

WONINGBOUW:

SNELLER 

 **MEER**

GOEDKOPER

Adviesgroep **STOER** 

Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1. Inleiding	18
Drie praktijkvoorbeelden	22
2. Context, inzet en afwegingskader STOER	30
3. Technische kwaliteit woningen (Bbl)	34
3.1 Landelijk uniforme eisen aan gebouwen	35
3.1.1 Ruimte om af te wijken van technische regels (maatwerk)	35
3.1.2 Experimenteerbepaling Omgevingswet	36
3.2 Voorstellen voor aanpassingen technische bouweisen	36
3.2.1 Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving	37
3.2.2 Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingsmethoden en NEN-normen	40
3.2.3 De voorgenomen aanpassing van de milieuprestatie-eisen (MPG)	42
3.2.4 Inschatting kostenbesparing maatregelen	42
4. Landelijke normering omgevingskwaliteit	44
4.1 Geluidsproductieplafonds spoor	45
4.2 Cumulatie van vliegverkeersgeluid en andere bronnen	45
4.3 Basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid	47
4.4 Bodemonderzoek en -sanering	48
4.4.1 Bodemsanering	48
4.4.2 Hergebruik	48
4.4.3 PFAS (sanering en reiniging)	49
4.5 Milieueffectrapportage	51
4.6 Archeologie	52
4.6.1 Verwachtingskaarten en de Handreiking archeologievriendelijk bouwen	52
4.6.2 De KNA en kwaliteitsborging	53
4.6.3 Innovatieplatform en Innovatiefonds archeologie	53
4.6.4 Goed gemotiveerde besluiten	53
4.7 Flora en fauna	53

4.7.1	Soortenmanagementplannen	54
4.7.2	Nationale Databank Flora en Fauna	54
4.7.3	Landelijke standaarden	55
4.7.4	Dringend maatschappelijk belang woningbouw	55
4.7.5	Worst-case-scenario en maatregelen vooraf	55
4.7.6	Europees beschermde soorten	55
4.8	Milieuzonering	56
4.9	Spuitzones	57
5.	Water en Bodem	58
5.1	Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving	59
5.2	Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving	60
5.3	Kaderrichtlijn Water	60
6.	Stikstof	62
7.	Geldigheidsduur, inrichting en kosten onderzoeken	64
7.1	Geldigheidsduur	65
7.2	Onderzoekskosten	65
8.	Lokale planvorming en omgevingsbeleid	68
8.1	Voorfase van de planvorming	70
8.2	Beter gebruik van het mengpaneel	74
8.3	Meer woningen realiseren binnen het bebouwde gebied	75
8.4	Ruimtelijke kwaliteit en welstand	77
8.5	Omgevingsdiensten	78
8.6	DSO-omgevingsplannen	79
8.7	Binnenstedelijke parkeernormen	80
8.8	Doorstroomnormen autoverkeer	81
9.	Grondbeleid	82
9.1	Anterieure overeenkomