokken. Stikstofanalyse nu pas voor de eerste keer beoordeeld door provincie.
Sep 2024	Tussenstand 102 documenten (>3000 pag.). Deadline bouwstart (dec) komt onder druk. Vergunning moet uiterlijk in oktober verleend worden.
Sep – okt 2024	Brandweer vertraagt goedkeuring, beoordeling liet maanden op zich wachten. Aeries-update door ontwikkelaar binnen 1 dag (na maanden op tafel bevoegd gezag te hebben gelegen). Laatste technische vragen in één dag opgelost in 1-op-1 gesprekken. Brandweer en provincie geven goedkeuring 1 dag voor uiterste deadline.
Okt 2024	Vergunning verleend (met voorbehouden) op exact de uiterste deadline.
Dec 2024	Vergunning onherroepelijk en bouwstart (1 dag voor kerstvakantie). *

Let op: 1 dag later en het plan had er (voorlopig) niet gekomen vanwege afvallen van de corporatie en de stikstofuitspraak van 18 december 2024. **om het project onherkenbaar te maken, zijn een aantal data gewijzigd.*

Voorbeeld 2. Transformatie van een kleinschalige bedrijfslocatie naar 13 woningen (in dorpse lintbebouwing)

Het initiatief betreft een bedrijfslocatie in een kleine kern. De eigenaren zijn al sinds 2020 bezig om het bedrijf naar een andere locatie te verplaatsen en de huidige locatie her te bestemmen naar woningbouw. De locatie ligt in een dorpslint tussen woningen.

Op de huidige locatie wordt een appartementengebouw voorgesteld met 13 wooneenheden, passend in de schaal en maat van het dorpslint.



Bestaande situatie



Schets nieuwbouwplan



Schets nieuwbouwplan

Het plan is ruimtelijk haalbaar mits wordt voldaan aan de volgende provinciale en gemeentelijke voorwaarden:

- Er moet natuur inclusief gebouwd worden. In de verdere uitwerking toelichten hoe dit wordt verwerkt in het bouwplan.
- De afname van water, groen en biodiversiteit proportioneel en kwalitatief wordt gecompenseerd, voor zover mogelijk in de uitwerking van het betreffende plan en de resterende afname op een locatie elders in de gemeente.
- Onderbouwen hoe het bouwplan de leefbaarheid van de kern of dorpslint versterkt.
- Onderbouwen hoe de kernkwaliteit habitat voor weidevogels niet wordt aangetast.
- Onderbouwen hoe de aantasting van de overige kernkwaliteiten (aardkundige en landschappelijke karakteristieken, openheid en ruimte beleving en Ruimtelijke dragers) zoveel mogelijk worden beperkt.
- Voortoets om in beeld te brengen of er significant negatieve effecten kunnen zijn m.b.t. stikstof.
- QuickScan flora en fauna.
- Archeologisch onderzoek.
- Na het slopen van de panden: verkennend bodemonderzoek, uitgevoerd conform NEN5740.
- Na het slopen van de panden: verkennend asbestonderzoek conform NEN 5707.
- Een goothoogte van meer dan 3 meter voor zowel de stolp als voor de schuur wordt niet toegestaan.
- Vanuit de ruimtelijke kwaliteit is het wenselijk dat het aantal parkeerplaatsen tot het vereiste minimumaantal wordt beperkt.
- De ontwikkeling moet voldoen aan de realisatie van minimaal 30% sociale huur
- Het plan moet voorzien in betaalbare appartementen/ woningen tot maximaal € 405.000 euro voor senioren, jonge gezinnen en starters.
- Er moet rekening worden gehouden met de gemeentelijke doelgroepenverordening.
- Er moet een nadeelcompensatieovereenkomst en een anterieure overeenkomst worden gesloten tussen initiatiefnemer en de gemeente.
- Aantonen dat CLT, indien dit wordt toegepast, voldoet aan de uitgangspunten in de regelgeving.
- Alle constructiedelen dienen aan de brand- en rookproductie te voldoen aan de uitgangspunten in de normering (CLT, toegepaste isolatie e.d.)
- Opstelplaats brandweer in overeenstemming met het Besluit bouwwerken leefomgeving en Handreiking "Bereikbaarheid en Bluswater 2019" van Brandweer Nederland.
- Primaire bluswatervoorziening dient in overeenstemming te zijn met de Handreiking "Bereikbaarheid en Bluswater 2019" van Brandweer Nederland.
- Zorg voor een afschakelbare ventilatie in de woningen.
- Aantonen dat de woningen voldoen aan de normen voor geluidbelasting.
- Onderbouwen dat de afstanden van de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' worden gewaarborgd.
- Onderbouwen dat luchtkwaliteit niet in het geding komt door onderhavig project.
- Het minigemaal voldoet niet voor 13 appartementen. Dit minigemaal moet worden omgebouwd naar een dubbelpomps minigemaal. Wellicht moet het gemaal verplaatst worden.
- Het hemelwater van de verharding en vanaf de daken moet naar de omliggende (doodlopende) watergangen worden afgevoerd, zoveel als mogelijk middels een vertraagde afvoer en/of een infiltratie (DT)riool en via water passerende verharding.
- Voor de wegen en bestrating op eigen terrein moet, voor de inrichting en materiaalkeuze, het PVE OR als leidraad te worden aangehouden.
- Indien er een middenspanningsruimte (MSR) geplaatst dient te worden dient er binnen het plangebied hiervoor ondergrondse- en bovengrondse ruimte (5,22 x 7,09 M) gereserveerd te worden.
- Voor de openbare verlichting op eigen terrein dient de PVE OV als leidraad.
- Locatie aangeven op tekening voor het inzamelen van de grijze containers en de gft-afval cocons.

Voorbeeld 3. Grootschalige gebiedsontwikkeling: uitleglocatie Weespersluis (gemeente Amsterdam)

Procesverloop van een gebiedsontwikkeling met ca. 2500 woningen en voorzieningen, 'groen en blauw' tussen Weesp en Abcoude

- 2001 Eerste grondaankopen.
- 2005 Initiatieffase; eerste schetsen; onderzoeken; overleggen tussen overheden; verkennende publiek-private gesprekken.
- 2012 Overeenkomst wordt gesloten tussen overheden en marktpartijen/eigenaren voor grootschalige ontwikkeling voor rekening marktpartijen.
- 2013-2015 Uitwerking globaal plan en diverse onderzoeken (o.a. MER) t.b.v. opstellen bestemmingsplan, exploitatieplan, beeldregieplan. Ophoging van het gehele gebied.
- 2016 Globaal bestemmingsplan en exploitatieplan gaat in procedure.
- Juni 2017 Bestemmingsplan en exploitatieplan wordt voor 98% onherroepelijk na uitspraak van de Raad van State.

Tot dan toe is het proces weliswaar lang, maar vrij gangbaar voor een plan met een dergelijke omvang en complexiteit.

- Dec. 2017 Start bouw 1^e woningen.
- Dec. 2018 1^e woning opgeleverd.
- Dec. 2020 Bezwaar bewoner tegen vergunningen vanwege toevoegen sociale huur en niet tijdige realisering van het groen.
- April 2021 Bewoner trekt bezwaar in dat na overleg overtuigd is geraakt dat tijdig voldoende groen in de wijk gerealiseerd wordt.
- Dec. 2021. Bezwaar van een natuurstichting (bestaande uit één echtpaar) tegen ca. 150 woningen, omdat 'te weinig groen' wordt gerealiseerd, in relatie tot de publiek-private afspraken.
- April 2022. Via een kort geding wordt stichting gedwongen haar bezwaar tegen de vergunningen in te trekken.
- Nov. 2023 Circa 1500 woningen opgeleverd resp. in aanbouw.
- Dec. 2023. Gerechtshof vernietigt uitspraak van de gedwongen intrekken beroep door de stichting.
- Jan. 2024 Als gevolg vernietiging door het hof dient de natuurstichting opnieuw bezwaar in tegen ca. 100 woningen i.v.m. 'te weinig groen' in de wijk.
- Mei 2024 Bezwaar wordt afgewezen door de gemeente.
- Juni 2024 De stichting gaat in beroep.
- Juli 2024 Rechtbank wijst kort geding af om beroep in te trekken
- Sept. 2024 Rechtbank bevestigt toepassing Chw en daarmee de uitspraak binnen 6 maanden.
- Jan. 2025 Bewoners betalen - ten einde raad - afkoopsom aan de natuurstichting om het beroep tegen de vergunning van 59 woningen in te trekken. De stichting handhaaft het beroep tegen 37 woningen.
- Feb. 2025 Zitting bestuursrechter tegen beroep 37 woningen. Uitspraak volgt na 6 weken stelt de rechter.
- Eind maart 2025 Rechtbank verdaagt uitspraak met 4 weken.
- Eind april 2025 Beroep wordt afgewezen, na ca 11 maanden. Stichting geeft aan in hoger beroep te gaan.
- Dec. 2024 Beroep van de stichting tegen diverse vergunningen voor ca. 200 woningen. Door de gemeente zijn de bezwaren al afgewezen.

- Jan. 2025 Rechtbank A stuurt stukken naar rechtbank B.
- Feb. 2025 Rechtbank B stuurt stukken naar rechtbank A.
- April 2025 Rechtbank A stuurt nu de juiste stukken naar rechtbank B om te behandelen.
- April 2025 Vergunninghouders doen verzoek - conform de Chw - aan Rechtbank B om versneld te behandelen, binnen 6 maanden. Geen reactie van de rechtbank.
- April 2025 Klacht over niet reageren en verkeerd doorsturen door rechtbank B worden afgewezen door President van de rechtbank.
- Mei 2025 Vergunninghouder verzoekt rechtszaken zaken te bundelen voor een efficiënter traject bij de rechtbank op al geplande zitting van stichting voor andere beroep tegen een oude vergunning. Rechtbank reageert niet.
- Mei 2025 Ca. 2000 woningen zijn nu opgeleverd. Voor de bouw van ca. 300 woningen liggen de werkzaamheden langer dan anderhalf jaar stil, wegens bezwaar- en beroepsprocedures van de natuurstichting op de bouwvergunningen.



2. Context, inzet en afwegingskader STOER

Alvorens aan de slag te gaan met de verschillende thema's, schetst de adviesgroep de context waarin zij STOER plaatst. De adviesgroep formuleert het kader dat de leidraad vormt voor haar inzet en de afwegingen die zij heeft gemaakt bij voorstellen die zijn aangedragen en die zij zelf, uit eigen beweging, agendeert. Het afwegingskader is per definitie abstract zodat zij per deeldossier steeds een daarop toegesneden specifieke afweging moet maken.

De adviesgroep hanteert een 'vraaggerichte benadering'; verreweg de meeste voorstellen en adviezen komen voort uit de binnengekomen reacties (met knelpunten) waartoe allen die bij de woningbouwplanning betrokken bij de aanvang van dit project zijn uitgenodigd. In reflectiebijeenkomsten, ingezonden bijdragen en vele gesprekken heeft dit een vervolg gekregen.

- 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 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.) Andere publicaties, initiatieven en actieprogramma's streven vanuit andere perspectieven en disciplines hetzelfde doel na. De adviesgroep die in beginsel als complementair en niet als strijdig. Een recent voorbeeld is de inbreng van de georganiseerde ontwerpers en adviseurs in het fysieke domein⁶ om de woningbouw te versnellen, betaalbaar te houden.
- 3.) Omdat de focus op de overheidsregelgeving ligt, komen verbetervoorstellen voor gedrag en handelen van marktpartijen slechts zijdelings ter sprake.
- 4.) Voor de lange voorfase van de woningbouwplanning stelt de adviesgroep de mogelijkheden tot aanzienlijk verkorting van deze fase aan de orde, zonder dat dit direct tot aanpassing van regelgeving leidt. De reacties op het conceptrapport gaven daartoe aanleiding; men ziet substantiële mogelijkheden tot verkorting van die voorfase. De adviesgroep onderschrijft dat.
- 5.) 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 interventiepunt en (bestuurlijke) escalatie-besluitvorming. Soms kan het beschikbaar stellen van modellen, handreikingen of formats de beste methode zijn om het doel te bereiken.
- 6.) De adviesgroep vestigt nadrukkelijk de aandacht op het stapelen van regels, eisen, normen en ambities. Zij duidt dat aan met 'het drama van goede bedoelingen'. Alle overheidsregelingen die voortvarende en betaalbare woningbouw(planning) in de weg kunnen staan, dienen altijd een bepaald maatschappelijk doel. Een afzonderlijke regeling betekent op zichzelf 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. Vandaar dat de adviesgroep zich richt op een breed spectrum van voorschriften, eisen en normen, groter en kleiner. Dit geldt overigens niet alleen voor de woningbouw. Onder meer het Jaarverslag 2024 van het Adviescollege toetsing regeldruk geeft daar blijk van.
- 7.) Als de adviesgroep een voorstel tot wijziging van een regeling doet, impliceert dat meestal een afweging tussen andere belangen met dat van woningbouw. Die afweging maakt de adviesgroep

⁶ <https://bna.nl/nieuws/ruimtelijke-ontwerpers-en-adviseurs-bundelen-krachten-en-doen-aanbod-aan-minister-keijzer>

bewust en zorgvuldig, waarbij voor woningbouw een hoger, maar geen absolute prioriteit geldt. Die belangenafweging is politiek-bestuurlijk van aard; dus daar hoort die besluitvorming thuis.

- 8.) Bijna alle activiteiten waarvoor regels gelden hebben, een groter of kleiner effect op de gezondheid en veiligheid. Deze belangen zijn niet absoluut - net zomin als het belang van de woningbouw -en betreft de adviesgroep in de belangenafweging. De adviesgroep hanteert als randvoorwaarde dat de voorstellen tenminste moeten resulteren in voldoende kwaliteit van de leefomgeving. Het is evident dat bij een omgevingskwaliteit tot de grenswaarde hier sprake van is. Gemotiveerd en met een vorm van compensatie of maatregelen kan zelfs een omgevingskwaliteit boven de grenswaarde worden gerealiseerd. Een 'voldoende kwaliteit leefomgeving' sluit aan op de realiteit van de leefomgeving die de meeste huidige bewoners als prettig ervaren.
- 9.) Sprekend over gezondheid: het woningtekort heeft verstrekende maatschappelijke gevolgen zoals toenemende onbetaalbaarheid van woningen, sociale ongelijkheid, vertraging van economische groei en ook (mentale) gezondheidsproblemen. Vooral dat laatste is een toenemend probleem: stress in gezinnen, stress en mentale problemen onder jongeren, vertraagde start op de arbeidsmarkt, slechtere schoolprestaties van kinderen en verminderde arbeidsmobiliteit en langere reisafstanden tussen woning en werk.⁷
- 10.) De adviesgroep constateert dat de rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen 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 en meer') kan op gespannen voet staan met decentrale politiek-bestuurlijke beslis- en regelruimte ('autonomie') van gemeenten, provincies en waterschappen. Locatiegebonden en stedenbouwkundig ontwerp-gebonden aspecten blijven in de ogen van de adviesgroep in principe in het regeldomein van de decentrale overheden: bijvoorbeeld: woningdifferentiatie, ruimtelijke ordening (ETFAL-afweging), inrichting openbare ruimte, groen, biodiversiteit, welstand, lokale mobiliteit, duurzaamheid (wat niet in het Bbl, Bkl of in de provinciale of waterschapverordening bindend is 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.
- 11.) Voor de adviesgroep zijn de Europese wettelijke kaders maatgevend en zij kijkt naar komende Europese richtlijnen als die voldoende vastomlijnd zijn, zoals de WholeLifeCarbon-eis uit de EPBD IV (Energie Performance Building Directive). In overeenstemming met het Regeerprogramma snelt de adviesgroep koppen op Europese regelgeving.
- 12.) 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.
- 13.) De adviesgroep maakt onderscheid tussen homogene, niet-locatie gebonden producten en processen enerzijds en heterogene, locatie-gebonden producten en processen anderzijds. De eerste groep leent zich vanwege kostenbesparing, industrialisatie, digitalisering en tijdwinst - voor standaardisering, uniformering of centralisering.
- 14.) 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

⁷ Eenvandaag: 42% van de jongeren zegt dat stress vanwege woningnood grote invloed op hun leven heeft; ING: 25% van starters stelt samenwonen en gezinsvorming uit vanwege woningnood)

'strikt' en/of juist 'soepeler' mag zijn. Het Bbl biedt voor de bouwregelgeving geen decentrale afwegingsruimte

- 15.) Vanwege duidelijkheid en eenvoud adviseert de adviesgroep regelbevoegdheid (bij voorkeur exclusief) te attribueren aan het niveau waar dat functioneel en/of in expertise het meest geëigend is: gemeente, provinciaal, waterschap of rijksoverheid. Voorbeeld: voor de normering voor wateroverlast bij stortbuizen en bodemdaling van veenbodems, zien we nu (uiteenlopende) regels bij gemeenten, waterschappen en provincies. Dat moet anders.
- 16.) 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.
- 17.) Vaak is een regeling op zich niet onwerkbaar voor de woningbouw, maar onhandig of ingewikkeld in de toepassing. Ook 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. 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.
- 18.) De stelling dat de STOER-operatie ontijdig is, omdat de Omgevingswet – die ook deregulering beoogt – nog kort in werking is, spreekt de adviesgroep niet aan. De Omgevingswet leidt niet of nauwelijks tot minder regelgeving; zij bundelt voornamelijk. Intussen gaat de sectorale regelproductie onverminderd door. Evenmin voelt de adviesgroep zich aangesproken door de bewering dat 'beter en ambitieus samenwerken' en 'meer onderling vertrouwen' de reguleringsproblemen en regeldruk oplossen. En ook de stelling dat dé oplossing moet komen van de Nota Ruimte houdt geen stand. Dat traject benadert de woningbouwplanning vanuit een ander relevant perspectief. Het STOER-programma raakt (alleen) aan ruimtelijke ordeningsvraagstukken indien sectorale regelgeving (zoals in het milieu- en waterdomein) buitenproportioneel belemmerend kan zijn voor woningbouw.
- 19.) Opvolging van de adviezen zal leiden tot lagere plan- en bouwkosten. Dat roept de vraag op waar deze kostenreductie effect zal hebben. Het realiseren van betaalbare woningen in de segmenten sociale huur, middenhuur en betaalbare koop vergt nu grote financiële inspanningen. Kostenreductie helpt om deze woningen met kwaliteit daadwerkelijk in kortere tijd te realiseren. Voor voldoende betaalbare woningen en de maximale prijsgrenzen van betaalbaarheid voorziet de nieuwe Wet Versterking regie volkshuisvesting, met daarin onder meer de verplichting dat twee derde van alle te bouwen woningen betaalbaar moeten zijn, met ook een heldere definitie. Het advies van de adviesgroep richt zich op hoe deze betaalbare woningen er sneller of zelfs überhaupt kunnen worden gerealiseerd. De kostenreductie en tijdswinst helpen om de businesscase in de locatie- en gebiedsontwikkelingen rond te krijgen, met minder overheidssubsidie.

3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)

Inleiding

De adviesgroep 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:

- Voorstellen dragen bij aan het verlagen van de kosten van een nieuw te bouwen woning. Dit kan gaan om zowel de bouwkosten als om de kosten die samenhangen met wettelijke verplichtingen, zoals het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het bouwen.
- Voorstellen doen geen wezenlijke afbreuk aan de veiligheid en gezondheid van woningen en de woonomgeving.
- Als sprake is van een afname van de kwaliteit door de voorgestelde aanpassingen, is deze afname beperkt. Hierbij is rekening gehouden met specifieke doelgroepen. Daar staan voordelen tegenover. Naast minder kosten gaat het om optimalisering van het woonoppervlak, minder energie- en materiaalgebruik en minder bouwlogistiek.

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 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 en ook bestuurlijk is volstrekt duidelijk 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 van Woontopafpraak 12 preciseert de adviesgroep voor 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.

De adviesgroep heeft vertrouwen dat dit striktere regime gaat werken. Dat vertrouwen heeft niet iedereen. Het verdient aanbeveling om de praktijk twee jaar te monitoren en dan te bezien of striktere handhavingsmaatregelen eventueel noodzakelijk zijn.

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

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

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.

Onderwerpen buiten de technische bouweisen zoals ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgerichte klimaatadaptie worden in het omgevingsplan geregeld. Daarbij kunnen gemeenten binnen wettelijke kaders hun eigen keuzes maken en voorwaarden aan marktpartijen stellen, bijvoorbeeld als het gaat om (gebouwd) parkeren en de klimaat adaptieve inrichting van de woonomgeving.

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.

3.2.2. 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 en de te volgen procedures of besluitvorming daarover. Medeoverheden die een experiment willen opzetten, kunnen hiertoe een concreet verzoek indienen 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 de afwijking geldt.

Afweging/advies

De adviesgroep constateert dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt, met in achtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, om op specifieke punten te experimenteren met de landelijke regelgeving en adviseert hier meer en beter gebruik van te maken. Als mogelijke thema's voor experimenten ziet de adviesgroep de ontwikkeling van innovatie toepassing van materialen en bouwmethoden op het gebied van bijvoorbeeld circulariteit, netbewust bouwen, klimaatadaptief, bouwen en drinkwaterbesparing. Het moet wel echt gaan om innovatieve projecten.

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 die in het Bbl worden aangewezen (maar waarbij de normen door NEN-commissie wordt opgesteld).
- 3) De voorgenenomen 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 evident aanvullend onderzoek nodig is om tot een aanpassing te komen.

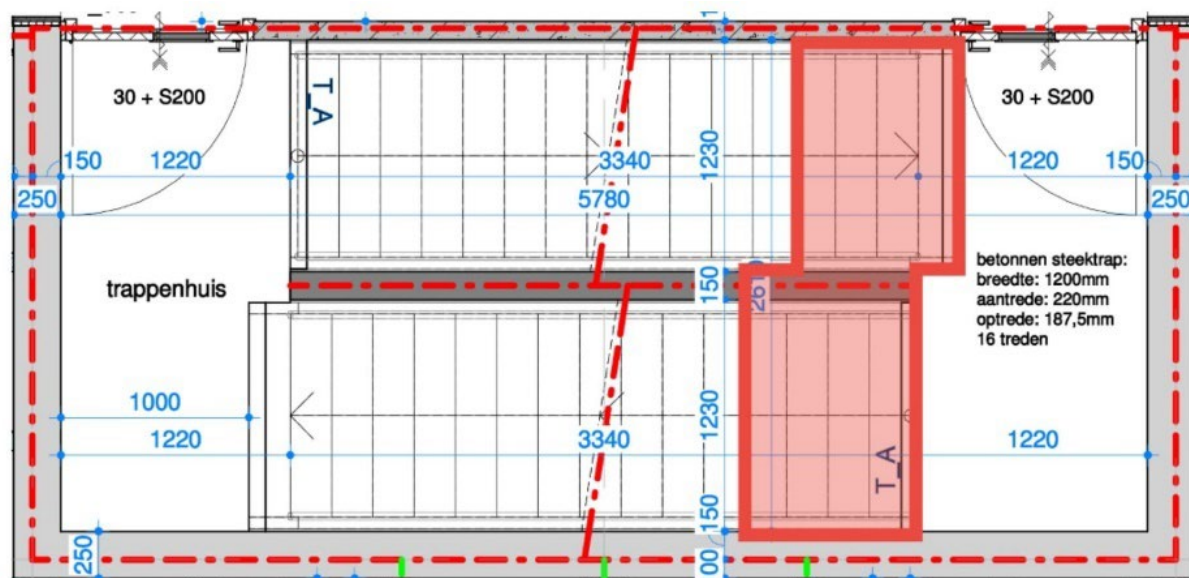
3.2.1. Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving

Regel Bbl	Toelichting	Effect/ kostenbesparing
Minimale hoogte verblijfsgebieden (art. 4.164 Bbl, plafondhoogte en art. 4.182 Bbl, deurhoogte) verlagen naar respectievelijk 2,50 meter en 2,10 meter.	Huidige eis respectievelijk 2,60 en 2,30 meter. In 2003 is de eis aangescherpt van respectievelijk 2,40 en 2,10 meter.	Lagere bouwkosten, minder materiaalgebruik en minder energiegebruik. <i>Op korte termijn mogelijk</i>

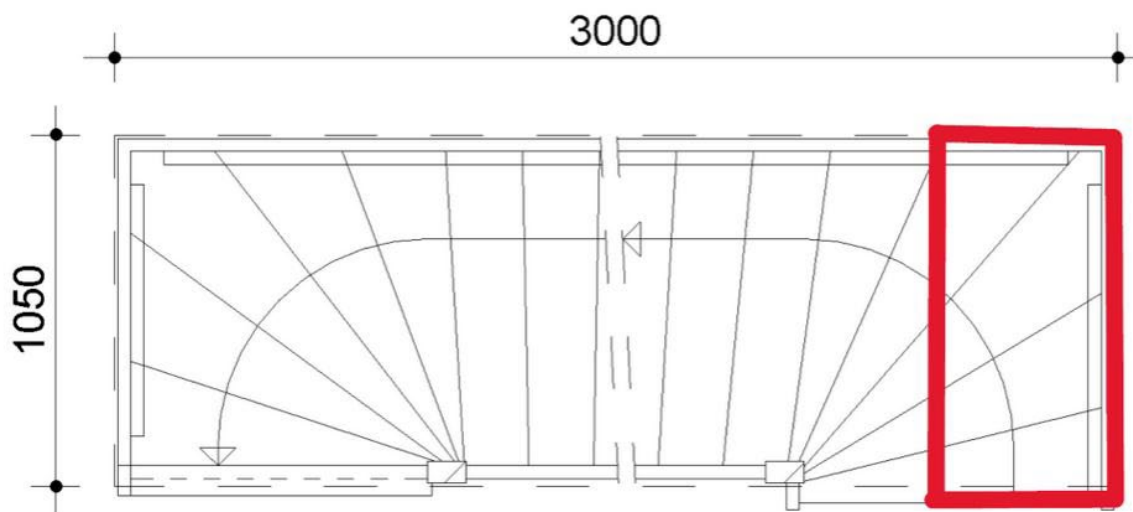
Regel Bbl	Toelichting	Effect/ kostenbesparing
Trappen minder lui maken (art. 4.26 Bbl, steilere trap toestaan).	In 2003 zijn de regels voor trappen aangescherpt.	Lagere bouwkosten, meer bruikbaar oppervlakte in de woning en een efficiëntere indeling van plattegronden. Kleinere trappenhuizen in woongebouwen. Op korte termijn mogelijk
Schrappen voorgenomen aanscherping toegankelijkheidseisen/ drempels naar buitenruimte 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. Voorstel is aanscherping van deze regels m.b.t. buitenruimte te beperken tot woningen voor specifieke doelgroep.	Lagere bouwkosten drempelloze balkons en dakterrassen. Voorkomen van technische problemen zoals het grote risico van lekkage. Op korte termijn mogelijk
Regels tijdelijke woningbouw uniformeren: ook voor toestaan lagere geluidwering uitgaan van 15 jaar in plaats van 10 jaar (art. 4.105 Bbl).	Tijdelijke woningbouw (instandhouding ≤ 15 jaar) kent andere (lagere) kwaliteitseisen dan nieuwbouw. 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 gelijk te trekken.	Lagere bouwkosten voor tijdelijke woningbouw. Eenduidige regels, met name van belang voor modulaire bouw. Op korte termijn mogelijk
Spuien via een te openen deel in een niet-geluidgevoelige gevel toestaan (art. 4.103b).	Te openen delen in een geluidbelaste gevel toestaan voor spuien. Spuien is een calamiteit en niet bedoeld voor ventilatie. Geluidbelasting is standaard dus niet hoger dan volgens de huidige regels.	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 het materieel dat wordt ingezet. Onnodige administratieve last: - Overlap met stikstofregels/ Aeriusberekening vanuit Natuurwetgeving. - Te zware last voor kleine bouwprojecten. - Geeft geen beeld van daadwerkelijke uitstoot. - Is slechts beperkt handhaafbaar want inspanningsverplichting. - Grote 'vervuilers' worden niet bereikt: bouwrijp maken en ander grondwerk vallen buiten dit voorschrift	Afname advieskosten Op korte termijn mogelijk

Regel Bbl	Toelichting	Effect/ kostenbesparing
Schrappen checklist veilig gebouwonderhoud uit aanvraag omgevingsvergunning (§4.7.11 Bbl).	Verplichting tot ontwerpen en bouwen te onderhouden bouwwerk rust op grond van de Arbo-regels direct bij de opdrachtgever. 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).	De regels maken een open trap of andere verbinding tussen verblijfsruimten niet mogelijk. Extra deur en/of geluidwerende deuren zijn nodig. De eis geldt niet bij een deur tussen twee verblijfsruimten: doel van de regels is onduidelijk.	Afname bouwkosten Op korte termijn mogelijk
Aanpassing 55%-eis en daaraan gerelateerde regels (art. 4.163 Bbl).	Het Bbl schrijft voor dat 55% van de gebruiksoppervlakte moet voldoen aan zwaardere eisen qua ventilatie en daglicht. In een aantal gevallen leidt dit tot onnodig hogere kosten en beperkingen in woningplattegronden.	Afname bouwkosten Nader onderzoek noodzakelijk
Introduceer verplichte automatische blusinstallaties (zoals sprinklers) in woongebouwen, met name in gebouwen voor kwetsbare doelgroepen.	Eenvoudiger ontwerp door minder differentiatie tussen woonfuncties. Vereenvoudigde bouwregels en versoepeling van eisen aan installaties, compartimentering en vluchtroute-eisen. Aanbrengen sprinkler maakt versoepeling van de regels voor brandveiligheid mogelijk.	Afname bouwkosten voor woningen waar aanvullende brandveiligheidseisen gelden, zoals groepzorgwoningen en zorgclusterwoningen. Nader onderzoek noodzakelijk

Onderstaande illustratie laat de extra gebruiksruimte zien bij een lagere plafondhoogte voor een woongebouw



Extra ruimte appartement bij lagere plafondhoogte (rode kader)



Extra woonruimte bij minder luie trap (rode kader)

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

- **Goedkeuring bouwsystemen:** Op dit onderdeel is een specifieke afspraak gemaakt n.a.v. de Woonwet 15 en wordt een actieprogramma opgestart:
(...) 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. (....)

De adviesgroep adviseert om voor grondgebonden woningen gebruik te maken van de samenwerking die groeit tussen kwaliteitsborgers en industriële bouwers van modulaire bouwsystemen. Een dergelijke samenwerking biedt industriële bouwers de flexibiliteit hun aanpassingen aan bouwsystemen snel door te kunnen voeren.

- **Toepassing gelijkwaardigheid** (passiefhuis en andere standaard bouwsystemen)
Een van de uitgangspunten van de bouwregelgeving is gelijkwaardigheid: de wetgever schrijft weliswaar voor hoe aan de regels kan worden voldaan, maar er is altijd ruimte om innovatieve wijzen eenzelfde kwaliteitsniveau te behalen.
Het valt de adviesgroep op dat 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. Dit is om gelijkwaardige maatregelen om de regel bijna-energiezuinig mogelijk te maken.

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 en vergelijkbare concepten niet lijken 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, als het gaat om de regels voor energiezuinigheid worden toegestaan zonder aanpassing van de rekenmethode.

3.2.2. Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingsmethoden 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 meestal niet direct vertegenwoordigd is. Het aanpassen van een norm is daarmee in eerste instantie een zaak van de betreffende normcommissies, bijvoorbeeld de meterkast (afmetingen en afstand tot de voordeur). Zeker als het gaat om Europese normen duurt een 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 (NB). Hiermee worden bouwwerken bijvoorbeeld ingedeeld in risicoklassen en worden (veiligheid)factoren bepaald, afgestemd op de Nederlandse situatie. Kijk bij de invulling van de NB breder dan alleen veiligheid en neem ook bijvoorbeeld duurzaamheid en kosten mee.

Hieronder volgen de voorstellen voor het aanpassen (aanwijzing) van de bepalingsmethoden en NEN-normen.

Bepalingsmethode	Toelichting	Opmerking
Nieuwe NEN-norm voor daglichtberekening <u>niet</u> in het Bbl aanwijzen	Voor de berekening van daglicht is een nieuwe norm ontwikkeld en gepubliceerd. De nieuwe norm leidt tot meerkosten: wijs de norm daarom niet aan in het Bbl.	Toename bouwkosten Op korte termijn mogelijk

Bepalingsmethode	Toelichting	Opmerking
Aanpassing eisen constructieve veiligheid	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. 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. (Advies: vereenvoudigen <u>nadrukkelijk</u> meeg even aan werkgroep BENG/NTA8800)	Lagere advieskosten en bouwkosten Nader onderzoek noodzakelijk
NEN-normen gratis toegankelijk maken.	Het Bbl wijst diverse normen aan als bepalingmethode. Afwijken o.b.v. gelijkwaardigheid aan te tonen dat aan de eis is voldoen, is mogelijk, maar in de praktijk is dat ingewikkelder. Deze normen worden daarmee als verplicht ervaren en moeten worden aangeschaft bij NEN.	Lagere advieskosten en bouwkosten Nader onderzoek noodzakelijk 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 moeten hiervoor een financiële bijdrage leveren. Dit maakt dat alleen partijen met sterke (financiële) belangen deelnemen.	Lagere advieskosten Nader onderzoek noodzakelijk Raming besparing: €2.500 euro per norm oplopend tot 10.000 euro

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, is een nieuw voorstel aangeboden aan het parlement.

Daarnaast 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 in het kader van de implementatie van de EPBD IV. Dit heeft een nauwe relatie met de milieuprestatie-eis op het niveau van CO₂-sturing. 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 (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'. Hoewel medeoverheden en fabrieksmatige bouwers de aanscherping steunen, komt vanuit het veld veelal 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 met daarbij een duidelijke roadmap voor marktpartijen.

3.2.4. 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): | € 6.750 – € 11.750 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 aantal bouwbedrijven en een bouwkostenbureau die ervaring hebben met bouwprojecten waarbij aanvullende regels via (provinciale) convenanten zijn opgelegd.
- Ad. b. De ondergrens van deze raming betreft een afname van de directe bouwkosten, inclusief het vermijden van meerkosten van een nieuwe daglichteis en drempelloze balkons. Bij de bovengrens is rekening gehouden met de waarde van een toename van gebruiksoppervlakte en een efficiëntere indeling bij een steilere trap.
- Ad. c. Dit betreft de besparing op het toepassing van geluidwerende voorzieningen voor het mogen spuien via een 'dove gevel'. Dit betreft een besparing voor een deel de te bouwen woningen, geraamd op basis van € 2.500 per verblijfsruimte.
- Ad. d. Dit 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.

Samengevat zijn de geraamde besparingen als volgt:

Maatregel	Raming besparing bouwkosten			
	Appartement		Eengezinswoning	
Verlagen plafondhoogte en deuren ¹	€ 1.250	€ 1.250	€ 2.500	€ 3.750
Minder luie trappen	€ 2.500	€ 4.000	€ 2.500	€ 4.000
Niet invoeren drempelloze balkons ²	-	€ 2.500	-	-
Niet invoeren nieuwe geluidsnorm ²	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500
Schrappen geluidseis verblijfsruimten	-	€ 500	-	€ 500
Schrappen emissie-reductieplicht ³	€ 250	€ 500	€ 250	€ 500
Schrappen checklist veilig gebouwonderhoud ³	€ 250	€ 500	€ 250	€ 500
Totaal (min – max)	€ 6.750	€ 11.750	€ 8.000	€ 11.750

1 Besparing materiaalkosten geraamd op € 1.250 per etage.

2 Betreft voorkomen van toename van kosten per 1 juli 2024. Bij eengezinswoningen is uitgegaan van de aanwezigheid van een (drempelloze) buitenruimte op maaiveldniveau.

3 Kosten per woning afhankelijk van de omvang van een project.

De adviesgroep vindt het reëel dat de extra woonruimte die voortvloeit uit de voorstellen wordt meegenomen in het financiële plaatje. Daarom hanteert zij de vuistregel dat de op korte termijn te realiseren voorstellen €30.000 kostenvoordeel per woning opleveren: €20.000,- (strikte handhaving Bbl-normen) plus €10.000,- (vereenvoudigingen). De in 3.2.1 en 3.2.2 vermelde nader te onderzoeken maatregelen gaan in een later stadium aanvullende besparingen opleveren.

4. Landelijke normering omgevingskwaliteit

Inleiding

In dit hoofdstuk komt een drietal specifieke rijksregelingen aan de orde die beogen de omgevingskwaliteit te bevorderen maar een wezenlijk beletsel vormen voor woningbouw en de daaraan verbonden kosten. Het valt op dat alle drie items al langere tijd tot discussie leiden tussen het Rijk en gemeenten. Het gaat hier om de volgende rijksregelingen:

- 4.1. Geluidsproductieplafonds spoor
- 4.2. Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen
- 4.3. Basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid
- 4.4. Bodemonderzoek en -sanering
- 4.5. Milieueffectrapportage
- 4.6. Archeologie
- 4.7. Flora en Fauna
- 4.8. Milieuzonering
- 4.9. Spuitzones
- 4.10. Drinkwater

4.1. Geluidsproductieplafonds spoor

Inleiding

In november 2020 is tussen Rijk en medeoverheden de bestuurlijke afspraak gemaakt om de ontwikkelingen van het geluidstelsel nauw te blijven volgen voor de effecten op 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 daarbij horende woningisolatie noodzakelijk, terwijl op het spoor in Nederland gemiddeld 4-12 dB onbenutte werkruimte aanwezig is (bovenop de 1,5 dB = 40% groei). Hierdoor ontstaat een situatie waarbij woningen moeten voldoen aan regelgeving met betrekking tot geluidwerende maatregelen en met geluidsproductieplafonds (gpp's) waarbinnen veel onbenutte ruimte zit. Hierdoor wordt er minder en duurdere woningbouw ontwikkeld met geluidwerende maatregelen, terwijl de geluidshinder 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 verlaging van geluidsproductieplafonds voor. In het kader van het STOER-programma heeft de VNG de volgende (geactualiseerde) voorstellen gedaan om een doorbraak te forceren:

- Ga conform de bestuurlijke afspraak zo snel mogelijk over tot de verlaging van de geluidsproductieplafonds waar dat mogelijk is;
- 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 adviseert de verlaging van de geluidsproductieplafonds 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 voort en leiden tot onzekerheid, minder woningen en hogere kosten. Aanpassing van de desbetreffende geluidsproductieplafonds regels leidt tot verlaging van de bouwkosten en biedt duidelijkheid aan gemeente en bouwpartijen. Daarnaast stelt de adviesgroep om af te zien van de voorgenomen aanscherping standaardvoorkeurswaarde railverkeer van 55 naar 52 dB.

4.2. Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen

Inleiding

Met de invoering van de Omgevingswet en de Omgevingsregeling is het voornemen gepubliceerd om te komen tot een nieuwe rekenmethodiek met betrekking tot vliegverkeerlawaaai. Toepassing van de huidige rekenregel heeft tot gevolg dat een fors deel van de regio rondom Schiphol en het gebied rond Rotterdam Airport het predicaat 'tamelijk slecht' (of negatiever) krijgt als het gaat om de beoordeling van het woon- en leefklimaat. Zonder de nieuwe 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'. Ze staan bestuurlijk gezien voor een bijna onmogelijke taak.

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 woningbouwopgave.⁸ Uit de Impactanalyse blijkt ook dat de rekenformule niet doet wat hij eigenlijk moet doen, namelijk iets te doen aan de hinder. Globale inschatting is dat 80.000 woningen van de huidige regionale planvoorraad in gebieden liggen waar gemeenten voor een bijna onmogelijke taak staan om de woningbouw inhoudelijk te onderbouwen. Daarnaast heeft het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) het gebied waarbinnen gemeenten in de ruimtelijke planvorming vliegverkeerlawaaai moeten betrekken met een 70% uitgebreid.

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 nieuw ingevoerde cumulatie van verschillende geluidsbronnen waaronder vliegverkeer leidt tot extra onderzoeklasten voor gemeenten. Daarnaast is onduidelijk welke andere geluidsbronnen meegenomen worden. Gemeentebesturen worden voor de onmogelijke taak geplaatst om woningbouwplannen te verdedigen die door de nieuwe regeling de kwalificatie 'tamelijk slecht akoestisch woonniveau' of nog negatiever krijgen.

De adviesgroep adviseert daarom de regels voor cumulatie van geluid aan te passen. Allereerst wordt geadviseerd om de opsomming van de bronnen limitatief te maken. Dat vergroot de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid en voorkomt uitgebreide berekeningen, waar dat gelet op het tegengaan van onaanvaardbare cumulatie niet nodig is. Daarnaast wordt geadviseerd door de adviesgroep 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 kan daartoe als volgt worden aangepast.

(...)

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

a. voor een geluidgevoelig gebouw in een geluidaandachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein: het geluid door die geluidbronsoort;

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/16/2a-impactanalyse-cumulatie-luchtvaartgeluid-fase-1>.

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 buitenschietsbaan, een militaire buitenschietsbaan of een militair springterrein op een industrieterrein hoger is dan 50 BS, dan: het geluid door die buitenschietsbaan 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.

De inzet van de betrokken gemeenten om met innovatieve methoden 'geluidsadaptief te bouwen' verdient naar de opvatting van de adviesgroep ondersteuning van het Rijk.

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)⁹ 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:

- Overall 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 bouwweisen 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 vaak nog niet bekend is. Het 'verwijderen van het voorschriftengebied', kan alleen via een

⁹ 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.

wijziging van het omgevingsplan, met een langlopende procedures van dien. Dit belemmert adaptieve en snellere woningbouwplanning.

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 en versnelling van de woningbouw. Daarnaast werken de voorstellen versnellend omdat geen overbodig overleg over overbodige maatregelen meer nodig is. De adviesgroep stelt het volgende voor:

1. Schrap de verplichting om binnen aandachtsgebieden voorschriftengebieden vast te stellen voor zeer kwetsbare gebouwen;
2. Stel deze zeer kwetsbare gebouwen gelijk met kwetsbare gebouwen waarvoor wel een afweging mogelijk is (hiervoor is een wijziging van het Bkl nodig);
3. Maak de toepassingsmogelijkheden van gelijkwaardigheid in het Bbl meer inzichtelijk via handreikingen en standaarden.

4.4. Bodemonderzoek en -sanering

Inleiding

De forse woningbouwopgave in Nederland vraagt om een versnelde en grootschalige bouw van nieuwe woningen. Een belangrijke belemmering hierbij is de beschikbaarheid van geschikte bouwlocaties, waarbij bodemkwaliteit een cruciale rol speelt. In veel gevallen is de bodem verontreinigd, wat leidt tot complexe en kostbare saneringsprocedures. Een mogelijke subsidieaanvraag voor initiatiefnemers, via de 'bedrijvenregeling', is sinds 1-1-2025 niet meer mogelijk.

Hoewel bescherming van mens en milieu voorop moet staan, is het van groot belang dat regelgeving rond bodemsanering en het hergebruik van grond proportioneel en uitvoerbaar blijft. Te stringente regels kunnen leiden tot vertragingen, hogere kosten en zelfs het stilvallen van bouwprojecten. Daarom is het essentieel dat er ruimte is voor maatwerk, waarbij risico's zorgvuldig worden afgewogen tegen maatschappelijke belangen zoals woningbouw.

Een soepele, risicogestuurde benadering van bodemsanering – waarbij hergebruik van licht verontreinigde grond (waaronder PFAS) onder voorwaarden wordt toegestaan – draagt bij aan het versnellen van woningbouwprojecten, het beperken van kosten en het duurzaam benutten van schaarse ruimte. Zo kunnen milieubescherming en maatschappelijke ontwikkeling hand in hand gaan.

4.4.1. Bodemsanering

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het wettelijk kader voor bodemsanering gewijzigd. Zo zijn de saneringsplicht voor spoedlocaties en de saneringsplicht voor bedrijfsterreinen (artikel 55b van de Wet bodembescherming) niet opgenomen in de landelijke regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Onder het overgangsrecht blijft de regelgeving voor spoedlocaties behouden via de Aanvullingswet bodem (hoofdstuk 3). Daarnaast zorgen afspraken uit de Bodemconvenanten ervoor dat spoedeisende locaties bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepakt of beheerst. Desondanks is er in de praktijk al onduidelijkheid ontstaan over de begrenzing van het overgangsrecht waardoor meldingen worden afgewezen en er vertraging ontstaat.

De sanering van bodemverontreinigingen wordt gekoppeld aan de voorgenomen ontwikkelingen. Gemeenten zijn verplicht om in hun omgevingsplan regels op te nemen voor de saneringsplicht van bodemgevoelige locaties, volgens de instructieregels van het Bal. Hierbij heeft de gemeente

beleidsvrijheid om eigen regels of maatwerkvoorschriften op te stellen. Initiatiefnemers hebben de mogelijkheid ervoor te kiezen om vrijwillig bodemsanering uit te voeren. De Wet bodembescherming, de Circulaire bodemsanering 2013 en het Besluit uniforme saneringen zijn ingetrokken. Met de komst van de Omgevingswet is de systematiek daardoor gewijzigd naar algemene Rijksregels voor milieubelastende activiteiten, hierin is opgenomen het graven in de bodem, het saneren van de bodem, het opslaan van grond en baggerspecie het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen in of op de bodem.

Op 'werken met verontreinigde grond' is de CROW400 van toepassing. Sinds de laatste wijziging van deze publicatie (november 2023) is sprake van maatregelen wanneer sprake is van grond met gehalten onder de grenswaarde. Dit heeft gezorgd voor een onevenredige toename van maatregelen en kosten bij bodemsanering en hergebruik van grond.

4.4.2. Hergebruik

Bij het hergebruiken van grond of baggerspecie moeten zowel de wettelijke voorschriften uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als de richtlijnen uit het handelingskader voor PFAS in acht worden genomen. Voor de kwaliteitseisen verwijst het Bal naar het Besluit bodemkwaliteit en de bijbehorende Regeling bodemkwaliteit 2022. In bijlage B van deze regeling staan de normen voor genormeerde stoffen vermeld. Voor PFAS, die tot de categorie niet-genormeerde stoffen behoort, geldt dat deze uitsluitend moet worden opgenomen in de milieuverklaring bodemkwaliteit.

De classificatie van bodem, grond of baggerspecie in een bepaalde kwaliteitsklasse is gebaseerd op de aanwezigheid van genormeerde stoffen. Deze indeling biedt doorgaans inzicht in de mogelijkheden voor het toepassen van de betreffende partij. Voor PFAS is echter aanvullende beoordeling nodig. Bij het vaststellen van toepassingsmogelijkheden moet rekening worden gehouden met de zorgplicht. Het handelingskader voor PFAS biedt hierbij richting en geeft aan hoe met de aanwezigheid van deze stoffen moet worden omgegaan.

De huidige regelgeving rond bodemsanering en grondverzet kent meerdere knelpunten die voor gebiedsontwikkeling en woningbouw vertragend en kostenverhogend werken. De complexiteit van de regels, de versnippering tussen verschillende kwaliteitsklassen en de soms verouderde uitgangspunten van bodembeleid vragen om vereenvoudiging en actualisatie. In de praktijk gebeurt het nu dat licht verontreinigde grond die overvloedig is in het ene woningbouwplan, niet ter plaatse van een ander woningbouwplan kan worden hergebruikt, omdat dit (toevallig) een andere gemeente betreft en bijvoorbeeld een zone 'achtergrondwaarde/landbouw/natuur' in stedelijk gebied vastgesteld (terwijl uit bodemonderzoek blijkt dat er wel sprake is van een overschrijding van de standaardwaarde).

4.4.3. PFAS (sanering en reiniging)

Een voorbeeld van complexiteit aan regelgeving betreft PFAS houdende grond. Grondreinigers zijn weliswaar technisch in staat om niet toepasbare/ sterk verontreinigde grond te reinigen, maar dat uiteindelijk niet doen omdat dat bedrijfsmatig te risicovol is. Waterschappen kennen zeer strenge eisen aan de slechts beperkte hoeveelheid water die ze lozen op oppervlaktewater. Dat maakt dat voor verontreinigde hogere transport- en stortkosten noodzakelijk worden om het elders te verwerven. Door strenge toetsingswaarden voor het oppervlaktewater voor PFAS wordt een lozing in de praktijk vaak niet toegestaan of moet aan zeer strenge eisen voldoen. De ambitie moet zijn om uiteindelijk hergebruiksmogelijkheden te vergroten en onnodige kosten te kunnen besparen. Met een additionele stortbelasting zijn de kosten voor ontdoening door middel van storten zeer hoog. Momenteel is het toepassen van (gereinigde) grond met PFAS beperkt tot maximaal 3 µg/kg PFOS. Echter een 95% reinigingsrendement is nu al te realiseren voor klasse 3-60 µg/kg, en daarmee kan deze grond worden hergebruikt als klasse industrie of wonen (afhankelijk van de te ontvangen bodem). Dit maakt dat het technisch wel mogelijk is om deze grond te hergebruiken, maar dat het weinig gebeurt omdat het een groot risico is voor grondreinigers. Daar waar de regelgeving geen ruimte geeft voor hergebruik, lijkt storten het enige alternatief. Er zijn hoge kosten verbonden aan het storten van PFAS-houdende grond, wat daarnaast geen duurzame of circulaire oplossing is, wat botst met de ambities van (industriële) bedrijven, aannemers en bouwbedrijven. Naast beperkingen aan het hergebruik worden ook beperkingen gesteld aan de inname van verontreinigde grond voor reiniging. Grondreinigers mogen nu maar tot 20x de PFAS-norm voor klasse industriegrond innemen. Verontreinigde grond die boven deze norm zit moet gestort worden. Om hergebruiksmogelijkheden te

vergroten is het ook wenselijk de stortbelasting voor verontreinigde grond af te schaffen, zodat het reinigingstarief scherper wordt en meer grond daadwerkelijk wordt gereinigd.

Indien er geen risico's zijn van contact of verspreiding zou de sterk verontreinigde grond off-site gereinigd kunnen worden en hergebruik op de verontreinigde locatie toegestaan kunnen worden. Grond met een PFAS-concentratie hoger dan 60 µg/kg kan dan na reiniging terug naar de ontgravingslocatie worden gebracht, in plaats van elders te storten in depot.

Ten behoeve van verruiming van hergebruiksmogelijkheden van grond zijn rond Chemours (Dordrecht) en in de Botlek de criteria voor hergebruik (na reiniging) aangepast (de zgn. 3-7-3 norm in gebieden waar er een veel geringer risico is, zoals bv. industrielocaties) omdat de achtergrondwaarde daar reeds relatief hoog is. Deze benaderingswijze kan ook voor vergelijkbare specifieke gebieden in Nederland worden toegepast waardoor hergebruik in een breder gebied mogelijk wordt. Hergebruik van grond die net boven de norm klasse industrie ligt wordt dan mogelijk in gebieden met een al hogere achtergrondwaarde.

Afweging/advies

De adviesgroep adviseert:

1. Het Rijk (Ministerie I&W) bepaalt dat bij saneringen onder de Omgevingswet voor woningbouwlocaties de grenswaarde als terugsaneerwaarde geldt. Op eigen initiatief kan een lagere terugsaneerwaarde worden gehanteerd. Dit is in lijn met het verstrekken van een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen als de grenswaarde niet wordt overschreden.
2. Het Rijk (Ministerie I&W) scherpt de informatie over het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb) aan. Een perceel waar op 1-1-2024, toen de Wet bodembescherming is vervallen en de Omgevingswet van kracht is geworden, geen publiekrechtelijke beperking Wbb aanwezig was, heeft kennelijk niet 'behoort tot dat deel dat beschikt is, waarop overgangsrecht van toepassing is (Aanvullingswet Bodem, artikel 3.1 en 3.2)'. Alleen als sprake is van een perceelsgrensoverschrijdende verontreiniging van een reeds beschikte grondcontour (overschrijding grenswaarde) kan een perceel alsnog een publiekrechtelijke beperking aangetekend krijgen, zodat bij sanering van die verontreiniging overgangsrecht Wbb van toepassing is.
3. Het Rijk (Ministerie I&W) verduidelijkt het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb), met name ter plaatse van nazorglocaties. Er is in de praktijk te veel interpretatieruimte waar het instrumentarium van de Wet bodembescherming nog voor kan worden gebruikt. Werkzaamheden in licht verontreinigde grond op niet-spoedlocaties vallen soms wel, en soms niet onder het overgangsrecht. De voorkeur is dat dergelijke werkzaamheden onder de Omgevingswet kunnen worden uitgevoerd.
4. Het Rijk (Ministerie van I&W) bepaalt dat de 'leeflaag' alleen moet worden toegepast daar waar direct onder de leeflaag in de grond de grenswaarde wordt overschreden.
5. Het Rijk (Ministerie van I&W), herintroduceert de subsidiemogelijkheden voor bodemsanering voor (eventueel naar woningbouw te transformeren) bedrijfsterreinen.
6. Het Rijk (Ministerie van SZW) schrapt, in afstemming met de Nederlands Arbeidsinspectie, het nemen van maatregelen uit de laatste versie van CROW 400 voor grond met gehalten onder grenswaarde (interventiewaarde I); deze zijn strenger dan nodig. Breng de situatie weer terug zoals in de voorlaatste versie van CROW400.
7. Het Rijk (Ministerie van I&W) brengt de wetgeving over hergebruik van grond en baggerspecie in overeenstemming met de Omgevingswet, door de klassen 'licht verontreinigde grond' (klasse wonen en klasse industrie) samen te voegen tot bijvoorbeeld de klasse stedelijk gebied. Er is dan alleen nog sprake van grond en baggerspecie met een kwaliteit onder de standaardwaarde (landbouw/natuur), tussen de standaardwaarde en de grenswaarde (stedelijk gebied), en boven de grenswaarde (niet toepasbaar, tenzij maatwerk). Voor bepaalde parameters, zoals minerale olie, kan gemotiveerd een lagere waarde dan de grenswaarde voor hergebruik worden gehanteerd.
8. Het Rijk (Ministerie van I&W) versoepelt de regels voor hergebruik van grond zodat alle grond van vergelijkbare klassen (op de plaats van vrijkomen en plaats van toepassing), op basis van aangepaste bodemkwaliteitskaarten, overal in Nederland kan worden toegepast.

9. Gemeenten gaan omgevingsvergunningen voor woningen verlenen op basis van bodemkwaliteitskaarten, zodat erop onverdachte of reeds voldoende onderzochte terreinen geen bodemonderzoek meer hoeft te worden uitgevoerd. De VNG bevordert deze werkwijze. Deze werkwijze wordt reeds door enkele gemeenten toegepast. N.a.v. artikel 2.1 en 2.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) kunnen gemeenten in hun beleid opnemen dat bodemkwaliteitskaarten gebruikt worden als alternatief voor individuele bodemonderzoeken, mits dit onderbouwd is.
10. Het Rijk (I&W) staat door actualisatie van het Handelingskader 2023 (I&W) en actualisatie van de lozingsnormen (waterschappen) grondreinigers toe om met PFAS-verontreinigde grond ook tot een hogere norm dan 60 µg/kg te laten innemen en reinigen.
11. Het Rijk (Ministerie van I&W) stelt de hergebruiksnorm op basis van werkelijk uitlooggedrag vast, in plaats van de huidige normbepaling op basis van concentratie. Uitlooggedrag kan bovendien worden verbeterd door toevoegingen te doen aan de bodem om de PFAS vast te leggen (immobiliseren). Dit wordt in Duitsland toegepast.
12. Via actualisatie van het Handelingskader 2023 staat Rijk (I&W) grondverwerkers toe om (gereinigde) grond boven de 3 µg/kg (PFOS) te hergebruiken.
13. Het Rijk (Ministerie van I&W) schaft de stortbelasting voor verontreinigde grond af. Dit vereist een aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag op Rijksniveau.
14. Via actualisatie van het Handelingskader 2023 verruimt het Rijk (I&W) in gebieden met een reeds hogere PFAS-achtergrondwaarden de hergebruiksmogelijkheden, door uitzondering op de zgn. 3-7-3 norm toe te staan in gebieden waar er een veel geringer risico is, zoals bv. op industrielocaties.
15. Het Rijk (Ministerie van I&W) schrapt de sinds 2020 verplichte PFAS-analyse bij depotkeuringen op voor PFAS onverdachte bronlocaties. Pas deze keuring alleen toe op PFAS verdachte bronlocaties/saneringslocaties.

4.5. Milieueffectrapportage

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de procedure rond de Milieueffectrapportage (MER) vereenvoudigd. Het instrumentarium is nu eenvoudiger toepasbaar vanwege het vormvrije karakter, wat maakt dat het MER beter kan worden toegepast als instrument om de milieueffecten van een plan of project in beeld te brengen.

De MER biedt inzicht in de mogelijke milieueffecten van een voorgesteld project of plan. Het helpt besluitvormers om de impact op bijvoorbeeld luchtkwaliteit, biodiversiteit, waterhuishouding en leefbaarheid vooraf te beoordelen en te integreren in de planvorming. Hiermee wordt niet alleen voldaan aan wettelijke verplichtingen, maar wordt ook bijgedragen aan duurzame ontwikkeling en maatschappelijk draagvlak, zo is de algemene motivering.

De oude 'nationale koppen' zijn met de Omgevingswet teruggebracht op de (minimum) EU-normen. In de Omgevingswet is nu veel vormvrij, maar in de praktijk wordt nog steeds teruggegrepen op de werkwijze van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (met nationale koppen). Men grijpt terug op regels die inmiddels niet meer verplicht zijn. Er is nu veel meer mogelijkheid voor maatwerk, maar dat wordt onvoldoende benut (bevoegdheid van gemeenteraad en Provinciale Staten). Dit vergt een kennis- en communicatie-initiatief.

Tegelijkertijd kan de MER forse proceduretijd én onderzoekskosten met zich meebrengen. In de praktijk zien we gebiedsontwikkelingen die aan de EU MER-criteria voldoen – zonder dat het in die fase verplicht is en zonder dat sprake is van een onderzoek naar serieuze varianten – toch een Notitie Reikwijdte en Detailniveau en een Plan-MER doorlopen (Voorkeursbeslissing) en wordt de Commissie MER om advies gevraagd. Doordat deze Verkenningfase niet altijd verplicht is, wordt daarmee veel tijd verspild, onnodige kosten gemaakt en is er geen toegevoegde waarde van het MER-instrument.

Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Projectmatige aanpak en toepassing van het instrumentarium onder de Omgevingswet (Omgevingsvisie / programma - projectbesluit - omgevingsplan - BOPA)
- Een vroegtijdige keuze in het bevoegd gezag (Rijk, provincie, gemeente)

- Een duidelijke rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer
- Een duidelijke onderzoeksopdracht, passend bij de fase waarin de ontwikkeling zich bevindt.

Wat betreft het laatste punt: laat bijvoorbeeld kansarme varianten niet tot in de eindfase meelopen waardoor deze gedetailleerd worden onderzocht. Onderbouw de afweging in varianten op bestaande informatie en onderzoeken waardoor wordt voorkomen dat onnodige onderzoeken en kosten worden gemaakt. Schrijf kansarme varianten gemotiveerd af, op basis van bestaande beschikbare informatie¹⁰. Geregeld wordt een vrijwillige MER doorlopen, zonder noodzaak of verplichting¹¹. Voorkom onduidelijkheid omtrent het begrip 'gezondheid' (de optelsom van bestaande 'milieunormen'). Er is nu te veel onnodige discussie over definities, afweging, normering, etc., waardoor planvorming wordt vertraagd.

Afweging/advies

De adviesgroep stelt vast dat de dereguleringsactie (met verwijdering van koppen op de EU-regelgeving) al heeft plaats gevonden in de Omgevingswet. Zij formuleert een aantal aanbevelingen die zich richten tot initiatiefnemers en bevoegde gezagen:

1. Toets bij MER-plicht expliciet op wat strikt wettelijk verplicht is (EU).
Maak daar als initiatiefnemer alleen in de volgende gevallen een uitzondering op:
 - a. Bij significante, onderscheidende milieueffecten die onderzoek rechtvaardigen;
 - b. Bij aanwezigheid van serieuze varianten die afweging vereisen (plan-MER);
2. Kies als initiatiefnemer bij een MER-plicht voor een pragmatische vorm voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en de project-MER. De NRD kan in veel gevallen op een lager detailniveau worden opgesteld of worden overgeslagen
3. Benut als gemeente en provincie het instrumentarium van de Omgevingswet door op Omgevingsvisie-niveau (of in de vorm van een programma) de woningbouwopgave met bijbehorende randvoorwaarden op gemeentelijk niveau te toetsen in een omgevingseffectrapportage (OER). De effectbeoordeling is daarmee op projectniveau overbodig.
4. Voorkom dat alle varianten tot in de eindfase meelopen en gedetailleerd worden onderzocht. Onderbouw de afweging in varianten op bestaande informatie en voorkom onnodige onderzoeken en kosten. Schrijf kansarme varianten gemotiveerd af, op basis van bestaande informatie¹²
5. Leg als bevoegd gezag in vroegtijdig stadium de afweging van varianten vast en betreft deze bij de besluitvorming richting de voorkeursvariant.
6. Definieer het thema 'gezondheid', zoals genoemd in de Handreiking Milieueffectrapportage voor omgevingsplannen¹³ van VNG en de Commissie MER, als de optelsom van de bestaande 'milieunormen' (geluid, geur, bodem etc.). Alleen als een nieuw gezondheidsrisico onomstotelijk wetenschappelijk is onderbouwd, en het vooruitzicht is dat een bestaande norm wordt aangepast of een nieuwe norm wordt vastgesteld, kan dit (nieuwe) gezondheidsrisico worden meegenomen in de MER

4.6. Archeologie

Inleiding

Archeologisch onderzoek is belangrijk voor het behoud van erfgoed, maar hoeft woningbouw niet onnodig te vertragen of duurder te maken. Het behoud van archeologie in de bodem, conform het Verdrag van Malta, is en blijft het uitgangspunt.

¹⁰ Zie ook: Zeven sleutels voor een waardevolle afweging tussen boven- en ondergrondse alternatieven – COB).

¹¹ Of een besluit project-mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig is, is opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit, in samenhang met de artikelen 11.6 en 11.8 van het Omgevingsbesluit.

¹² Zie ook: Zeven sleutels voor een waardevolle afweging tussen boven- en ondergrondse alternatieven – COB).

¹³ https://vng.nl/sites/default/files/2022-01/milieueffectrapportage-voor-omgevingsplannen_20211220.pdf

4.6.1. Verwachtingskaarten en de Handreiking archeologievriendelijk bouwen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het formuleren en uitvoeren van eigen archeologiebeleid, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie (artikel 3.1, Omgevingswet) of een programma's (artikel 3.5, Omgevingswet). Dit vraagt om een proactieve benadering van gemeenten, waarbij verwachtingskaarten met aantoonbaar te verwachten archeologische waarden en beleidskaarten belangrijke informatiedragers zijn in het vooraf identificeren van archeologisch relevante locaties. Dit sluit aan bij de decentrale aanpak en de beleidsvrijheid die gemeenten hebben. Niet altijd is deze informatie openbaar beschikbaar waardoor bij de planuitwerking knelpunten kunnen ontstaan.

Een voorbeeld van die knelpunten is de combinatie van heiwerkzaamheden en de huidige regelgeving omtrent archeologie. Zo is heien voor de realisatie van een project met regelmaat verboden vanwege de 'verwachting' (niet de 'aanwezigheid') van archeologische waarden in de bodem, wat de ontwikkeling van nieuwe woningen beperkt. Vroegtijdig inzicht in archeologische waarden helpt bij het identificeren van kansrijke woningbouwlocaties, het anticiperen op de te verwachten waarden en verlicht de onderzoeklast in een vroegtijdig stadium. Het ontsluiten van de juiste informatie en archeologisch vriendelijke bouwmethoden, zoals opgenomen in de Handreiking Archeologievriendelijk Bouwen, verlichten de onderzoeklast en voorkomen vertragingen tijdens projecten.

4.6.2. De KNA en kwaliteitsborging

De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) is het centrale instrument voor kwaliteitsborging binnen het archeologisch onderzoek in Nederland. De KNA bestaat uit een reeks protocollen die elk een specifiek onderdeel van het archeologisch werkproces beschrijven, van het eerste bureauonderzoek tot en met het beheer van vondstmateriaal in depots. Voor bepaalde typen onderzoek, zoals opgravingen, is certificering verplicht (Beoordelingsrichtlijn SIKB 4000). Naast de protocollen bevat de KNA ook zogeheten Leidraden: best practices voor specifieke onderzoeksmethoden of materiaalsoorten. Deze worden regelmatig geactualiseerd door het Centraal College van Deskundigen (CCvD) Archeologie, dat ook verantwoordelijk is voor het beheer van de KNA. Voorstellen voor actualisaties van deze kwaliteitsborging zijn echter zelden voorzien van een impactanalyse op de onderzoekskosten.

4.6.3. Innovatieplatform en innovatiefonds archeologie

Het Innovatieplatform en innovatiefonds archeologie biedt kansen om samenwerkingsmogelijkheden te stimuleren en data op grotere schaal te verzamelen en juist innovatieve oplossingen te vinden. Het platform en fonds kan worden benut als een instrument om de kwaliteit en diepgang van het archeologisch onderzoek duurzaam bevorderen, zonder dat de kosten voor archeologisch onderzoek significant toenemen (het fonds financiert de meerkosten ten gevolge van de innovatie).

4.6.4. Goed gemotiveerde besluiten

Het is een zoektocht naar de balans tussen gemeentelijke beleidsvrijheid, verplichtingen en noodzaak om ontwikkelende partijen op een eenduidige wijze hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Dat moet leiden naar een meer strategische en efficiënte aanpak van archeologie binnen ruimtelijke ordening, zonder dat dit tot vertragingen in projecten leidt.

Namens de ontwikkelende partijen wordt het Programma van Eisen (PvE) opgesteld, zonder certificatieplicht, en ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeente of regioarcheoloog. Nu is er binnen Nederland een verscheidenheid aan procedures voor besluitvorming over het PvE (het 'selectiebesluit'). Het streven is dat elke gemeente de goedkeuring van het PvE borgt via een vergunningstelsel dat open staat voor zienswijze en beroep. Dit zorgt voor beter gemotiveerde besluiten en daardoor een versnelling van de procedures doordat er minder discussie is over het selectiebesluit.

Afweging/advies

De adviesgroep formuleert een aantal aanbevelingen inzake archeologisch beleid:

1. Gemeenten hanteren een proactieve aanpak door verwachtingskaarten en beleidskaarten op te stellen en te ontsluiten om relevante archeologische locaties in beeld te hebben.
2. Toets elk besluit op wijziging van de onderzoeksprotocollen en leidraden op de impact op onderzoeksbudgetten.

3. Houdt de verantwoordelijkheid voor de vergunningseisen van archeologisch onderzoek bij de initiatiefnemers, op basis van het Programma van Eisen (niet verplicht gecertificeerd).
4. Maak een Rijksprogramma (Ministerie van OCW) zodat alle gemeenten de goedkeuring van het PVE borgen via een vergunningstelsel dat open staat voor zienswijze en beroep.
5. Gemeenten bevorderen vroegtijdig onderzoek en archeologisch vriendelijke bouwmethoden en stellen behoud van archeologische waarden in de bodem centraal als uitgangspunt. Dit kan door de 'Handreiking Archeologievriendelijk Bouwen' te vertalen naar beleidsregels/vrijstellingsgrenzen in het omgevingsplan zodat dit eenduidig beleid bevordert.

4.7. Flora en Fauna

Inleiding

De adviesgroep heeft vanuit de publieke en private woningbouwwereld veel meldingen ontvangen over de trage vergunningverlening, het moeten doen van gedetailleerde onderzoeken over een lange onderzoeksperiode (wachten op het broedseizoen) – ook voor veelvoorkomende soorten – en over moeizame discussies met het bevoegd gezag over mitigerende en compenserende maatregelen. Naast de lange doorlooptijden benoemt men de hoge kosten die hiermee gemoeid zijn. Daarom staat de adviesgroep uitgebreid bij dit thema stil. Op grond van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn bepaalde dier- en plantensoorten beschermd. Het is verboden om zonder een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit individuele exemplaren van een beschermde soort (onder meer) opzettelijk, te verstoren, te vangen of te doden. Een omgevingsvergunning wordt alleen verleend als er sprake is van bepaalde belangen, geen andere bevredigende oplossing voorhanden is en geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. De provincie is het bevoegd gezag en verleent de omgevingsvergunningen; de uitvoerende instantie is doorgaans de omgevingsdienst.

Verder geldt er een specifieke zorgplicht op grond waarvan eenieder (samengevat) nadelige gevolgen voor beschermde soorten dient te voorkomen dan wel te beperken.

Sommige soorten zijn Europees beschermd, zoals alle in het wild levende vogels (op grond van de Vogelrichtlijn). Voor andere soorten heeft de Nederlandse wetgever de bescherming in het leven geroepen. Kort gezegd zijn er ten aanzien van de nationaal beschermde soorten iets ruimere mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen.

In beide gevallen geldt echter nu dat het verkrijgen van een omgevingsvergunning doorgaans bewerkelijk is vanwege de verplichting om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van soorten, de negatieve impact die een project kan hebben op de beschermde soorten en naar mitigerende of compenserende maatregelen.

Onderstaande reeks voorstellen verbetert de balans tussen de ecologische bescherming en de (versnelling van de) woningbouw.

4.7.1. Soortenmanagementplannen

De onderzoekslasten (doorlooptijden en kosten) kunnen aanzienlijk worden gereduceerd indien in het hele land een 'soorten management plan' (SMP) beschikbaar komt. De initiatiefnemer van een project kan dan met het SMP als onderlegger een omgevingsvergunning aanvragen. Uitgebreide en dure onderzoeken zijn niet meer nodig. Aanvragen en beoordeling van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna activiteit verloopt veel sneller en efficiënter. Een SMP bevat een ecologisch onderzoek naar (onder meer) de aanwezigheid van beschermde soorten, hun broed- en rust- en verblijfsplaatsen en de mitigerende en compenserende maatregelen die kunnen worden toegepast. Er wordt door diverse gemeenten gewerkt aan SMP's.

De adviesgroep adviseert de overheden met klem om binnen een periode van twee jaar een landelijk dekkend SMP tot stand te brengen. Hiervoor wordt een projectorganisatie opgezet onder leiding van de rijksoverheid die het maken van het plan ook grotendeels bekostigt. Onderdeel van het project is een beheerorganisatie die het SMP actueel houdt. Daarbij wordt inhoudelijk en organisatorisch zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie en instanties met expertise.

De adviesgroep bepleit ook de opstelling van een mitigatiecatalogus waarin mitigerende maatregelen helder zijn beschreven. Dat biedt toegevoegde waarde aan het landelijke SMP.

4.7.2. Nationale Databank Flora en Fauna

Recent is de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) openbaar beschikbaar gekomen.¹⁴ In 2026 krijgt de NDFF wettelijke status. De NDFF wordt dan als natuurregister opgenomen in de Omgevingswet.¹⁵ Het beheer van het register zal worden verzorgd door een gemeenschappelijke regeling die wordt opgericht door de 12 provincies. Wanneer het register onderdeel wordt van de Omgevingswet, moeten de provincies en het ministerie van LNV-natuurdata verstrekken aan het register.

De adviesgroep adviseert om de NDFF (straks het natuurregister) zo snel mogelijk te verbeteren (wetenschappelijke kwaliteit; controle waarnemingen) en uit te breiden dat de NDFF een belangrijke bron van onderliggende data vormt voor het op te stellen landelijke SMP.

4.7.3. Landelijke standaarden

Knelpunten ontstaan vaak bij het beoordelen van omgevingsvergunningaanvragen, waar de capaciteit, doorlooptijd en het kennisniveau van toetsende instanties sterk verschillen. Dit leidt tot lange doorlooptijden, een beoordeling die wisselt per provincie en discussie onder ecologen. Een landelijke standaard voor beoordelingsprocessen, met uniforme criteria zorgt voor meer rechtszekerheid en kortere doorlooptijden.

De adviesgroep bepleit concreet dat compensatie van een laagwaardig maar groter gebied mogelijk moet zijn door realisatie van een kwalitatief hoogwaardiger maar kleiner gebied.

De adviesgroep bepleit verder de standaardisering van compensatiemaatregelen van nestgelegenheden. Breng deze landelijke standaarden, die nu soms worden beheerd bij stichtingen, onder bij BIJ12.

Daarnaast bepleit de adviesgroep de snelle totstandkoming van een compensatie catalogus, waarin compenserende maatregelen helder zijn beschreven. Dit kan een einde maken aan de nu vaak voortslepende discussie over compensatie tussen de initiatiefnemer en de gemeente (als bevoegd gezag voor andere benodigde (bouw)vergunningen) enerzijds en de provincie (omgevingsdienst) anderzijds.

4.7.4. Dringend maatschappelijk belang woningbouw

De adviesgroep pleit ervoor dat provincies voortaan de woningbouw als dwingende reden van groot openbaar belang (zie ook de Wet versterking regie volkshuisvesting) beschouwen en expliciet meewegen bij de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning en compensatiemaatregelen. De adviesgroep adviseert om dit ook in de wettelijke regeling (artikel 8.74k en 8.74l Bkl) vast te leggen (c.q. te verduidelijken) voor de habitatrichtlijn soorten en de nationaal beschermde soorten).

4.7.5. Worst-case scenario en maatregelen vooraf

Momenteel zijn de onderzoekskosten vaak (veel) hoger dan het budget voor de mitigatiemaatregelen. Door maximale mitigatiemaatregelen te integreren (eventueel gedefinieerd als natuurinclusief bouwen), kan meteen worden vastgesteld dat er geen sprake zal zijn van een overtreding van verbodsbepalingen en er geen sprake is van een vergunningplicht. Dat zal individuele projecten versnellen. Binnen deze worst-case benadering kan al direct gestart worden met het nemen van mitigerende maatregelen, gevolgd door daadwerkelijke woningbouw.

4.7.6. Europees beschermde soorten

¹⁴ Het NDFF bestaat sinds 2010, maar is sinds dit jaar openbaar. [NDFF lanceert open data met Flora & Fauna Verkenner - NDFF](#).

¹⁵ [Organisatie en samenwerking - NDFF](#)

Inleiding

Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan opdat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten, maar die in Nederland veel voorkomen met een soepelere procedure toestemming kan worden verleend (eventueel gedefinieerd als natuurinclusief bouwen).

Daarnaast bepleit de adviesgroep op Europees niveau een lobby voor het toevoegen van de 'dwingende reden van groot openbaar belang' als reden om voor vogels te mogen afwijken van verbodsbepalingen.

Afweging/advies

Samenvattend komt de adviesgroep tot de volgende aanbevelingen:

1. De adviesgroep adviseert de overheden met klem om binnen een periode van twee jaar een landelijk dekkend Soorten Management Plan tot stand te brengen. Hiervoor wordt een projectorganisatie opgezet onder leiding van de rijksoverheid die het maken van het SMP ook grotendeels bekostigt. Er is een beheerorganisatie die het SMP actueel houdt. Daarbij wordt inhoudelijk en organisatorisch zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie en instanties met expertise.
2. De adviesgroep adviseert de NDFF (straks het natuurregister onder de Omgevingswet) te upgraden en te completeren (aanwezigheid van soorten) en deze te gebruiken als basis (database) voor het SMP.
3. De adviesgroep bepleit landelijke standaardisering van mitigatie- en compensatiemaatregelen vooral van compensatiegebieden en van nestgelegenheden. Breng deze landelijke standaarden, die nu soms worden beheerd bij stichtingen, onder bij BIJ12 en neem ze mee in het SMP.
4. In relatie met aanbeveling 3, bepleit de adviesgroep concreet dat compensatie van een laagwaardig maar groter gebied mogelijk moet zijn door realisatie van een kwalitatief hoogwaardiger maar kleiner gebied.
5. De adviesgroep pleit ervoor dat provincies het grote maatschappelijke belang van woningbouw (zoals onder meer vermeld in de Wet versterking regie volkshuisvesting) beschouwen als een dwingende reden voor groot openbaar belang voor de habitatrichtlijn soorten en de nationaal beschermde soorten voortaan en dit meewegen bij de beoordeling van de omgevingsvergunningaanvragen en compensatiemaatregelen. De adviesgroep adviseert om dit ook in de wettelijke regeling (Bkl) vast te leggen.
6. Daarnaast luidt het advies om na te gaan of zeer veelvoorkomende nationale soorten niet meer wettelijk hoeven te worden beschermd.
7. Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan opdat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten, maar die in Nederland veel voorkomen met een soepelere procedure toestemming kan worden verleend (eventueel gedefinieerd als natuurinclusief bouwen). Daarnaast bepleit de adviesgroep op Europees niveau een lobby voor het toevoegen van de 'dwingende reden van groot openbaar belang' als reden om voor vogels te mogen afwijken van verbodsbepalingen.

4.8. Milieuzonering

Inleiding

Milieuzonering is bedoeld om hinder en gezondheidsrisico's ten gevolge van bedrijvigheid te beperken. In de praktijk is bij de toepassing van milieuzonering sprake van onduidelijkheid, met als gevolg vertraging, onnodig verlies van ontwikkelruimte, en onnodige inperking van rechten van bestaande bedrijven (wat nadeelcompensatie met zich mee kan brengen).

Het instrumentarium onder de Omgevingswet wordt nog onvoldoende benut; het ervarings- en kennisniveau moet daarop worden versterkt. Een belangrijk aandachtspunt is gelegen in projectmatige aanpak en toepassing van het instrumentarium onder de Omgevingswet (Omgevingsvisie/ programma - projectbesluit - omgevingsplan - BOPA). Om meer duidelijkheid te geven is, in samenwerking met het bedrijfsleven, voor toepassing onder de Omgevingswet de VNG-handreiking 'Activiteiten en milieuzonering' opgesteld. Deze handreiking gaat over 'gewone' bedrijventerreinen, en niet over 'gezoneerde' bedrijventerreinen.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden bestaande vergunningen en situaties die onder het oude stelsel van de Wet milieubeheer (Wm) bestonden, geleidelijk omgezet naar het nieuwe stelsel. Door het overgangsrecht in de context van milieuzonering wordt het "omzetten" van bedrijventerreinen naar de nieuwe systematiek vooruitgeschoven. Daarnaast is er nog geen ervaring opgedaan met de nieuwe handreiking. Als die ervaring er wel is en wordt gedeeld, zal naar verwachting toepassing vaker plaatsvinden.

In de praktijk is het van belang om inzicht te hebben in de (latente) milieugebruiksruimte: wat is precies de vergunde situatie, welke ruimte wordt reeds gebruikt en wat zijn de gebruiksmogelijkheden daarbinnen? Informatie daarover is niet altijd raadpleegbaar doordat verschillende partijen belast zijn met toetsing en vergunningverlening (Provincie, gemeenten en omgevingsdiensten).

Om bedrijvigheid te behouden en tegelijkertijd woningbouw mogelijk te maken ingeval de grenswaarde voor met name geluid (55 dB) beperkt wordt overschreden, bestaan reële mogelijkheden. Onder meer Rotterdam, Zaanstad en Meppel laten dit in praktijksituaties zien. Hieraan moet meer bekendheid worden gegeven.

Afweging/advies

De adviesgroep richt bij dit thema in haar adviezen voornamelijk tot de VNG:

1. Aanvulling van (en door) de VNG van de handreiking 'Activiteiten en milieuzonering' voor het omzetten van geluidgezoneerde industrieterreinen (zones met industrielawaai) naar de systematiek geluidproductieplafonds (paragraaf 5.1.4.2a Bkl). Dat geldt ook voor gemengde stedelijke gebieden (wonen en bedrijven - o.a. voormalige cat. 1 en 2-). Daarbij wordt geadviseerd om in de handreiking het systeem, de manier van toepassing en een toets in de praktijksituatie (botsproeven) op te nemen. In de gewenste aanvulling dient ook aandacht te worden gegeven aan complexe overgangsrechtelijke situaties en transformatie van bedrijventerreinen.
2. Vanuit de VNG een 'community of practice' opstarten om ervaringen met de nieuwe handreiking(en) te delen.
3. Update door de VNG van de bedrijvenlijst (Staat van bedrijfsactiviteiten). Hieraan bestaat grote behoefte in de praktijk.
4. Provincies een coördinerende rol te geven bij centralisatie en toegankelijkheid van vergunningsinformatie ten behoeve van actueel inzicht in de (latente) milieugebruiksruimte. Het mogelijk maken van woningbouw in de directe omgeving van bedrijven wordt opgenomen in de provinciale omgevingsvisie waarmee het vervallen van de latente milieugebruiksruimte voorzienbaar wordt in het kader van nadeelcompensatie

4.9. Spuitzones

Inleiding

Spuitzones voor gewasbescherming van agrarische teelt vormen in toenemende mate een ruimtelijke belemmering voor woningbouw vanwege de vereiste afstanden om negatieve gezondheidseffecten te voorkomen (50 m), ook als er feitelijk al jaren geen gebruik van gewasbescherming wordt gemaakt. Voor een gebiedsontwikkeling waarvan nog onder de Wro een bestemmingsplan in procedure is gebracht, was geen aandacht besteed aan spuitzones/gezondheidseffecten vanwege beperkte jurisprudentie destijds.

Via minnelijke afspraken met agrariër kunnen hiervoor passende maatregelen worden afgesproken en vastgelegd:

- Spuitzone buiten plangebied verwerven door de gemeente
- Spuitvrije zone (nadeelcompensatie)
- Extra kosten onvermijdelijk.

Momenteel gaat de jurisprudentie ervan uit dat op een locatie waar agrarisch gebruik is toegelaten in beginsel ook een spuitcirkel aanwezig is. Het terugbrengen van de afstand van spuitzones (minder dan de minimaal vereiste 50 m) is vanuit actuele jurisprudentie alleen mogelijk door een kwalitatieve onderbouwing waarbij deze onderbouwingen in geval van beroep ter discussie staan.

Nadeelcompensatie is aan de orde als er ook passende maatregelen en afspraken zijn gemaakt in het kader van een project, dus niet negatief. Start in het beginstadium van het project een minnelijk traject met agrariërs om eventuele afspraken te verkennen. Ook wordt aanbevolen de spuitzones buiten het plangebied op te nemen in Omgevingsplan. Dit vermindert vertragingen in de procedures.

Inventariseer de mogelijkheid van het verkleinen van afstand van de spuitzone van 50 meter in de lokale richtlijnen omtrent spuitzones. Verder wordt geadviseerd in provinciale verordeningen op te nemen dat bedrijven die op een nader te bepalen moment al 2 jaar geen spuithandelingen hebben verricht, deze ook niet meer mogen verrichten zonder vergunning (met bv. innovatie: onschadelijk gewasbeschermingsmiddel, spuitloze aanbrengtechniek, afgesloten gewasteelt). Dit zou ook op gemeentelijk niveau kunnen in gemeentelijke omgevingsplannen.

Ook wordt aanbevolen de spuitzones op te nemen in Omgevingsvisie, -programma en plan. Als normen niet gehaald worden, in Omgevingsprogramma opnemen hoe afwijking van de norm wordt gecompenseerd, welke afspraken en regelingen acceptabel zijn.

Afweging/advies

1. Ontwikkel een landelijk model voor beoordeling en toetsing van spuitcirkels, met inbreng van de LVVN, om eventueel gemotiveerd en met bepaalde maatregelen of voorzieningen, korter dan op 50 meter afstand woningen te bouwen.
2. Indien het agrarisch gebruik waarvoor de spuitcirkel gedurende een periode van ~~3~~ 2 jaar is gestaakt, kan het betreffende gebruik door de gemeente worden verboden zonder dat de betreffende rechtgevendende aanspraak kan maken op nadeelcompensatie.
3. Vertraging verminderen door al in beginstadium project minnelijk traject te starten met agrariër over functiewijziging/nadeelcompensatie, spuitzones buiten plangebied opnemen in Omgevingsplan en desnoods via 'onteigening' afdwingbaar maken.
4. Spuitcirkel landelijk vastleggen op 50 m, behalve als er een onbetwistbare verkortende maatregel wordt toegepast.
5. In Omgevingsvisie spuitzones/gezondheidseffecten agenderen, als norm opnemen in Omgevingsplan(nen). Als normen niet gehaald worden in Omgevingsprogramma opnemen waarin aangegeven wordt hoe naar norm wordt toegewerkt met regelingen en nadeelcompensatie.

4.10. Drinkwater

Inleiding

Tot 2030 wordt een tekort van ten minste 100 miljoen m³ drinkwater verwacht. In sommige regio's worden nu al nieuwe bedrijven niet aangesloten op het drinkwaternet, en hetzelfde dreigt in toenemende mate ook te gelden voor (grote) woningbouwlocaties.

In januari van dit jaar is het Actieprogramma Beschikbaarheid Drinkwaterbronnen 2023–2030 gepubliceerd. Dit plan is opgesteld door het IPO en Vewin, in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, naar aanleiding van een Kamerbrief van april 2023. Vewin en het IPO hebben vervolgens regionale actieplannen opgesteld om per regio in kaart te brengen wat nodig is om de beschikbaarheid van drinkwater te waarborgen. Hoewel veel knelpunten regionaal kunnen worden opgelost, is landelijke ondersteuning onontbeerlijk.

Afweging/advies

Volgens de adviesgroep zijn de gemaakte afspraken over de versnelling van procedures — onder andere door beter gebruik te maken van de mogelijkheden van de Omgevingswet (en mogelijk de Wet versterking regie volkshuisvesting) — momenteel nog te vaag en onvoldoende concreet. De adviesgroep adviseert het volgende, ter voorkoming van situaties waarin nieuwe woningbouw niet kan worden aangesloten op het drinkwaternet

1. Instructieregel in de Omgevingswet: neem, gelet op het nationale belang van een adequate drinkwatervoorziening, in de Bkl een instructieregel op waarmee het Rijk de provincie (als

bevoegd gezag) opdraagt besluiten te nemen die noodzakelijk zijn om nieuwbouwwoningen tijdig van drinkwater te voorzien.

2. Gebruik van de ADC-toets bij Natura 2000-gebieden: wanneer een Natura 2000-gebied wordt geraakt door een noodzakelijk drinkwaterproject ten behoeve van woningbouw, dienen de bevoegde gezagen in beginsel gebruik te maken van de ADC-toets

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 beleidskaders van belang:

1. Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('waar bouwen')¹⁶
2. Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('hoe bouwen')¹⁷
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'. Met diezelfde blik kijkt de adviesgroep ook naar de beleidsbrief water en bodem sturend. Hiermee zoekt de adviesgroep functiecombinaties van 'water' en 'woningbouw', zowel bij de vraag 'waar bouwen' als bij de vraag 'hoe bouwen'. Dat levert meer woningen op. In dit kader ondersteunt de adviesgroep de oproep van de Unie van Waterschappen om het betrokken waterschap vroegtijdig bij de planvorming te betrekken.

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 Woontopafsprak nr. 10.2 Water & Bodem nog niet beschikbaar is (ook niet in concept), heeft de adviesgroep daarmee geen rekening kunnen houden, hoewel zij streeft naar afstemming.

Afweging/advies

5.1. Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving

De Adviesgroep adviseert dit afwegingskader als volgt te wijzigen:

1. Langs de randen van het Markermeer, Gouwe, IJmeer, Gooimeer en Eemmeer wordt water robuuste woningbouw en drijvend wonen mogelijk gemaakt, zonder dat de zoetwaterbufferfunctie te veel wordt aangetast, conform de motie Grinwis/De Groot (36600J nr.23) Als gevolg hiervan wordt het Bkl niet aangescherpt, maar juist verruimd. Uiteraard is de woningbouwopbouw verder afhankelijk van de integrale ETFAL-afweging van de betrokken gemeente.
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 (IrmRM).
3. De drie categorieën 'ja, mits gebieden' en de categorie "nee, tenzij" 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 en regionale waterkeringen blijft een apart regime gelden, waarbij de besluitvorming bij de waterschappen en – in laatste instantie – bij de Minister van IenW ligt. In geval van

¹⁶ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Water en bodem Sturend – Publicatie ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving' d.d. 9 april 2024.

¹⁷ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Aanbieding landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning groennorm' d.d. 23 maart 2023.

grondreservering voor waterstaatswerken op de lange termijn, is dat geen beletsel voor tijdelijke woningbouw (die verder afhankelijk is van de ETFAL-afweging).

4. Het landelijk ruimtelijk afwegingskader stelt dat het kaartmateriaal is bedoeld als hulpmiddel voor provincies, gemeenten en waterschappen. Zij kunnen het gebruiken om de locatie te kiezen voor bouwprojecten, waarbij ze water en bodem als basis kiezen. Dit creëert onduidelijkheid over de status van overlappende kaarten van de verschillende overheden, met bouwverboden en 'nee-mits'-gebieden. Een stapeling tekent zich af van ruimtelijke beperkingen voor woningbouwplannen, louter vanuit het perspectief van water en bodem. De adviesgroep dringt aan op eenduidigheid in de taakverdeling tussen de overheden, de status van de kaarten en terughoudend bij het aanwijzen van gebieden waarvoor een bouwverbod zou gaan gelden of een 'nee mits'-regime waarbij de eisen zo zwaar zijn de businesscase van een woningbouwplan met geen mogelijkheid is rond te krijgen.
5. In kwetsbare gebieden waar sprake van voortgaande bodemdaling, mag de bodemdaling ten opzichte van de reguliere trend niet verergerd of afgewenteld worden. In veengebieden zal de bodemdaling door oxydatie en belasting altijd doorgaan. Het is zaak deze daling bij nieuwe woninglocaties te beperken door een beperkte drooglegging van 20 à 30 cm en door gebruik te maken van voorbelasting en/of alternatieve ophoging. Dit laatste kan plaats vinden onder het experimenteerartikel. Waterschappen doen in samenspraak met medeoverheden voorstellen waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen.
6. In 5 à 10% van de diepste delen van 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

Landelijke normstelling (en daarmee eenduidigheid) is zinvol voor de beperking van de schade bij stortbuien in nieuwe woningbouwgebieden. De maatlat¹⁸ wordt daarom als volgt gewijzigd:

1. De klimaatvoorspellingen van het KNMI geven aan dat in de toekomstige decennia de jaarlijkse gemiddelde neerslag niet toeneemt. Wel zullen de zogenoemde "clusterbuien" iets (10-20%) vaker voorkomen. De 1 x per 100 jaar bui is dan ongeveer 70 mm/uur. Een bui 70 mm/uur (1:100 jaar) vormt het uitgangspunt voor de berekening van wateroverlast. In overleg tussen lokale betrokken partijen is afwijking van deze norm 'naar beneden' (< 70mm) mogelijk op zandgronden en "naar boven" (>70 mm) in heuvelachtige gebieden, waarbij de algemene bevoegde gezagen (gemeente en provincie) uiteindelijk beslissen. De hoeveelheid neerslag die kan vallen in 24/48 uur is alleen van belang op een hoger schaalniveau dan het woningbouwproject of de gebiedsontwikkeling.
2. Het bouwpeil dient in beginsel 0,2 m boven straatpeil te worden aangelegd, zodat de schade bij wateroverlast wordt beperkt en het water de woning niet inloopt. In heuvelachtige gebieden en op zandgrond kan dit anders liggen.
De adviesgroep wijst op de spanning met de toegankelijkheidseis Bbl voor de hoofdentree van woningen die drempelloos dient te zijn. Er zal dus vaak met (kostenverhogende) hellingbanen moeten worden gewerkt. Bij bepaalde (smalle) straatprofielen is dat niet altijd mogelijk en zal met maatwerk naar oplossingen moeten worden gezocht.
3. De overige thema's van de maatlat: droogte, hittestress en gevolgbepierking overstromingen zijn wat de adviesgroep betreft onderwerp van regionale en lokale afwegingen.

5.3. Kaderrichtlijn Water

In 2023 heeft Witteveen+Bos in opdracht van Bouwend Nederland onderzoek gedaan naar de effecten van de KRW op de bouwsector. Tijdens een (woning)bouwproject wordt vrijwel altijd tijdelijk of permanent water verplaatst. Door verplaatsing bestaat het risico dat de waterkwaliteit (tijdelijk) iets achteruitgaat. Op basis van Europese regelgeving, de Nederlandse invulling en Europese gerechtelijke

¹⁸ Zie Kamerbrief Minister van IenW 'Aanbieding landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning groennorm' d.d. 23 maart 2023.

uitspraken dreigt elke verslechtering, hoe gering en tijdelijk ook, een showstopper voor de woningbouw te kunnen worden.

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 geïnfiltreerd, hetgeen uiterst kostbaar is.

Op het eerste gezicht lijkt de KRW-problematiek voor de woningbouw niet groot. Bij bemalingen zal doorgaans alleen (grond)water binnen hetzelfde watersysteem worden opgepompt en geloosd of wordt schoner (grond)water onttrokken dan de kwaliteit van het oppervlaktewater waarop wordt geloosd (uitgezonderd bodemsaneringslocaties en andere vervuilde locaties waar doorgaans toch al sprake is van zuivering van lozingswater).

Omdat in het kader van de KRW in principe geen verslechtering van de waterkwaliteit is toegestaan, hoe gering en tijdelijk ook, kunnen toch stikstof-achtige situaties ontstaan: blokkades voor de woningbouwontwikkeling, hoewel de woningbouw zelf geen (wezenlijke) verslechtering van de waterkwaliteit veroorzaakt. De bijvoorbeeld meer dan een miljoen euro kostende grondwaterzuivering die de gemeente Doetinchem moet uitvoeren omdat het verslechteringsverbod niet toestaat dat op de Oude IJssel vijf miljardste gram PFAS per liter wordt geloosd, is een onheilspellende voorbode.

De adviesgroep dringt er bij het kabinet op aan om preventief actie te ondernemen om te voorkomen dat de woningbouw op dit dossier gaat vastlopen. Bijvoorbeeld met de inzet van juridische houdbare maatwerkmaatregelen. Ook het komende Europese Affordable Housing Plan kan hierbij helpen door aan woningbouw een 'dwingend algemeen belang' toe te kennen waarmee een potentiële KRW-blokkade kan worden doorbroken.

6. Stikstof

Inleiding

Dat stikstof voor woningbouw problematisch kan zijn, behoeft geen nadere toelichting. Nu een speciale Ministeriele Commissie aan het werk is, beperkt de adviesgroep zich in dit stadium tot het benoemen van drie items.

Afweging/advies

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

1. Laat de provincies met ondersteuning van het Rijk snel een resultaatgericht plan maken voor forse emissiereductie en natuurherstel van de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden. Een dergelijk solide natuurherstelprogramma zal op termijn de noodzakelijke ruimte voor het hanteren van een drempelwaarde waardoor een groot deel van de woningbouwprojecten niet meer valt onder de vergunningplicht vanwege het ontbreken van mogelijke significante negatieve effecten.
2. De regelmatige actualiseringen (updates) van de Aeries Calculator op basis van nieuwe inzichten veroorzaken onzekerheid, vertraging en extra kosten voor woningbouwplannen. Het legt bovendien beslag op de schaarse capaciteit van ecologen. Voor de feitelijke stikstofbelasting van Natura2000-gebieden en de natuurkwaliteit hebben deze bewerkelijke wijzigingen slechts minuscule betekenis. Zolang de Aeries Calculator nog functioneert, adviseert de adviesgroep dan ook geen wijzigingen meer door te voeren of alleen nog wijzigingen door te voeren als de uitkomst niet verandert (zoals bij de release van de Aeries Calculator 2024.1.1 op 11-2-2024).
3. Laat provincies, met actieve ondersteuning van het Rijk, zo snel mogelijk beleidsregels voor intern salderen vaststellen, dit zodat de vergunningverlening voor woningbouwprojecten weer op gang komt

Onderzoeksbureau EIB is gevraagd om de effecten te duiden. Dit leidt tot onderstaande conclusies op basis van een studie uit maart 2025 waarin ook effecten verhoging ondergrens tot 1 mol in beeld zijn gebracht:

- Door hogere ondergrens kunnen veel meer woningbouwprojecten via een eenvoudige voortoets (AERIUS-berekening) zonder natuurvergunning doorgaan.
- Zeer effectief in het beperken van uitval en kosten.
- Minder uitval van projecten
 - 23.000 minder uitval van vergunningen (2025-2030)
 - 16.000 extra gereed meldingen
 - Kostenvoordeel van € 255 miljoen
- Minder natuurvergunningen die moeten worden aangevraagd
 - 55.000 minder woningen met natuurvergunning (2025-2030)
 - Tijdsbesparing 3 maanden (effectief 1½ maand)
 - Kostenvoordeel door minder tijd, onderzoek en risico's € 140 miljoen



7. Geldigheidsduur, inrichting en kosten onderzoeken

Inleiding

7.1. Geldigheidsduur

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.

Overzicht onderzoekverplichtingen t.b.v. omgevingsplan en BOPA

- | | |
|--|--|
| • Archeologie | • Geur |
| • CO2 footprint | • Gezondheid |
| • Cultuurhistorie | • Klimaat (hittestress, droogte) |
| • Ecologie | • Natuur- Soortenbescherming |
| • Explosieven | • Mer (of mer-beoordelingsplicht) |
| • Elektromagnetische straling | • Mobiliteit, verkeer en parkeren |
| • Kabels en leidingen | • Stedenbouwkundige / landschappelijke inpassing |
| • Klimaatadaptie (droogte, hittestress) | • Hoogbouw Effect Rapportage (HER) |
| • Bedrijven- en milieuzonering | • Trillinghinder |
| • Bodem (verontreiniging en gesteldheid) | • Water (o.a. watertoets): kwaliteit, kwantiteit/wateroverlast |
| • Externe veiligheid | • Energievoorziening |
| • Geluid | |
| • Luchtkwaliteit | |

7.2. Onderzoekskosten

De kosten die gemoeid zijn met onderzoekverplichtingen ten behoeve van een Omgevingsplan of uitgebreide BOPA zijn afhankelijk van de aard, relevante lokale milieuaspecten en schaal van het woningbouwplan. Voor plannen van ca. 1-50 woningen variëren de onderzoekskosten tussen de ca. € 1.750 en € 4.500 per woning. Voor een plan vanaf ca. 50 woningen variëren deze kosten tussen de ca. € 140 en € 250 per woning. Dit blijkt uit een door de Onderzoekscommissie uitgevoerde steekproef bij gebiedsontwikkelingen en onder specialisten.

De onderzoekskosten maken een aanzienlijk deel uit van de totale plankosten. Uit de steekproef blijkt dat de totale begrote plankosten variëren van ca. € 2.300 tot € 12.500 per woning. De gemiddelde begrote plankosten bedragen ca. € 6.000 per woning, dat is ongeveer 1,3% van de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning¹⁹). De gerealiseerde plankosten blijken bovendien gemiddeld ca. 39% (ca. € 1.500 per woning) hoger uit te vallen dan begroot, waarbij de overschrijdingen variëren van 12% tot 100%.

¹⁹ € 475.000 k.k., Q3 2024, CBS

Het blijkt dat zowel in de initiatieffase als in de haalbaarheids- en ontwerpfase onnodige kosten worden gemaakt door ineffectiviteit en inefficiëntie door ambtelijke en bestuurlijke aansturingsprincipes. Dat ligt in lijn met de bevindingen zoals verwoord in hoofdstuk 8.1 (Voorfase van de planvorming, STOER Adviesrapport fase 1). In aanvulling daarop wordt ook verwezen naar de onnodige publieke en private kosten die gepaard gaan met de wijze van selecteren van marktpartijen²⁰. De Adviescommissie adviseert in dit hoofdstuk ook parallel plannen toe te passen waarbij de doorlooptijd van de voorfase van gebiedsontwikkelingen teruggebracht kan worden van nu gemiddeld 7 naar 3,5 jaar. De variabele plankosten (bv. projectmanagement) nemen daarmee naar verwachting in absolute zin niet substantieel af, vanwege de verhoogde intensiteit van het verkorte proces. Vanuit de steekproef kan wel worden beredeneerd dat met de verhoogde efficiëntie die parallel plannen kenmerkt de geconstateerde overschrijdingen van de plankosten (gemiddeld ca. € 1.500 per woning) kunnen worden vermeden.

Een belangrijke oorzaak voor inefficiëntie is dat voornamelijk in de initiatieffase onnodige onderzoekskosten worden gemaakt. Een van de oorzaken is gelegen in de beperkte geldigheidsduur. Ook worden al uitgebreide maatwerkonderzoeken uitgevoerd, als überhaupt nog geen bestuurlijk besluit is genomen over de principiële wenselijkheid (het 'willen') van een bestemmingswijziging. Daarbij worden grote lokale verschillen geconstateerd. Zodoende worden prematuur onderzoekskosten gemaakt die pas veel later in het kader van de haalbaarheids- en ontwerputwerkingen²¹ (het 'kunnen') aan de orde zijn. Deze kosten en bestede tijd zijn weggegooid als het project – na bestuurlijke afweging – wordt gewijzigd, overnieuw moet of wordt beëindigd.

De meeste winst blijkt te kunnen worden behaald bij kleinschalige woningbouwplannen (van ca. 1-50 woningen). De efficiencywinst wordt ingeschat op ca. 25 tot 85% van de onderzoekskosten in de initiatieffase, wat in de steekproef neerkwam op een besparing van ca. € 900 – € 1.200 per woning, zowel bij binnenstedelijke transformatie als bij uitleglocaties.

Afweging/advies

Geldigheidsduur

1. De adviesgroep adviseert het volgende: in beginsel dienen alle onderzoekverplichtingen ten behoeve van woningbouwprojecten een geldigheidsduur te 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. Indien aannemelijk kan worden gemaakt dat na de onderzoeksdatum zich geen wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan, kan ook een onderzoeksrapport dat ouder is dan vijf jaar zijn geldigheid behouden.

Onderzoekskosten

2. Bij veelvoorkomende onderzoeken dient te worden gewerkt met gestandaardiseerde uitgangswaarden, open data en modelmatige benaderingen waar dat verantwoord is. Ook verdient verhoging van drempelwaarden overweging, zodat bij beperkte of voorspelde impact uitgebreid onderzoek achterwege kan blijven.

Informatievoorziening:

3. Het DSO/Omgevingsloket (Regels op de kaart) dient te worden gelinkt aan openbare GIS-informatie m.b.t. alle voor woningbouw relevante milieuaspecten.. In PDOK (Publieke

²⁰ Zie voor private investeringen de publicatie van Open Red/ Akro Consult: [Tenderkosten woningbouw eindelijk in kaart](#)

²¹ Verwezen wordt naar paragraaf 9: Milieueffectrapportage

Dienstverlening op de Kaart²²) is al veel samengebracht, maar GIS-informatie wordt momenteel nog onvoldoende, gefragmenteerd en vanuit verschillende bronnen ter beschikking gesteld. Omdat er geen centraal platform is zijn nu kostbare adviesopdrachten noodzakelijk.

4. Overheidsorganisaties dienen (door uitbreiding van de BGT²³-verplichtingen) hun geodata, gebruikte eerdere onderzoeken en vigerende beleidskaders te digitaliseren en via GIS openbaar te maken, als onderdeel van het platform. Voor gemeenten is dit nu vrijwillig. Tot 2031 is er een overgangsfase van kracht waarin gemeenten de tijd krijgen om het omgevingsplan van rechtswege om te vormen tot één omgevingsplan voor heel de gemeente. Mede daardoor zijn niet alle vigerende beleidskaders nu openbaar en digitaal beschikbaar.
5. De Omgevingswet (art. 3.1 e.v. – Omgevingsvisie en programma’s) biedt voldoende ruimte voor het gebruik van (gestandaardiseerde) quick-scans, verkenningen en kwalitatieve kansen- en risicoanalyses in de initiatieffase. Een beleidsregel op nationaal niveau – of als tweede voorkeur een VNG Handreiking – kan helpen om uniforme toepassing te stimuleren en lokale verschillen te beperken. Er kan een checklist worden toegepast voor de onderzoeksthema’s ten behoeve van een Omgevingsplan of uitgebreide BOPA, waarbij AI data kan helpen interpreteren naar beslisinformatie. Daarbij kunnen per onderzoeksthema beslisbomen, afwegingskaders en drempelwaarden worden gedefinieerd voor bespoediging van de besluitvorming. De beoordeling in de initiatieffase levert dan inzicht op in wat belangrijke thema’s zijn voor nader onderzoek in de haalbaarheids- en ontwerpfase.

²² PDOK is in 2013 in eerste instantie tot stand gekomen als een samenwerking tussen de partners het Kadaster, de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat, Rijkswaterstaat en Geonovum. Inmiddels is de governance gewijzigd; sinds 2018 exploiteert het Kadaster zelfstandig het dataportaal PDOK, in opdracht van BZK. Het Kadaster zorgt ervoor dat deze infrastructuur 24/7 beschikbaar is en een prima performance kent. Elke overheidsorganisatie die zijn geodata voor hergebruik aan de samenleving beschikbaar wil stellen, kan zich tot PDOK wenden.

²³ Basisregistratie Grootschalige Topografie

8. Lokale planvorming en omgevingsbeleid

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft adviezen over verschillende aspecten van de planvorming die zich lokaal afspeelt alsook over het gemeentelijke omgevingsbeleid dat woningbouwplannen beïnvloedt. Het gaat om:

1. Voorfase van de planvorming
2. Gebruik van het mengpaneel
3. Meer woningen realiseren binnen gebouwd gebied
4. Toetsing ruimtelijke kwaliteit/welstand

Bij deze thema's heeft aan de publieke kant het gemeentebestuur de beslissende stem of op zijn minst de regievoering. In tegenstelling tot het Bbl heeft het gemeentebestuur hier veel keuzevrijheid en sturingsopties (binnen wettelijke kaders en instructieregels van Rijk en provincie). Het gaat onder meer om woningdifferentiatie, ruimtelijke ordening (ETFAL-afweging), inrichting openbare ruimte, groen, biodiversiteit, welstand, lokale mobiliteit, gebiedsgebonden klimaatadaptatie en duurzaamheid. De aanbevelingen in dit hoofdstuk richten zich dan ook hoofdzakelijk tot de gemeentebesturen en tot hun publieke en private partners bij de woningbouwplanning.

Voorbeeld: Rotterdamse Aanpak Uitvoering Woningbouw (mei 2025)

Gemeenten kunnen – met hun publieke en private partners zelf het verschil maken als het om sneller, meer en goedkoper gaat in de woningbouw. Bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam maakt daar werk van. Het gemeentebestuur past bij voorbeeld in de voorfase actief versnellingsmaatregelen toe binnen de zogenoemde Rotterdamse Aanpak Uitvoering Woningbouw¹.

Deze aanpak is gericht op versimpeling van processen en regels, intensieve samenwerking met corporaties en marktpartijen, en het wegnemen van knelpunten in een zo vroeg mogelijk stadium. Zo wordt bijvoorbeeld met het Rotterdams Besluitvormingsmodel duidelijkheid gecreëerd over de noodzakelijke stappen en producten in het proces. Ook wordt bij aanvang van projecten fysiek samengewerkt in planteam om vanaf het beginsnelheid en onderlinge afstemming te bevorderen. Daarnaast experimenteert Rotterdam met instrumenten als de pilot *Ontwikkelaar aan Zet* en fastlanes voor planvorming en vergunningverlening, waarmee in de voorfase al structureel tijdwinst wordt geboekt. Deze werkwijze laat zien dat het mogelijk is om, vooruitlopend op formele besluitvorming, met procesinnovatie en slimme samenwerking daadwerkelijk versnelling te realiseren.

1) <https://persberichtenrotterdam.nl/persberichten/rotterdam-stelt-aanpak-sneller-bouwen-vast-meer-snelheid-minder-regels-en-heldere-keuzes/>

8.1. Voorfase van de planvorming

Inleiding

Een van de belangrijkste oorzaken voor de grote vertraging in de woningbouwontwikkeling is de lange duur van de voorfase van gebiedsontwikkeling. Deze fase duurt over het algemeen minimaal 7 jaar, vaak nog langer. Hoewel de verbeterpotentie van de voorfase groot is, gaat de adviesgroep er in dit rapport verhoudingsgewijs kort op in. De focus in dit advies ligt op verbetering van regelgeving en dat speelt in de voorfase een geringe rol. Het accent ligt enerzijds op de wijze van samenwerken en de vertrouwensrelatie tussen de betrokken publieke en private partijen en anderzijds op het maken van strategische keuzes, het creëren van de juiste randvoorwaarden en het sturen op voortgang.

Als voorfase beschouwt men de fase tussen het eerste initiatief voor een woningbouwontwikkeling en het moment waarop de gebiedsontwikkeling juridisch bindend wordt geformaliseerd. Dit laatste gebeurt doorgaans door het sluiten van een (anterieure) overeenkomst, gevolgd door het aanvragen van een BOPA, dan wel het in procedure brengen van een wijziging van het omgevingsplan tezamen. In de 5% overige gevallen markeert de vaststelling van het omgevingsplan het einde van de voorfase.

Tijdens de voorfase vinden grond- en vastgoedtransacties plaats, worden beleidsambities gewogen, worden ruimtelijk plannen gemaakt/doorgerekend ontstaan samenwerkingen tussen publieke en private partijen, krijgt een projectorganisatie vorm, vindt participatie plaats en wordt de formele besluitvorming voorbereid. In de volgende paragrafen geeft de adviesgroep een aantal aanwijzingen om dit proces te versnellen. En de plan- en proceskosten terug te brengen.

Afweging/advies

1. Doorbreek (dreigende) impasses

De beginfase van gebieds- en locatieontwikkeling kenmerkt zich door een wisselwerking van programmatische en ontwerp-ideeën, intermenselijke interactie en globale berekeningen. Heldere (maar niet te gedetailleerde) kaders van gemeentezijde scheppen duidelijkheid. Daarbij is het de kunst om eisen en wensen niet te 'stapelen', maar om keuzes te maken. Of een methodiek te gebruiken waarbij later gezamenlijk, met marktpartijen en in het participatieproces, de keuzes ter tafel komen en worden afgetikt.

Binnen de kaderstelling kunnen publieke en private partijen gezamenlijk, op de specifieke locatie toegesneden ambities formuleren die tegen een (conjunctureel) stootje kunnen. Globale afspraken moeten in dit stadium niet 100% juridisch dichtgetimmerd worden. Investeren in de onderlinge relaties tussen de mensen doet vertrouwen groeien.

Competentie, engagement, durf en leiderschap - en soms zelfs enige ondeugendheid - zijn sleutelbegrippen voor succesvolle planontwikkeling met name in de voorfase. Zo blijkt dat in het gemeentelijk domein een wethouder, de ambtelijk manager en de projectleider als een soort gouden trio de tijdige en haalbare planontwikkeling kunnen maken of breken. Van marktpartijen mag inhoudelijke competentie, maatschappelijke betrokkenheid en transparantie, (onder meer in de business case) worden verwacht. Gezaghebbend kunnen doorbreken van (dreigende) impasses is wezenlijk. Partijen doen er goed aan het conflict niet altijd te vermijden als kwesties zich lang voortslepen. Een interventie van buitenaf kan helpen om de het project vlot te trekken, zo leert de ervaring. Instrumenten als de versnellingstafels, planningen en publiek private monitoring zijn tools om conflicten te signaleren, te bespreken en ook interventies te organiseren.

Naast gemeentelijke projectleiders, projectleiders van marktpartijen en corporaties en extern ingehuurd procesmanagers kunnen ook stedenbouwkundigen en architecten met proces-competenties een tempo-verhogende rol en impasse-doorbrekende rol vervullen. Steeds geldt: de factor tijd is een sturingsvariabele en geen uitkomst van een (zich voortslepend) proces.

2. Gebruik bestaande versnellingsadviezen

De duur van de voorfase vormde in 2021 voor 34 publieke en private partijen aanleiding om de 'Actieagenda Wonen' te ondertekenen. Het leidde tot aanbevelingen, voortvloeiend uit het onderzoek 'Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling, hoe dan?' (mei 2022)²⁴. Daarnaast publiceerde het Ministerie van BZK in januari 2023 het 'Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw'.²⁵

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/05/02/versnellen-voorfase-gebiedsontwikkelingen-hoe-dan>.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/02/plan-van-aanpak-versnellen-processen-en-procedures-woningbouw>

Al langer verschijnen opeenvolgende edities van de 'Reiswijzer gebiedsontwikkeling'²⁶, die talrijke praktijkgerichte aanbevelingen behelst voor de voorfase. De adviesgroep roept op tot slimme inzet van deze aanbevelingen en onderzoeken.

3. Standaardiseer het planvormingsproces en werk met mijlpalen

In de huidige praktijk heeft vrijwel elke gemeente haar eigen instrumentarium en eigen volgorde van planvormings- en besluitstukken. Daardoor is het vaak onduidelijk waaraan zo'n stuk moet voldoen, om welke onderwerpen het gaat welk abstractieniveau geldt. Daarnaast laat de praktijk een wildgroei aan diverse goede en minder goed geslaagde planproducten zien. Het verdient aanbeveling om tot een landelijk geldende eenduidige naamgeving en inhoud van planvormingsproces en opeenvolgende planproducten in de voorfase te komen. Dat levert tijdswinst op en bespaart kosten. Een methodiek die hiervoor in aanmerking komt, is het door RVO gepubliceerde zogenaamde (invulbare) Dinkla-schema, waarvan hier een voorbeeld is afgebeeld. Daarnaast wordt aanbevolen om in de voorfase te werken met mijlpalen, die als een tussenstation structurerend werken om naar toe te werken en met elkaar een richtsnoer geven om niet 'in cirkeltjes' te blijven ronddraaien en wel steeds stappen voorwaarts te blijven zetten.

4. Reageer adequaat op private initiatieven bij private grondbezitters

Een privaats woningbouwinitiatief vergt een snelle eerste reactie van gemeentezijde. Zo kan de gemeente prioriteiten stellen en tijdig de passende menskracht mobiliseren. Enkele gemeenten in Nederland hebben hiervoor een specifiek versnellingsproces opgezet, zoals bijvoorbeeld de gemeente Veldhoven en Breda met het zogenaamde 100 dagenaanpak. De gemeente heeft voor de projecten in het 100 dagen traject één aanjager met mandaat aangesteld en kiest aan de voorkant welke plannen prioriteit krijgen. Dit zijn woningbouwplannen met minimaal veertig woningen of woningbouwplannen die goed scoren op kwaliteit, ambitie, kans van slagen en verwachte voortgang. De ambtelijke capaciteit wordt zo gericht ingezet op projecten die het meest bijdragen aan de woningbouwversnelling en de meeste meerwaarde.

5. Pas parallel plannen toe Parallel plannen helpt om tempo te maken.

Het is geen heilige graal maar de tijdswinst en kostenbesparing kan aanzienlijk zijn. De bijbehorende tool is te vinden op. Het verdient aanbeveling dat gemeenten en private partijen bij de start van een gebiedsontwikkeling gezamenlijk de tool parallelplannen doorlopen en samen tot een uitgekende parallelschakeling van processen en acties komen.

6. Beoordeel realisatievermogen marktpartijen bij privaat grondbezit

Het aantal marktpartijen dat woningbouwplannen en grond- en vastgoedposities inneemt, stijgt. Daar zitten ook niet-professionele ondernemingen tussen, zogenaamde zij-instromers. Niet elke initiatiefnemer is bereid en voldoende in staat om de beoogde woningbouwopgave te vervullen. Daarom verdient het aanbeveling dat de gemeente al in de initiatiefase toetst op realisatievermogen. Daarbij komt onder meer de vraag aan de orde of de initiatiefnemer tenminste het eigendom heeft van een nader te bepalen minimumpercentage van het betreffende plangebied om een afgerond plan te kunnen realiseren. Of dat de initiatiefnemer een samenwerkingsovereenkomst kan overleggen waaruit blijkt dat gebiedseigenaren afspraken hebben gemaakt. Daarnaast is aantoonbare ervaring met en financiële slagkracht voor de uitvoering van woningbouwprojecten van vergelijkbare omvang relevant. De vraag luidt in wezen of de betrokken marktpartijen voldoen aan de wettelijke eis van zelfrealisatie.

7. Zorg voor voldoende flexibiliteit in plannen

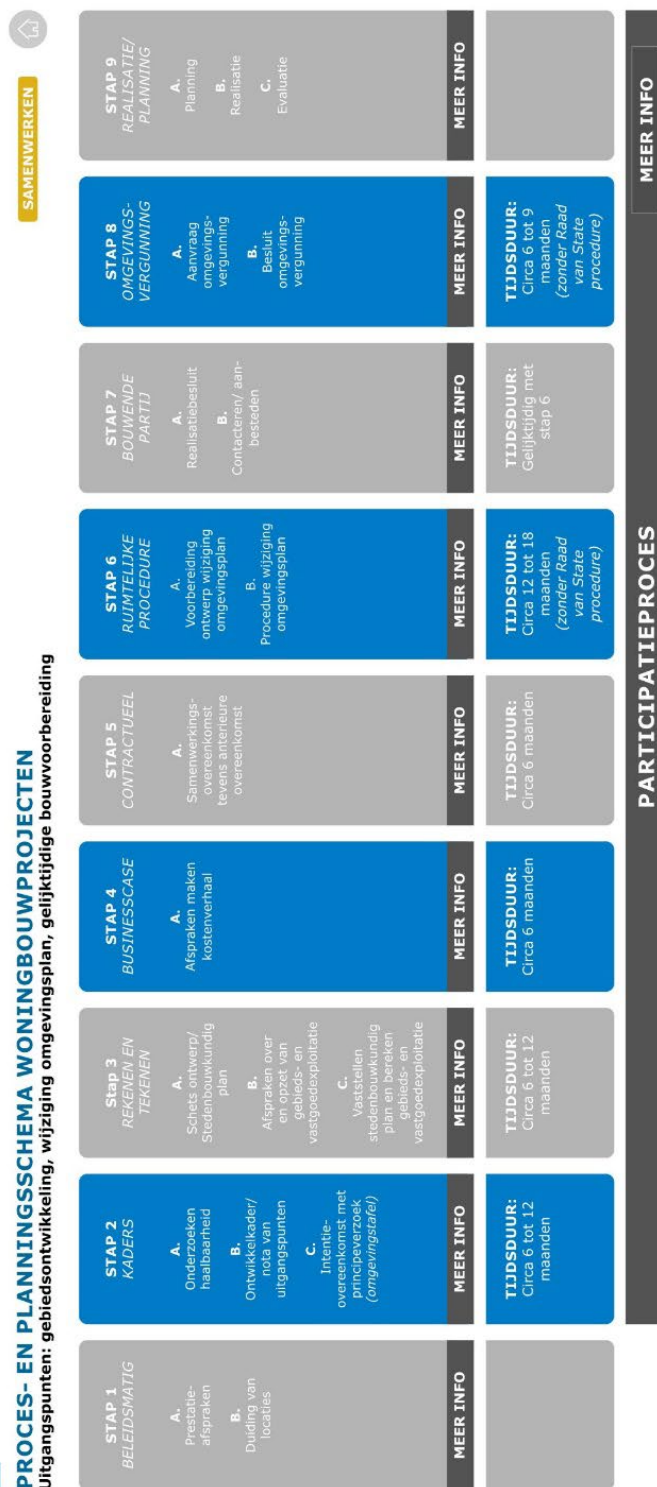
Te hard en/of gedetailleerd vastgelegde uitgangspunten leveren later in de tijd vaak problemen op (niet uitvoerbaar, onvoldoende marktvraag, etc.). Daarom is een bepaalde mate van flexibiliteit van ruimtelijke- en programmatische uitgangspunten wenselijk. Het afgelopen decennium is succesvol geëxperimenteerd met zogenoemde 'essentiekaarten' of 'spelregelkaarten', flexibele ruimtelijk-

²⁶ Link naar [Reiswijzer gebiedsontwikkeling](#). De versie van 2019 wordt momenteel herzien. De nieuwe Reiswijzer verschijnt begin 2026.

programmatische kaders in plaats van 'blauwdruk stedenbouw'. Het advies luidt daarom om in plaats van ver uitgewerkte stedenbouwkundige kaders (in de fase van projectdefinitie/projectnota en investeringsbeslissing/investeringsnota) gebruik te maken van het plandocument 'essentiekaart/spelregelkaart'.

8. Samenvattend: zet in op halvering van het tijdsbeslag van de voorfase

In de voorfase van de planvorming de basis voor het tempo van de zelfrealisatie van de gebiedsontwikkeling gelegd, maar ook de basis voor het bereiken van de inhoudelijke ambities, de verdienpotentie, de risicoverdeling en het draagvlak bij de politiek, bij de omgeving en bij de stakeholders. Naarmate druk op de ruimte toeneemt, groeien de belangen en dient 'niets' vergeten te worden. Dat kost nu eenmaal tijd: zorgvuldigheid is daarbij essentieel maar hierbij dienen alle partijen zich maximaal in te spannen om tempo te blijven maken en stappen voorwaarts te blijven zetten. Monitoring en aanjagen vanuit versnellingstafels en interventieteams blijken onder het motto van 'vreemde ogen dwingen' succesvol te zijn om de doorlooptijd van de voorfase te bespoedigen om sneller in de formele procedurefase terecht te komen. De adviesgroep meent dat met opvolging van de in deze paragraaf gegeven adviezen (waarvan een groot deel al eerder is gegeven) een halvering van het tijdsbeslag van de voorfase binnen handbereik komt. Dus gemiddeld van 7 naar 3,5 jaar. Dat impliceert tevens een stevige kostenreductie



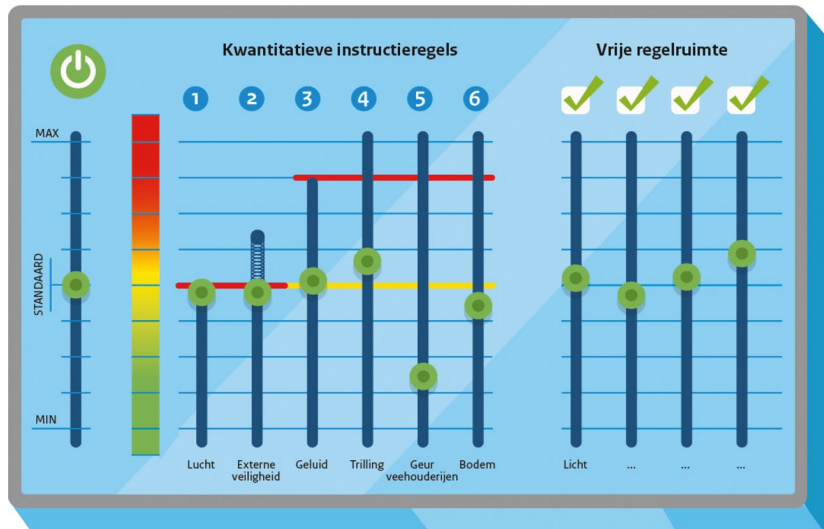
Een van de Dinkla-schema's met gestandaardiseerde mijlpalen en documenten Schema gebiedsontwikkeling met wijziging van het omgevingsplan en gelijktijdige bouwvoorbereiding

8.2. Beter gebruik van het mengpaneel

Inleiding

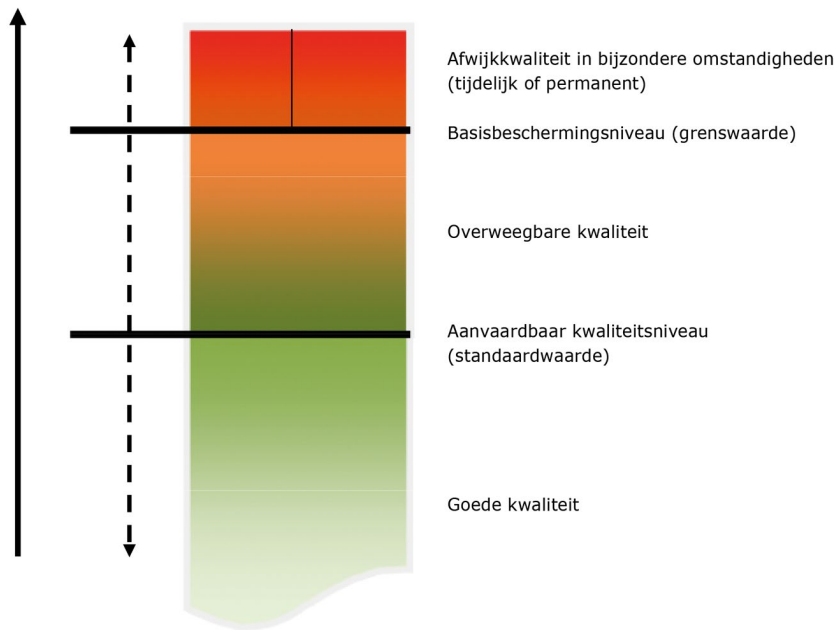
Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Dit krijgt wat betreft diverse milieuaspecten met name gestalte in het zogenaamde mengpaneel dat gemeenten kunnen gebruiken bij het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een BOPA.

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.

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) in het geval 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. Een voldoende kwaliteit van de leefomgeving blijft geborgd, en deze omgevingskwaliteit sluit aan bij de leefomgeving waar vele mensen nu prettig wonen. 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),²⁷ en daar op veel plekken sprake zal zijn van milieuhinder (met name geurhinder van veehouderijen), is het noodzakelijk dat gemeenten, 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.

²⁷ Zie tweede Nota van Wijziging Wet versterking regie volkshuisvesting (36512), aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van VRO op 13 februari 2025.

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 gezondheid²⁸. In relatie tot het voorgaande tekent de adviesgroep hierbij aan dat, zolang het basisbeschermingsniveau (de grenswaarde) wordt aangehouden, daarvan sprake is.

Dit impliceert het gemeentebestuur vrij is om rapporten over gezondheidseffecten van onderzoeksinstellingen al dan niet mee te wegen in de besluitvorming. Het bestuur kan er beleidsmatig voor kiezen een fysiek gezondheidsbeleid met verschillende indicatoren in het omgevingsplan op te nemen. Er bestaat daartoe echter geen juridische noodzaak. In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat naast de geldende wettelijke normen voor geluid, luchtkwaliteit, geur etc. ook rekening moet worden gehouden met gezondheidseffecten die nog niet zijn vertaald in wettelijke normen, maar waarvoor onomstotelijk wetenschappelijk bewijs is geleverd (en vertaling daarvan naar wettelijke normen daarom op korte termijn mag worden verwacht).

8.3. Meer woningen realiseren binnen het bebouwde gebied

Inleiding

Het creëren van meer woonruimten binnen het bestaande bebouwd gebied krijgt steeds meer aandacht. Een veelheid aan opties dient zich aan:

- Optoppen van bestaande woonblokken;
- Verlengen van bouwblokken, al dan niet in combinatie met optoppen;
- Splitsen van woningen in meerdere zelfstandige woningen;
- Bebouwen van kleinere percelen binnen een woongebied waarvan de huidige functie gemakkelijk opgeefbaar is: een hoek van een parkeerterrein, een groenstrook zonder bijzondere kwaliteit;
- Kleinschalige omzetting van bedrijfs- en kantoorfuncties naar woonfuncties in bestaande panden in een woongebied of gebied met gemengde bestemming;
- Wonen boven winkels;
- Dakopbouw met nokverhoging.

Afweging/advies

Voor elke (kern binnen een) gemeente kunnen voor alle of een selectie van de opties voor geschikte plekken worden aangewezen. Dit kan opgeteld een substantieel aantal potentieel aan extra woningen opleveren. Deze aanpak sluit aan op het VRO-programma Beter Benutten. Onder meer bij Platform 31 zijn handreikingen te vinden voor de beleidsmatige en praktische uitwerking.

Stimuleringsprogramma's zijn er ook zoals dat van de provincie Zuid-Holland: het Provinciaal actieprogramma Optoppen, Aanplakken en Uitplinten 2024 – 2027.

Na een inventarisatie door de gemeente van geschikte locaties, kunnen deze worden opgenomen in een 'Programma toevoeging woningbouw binnen bestaande 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. Voor de diverse typen toevoegingen. Ter voorkoming van eventuele speculatie op bepaalde aangewezen gronden – bijvoorbeeld private losse onbebouwde restpercelen – kan de gemeente het voorkeursrecht vestigen. Het programma dient als grondslag voor de vestiging.

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 worden verwezen naar het voorgenoemde programma.

²⁸ Artikel 2.1 Omgevingswet.

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.

Onderzoeksbureau EIB is gevraagd in inschatting te maken van het aantal extra woningen dat kan worden gerealiseerd. Deze inzichten zijn gebaseerd op een studie uit juli 2024 waarin het potentieel aan woningen van splitsen, optoppen en transformatie op basis van bouwtechnische belemmeringen, maatschappelijke belemmeringen, financiële belemmeringen en belemmering door wet- en regelgeving is verkend. Dit leidt tot de volgende conclusies:

- Het potentieel vanuit deze drie kanalen ligt onder de huidige condities op 70.000 tot 90.000 woningen in de periode 2026-2030.
- Aanvullend beleid kan dit potentieel met circa 20.000 woningen verhogen

	Historische toevoeging	Jaarlijks potentieel	Met aanvullend beleid
Transformatie	10.200	9.000-10.000	10.600-11.600
Splitsen	200 ¹	2.250-3.000	3.050-3.900
Optoppen	3.100	3.000-5.000	4.500-7.000

- Wet- en regelgeving levert grootste bijdrage in verhogen potentieel
 - Splitsen en optoppen: beperken eisen rond splitsing, omgevingsplan en parkeernormen
 - Optoppen: doorgang bij instemming meerderheid vve
 - Transformatie: meer woningen bij functieverandering

	Maatschappelijk	Financieel	Wet- en regelgeving	Totaal
Splitsen		1.000	500-1.000	1.500-2.000
Optoppen	300	100	400-500	800-900
Transformatie			1.600	1.600
Totaal	300	1.100	2.500-3.100	3.900-4.500

8.4. Ruimtelijke kwaliteit en welstand

Inleiding

Toetsing van woningbouwplannen aan ruimtelijke kwaliteit draagt bij aan 'voldoende kwaliteit van de leefomgeving'. Vaak wordt nog de term 'welstandstoetsing' gebruikt, hoewel die officieel achterhaald is. Dit advies gebruikt de termen door elkaar zonder dat dit een inhoudelijke lading heeft.

De regeling van toetsing ruimtelijke kwaliteit 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.'

Vanuit de praktijk komen (nog steeds) veel klachten van initiatiefnemers over de gedetailleerde (architectonische) adviezen van welstandscommissies en de lange duur van processen. Dat werkt vertragend en kostenverhogend (en genereert negatieve energie). Dat een bouwplan drie, vier- of vijfmaal in de welstand besproken wordt, is geen zeldzaamheid.

Daarvan is ook de oorzaak dat de initiatiefnemer zijn bouwplan 'optimaliseert', dat wil doorgaans zeggen bezuinigingen doorvoert op een eerder door de welstand geaccordeerd ontwerp.

De Federatie ruimtelijke kwaliteit en de regionale welstandsorganisaties laten ook kritische geluiden horen. Zij benoemen de soms gebrekkige voorbereiding van de aanvragers, slechte ontwerpen, te late inschakeling, te weinig vooroverleg en te weinig onafhankelijke mensen in de commissies.

Afweging/advies

In het voetspoor van de Omgevingswet en in de ogen van de adviesgroep moet 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 cultuurhistorische gebouwen en ensembles en indien de details deel uitmaken van het beeldkwaliteitsplan of de welstandsrichtlijnen;
- 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 indien een verbetering van het ontwerp kan ontstaan. Deze hoeven niet te worden opgevolgd.

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

1. Indien een gemeente een gemeentelijke adviescommissie conform artikel 17.9 heeft ingesteld, draagt zij zorg voor een commissie met voldoende onafhankelijke vakmensen die de opdracht krijgen om de goede afweging te maken en proportioneel (in relatie tot de opgave, het beleid en de omgeving) te adviseren.
2. Advies over ruimtelijke kwaliteit wordt in een vroegtijdig stadium ingewonnen, in ieder geval voor het definitieve ontwerp van de woning. In dat geval, volstaat bij de vergunningaanvraag de toets of dat advies opgevolgd is en advisering over eventuele voorgestelde afwijkingen.
3. Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een beeldkwaliteitsplan geldt, wordt daaraan getoetst. Deze toetsing beperkt zich tot evidente tekortkomingen van het initiatief of die aanvraag ten opzichte van het beeldkwaliteitsplan en het andere op die locatie geldende beleid. Hetzelfde geldt voor het geval kwaliteitscriteria in een ander document zijn gevat. Alleen bij afwijking van het geldende beleid vindt nadere kwaliteitsadvisering plaats.
4. Toetsing op architectonische details blijft achterwege met uitzondering van cultuurhistorische gebouwen en ensembles en indien de details deel uitmaken van het beeldkwaliteitsplan of de welstandsrichtlijnen.
5. Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een kwaliteitsteam (of kwaliteitssupervisor of een soortgelijk functionaris of gremium) is ingesteld, vervalt het normale welstadtoezicht. Ofwel vindt grondige afstemming plaats tussen de activiteiten van de supervisor en de gemeentelijke adviescommissie opdat er een vloeiende procesgang wordt bereikt en dubbel werk wordt vermeden.
6. Als aspecten als bouwhoogte, nokhoogte en dakhelling in het omgevingsplan zijn vastgelegd, blijft toetsing daaraan door de commissie achterwege.
7. Bij de besluitvorming door het college van B&W is uitsluitend van belang in hoeverre aan door de gemeentelijke adviescommissie geconstateerde evidente tekortkomingen tegemoet is gekomen.
8. Indien een bouwplan na herziening door de initiatiefnemer conform eerder commentaar van de welstandscommissie is aangepast, negatief wordt beoordeeld in de commissie, wordt het plan,

met de onderscheiden standpunten, doorgeleid naar het college van B&W ter besluitvorming. Een plan wordt dus ten hoogste tweemaal in de commissie ruimtelijke kwaliteit behandeld.

8.5. Omgevingsdiensten

Inleiding

Omgevingsdiensten (OD's) zijn opgericht met als doel om de uitvoering van milieutaken hoger professioneler niveau te brengen. Bij toezicht en handhaving gold ook deze diensten onafhankelijker moesten opereren, op enige afstand van gemeenten, om belangenverstrengeling te voorkomen.

De eigenstandige positie van de OD's leidt er vaak toe dat in advisering over omgevingsplannen en vergunningen de eigen (professionele) maatstaven prevaleren boven de beleidskeuzes van het gemeentebestuur, bij voorbeeld bij woningbouwplannen. Als het gemeentebestuur bijvoorbeeld tot de grenswaarde van de geur wil gaan om een woningbouwplan mogelijk te maken, komt een uitgebreid negatief advies van de OD, zonder dat daar overleg over is geweest. Als het om de communicatie bij de voorbereiding beleidskeuzes gaat, mag het in wezen niet uitmaken of het gaat om een eigen gemeentelijke afdeling of de OD.

In deze benadering past bijvoorbeeld niet de focus van de komende visitatiecyclus van de OD's 'om de aandacht richten op de bijdrage die omgevingsdiensten leveren aan de verbetering van de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid van de fysieke leefomgeving'. Dat doet tekort dat aan beleidsbepalende rol van de gemeentebesturen; die bepalen 'de focus'. Om dezelfde reden zou de focus van de OD's op de woningbouwopgave evenmin gepast zijn.

In de inzendingen bij het start van dit STOER-programma en bij de gespreksrondes van de adviesgroep, kwam wederzijds onbegrip - en ook wel wantrouwen - in de driehoek gemeente, omgevingsdienst en ontwikkelaar/bouwer/corporatie met enige regelmaat naar voren. De gebrekkige communicatie en lange responstijden leidt tot - soms wel jarenlange - vertraging. En daarmee tot vertraging van de woningbouw.

Om de kwaliteit van vergunningen en plannen te verbeteren en sneller tot uitvoering van projecten te kunnen komen, is het belangrijk dat de OD vaker en eerder inhoudelijk betrokken wordt in de ontwerp- en vergunningsfase. De OD moet actief meedenken en daartoe ook de gelegenheid krijgen, zowel van het gemeentebestuur als van de leiding van de OD. Het meedenken impliceert dat niet elk juridisch en beleidsinhoudelijk risico valt uit te sluiten.

Afweging/advies:

Gezien het grote belang van de versnelling van de woningbouw en de inzet van bouwlocaties wil de adviesgroep de communicatie, de gezamenlijke verantwoordelijkheid en het vertrouwen tussen gemeenten en omgevingsdiensten verbeteren.

Dat kan zonder aanpassing van regelgeving. Onze adviezen richten zich op primair gemeentebesturen en OD's en op provincies (verlening natuurvergunningen).

1. Versterk de inhoudelijke samenwerking in de voorfase van planvorming en vergunningverlening. Zorg dat de OD vroegtijdig betrokken zijn in adviserende zin bij ruimtelijke initiatieven, vergunningaanvragen en het opstellen van het Omgevingsplan, zodat er inhoudelijk kan worden meegedacht voordat (juridische) standpunten worden ingenomen. Maak bijvoorbeeld de OD deelnemer bij de omgevingstafels waarin gemeente (soms met initiatiefnemers) plannen bespreken.
2. Als het om de communicatie bij de voorbereiding beleidskeuzes gaat, mag het in wezen niet uitmaken of het gaat om een eigen gemeentelijke afdeling of de OD. Bestuurders moeten expliciet ruimte kunnen geven aan bijvoorbeeld maatwerk en bijvoorbeeld het benutten van grenswaarden en het nemen van verantwoorde (juridische en beleidsmatige) risico's. Dat zijn maatregelen die vaak nodig zijn om een woningbouwplan mogelijk te maken. Maatwerk vergt moed en bestuurlijke dekking, zonder angst voor fouten of incidentpolitiek. Concreet: leg

bestuurlijk vast dat OD-adviezen op inhoudelijke gronden mogen afwijken van standaardprocedures, mits goed gemotiveerd.

8.6. DSO-Omgevingsplannen

Inleiding

De systeemverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet ligt bij rijksoverheid die verantwoordelijk is voor:

- het functioneren van het stelsel van de Omgevingswet als geheel;
- de ontwikkeling en het beheer van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO);
- het stelselbeheer, zoals het aanpassen van wet- en regelgeving rond de Omgevingswet;
- de afstemming met andere bestuurslagen, zoals provincies, waterschappen en gemeenten.

De Omgevingswet is bewust ontworpen om ruimte te geven aan maatwerk en lokaal beleid. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze regels formuleren, zolang ze voldoen aan de algemene juridische en technische kaders (zoals toepasbare regels en de STOP/TPOD-standaard). Dit leidt tot grote variatie in structuur, formulering en detaillering van regels tussen gemeenten.

Er is geen centrale verplichting of standaard sjabloon voor hoe een omgevingsplan moet worden opgebouwd. De VNG en programma's zoals 'Aan de slag met de Omgevingswet' hebben wel handreikingen gemaakt, maar deze zijn niet verplicht. Gemeenten mogen tot 2032 de tijd nemen om hun tijdelijke omgevingsplan om te zetten naar een volledig, nieuw omgevingsplan. Veel gemeenten bevinden zich nog in een verkennende of experimentele fase, waarin harmonisatie nog niet op de agenda staat.

De huidige ongestructureerde situatie leidt tot onnodig hoge kosten en vertraging, wat ook zijn weerslag heeft op woningbouwplannen. Als regelgeving en instrumenten worden gestandaardiseerd, wordt het proces efficiënter, sneller en ontstaat uitwisselbaarheid. Gemeenten behouden nadrukkelijk alle ruimte om de beleidsinhoud van hun omgevingsplannen te bepalen.

Afweging/advies

Omwille van tempo en kostenreductie beoogt de adviesgroep om harmonisatie en standaardisatie van omgevingsplannen binnen het DSO te bevorderen, zonder afbreuk te doen aan de lokale beleidsvrijheid die de Omgevingswet biedt.

1. VNG of BZK ontwerpen een 'bibliotheek van modulaire voorbeeldregels' Dat zijn kant-en-klare juridische regelmodules die voldoen aan de STOP/TPOD-standaard én inhoudelijk zijn afgestemd op veelvoorkomende beleidsdoelen (bijv. woningbouw geur, geluid, erfafscheidingen, parkeren, duurzaamheidseisen, etc.). Gemeenten kunnen deze modules 1-op-1 overnemen of aanpassen op lokale situatie (maatwerk) en combineren met eigen regels
2. De adviesgroep adviseert de gemeenten om - voordat zij gaan werken aan het (definitief) omgevingsplan - met de deregulerings-stofkam door alle relevante regelingen, normen en eisen te gaan. Dat leidt bijvoorbeeld tot prioritering in plaats van stapeling van eisen. Daarnaast komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde om bepaalde activiteiten aan een vergunningsplicht te binden, aan een meldingsplicht of helemaal vergunningsvrij. Verschillende gemeenten met deze aanpak al goede ervaringen opgedaan, zoals De Bilt en Elburg.

8.7. Binnenstedelijke parkeernormen

Inleiding

Parkeren is bij (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling en transformatie een van de meest bepalende factoren voor zowel ruimtelijke mogelijkheden voor verdichting als voor de businesscase (zowel Grex als Vex).

Tekorten in businesscase voor gebouwd parkeren van vele tientallen duizenden euro's per plek, een en ander afhankelijk van bouwvorm, oplopend tot meer dan 50.000 euro per plek bij (gedeeltelijk) ondergronds bouwen. Tekorten (publieke deel) op parkeren ook vaak groot onderdeel van totale subsidiebehoefte bij een gebiedsontwikkeling.

Auto's staan het grootste deel van de tijd stil en nemen daarmee veel schaarse ruimte in. Auto's staan ook steeds meer stil (gemiddeld aantal km/auto daalt).

Vrijwel alle gemeenten hebben een vorm van parkeerbeleid. De meeste gemeenten volgen voor hun parkeerbeleid de CROW richtlijnen (CROW publicatie 381 of de nieuwste 744).

CROW kengetallen voor parkeren worden alom gezien als bruikbare basis voor gemeentelijke parkeernormen. CROW heeft geen wettelijke basis, maar wordt als rechtmatige basis gezien voor onderbouwing van het ruimtelijk beleid door de bestuursrechter.

Afweging/Advies

De aanbevelingen van de adviesgroep richten zich in hoofdzaak tot gemeenten. Zij stellen het parkeerbeleid vast en dat moet zo blijven; het gaat om locatie-specifiek maatwerk. Voor een onderdeel maken wij een uitzondering: parkeerbeleid in de invloedssfeer van OV-knooppunten. Daar geldt de noodzaak van optimaal, intensief ruimtegebruik in het bijzonder. Soms is zelfs de keuze: meer woningen of extra parkeerplaatsen. De aanwezigheid van openbaar vervoer biedt een alternatief. Daarnaast zijn de woningbouwplannen voor deze gebieden vrijwel altijd aangewezen op overheidssubsidie; extra parkeerplaatsen vergroten het benodigde subsidiebedrag. Het rechtvaardigt een meer directieve richtlijn.

1. Maak bij gemeentelijk parkeerbeleid normen voor parkeerplaatsen per woning op basis van bewezen realistisch gebruik. Datagedreven parkeerbeleid met het werkelijk autobezit per woningtype in een bepaalde gemeente of buurt is een goed en realistisch vertrekpunt voor normen. CROW richtlijnen kunnen helpen bij het formuleren van deze normen, maar onderzoeksresultaten vanuit bewezen realistisch gebruik zijn leidend.
2. Stel vanuit het rijk landelijk geldende maximale parkeernormen op voor woningbouw in invloedgebieden rondom (H)OV-Knooppunten. Sluit hierbij aan op de door provincie Zuid-Holland vastgestelde normen van maximaal 0,7 voor bewonersparkeren inclusief bezoekersparkeren en definitie van invloedgebieden rondom haltes van openbaar vervoer. Lokaal maatwerk is mogelijk op basis van onderzoeksresultaten vanuit bewezen realistisch gebruik. Sluit daarbij tevens aan op beleid provincie Zuid-Holland met parkeernormen voor sociale huur van maximaal 0,7.
3. In gemeentelijk parkeerbeleid dienen maatwerkregelingen met reductiefactoren zoals deelmobiliteit, (H)OV bereikbaarheid en fietsparkeren altijd te worden opgenomen om afwijkingen van het beleid zoveel als mogelijk te voorkomen. Overigens is in de CROW richtlijn ook al een mogelijkheid voor reductiefactoren opgenomen, echter wordt dit in de praktijk niet altijd goed genoeg gebruikt. CROW geeft de mogelijkheid tot differentiatie naar type gebied, type woning, type gebruik, aanbevolen wordt hier meer gebruik van te maken. CROW richtlijn geeft de mogelijkheid om reductiefactoren toe te passen (onder meer door gebruik deelvervoer) aanbevolen wordt hier meer gebruik van te maken. Meer bekendheid met bestaande mogelijkheden is nodig.
4. Parkeren bij optoppen. De Adviescommissie volgt de Handreiking Parkeren bij Optoppen van de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Aedes en Platform 31 (dd01-05-2025):
 - a. Inzetten op optimaal benutten van parkeerregulering en nul-vergunningopties om een parkeeropgave te voorkomen;
 - b. Parkeeropgaven dienen gebaseerd op realistische data en bewezen realistisch gebruik bestaande parkeervoorzieningen

- c. Eis niet standaard parkeerplaatsen, maar gebruik eerst bestaande voorzieningen en verkeersruimte

8.8. Doorstroomnormen autoverkeer

Inleiding

Bij de voorbereiding van elk woningbouwplan van enige omvang hoort een verkeersonderzoek. In toenemende mate vormt de beleidsmatige vertaling van die onderzoeken voor een obstakel voor het plan, omdat de normen voor de doorstroming en verkeersintensiteiten niet gehaald worden. Daarom ondervinden woningbouwplannen zowel binnenstedelijk als buiten stedelijk vertraging. Soms kunnen ze geheel of gedeeltelijk geen doorgang vinden of worden voor omvangrijke investeringen in infrastructuur gesteld die de businesscase onderuit halen. Het gaat zowel om rijks- provinciale en lokale wegen.

Dit knelpunt wint aan urgentie, omdat de woningbouw in het algemeen een hoger tempo heeft dan de aanpassingsmogelijkheden van de infrastructuur. Het ziet er niet naar uit dat dit beeld de komende jaren verandert. Het adagium 'eerst rijden dan bouwen' is (al langer) niet meer houdbaar. Het adagium is feitelijk nu al meestal: 'eerst bouwen en dan rijden'. Een kwestie van keuze, prioriteitstelling en realisme. Wat langer in de file staan of voor het stoplicht is onmiskenbaar het gevolg van deze keuze. Randvoorwaarde is wel dat de verkeersveiligheid niet in het gedrang mag komen.

Er is geen wettelijke basis voor normen voor wachttijden en doorstroming op wegen. In de praktijk blijkt dat iedere provincie, iedere regio en iedere gemeente haar eigen beleid heeft hiervoor en haar eigen normen kan vaststellen. Hierdoor verschillen normen door heel het land. Er is sprake van een 'black box' waarbij niemand precies lijkt te weten waarom welke normen worden gehanteerd en welke normen specifiek gelden in het door henzelf gebruikte verkeersmodel.

Afweging/advies

1. Laten de Rijksoverheid, de provinciebesturen en de gemeentebesturen heldere grenswaarden benoemen tot wanneer doorstroming en wachttijden acceptabel zijn, waarbij de veiligheid voldoende is gewaarborgd. Op deze manier blijven woningbouwplannen gevrijwaard van vertraging, bovenmatige investeringen of een verkeerskundig veto.
2. Laat alle overheden voor de wegen waarvoor zij verantwoordelijk zijn transparante uniforme normen voor doorstroming en wachttijden voor autoverkeer vaststellen. Houdt hierbij rekening met regionale verschillen. Bij de normering moet rekening gehouden worden dat woningbouw langere tijd vooruit loopt op aanpassingen van de infrastructuur, met de verkeersveiligheid als randvoorwaarde.

9. Grondbeleid

Inleiding

Het grondbeleid, met name ten dienste van de woningbouw, is in beweging. De regering werkt aan 'modernisering' van het grondbeleid.²⁹

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;
- 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

9.1. 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.

De provincie Noord-Brabant heeft samen gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties een model-anterieure overeenkomst, inclusief kostenverhaalsmodule opgesteld.³⁰ Daarmee is een eerste stap gezet. Het Instituut voor Bouwrecht heeft een 'Handboek anterieure overeenkomsten' in voorbereiding, met voorbeeldovereenkomsten voor verschillende type plannen. De voorbeeldovereenkomsten laten ruimte voor inhoudelijk uiteenlopende invullingen, zodat recht wordt gedaan aan contractvrijheid die de Omgevingswet beoogt.

9.2. Verlenging voorkeursrecht

Gemeenten gebruiken de vestiging van het voorkeursrecht steeds vaker als regie-instrument, naast de anterieure overeenkomst en het omgevingsplan. Vooral bij complexe binnenstedelijke woningbouwplannen en gebiedsontwikkelingen vergt het traject van de initiatieffase tot de vaststelling van het omgevingsplan meerdere jaren. Daarmee kan de maximale looptijd van het voorkeursrecht overschreden worden voordat het omgevingsplan is vastgesteld.

²⁹ 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.

³⁰ <https://www.brabant.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ontwikkeling/bouwen-wonen-brabant/beleid-uitvoering-bouwen-wonen/brabants-model-anterieure-overeenkomst-kostenverhaal/>

Om tegemoet te komen aan dit knelpunt, adviseert de adviesgroep om de termijn waarbinnen een gemeente, gerekend vanaf het vaststellen van een omgevingsvisie dan wel het vaststellen van een programma een omgevingsplan moet vaststellen, te verlengen naar van 3 jaar naar 5 jaar. Concreet gaat het hierbij om de termijn als bedoeld in artikel 9.4, lid 1 onder b Omgevingswet. Hoewel een dergelijke verlenging van een termijn op het eerste gezicht vertraging lijkt te faciliteren, is dat geenszins het geval. De in artikel 9.4. genoemde termijnen zijn immers maximale termijnen. Een voor de praktijk te krappe termijn bergt het risico in zich dat een termijn wordt overschreden en daarvoor afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke regie. Dit kan voor woningbouwprojecten zorgen voor vertraging, onzekerheid en grondspeculatieve transacties voorzaken.

9.3. Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet

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. De VNG heeft deze knelpunten bij de adviesgroepen onder de aandacht gebracht. De adviesgroep kan de meeste van deze punten onderschrijven

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

De adviesgroep onderschrijft de volgende punten niet:

4): Het is een 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 onverbreeklijke samenhang met de overige planregels.

9.4. Vereenvoudiging BBV-voorschriften

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) adviseert de adviesgroep om de gescheiden administraties van actieve en faciliterende grondexploitaties bij zogenaamde mengprojecten af te schaffen. Daarnaast luidt het advies om de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties ter behoeve van de jaarrekening te beperken tot de exploitaties die binnen twee jaar overgaan tot gronduitgifte. Het scheelt extra werk en leidt dus tot kostenbesparing.

9.5. Medewerking RVB en ProRail aan woningbouwplannen

Publieke en private partijen geven aan dat zij bij woningbouwplannen die een vorm van medewerking van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en ProRail vereisen, te maken hebben met zeer lange responstijden, hetgeen vertragend werkt. Die medewerking kan bestaan uit de beschikbaarstelling van grond (verkoop of erfpacht).

De adviesgroep stelt voor dat een responstijd van maximaal twee maanden gaat gelden voor een gemotiveerde reactie op een verzoek tot medewerking. Voor een reactie op een voorstel voor een anterieure overeenkomst gaat in de ogen van de adviesgroep eveneens een maximale responstijd van twee maanden gelden. Deze termijnen dienen interdepartementaal te worden afgesproken.

9.6. 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'³¹ wijst al in die richting van de residuele waarde, 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 waardebepaling. Invoering van de gebruikswaarde (als die lager is dan de residuele waarde) verdient geen aanbeveling. Het zou een rigoureuze systeembreuk met de waardebepaling 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.

9.7. Planbatenheffing

De inschatting van de adviesgroep is dat de invoering van een planbatenheffing woningbouwplanning kan 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 onderhandelingspad van de anterieure overeenkomst doorkruist. Bovendien past 'baatafoming' niet in het stelsel van 'kostenverhaal' zoals wij dat in Nederland kennen. De systeembreuk wordt geaccentueerd indien -conform de voorliggende concepten - nu de opbrengsten van de heffing door de gemeente vrij te besteden zijn.

Dit klemt te meer omdat de motivatie voor de planbatenheffing steunt op de in het IBO-rapport Op grond kun je bouwen: IBO-woningbouw en grond (blz. 26)³² vermelde stellingname dat 60% van de woningprijs zou bestaan uit de grondprijs. Dat is onjuist: het percentage ligt doorgaans niet hoger dan 30%. Dit percentage is voor sociale huurwoningen zelfs aanzienlijk lager, rond de 10%.

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 het motief voor de planbatenheffing is, wijst de adviesgroep op haar voorstel voor de inbrengwaarde-bepaling en - bijvoorbeeld - van de inzet van het voorkeursrecht dat gemeenten steeds vaker toepassen op ontwikkellocaties waar speculatieve transacties dreigen. Deze combinatie van maatregelen biedt voldoende soelaas.

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/02/06/praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen>.

³² [Op grond kun je bouwen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

9.8. Wel vergunning; niet bouwen

In discussies over woningbouw en woningbouw passeert regelmatig de veronderstelling de revue dat projecten niet van de grond komen omdat de private grondeigenaar (veelal ontwikkelaar of bouwer) weliswaar beschikt over een onherroepelijke bouwvergunning, maar toch met de daadwerkelijke bouw begint. Dit, in de verwachting dat de verkoopprijzen (nog verder) zullen stijgen en daarmee de winstmarge van de investeerder. De adviesgroep heeft geen aanwijzingen dat dit verschijnsel zich in Nederland op noemenswaardige schaal voordoet.

Vertraging heeft vrijwel altijd andere oorzaken, zoals verschillen van mening met de gemeente over het woningbouwprogramma, omgevingsrechtelijke beperkingen, ontsluitende infrastructuur, aankoop van resterende gronden, uitplaatsing van een bedrijf, etc.

Recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën (over de planbatenheffing) bevestigt deze conclusie.³³

Indien sprake is van het niet tijdig benutten van een verleende bouwvergunning uit speculatieve overwegingen, staat de gemeente niet met lege handen. Op grond van artikel 5.40, lid 2 Omgevingswet kunnen burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning intrekken als gedurende een jaar (of een in de vergunning bepaalde langere termijn) geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

Nu is intrekking van een bouwvergunning op zichzelf beschouwd bepaald geen maatregel die woningbouw bevordert, maar in het licht van veronderstelde motief van de moedwillige vertraging, nl later bouwen met meer winst, zeer bedreigend voor de investeerder. De preventieve werking zal dus effectief zijn. De tijdige aankondiging door de gemeente dat de van plan is om de vergunning in te trekken (na vooraf gaande aanmoedigingen om te beginnen) lijkt de adviesgroep afdoende. Temeer daar de omvang van dit knelpunt geringer is dan vaak gedacht.

9.9. Vereniging van Eigenaren-besluitvorming over optoppen

Voor een besluit tot optoppen is op grond van de meeste splitsingsaktes unanimiteit binnen de VvE vereist. In de praktijk vormt dit regelmatig een belemmering voor het realiseren van optopwoningen.

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. Inzicht en een adequate beheersing van (financiële) risico's is wel randvoorwaardelijk.

³³ COELO en ESB, Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw, 31 mei 2024 (p. 7 en 37). Het rapport is op 22 juni 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer, tegelijk met het hiervoor genoemde IBO-rapport

10. 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, zie tweede voortgangsrapportage maart 2025)³⁴. In dit actieprogramma wordt op drie hoofdlijnen gewerkt aan het tegengaan van netcongestie: sneller bouwen, beter benutten en slimmer inzicht.

Aanvullend op het Landelijke Actieprogramma Netcongestie is, vanwege de urgente congestiesituatie, in de regio Flevoland, Gelderland en Utrecht (FGU) gestart met netbewust bouwen, waarin met technische oplossingen de netbelasting wordt beperkt. Naar aanleiding van de Woontop-afspraken is 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 loopt er een juridische verkenning naar 'netbewust bouwen'/ bijvoorbeeld met gebruikmaking van de experimenteerregeling in de Omgevingswet.

Afweging/advies

De adviesgroep ziet dat er veel acties lopen rondom netcongestie, maar dat veel van de acties gericht zijn op de lange termijn. Voor de korte termijn doet de adviesgroep een aantal voorstellen:

1. Netbewust bouwen en microgrids; de adviesgroep adviseert 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. De adviesgroep stelt voor om te onderzoeken naar mogelijkheden om binnen het Europese kader lokaal maatwerk te organiseren of een ontheffing op de Europese regelgeving voor vrijheid van aansluiting te zoeken om dit mogelijk te maken.
2. Vervroegen tijdstip aanvraag energievoorziening: 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, dat enerzijds voldoende zekerheid geeft voor de netbeheerders, maar anderzijds ook vroeg genoeg is in het planningsproces van de gemeente en de ontwikkelaars. De adviesgroep denkt hierbij 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.
3. Aansluiting door derden: het verdient aanbeveling dat netbeheerders faciliteren dat woningen op het net kunnen worden aangesloten door daartoe toegeruste private bedrijven. Dat voorkomt vertraging als de netbeheerder kampt met personele capaciteitstekorten en er wel technische aansluitcapaciteit is. Soms staan netbeheerders dat wel toe en soms niet.
4. 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. Woningbouwplannen stagneren nu omdat leveranciers en afnemers van warmte in onzekerheid verkeren over welke wettelijke randvoorwaarden zullen gelden.

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/24/landelijk-actieprogramma-netcongestie-tweede-voortgangsrapportage>

Het wetsvoorstel voorziet in een specifieke regeling voor kleine warmtesystemen (< 1500 woningen). Hiermee vallen ook zeer kleinschalige collectieve warmtesystemen – zoals gedeelde lucht-waterwarmtepompen of bodemwisselaars voor een beperkt aantal appartementen – onder de verplichtingen van de wet. Deze kleinere systemen kunnen bij het college van burgemeester en wethouders een ontheffing aanvragen om warmte te mogen leveren. Er ontbreekt echter een landelijk toetsingskader, wat leidt tot onzekerheid bij initiatiefnemers van kleinschalige, innovatieve oplossingen over de voorwaarden waaronder gemeenten ontheffing zullen verlenen. Daarnaast kan de nieuwe tariefregulering voor kleien systemen complex zijn. De adviesgroep stelt voor te komen tot een generiek, transparant toetsingsmodel voor gemeentelijke ontheffingen. Daarnaast wordt voorgesteld een eenvoudige tarieftoets in te voeren, zoals ook door de ACM is voorgesteld. Dit kan worden betrokken bij de uitwerking van de AMvB onder de Wet collectieve warmte.

5. Aanpassen netcodes ACM en centrale generatoren: Wijzigingen in de Omgevingswet en het Bbl geven mogelijkheden aan gemeenten om eisen te stellen aan woningbouw voor netbewuste nieuwbouw. Hiermee is alleen nog niet direct voldoende capaciteit voor woningbouw beschikbaar. De ACM biedt nog geen mogelijkheden voor groepscontracten of voor gesloten distributiesystemen voor woningbouw. De adviesgroep pleit daarom belang om netcodes van de ACM (tijdelijk) aan te passen zodat dit wel mogelijk wordt. Op lokaal niveau moet plaatsing van centrale generatoren op projectniveau het groene licht krijgen om zo nieuwbouw mogelijk te maken.

11. Beschikbaarheid bouwgrondstoffen

Inleiding

Voor de realisatie van de woningbouwopgave (en andere maatschappelijke ambities, zoals infrastructuur en klimaatadaptatie) is een stabiele beschikbaarheid van bouwgrondstoffen zoals zand, grind en klei essentieel. Hoewel deze grondstoffen in Nederland nog voldoende aanwezig zijn, staat de winning onder druk door aflopende vergunningen en beperkte nieuwe verlening. Dit heeft verschillende oorzaken, waaronder lokale bezwaren en een gebrek aan draagvlak voor nieuwe winningslocaties.

Secundaire en biobased grondstoffen zijn op afzienbare termijn nog onvoldoende beschikbaar om in de volledige behoefte te voorzien.

Het Rijk werkt momenteel aan een integrale afweging van de oppervlaktedelfstoffenwinning, waarbij de balans tussen nationale behoeften, milieubelangen en ruimtelijke keuzes in beeld wordt gebracht. Daarbij wordt ook bezien in hoeverre binnenlandse winning toereikend is en derhalve mogelijk import noodzakelijk is. De resultaten van deze analyse worden eind 2025 verwacht.

Afweging en advies

Het is van essentieel belang om de continuïteit van bouwgrondstofvoorziening te borgen en daarvoor de nodige maatregelen te treffen. De 'integrale afweging van de oppervlaktedelfstoffenwinning' door het Rijk vergt snelle afronding om tot actie over te gaan.

Voer daarom actieve Rijksregie op de provinciale vergunningverlening voor bouwgrondstoffen. Het gaat om tijdigheid, prioritering, wegnemen van blokkades en entameren van compenserende en mee te koppelen maatregelen. Bij onvoldoende resultaat, kunnen rijks-instructies of rijks-instructieregels worden ingezet.

12. Digitalisering

Inleiding

Digitalisering versnelt het woningbouwproces, verlaagt plan-, proces- en bouwkosten, en vergroot de transparantie tussen publieke en private partijen. Door regels digitaal en gestandaardiseerd beschikbaar te stellen, ontstaat beter inzicht in wettelijke kaders, worden conflicten sneller geïdentificeerd, en kunnen plannen eerder en objectiever getoetst worden.

Tegelijkertijd maakt digitalisering het mogelijk om duurzaamheidseisen, sociale ambities en ontwerpprincipes explicieter en toetsbaar vast te leggen. Zowel vooraf in plannen als achteraf in de realisatie. Dit versterkt het vermogen om te sturen op kwaliteit én maatschappelijke meerwaarde.

De huidige wetgeving biedt nog onvoldoende eenduidigheid over gebouwgegevens, juridische rechten en plichten. Standaardisatie is noodzakelijk om gegevensstromen te harmoniseren, interoperabiliteit te bevorderen en archivering van bouw- en plandocumenten toekomstbestendig te maken. Alleen zo ontstaat een gedeeld fundament voor transparante en efficiënte samenwerking.

De bouwregelgeving stamt uit een tijdperk waarin digitale informatievoorziening geen rol speelde. Met beperkte aanpassingen kan digitale gegevensuitwisseling juridisch worden verankerd, inclusief de archiefwaardige opslag van modellen, documenten en besluiten. Dit opent de deur naar verregaande automatisering van publiek-private samenwerking — en draagt bij aan sneller, slimmer, duurzamer én betaalbaarder bouwen, met ruimte voor lokaal maatwerk.

Afweging/advies

Bevorder de digitalisering van plannings- en woningbouwproces het volgt:

1. De rijksoverheid stelt een eenduidige definitie vast van gebouwgegevens, inclusief welke gegevens als juridisch en operationeel relevant worden beschouwd. Daarnaast wordt vastgelegd wie eigenaar of beheerder is van deze gegevens, en onder welke voorwaarden deze mogen worden gedeeld of opgevraagd. De rijksoverheid borgt daarbij de interoperabiliteit én veilige, gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens via transparante kaders, bijvoorbeeld binnen het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving (DSGO). Dit voorkomt verdere versnippering van regelgeving, bevordert wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen partijen, en maakt inzichtelijk wie toegang heeft tot welke gegevens en met welk doel. Zo ontstaat een transparant speelveld voor alle betrokkenen in het bouw- en ontwikkelproces.
2. De Kadasterwet en het Burgerlijk Wetboek worden aangepast zodat juridische rechten direct vastgelegd kunnen worden op basis van een driedimensionale weergave van een gebouw, zoals een BIM-model. Dit sluit beter aan op de actuele, 3D-georiënteerde werkwijze in ontwerp en ontwikkeling, waarin gebouwen ruimtelijk en objectgericht worden gemodelleerd. Het voorkomt omslachtige vertalingen naar 2D-tekeningen en tekstuele beschrijvingen, die nu nog nodig zijn om eigendomsrechten – bijvoorbeeld bij appartementsrechten of complexe geometrieën – juridisch te registreren. Door het BIM-model zelf als juridisch referentiepunt te gebruiken, worden werklust, interpretatieverschillen en foutkansen aanzienlijk verminderd. Bovendien maakt deze aanpak het mogelijk om materiaaleigendom, herkomst en technische eigenschappen direct te koppelen aan specifieke bouwelementen binnen het model. Dit vereenvoudigt in de toekomst het hergebruik van materialen, bevordert circulair bouwen en ondersteunt de ontwikkeling van digitale materiaalpaspoorten.
3. Nieuwe omgevingsrechtelijke regelgeving dient standaard en verplicht als machine-leesbare codering beschikbaar te zijn. Daarnaast wordt bestaande regelgeving op korte termijn en bij natuurlijke herzieningsmomenten actief omgezet naar machine-leesbare vorm. Dit maakt het voor initiatiefnemers eenvoudiger om automatisch te bepalen welke vergunningen, meldingen of informatieverplichtingen van toepassing zijn, en welke gegevens daarbij geleverd moeten worden. Bovendien maakt machine-leesbare regelgeving het mogelijk om via digitale botsproeven vooraf te toetsen op effectiviteit, uitvoerbaarheid en consistentie — wat zowel burgers als professionals duidelijkheid biedt over de toepasbaarheid van regels. Tegelijkertijd vraagt dit om een kritische beoordeling van bestaande wet- en regelgeving. Veel van de huidige bepalingen bevatten overlappingsen, hiaten of zelfs onderlinge tegenstrijdigheden. Door digitalisering worden deze fricties zichtbaar. Om regels werkelijk eenduidig en automatisch toetsbaar te maken, moeten delen

van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en diverse NEN-normen worden herzien of geharmoniseerd.

4. Er worden open digitale standaarden vastgesteld voor de gegevensuitwisseling binnen de omgevings- en bouwregelgeving. Deze standaarden zorgen voor eenduidigheid over welke informatie initiatiefnemers moeten aanleveren, in welk formaat, en volgens welke structuur. Door gebruik te maken van open en publiek toegankelijke standaarden wordt de interoperabiliteit tussen systemen van marktpartijen en overheden bevorderd, en wordt vendor lock-in voorkomen. Dit creëert een transparante en voorspelbare werkwijze in het vergunningen- en planproces, waardoor delen van de toetsing, beoordeling en communicatie kunnen worden geautomatiseerd. Het verlaagt de administratieve last, versnelt procedures en verhoogt de rechtszekerheid voor alle betrokken partijen.
5. Kies voor preferente, open digitale standaarden en uniforme datatoegankelijkheid, bijvoorbeeld via het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving. Daarbij wordt expliciet aangesloten op relevante Europese initiatieven en lessen getrokken uit landen die deze digitale transitie al succesvol in gang hebben gezet.

13. Betaalbaarheidseisen

Inleiding

De Tweede Kamer stemt naar verwachting in juni over de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv). Gezien dit stadium, lijkt het de adviesgroep niet zinvol nog om over de wet zelf te adviseren. Wel is het zinvol om de uitwerking van de betaalbaarheidseisen in het Besluit regie volkshuisvesting (de uitvoerings-amvb) en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) in ogenschouw te nemen. Die zijn inmiddels in consultatie zijn geweest en zullen na de aanneming van de wet bij de Tweede kamer worden 'voorgehangen'.

De betaalbaarheidseisen en de daarbij behorende verdeelmechanismen zijn als volgt vormgegeven: *Een gemeente krijgt op grond van de instructieregel slechts één opdracht: ofwel 40% middensegment, dan wel 30% sociale huur. Gemeenten met een sociale voorraad van minder dan het landelijk gemiddelde mogen in afwijking van de instructieregel een lager percentage dan 30% sociale huurwoningen programmeren als dat niet passend is én niet nodig is om op regionaal en provinciaal niveau twee derde betaalbaar en 30% sociale huurwoningen te realiseren. Daar hoort wel een onderbouwing en afstemming bij. Het ontwerpbesluit Versterking regie volkshuisvesting voorziet hiervoor in een bevoegdheid van de provincie (en Rijk), om een ontheffing te verlenen van de rijksinstructieregels of afwijkende provinciale regels te stellen. Gemeenten die van mening zijn dat dit voor hen geldt overleggen daarover eerst met andere gemeenten in de regio. Een gemeente krijgt op grond van de instructieregel slechts één opdracht: ofwel 40% middensegment, dan wel 30% sociale huur. Gemeenten met een sociale voorraad van minder dan het landelijk gemiddelde mogen in afwijking van de instructieregel een lager percentage dan 30% sociale huurwoningen programmeren als dat niet passend is én niet nodig is om op regionaal en provinciaal niveau twee derde betaalbaar en 30% sociale huurwoningen te realiseren. Daar hoort wel een onderbouwing en afstemming bij. Het ontwerpbesluit Versterking regie volkshuisvesting voorziet hiervoor in een bevoegdheid van de provincie (en Rijk), om een ontheffing te verlenen van de rijksinstructieregels of afwijkende provinciale regels te stellen. Gemeenten die van mening zijn dat dit voor hen geldt overleggen daarover eerst met andere gemeenten in de regio. Bij het overwegen van afwijkingen van de instructies geldt dat de totale gemeentelijke programmering in een woningbouwregio te allen tijde moet leiden tot twee derde betaalbare woningen en 30% sociaal huur.*

Deze regeling is inhoudelijk en procesmatig erg complex. Het gaat waarschijnlijk tot veel discussies leiden tussen gemeenten binnen de regio en met de provincie. Dat werkt vertraging van de woningbouw in hand. De regeling is bepaald niet 'STOER-proof'.

De adviesgroep weet echter dat hier een politiek compromis in het coalitieakkoord aan ten grondslag ligt. VNG en Aedes hebben samen een alternatief³⁵ gepresenteerd met als kern: voor elke gemeente geldt minimaal 30% sociaal en minimaal 30% betaalbaar. Dit heeft de charme van een eenvoud, hoewel ook dit voorstel de mogelijkheid van beargumenteerde uitzonderingen naar boven en beneden heeft. Echter: nog minder dan in het regeringsvoorstel ontbeert dit voorstel een rem op verkleining van het een derde aandeel vrije sector-woningen.

Naast de volkshuisvestelijke aspecten, is 'de vrije sector' voor de grondexploitatie en vaak ook in de bouwkosten de financiële kurk waarop de businesscase van het woningbouwplan of de gebiedsontwikkeling drijft. Zorgen over de volkshuisvestelijke aspecten en de financiële haalbaarheid zijn onder meer de vinden in de EIB-studie 'Betaalbaar wonen in Nederland' (april 2025)³⁶

Een andere, verwante vraag is die naar bovenmatige betaalbaarheidseisen. Gemeenten kunnen afwijkende, lagere prijsgrenzen vaststellen voor betaalbare koop en middenhuur ('lokale koppen'). Dat is in beginsel onwenselijk uit een oogpunt van eenduidigheid van regelgeving en vanuit het belang van

³⁵ <https://aedes.nl/media/document/position-paper-betalbare-woningbouw-de-wet-versterking-regie-volkshuisvesting>

³⁶ <https://www.eib.nl/wp-content/uploads/2025/04/Rapport-Betaalbaar-wonen-in-Nederland-versie-april-2025.pdf>

het rondkrijgen van businesscase. Het kan wel wenselijk zijn vanwege de regionale differentiatie van de woningmarkt. Wat in een regio met een zeer gespannen woningmarkt 'betaalbaar' is, kan in een regio met een meer ontspannen woningmarkt gelden als de 'bovenkant van markt'. Als men met deze verschillen rekening wil houden, ligt het meer op de weg om de landelijke prijsgrenzen regionaal te differentiëren, dan dat aanzienlijke lokale verschillen te laten ontstaan die ook kunnen voortvloeien uit andere, met name politiek-bestuurlijke keuzes (in plaats van woningmarktsituatie-gefundeerd). Het begrip 'regie' wordt daarmee diffuus: de rijksoverheid en de gemeente allebei in de 'regisseur'-rol, waarbij de provincie ook nog meedoet.

Vergelijkbare vragen doen zich voor met betrekking voor huurverhogingseisen in afwijking tot het landelijk huurbeleid.

Ook stellen kunnen gemeenten eisen m.b.t. de minimale oppervlakte van de betaalbare woningen. Dit, om de voorkomen dat een overmaat aan zeer kleine appartementen wordt gebouwd.

Afweging/ advies

Hoewel uit een oogpunt van regeldruk en voortvarende besluitvorming grote twijfels bestaan over de wijze waarop de betaalbaarheidseisen en het verdeelmechanisme in de kabinetsvoorstellen is vormgegeven, is het geven van een alomvattend, in het licht van de politiek-bestuurlijke realiteit op dit moment niet zinvol.

1. Een noodzakelijk essentiële verduidelijking is wel dat op regionaal niveau de verankering dat een derde deel van de nieuwbouwplannen (niet mee en niet minder) in de vrije sector wordt geprogrammeerd en gerealiseerd. Dus complementair met de eis van 2/3 betaalbaar. Daarbij gelden de landelijk vastgestelde koop- en huurprijsgrenzen als grens tussen 'betaalbaar' en 'vrije sector'. Deze verheldering levert in ieder geval een bijdrage dat de kurk waarop de businessclass van de woningbouwplannen en gebiedsontwikkelingen doorgaans drijft op het regionale afstemmingsniveau niet te klein wordt. Door de opstelsom van de verschillende regio's is dan ook 1/3 vrije sector op nationaal niveau gegarandeerd.
2. Ga over tot een nauwgezette monitoring van de regeling, met name op het punt van onverhoopte vertraging als gevolg van moeizaam bestuurlijk overleg binnen de regio. Een jaar na inwerkingtreding is het eerste toetspunt
3. Laat de gemeentelijke vaststelling van prijsgrenzen steeds gemotiveerd worden vanuit de situatie van de woningmarkt van des betreffende gemeente, waarbij in elk geval gelet wordt op de mogelijkheid om 2/3 betaalbaar te realiseren bij een tenminste sluitende businesscase. Sluit aan bij de interventie- en escalatieregeling bij het voorstel in hoofdstuk 15 waarbij de bovenmatige betaalbaarheidseisen de aanleiding voor kunnen vormen.
4. Laat gemeenten, in overeenstemming met de staatssteunregelgeving, waar nodig compenserende maatregelen nemen

14. Bezwaar en Beroep

Inleiding

Bouwprojecten 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 die tot een stevige tijdswinst leiden. Onze voorstellen zijn ingrijpend en bedoeld als aanscherping van de Wet regie versterking volkshuisvesting. De adviesgroep komt niet met voorstellen om de participatie in de Omgevingswet anders te regelen. Wel noteert zij hier uitdrukkelijk het belang ervan.

De praktijk wijst uit dat tijdige, open en professioneel georganiseerde participatie kan bijdragen aan aanpassing (verbetering) van de conceptplannen en tot vergroting van het draagvlak. Er zijn voldoende positieve ervaringen alsook handreikingen beschikbaar om participatie tot een succes te maken. De tijd die het participatieproces met zich meebrengt, kan veelal later in het plantraject worden teruggewonnen. Participatie is echter bepaald geen garantie dat bezwaren en beroepen achterwege blijven.
Afweging/adviezen

14.1. Lex silencio positivo (van rechtswege verleende vergunning)

Onder de Omgevingswet is de lex silencio positivo afgeschaft.³⁷ 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, stelt de adviesgroep voor om de lex silencio positivo weer in te voeren voor regulier voorbereide omgevingsvergunningen voor (woning)bouwprojecten. Het gaat dan om de omgevingsplanactiviteit bouwen, de technische bouwactiviteit en de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Vanwege de benodigde ETFAL-afweging is de BOPA niet geschikt 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 en er kunnen 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.

14.2. Versnelling afhandeling bezwaarschriften

Tegen omgevingsvergunningen die met de reguliere procedure worden voorbereid staat bezwaar open. Deze procedure betreft verlengde gemeentelijke 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.

³⁷ 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.

De wettelijke beslistermijn is zes weken gerekend vanaf de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.³⁸ 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 bezwaarschriftencommissie nog maximaal 12 weken mogen duren tot de beslissing op bezwaar is genomen.

Uit de reacties die de adviesgroep heeft ontvangen en uit onderzoek³⁹ 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.

14.3. Voorstel beroep omgevingsvergunningen woningbouwprojecten in eerste en enige aanleg bij ABRvS

De doorlooptijd van beroepszaken voor (onder meer) woningbouwprojecten is de laatste jaren toegenomen.⁴⁰ 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 en financiers voor een onherroepelijke omgevingsvergunning om te mogen gaan bouwen, vormen een groot probleem. De situatie wordt 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 fors kan terugdringen.

De initieel gedane aanbeveling in het fase 1 rapport om het hoger beroep tegen omgevingsvergunningen voor woningbouwprojecten bij de ABRvS te schrappen wordt herzien naar aanleiding van overleg met de ABRvS over de actuele en verwachte stand van zaken met betrekking tot de doorlooptijden van woningbouwzaken. Zoals bekend heeft de ABRvS ervoor gekozen om de behandeling van dergelijke zaken – beroepen en hoger beroepen betreffende 12 woningen en meer – voorrang te geven boven andere zaken. Deze aanpak blijkt inmiddels succesvol: de gemiddelde doorlooptijd van deze zaken loopt terug en zal vermoedelijk op afzienbare termijn ruim onder de 12 maanden liggen waarbij uiteindelijk wordt ingezet op een doorlooptijd van gemiddeld acht maanden.

Specifiek voor de hoger beroepszaken betekent dit dat de som van de doorlooptijd (beroep plus hoger beroep) vermindert dankzij de aanpak van de ABRvS. Dit laat onverlet dat het volgens de adviesgroep

38 Artikel 7:10 lid 1 Awb.

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

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

wenselijk is om de totale doorlooptijd nog verder terug te brengen. Nu de aanpak van de ABRvS voor de hoger beroepszaken succesvol is en er – naar wij begrijpen – voldoende capaciteit beschikbaar is om deze aanpak de komende jaren te blijven uitvoeren, ligt de sleutel voor het terugdringen van de doorlooptijden in het (i) beperken van de doorlooptijden in beroep of (ii) het (tijdelijk) weghalen van beroepen tegen omgevingsvergunningen voor woningbouw bij de rechtbanken en deze zaken bij ABRvS in eerste en enige aanleg onder te brengen. De oplossing ad (i) is lastig uit te voeren vanwege capaciteitstekorten bij de rechtbanken. Naar wij hebben begrepen zou de oplossing ad (ii) werkbaar zijn voor de ABRvS. Wij adviseren dan ook de oplossing ad (ii) te kiezen. We schatten in dat het schrappen van beroep circa 1 tot 1,5 jaar proceduretijd scheelt.

Daarbij is het voorstel van de adviesgroep om zaken betreffende woningbouwprojecten te definiëren als zaken waarbij het gaat om één woning of meer (in plaats van (bijvoorbeeld) 12 woningen of meer). Dat doet recht aan het feit dat de vele kleinere woningbouwprojecten belangrijk zijn bij het oplossen van het woningtekort en het terugdringen van de doorlooptijden van beroep en hoger beroep zoals hiervoor voorgesteld daarmee bijdraagt aan deze doelstelling.

Voor de goede orde geeft de adviesgroep aan geen voorstander te zijn 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. Bovendien is de doorlooptijd van deze zaken in belangrijke mate teruggedrongen doordat de ABRvS omgevingsplannen met woningbouw met voorrang behandelt zoals hiervoor is genoemd.

14.4. Verzoek om voorlopige voorziening

De adviesgroep stelt 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 onder de voorwaarde dat waarbij hij concreet moet aantonen op afzienbare termijn na de uitspraak van de voorzieningenrechter te gaan starten met de bouw (en dus voordat er een uitspraak is gedaan in de bodemprocedure). De idee is dat de vergunninghouder, in de situatie dat alle andere partijen 'achteroverleunen' vanuit de wens het project zo lang mogelijk te trainen, zelf de route kan openzetten 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 ook kortsluiting (volgens artikel 8:86 Awb), waarbij de rechter gelijk in de hoofdzaak een definitief oordeel velt.

14.5. Voorstel versnellingen beroepsprocedure

De adviesgroep formuleert een aantal aanbevelingen inzake de beroepsprocedure voor woningbouwprojecten verder te versnellen. Daarbij realiseert de adviesgroep zich realiseert dat de randvoorwaarde van beschikbaarheid van voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit bij sommige aspecten een rol speelt:

1. Zoveel mogelijk mondeling uitspraak doen (beroep gegrond/ ongegrond).⁴¹
2. In geval van een voorlopige voorziening tijdens de beroepsprocedure maximaal inzetten op kortsluiting (beslissen op de beroepszaak zelf).⁴² 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 doen voor de behandeling bij de ABRvS met uitzondering van de voorstellen die zien op het aantonen van belanghebbende en de beslissing daarover.⁴³

⁴¹ 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.

⁴² Artikel 8:86 Awb.

⁴³ [Voorstel voor versnelling behandeling woningbouwzaken door Raad van State - Vastgoedjournaal.nl](#)

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 datumbevestiging 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 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.

14.6. Verhoging griffierecht

De adviesgroep stelt voor om naar analogie van de motie Meulenkamp c.s.^{44,45} 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.

14.7. 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. Een bruikbare omgevingsvergunning is een vergunning die is verleend en die niet is geschorst (dan wel het niet aannemelijk is dat de vergunning wordt geschorst).

14.8. Aanbeveling inzet AI

De adviesgroep stelt voor 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 verlies van 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.

De adviesgroep benoemt hier ook de mogelijkheid van een verzekering tegen het risico dat een bruikbare vergunning alsnog sneuvelt. Dit lijkt de adviesgroep zeker een zinvolle route.

⁴⁴ TK-motie Meulenkamp c.s.

⁴⁵ Kamerstukken II 2025/25, 36 600 CXII, nr.55.

15. Borging vermindering regeldruk

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;
4. Regelgeving woningbouw in Europese context.

Afweging/Advies

15.1. Handhaving Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

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

De adviesgroep preciseert dat dit juridische en bestuurlijke 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 bij afwijking interventie in te roepen bij de lokale of regionale versnellingstafel. In de regel moet dat voldoende zijn, gezien de bestuurlijke en 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 (LVW) - de minister ingrijpen, in het uiterste geval met een aanwijzing.

De adviesgroep heeft vertrouwen dat dit striktere regime gaat werken. Dat vertrouwen heeft niet iedereen. Het verdient aanbeveling om de praktijk twee jaar te monitoren en dan te bezien of striktere handhavingsmaatregelen eventueel noodzakelijk zijn.

15.2. Interventie en escalatie bij lokale 'vastlopers'

Buiten het domein van het Bbl hebben gemeenten, provincies en waterschappen een behoorlijke 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 stedenbouwkundige ontwerp-gebonden aspecten die zich bij uitstek voor decentrale besluitvorming lenen. De Omgevingswet benadrukt in de toelichting de (gemeentelijke) keuzevrijheid en prioriteitstelling. 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 welstandseisen.

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. Dat kan bijvoorbeeld met zware, bovenwettelijke betaalbaarheidseisen in het gemeentelijk woningbouwprogramma. De eisen kunnen van de gemeente afkomstig zijn, maar de bron kan ook de provincie, het waterschap, een departement of een (verzelfstandigde) rijksdienst zijn. 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, woningcorporaties en particulieren kunnen ook stagnatie veroorzaken.

Voor zover de showstopper 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 dosis 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. De adviesgroep benadrukt dat de oplossing primair moeten komen van het open en stevige gesprek tussen de bij het plan betrokken partijen.

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 aan te melden bij de lokale of regionale versnellingstafel. Sommige gemeenten hebben vergelijkbare voorzieningen onder een andere benaming, zoals de 'Utrechtse aanpak'.

Bij een gedisciplineerde, actuele en transparante publiek-private planmonitoring op lokaal of regionaal niveau komen (potentiële) vastlopers vanzelf boven water. Een (externe) interventie en eventueel escalatie vloeit dan voort uit de werkwijze van de planmonitor. Een 'melding' is dan niet nodig. Deze gang van zaken valt te prefereren, te meer omdat een strakke publieke-private planmonitoring helpt om de woningbouwproductie op het gewenste niveau te houden.

Als de interventie op lokaal en regionaal niet tot resultaat leidt, kan de zaak aangekaart worden bij de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw (LVW).⁴⁶ 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

⁴⁶ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellingstafels/landelijke-versnellingstafel>.

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.

15.3. 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 een herziening van de Omgevingswet.

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. Het ligt voor de hand hierbij het georganiseerde bouwbedrijfsleven en de koepels te betrekken.

Specifiek tot de regels van Bbl adviseert de commissie om de grondslagen en uitgangspunten en doelen van het Bbl (opnieuw) vast te leggen. Dit maakt dat toekomstige regels getoetst kunnen worden deze uitgangspunten om zodoende de onnodige aanwas van nieuwe regels te voorkomen. Uitgangspunt moet zijn dat nieuwe regels alleen worden opgenomen als ze noodzakelijk zijn voor het bijdragen van de doelen van het Bbl.

15.4. Regelgeving woningbouw in Europese context

De nieuwe Europese Commissie (EC) heeft het initiatief aangekondigd om de woningcrisis die in veel lidstaten speelt aan te pakken: het European Affordable Housing Plan. Dit in maart 2026 te presenteren plan zal zich richten op het vergroten van het aanbod van betaalbare en duurzame woningen in de EU. Het plan beoogt onder meer lidstaten te ondersteunen bij het aanpakken van knelpunten in de woningbouw, zoals lange vergunningsprocedures, hoge bouwkosten en de relatief lage productiviteit van de bouwsector. Ook het stimuleren van innovatieve en duurzame bouwmethoden krijgt aandacht.

De mogelijkheid bestaat ook om Europese regelgeving die woningbouw bovenmatig belemmert op de agenda te zetten. Daarnaast zijn gestart over het aanmerken van (betaalbare) woningbouwprojecten als projecten van 'dwingend algemeen belang'.

De adviesgroep adviseert om - met gelijkgestemde landen - de geboden kansen volop te benutten. En er tegelijkertijd scherp op letten dat het Affordable Housing Plan niet juist méér regels produceert, zoals bij uitwerking van EU-beleid niet ongebruikelijk is.

Bijlage: Maak bouwregels beter hanteerbaar en betaalbaar

Toelichting op de adviezen van de adviesgroep STOER over het Bbl

Juni 2025

Op 24 april heeft de Adviesgroep STOER haar eerste adviesrapport aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Dit rapport bevat tientallen concrete voorstellen om de bouw van woningen in Nederland te bevorderen: sneller, meer en goedkoper. Het advies is opgesteld tegen de achtergrond van de ambitie om jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te realiseren. Met het programma STOER – Schrappen van Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regels – wil het kabinet belemmerende regelgeving terugdringen en zo bijdragen aan deze opgave.

De voorstellen in het rapport hebben geleid tot veel reacties. De reacties vertolken niet alleen waardering, maar ook zorgen over de mogelijke gevolgen voor kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid.

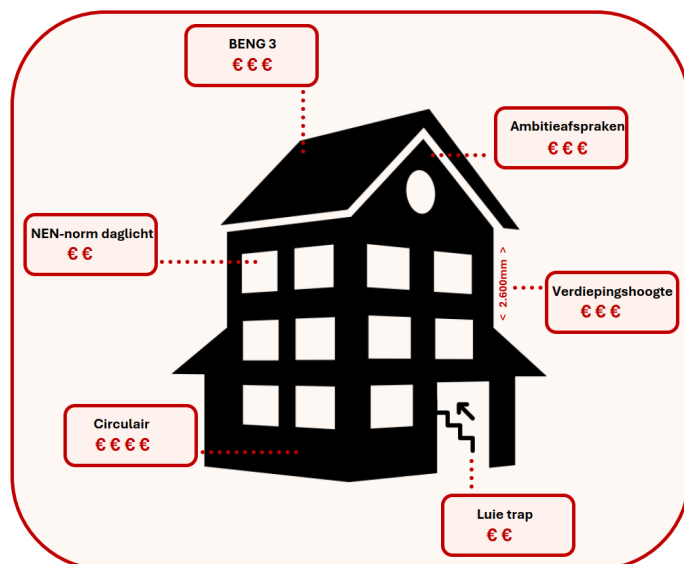
Daarom licht de adviesgroep in deze notitie toe hoe de voorstellen voor aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, voorheen het Bouwbesluit) bijdragen aan toekomstbestendige woningbouw die betaalbaar, beter hanteerbaar, duurzaam én van goede kwaliteit is.

Na gefragmenteerde groei van eisen: tijd voor herbezinning

Nederland kent sinds 1992 landelijke bouwregels. Met het Bouwbesluit 2003 ontstond voor het eerst een complete set eisen voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van gebouwen. De voordelen waren evident: duidelijkheid voor alle betrokkenen en mogelijkheden om landelijk en efficiënt te bouwen.

Sindsdien is het aantal regels gestaag toegenomen. Plafonds moesten hoger, deuren ruimer, installaties geavanceerder. De aanscherpingen dienden steeds op zichzelf staande doelen, zoals brandveiligheid of energiezuinigheid, maar werden zelden in samenhang beschouwd. Het Bouwbesluit 2012 bracht tijdelijk consolidatie, maar sindsdien is de regeldruk opnieuw toegenomen – vaak met goedbedoelde, maar kostbare gevolgen.

Ondertussen groeide ook het aantal lokale en regionale “ambitieafspraken”, zoals convenanten voor toekomstbestendig bouwen. De opeenstapeling van al deze ambities kan leiden tot vertraging of zelfs afstel van projecten.



Uitgangspunten van STOER

Het STOER-programma stelt niet dat regels overbodig zijn, maar pleit voor een herbezinning: zijn alle regels nog nodig, zijn ze proportioneel en zijn ze in samenhang gezien?

De kernvraag is of een goed presterende woning altijd nóg beter moet presteren, ook als dat duizenden euro's extra kost. STOER stelt: goed is goed genoeg – zeker als die keuze het verschil maakt tussen bouwen of niet bouwen, betaalbaar of onbetaalbaar.

Voor wie bouwen we?

Het gaat bij STOER om het mogelijk maken van betaalbare woningbouw voor mensen die nú geen woning kunnen vinden. Starters, middeninkomens, ouderen die kleiner willen wonen – zij zijn gebaat bij woningen die voldoen aan een goede standaard, zonder overbodige kosten.

De beoogde kwaliteit blijft gegarandeerd: veilig, gezond, duurzaam en bruikbaar. Maar wel tegen een prijs die past binnen de betaalbaarheidsgrenzen zoals gesteld in onder meer de Wet versterking regie volkshuisvesting.

STOER en het Bbl: een kritische blik op eisen

In het rapport stelt de adviesgroep STOER voor om een reeks aanpassingen door te voeren in het Bbl. Deze voorstellen zijn gebaseerd op bijdragen uit het veld (meer dan 500 voorstellen), eigen analyses en gesprekken met deskundigen. De voorstellen beogen een vereenvoudiging die direct leidt tot lagere bouwkosten, minder materiaal- en energiegebruik en een efficiëntere woningindeling – zonder wezenlijke aantasting van de kwaliteit.

Overzicht van de belangrijkste voorstellen:

1. Plafond- en deursoogtes: verlaag de minimale plafondhoogte van 2,60 naar 2,50 meter en de deursoogte van 2,30 naar 2,10 meter. Dit levert materiaal- en energievoordelen op en biedt ruimte voor efficiëntere bouwlogistiek.
2. Trappen: sta een steilere trap toe ('actieve trap'), wat leidt tot ruimtewinst in woningen en lagere kosten. De trap blijft veilig bruikbaar, ook voor de toepassing van trapliften.
3. Toegankelijkheidseisen balkons: voer geen extra verplichtingen in voor drempelloze balkons vanwege het hoge risico op lekkages en bouwkundige complexiteit. Beperk deze eis tot zorgwoningen en nultredenwoningen.
4. Daglichttoetreding: wijs de nieuwe NEN-norm voor daglicht (die tot meerkosten leidt) niet aan in het Bbl. Behoud flexibiliteit in de toepassing van daglichteisen, vooral in slaapkamers en kleinere verblijfsruimtes.
5. 55%-eis: heroverweeg de regel dat minimaal 55% van het vloeroppervlak moet voldoen aan de hoogste daglicht- en ventilatie-eisen. Deze eis leidt tot onnodig complexe plattegronden.
6. Tijdelijke woningbouw: harmoniseer de regels, zoals die voor geluidwering, door de termijn van 15 jaar standaard te maken (nu nog 10 jaar).
7. Spuien via dove gevels: maak het mogelijk om via een niet-geluidgevoelige gevel te spuien (kortstondig ventileren). Dit levert installatietechnische en bouwkundige kostenvoordelen op.
8. Administratieve vereenvoudiging: schrap de verplichting om een checklist voor veilig gebouwonderhoud mee te sturen met de vergunningsaanvraag, evenals de informatieplicht over het gebruikte bouwmatieel.
9. Interne geluidseisen: versoepel de geluidseisen tussen verblijfsruimten binnen een woning om open plattegronden mogelijk te maken.
10. Milieuprestatie-eis (MPG): voer de geplande aanscherping niet door. Bereid in plaats daarvan, samen met het veld, de overstap voor op de Europese 'Whole Life Carbon'-systematiek, die breder en toekomstbestendiger is.
11. Overige voorstellen: een aantal andere voorstellen van STOER vergt nog nader onderzoek en blijft hier verder onbesproken.

Financiële effecten

In de navolgende tabel zijn de geraamde financiële gevolgen (besparingsbedragen) op een rij gezet. Deze bedragen zijn exclusief btw en zijn geverifieerd door een bouwkostenadviesbureau en enkele bouwbedrijven.

Maatregel	Raming besparing bouwkosten			
	Appartement	Eengezinswoning		
Verlagen plafondhoogte en deuren ¹	€ 1.250	€ 1.250	€ 2.500	€ 3.750
Minder luie trappen	€ 2.500	€ 4.000	€ 2.500	€ 4.000
Niet invoeren drempelloze balkons ²	-	€ 2.500	-	-
Niet invoeren nieuwe geluidsnorm ²	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500
Schrappen geluidseis verblijfsruimten	-	€ 500	-	€ 500
Schrappen emissie-reductieplicht ³	€ 250	€ 500	€ 250	€ 500
Schrappen checklist veilig gebouwonderhoud ³	€ 250	€ 500	€ 250	€ 500
Totaal (min – max)	€ 6.750	€ 11.750	€ 8.000	€ 11.750

1 Besparing materiaalkosten geraamd op € 1.250 per etage.

2 Betreft voorkomen van toename van kosten per 1 juli 2024. Bij eengezinswoningen is uitgegaan van de aanwezigheid van een (drempelloze) buitenruimte op maaiveldniveau.

3 Kosten per woning afhankelijk van de omvang van een project.

Bij deze tabel geldt de volgende toelichting: verschillende kostenbesparingen zijn nog niet meegenomen, omdat ze nadere uitwerking vergen of afhankelijk zijn van een aanpassing van een NEN-norm.

Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van de daglichtnorm (maatregel nr. 4). Daarnaast zijn er besparingen die gelden voor woningen in specifieke situaties.

Voorbeeld: het toestaan van spuien bij geluidsbelaste woningen levert een kostenreductie op van circa € 5.000 per woning. Aan de andere kant bestaat in de politiek-bestuurlijke besluitvorming de mogelijkheid dat niet alle kostenbesparingsopties uiteindelijk worden doorgevoerd.

Alles bij elkaar genomen ramen wij het besparingsbedrag per woning voorlopig als vuistregel op € 10.000 per woning (exclusief btw).

Daarnaast levert strikte handhaving van het Bbl ('geen lokale koppen meer') een extra financieel voordeel op. Dat voordeel bestaat uit twee componenten: in de eerste plaats het schrappen van de lokale koppen zelf. De adviesgroep raamt, op basis van aan haar voorgelegde berekeningen, dat het veelgebruikte 'zilverniveau' uit duurzaam bouwen-convenanten een extra kostenpost van € 20.000 tot € 50.000 per woning oplevert (exclusief btw). Niet alle woningen worden overigens momenteel volgens 'zilver' gerealiseerd. Er bestaan ook diverse andere, al dan niet minder vergaande, aanvullende eisen die per gemeente verschillen.

Bovendien betekent strikte handhaving van de Bbl-regime een extra impuls voor standaardisering, industrialisering, schaalvergroting, innovatie binnen het raamwerk van het Bbl en reductie van procestijd en -kosten (afstemming, overleg en vergunningverlening).

Het is lastig om deze elementen te vangen in een vuistregel met één kostenreductie-bedrag per woning.

De adviesgroep raamt dit voorlopig voorzichtig met een bedrag van € 20.000 per woning (ex BTW).

Bij elkaar opgeteld komt de inschatting van de kostenbesparing neer op een bedrag van € 30.000 (ex BTW) per woning. Het is een macro-inschatting die zich uiteraard niet op elke individuele te bouwen laat toepassen en evenmin van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden.

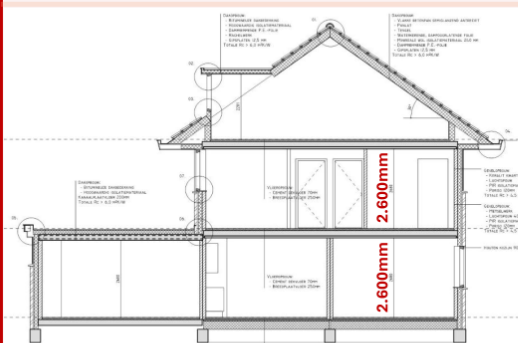
Een aantal voorstellen van de adviesgroep STOER komen uitgebreider in beeld.

Lagere plafonds

Een concreet voorstel is het verlagen van de minimale plafondhoogte in nieuwbouwwoningen. Een verlaging van 10 centimeter levert direct materiaalbesparing op, vermindert de stookkosten en maakt het mogelijk om efficiënter te bouwen. Onze buurlanden hanteren vergelijkbare (of lagere) standards (noem 2 voorbeelden hier).

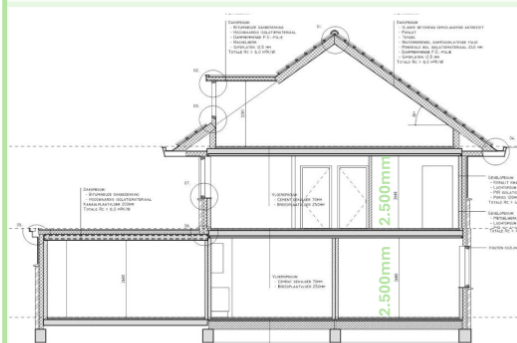
KNELPUNT

- Grondstoffen: hogere verdiepingshoogte kost meer materiaal om te bouwen en meer energie om te verwarmen
- Trappen hebben meer ruimte nodig
- Kostenverhogend door meer materiaal en meer m²



OPLOSSING

- Hanteer 2.500mm vrije hoogte voor alle verblijfsruimtes
- Voor nieuwbouw appartementen leidt dit tot materiaal- en energiebesparing
- Voor nieuwbouw rijwoningen betekent dit daarnaast meer indelingsvrijheid door minder ruimte voor trappen
- Besparing per woning: zie tabel



Actieve trap

Ook de toegestane traphelling kan worden aangepast, wat ruimte schept voor compactere plattegronden. Hierbij is gekeken naar bestaande woningtypologieën die jarenlang als comfortabel en functioneel zijn ervaren. Het gaat dus niet om een stap terug in kwaliteit, maar om een herwaardering van wat bewezen goed werkt (noem hier tot wanneer de door ons voorgestelde steilte nog geldig was en schat een getal van hoeveel bestaande huizen in Nederland nu ook al zo'n trap of nog steiler heeft, zo'n getal spreekt tot verbeelding).

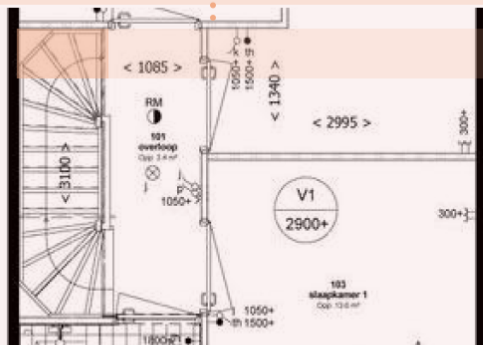
Over de 'actieve trap' – een meer passende benaming voor een steilere trap – zijn zorgen geuit. Tegelijkertijd biedt deze trap ook voordelen. Niet alleen vergroot het de indelingsvrijheid, ook kan deze vanuit gezondheidsperspectief bijdragen aan vitaliteit, met name bij ouderen, mits veilig ontworpen. Trapliften blijven daarbij een optie – deze zijn technisch goed toepasbaar op de voorgestelde trapvorm.

Als het om gezondheid gaat, geldt dat het niet kunnen vinden van (betaalbare) woonruimte vooral voor jonge mensen op eigen benen willen staan aantoonbare gezondheidsproblemen met zich meebrengt.

KNELPUNT

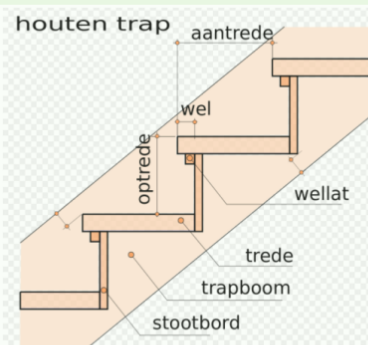
- Moeilijker indeelbare plattegronden
- Vergroting van woning van circa 0,5 m² per verdieping is kostenverhogend
- Strijdig met ambitie om betaalbare en compactere woningen te bouwen

0,5 - 2,0 m² verlies per verdieping



OPLOSSING

- Hanteer eenvoudige praktijkregel voor een binnentrap met eenvoudige formule voor op- en aantrede
- 2 optreden + 1 aantrede = 570 - 630 mm
- Resultaat: actieve trap en compactere woningen
- Of: ruimte benutten voor beter indeelbare kamers
- Besparing per woning: zie tabel

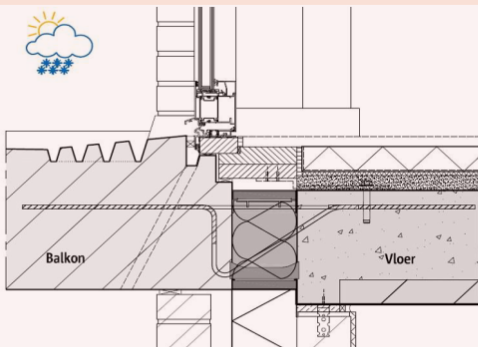


Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is essentieel. De adviesgroep stelt daarom niet voor om eisen te schrappen, maar om generieke aanscherpingen selectief toe te passen. Bijvoorbeeld: drempelloze balkons zijn technisch problematisch; ze brengen risico's op lekkages met zich mee en extra kosten. Daarom ligt het voor de hand om die eis alleen te stellen bij woningen voor specifieke doelgroepen, zoals zorgwoningen. Voor andere woningen volstaat de bestaande norm. De kern van de toegankelijkheidsnorm, de drempelloze voordeur, laat de adviesgroep onaangetast.

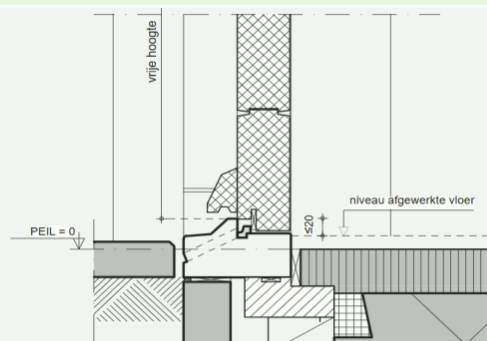
KNELPUNT

- Hogere kosten voor het merendeel van de woningen waar dit in de praktijk geen probleem is
- Technische problemen bij balkons en galerijen: risico op waterschade bij hevige regenbuien
- Eis leidt tot risico dat minimale hoogte van 2.300mm niet kan worden gehaald zonder verdiepingshoogtes worden vergroot. Dit is zeer kostenverhogend.



OPLOSSING

- Behoud eis voordeur
- Schrap aanscherping in het algemeen
- Bepaal landelijk per project een percentage nul-trede woningen
- Beperk aanscherping tot nul-trede en zorgwoning
- Besparing per woning: zie tabel



Daglicht en leefkwaliteit

Voorstellen over daglichttoetreding vragen om nuance. De adviesgroep pleit ervoor om de toepassing ervan in balans te houden. De eis dat het gehele verblijfsoppervlak moet voldoen aan daglichteisen kan leiden tot onpraktische plattegronden. Meer ruimte voor maatwerk biedt ontwerpvrijheid zonder dat het ten koste gaat van de kwaliteit van het binnenklimaat.

KNELPUNT

- Combinatie van teveel glas en hoge isolatiewaarden leidt tot te warme woningen
- Toenemende vraag naar koeling die veel energie kost
- Bij toepassing van overstekken (voor balkons en galerijen) zijn grote glasoppervlaktes geëist zonder dat dit vanzelfsprekend voordelen geeft voor een bewoner
- De TO_{juli} -eis is het resultaat van het creëren van een probleem en het daarna bedenken van een oplossing
- Gevolg: hogere kosten, meer opwarming en verlies privacy



OPLOSSING

- Glasoppervlak in kozijn $> 0,5m^2$
- Minimaal glasoppervlak is 10% van oppervlak verblijfsruimte
- Dakramen tellen mee (voor deel $>0,5m^2$), zodat er weer een gewone zolderkamer kan worden gemaakt
- Geen ingewikkelde berekeningen meer die door adviesbureaus moeten worden uitgevoerd / gecontroleerd
- Besparing per woning: zie tabel

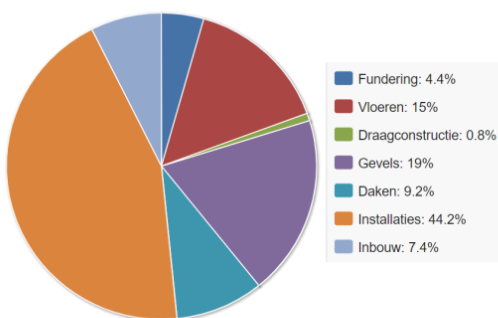


Duurzaamheid: van MPG naar Whole Life Carbon

De adviesgroep stelt voor om de geplande aanscherping van de milieuprestatie-eis (MPG) op te schorten. Niet omdat duurzaamheid onbelangrijk is, maar omdat Europa werkt aan een nieuw kader: Whole Life Carbon. Dat vraagt om andere benadering, prioriteitstelling en meetwijze. Een nationale aanscherping vooruitlopend op dat kader leidt tot dubbele investeringen, onzekerheid en kosten. De adviesgroep pleit daarom voor balans en duidelijkheid met een heldere roadmap richting de Europese norm.

KNELPUNT

- Duurzaamheid is en blijft prioriteit
- MPG berekening is ingewikkeld
- Aanscherping MPG vooruitlopend op Europese norm 'Whole Life Carbon' leidt tot onzekerheid en dubbele kosten



OPLOSSING

- Vraag om andere meetwijze en benadering vanuit een nieuw kader: **Whole Life Carbon**



Directe kosten en total cost of ownership

De voorgestelde aanpassingen leveren aantoonbare kostenvoordelen op. Niet alleen in directe bouwkosten, maar ook in gebruik en beheer. Denk aan lagere energielasten door efficiëntere indeling of lagere materiaalkosten door minder bouwvolume. Een realistisch beeld van de kosten over de levensduur van een woning is essentieel om beargumenteerde keuzes te maken.

Waar blijft het kostenvoordeel?

Opvolging van de adviezen zal leiden tot lagere plan- en bouwkosten. Dat roept de vraag op waar deze kostenreductie effect zal hebben.

Het realiseren van betaalbare woningen in de segmenten sociale huur, middenhuur en betaalbare koop vergt nu grote financiële inspanningen. Kostenreductie helpt om deze woningen met kwaliteit daadwerkelijk in kortere tijd te realiseren.

Voor voldoende betaalbare woningen en de maximale prijsgrenzen van betaalbaarheid voorziet de nieuwe Wet Versterking regie volkshuisvesting, met daarin onder meer de verplichting dat twee derde van alle te bouwen woningen betaalbaar moeten zijn.

Het advies van de adviesgroep richt zich op hoe deze betaalbare woningen er sneller of zelfs überhaupt kunnen worden gerealiseerd. De kostenreductie en tijdswinst helpen om de businesscase in de locatie- en gebiedsontwikkelingen rond te krijgen, met minder overheidssubsidie. 'Weglekken' van het kostenvoordeel naar een hogere residuele grondprijs is voor betaalbare woningen dan ook theorie. Sociale huurwoningen kennen sowieso een niet-residueel bepaalde grondprijs.

Inzet op innovatie en industrialisatie

De voorstellen van de adviesgroep sluiten aan bij ontwikkelingen in de bouwsector, zoals industrialisatie, seriematige productie en circulair bouwen.

Industriële bouwers hebben aangegeven dat de versoepelingen hen helpen om sneller en goedkoper te bouwen zonder in te leveren op duurzaamheid. De keuze om regels te herijken is dus geen rem, maar juist een stimulans om innovatie binnen de uniforme normen van het Bbl te versnellen.

Het Bbl biedt met de huidige mogelijkheden voor toepassing van 'gelijkwaardigheid' en 'maatwerk' - vaak onderschatte - flexibiliteit.

Voor innovatie buiten het kader van het Bbl moedigt STOER het gebruik van het experimenteerartikel aan, met concrete voorbeelden.

Tot slot

Met deze voorstellen doorbreekt de adviesgroep de trend van voortdurende toevoeging van sectorale extra's aan het Bbl. Op zichzelf hebben alle toevoegingen een motief, maar als totaal leiden ze onvermijdelijk tot steeds hogere kosten. Dat vormt nu en in de toekomst één van de hinderpalen voor de bouw van voldoende betaalbare woningen. De adviesgroep constateert dat de Nederlandse Bbl-woning op alle aspecten - ook internationaal gezien - zeer goed scoort. De voorstellen zij effenen een geordend pad naar een hoger duurzaamheidsniveau, getuige het advies voor een roadmap naar de komende Europese norm Whole life Carbon.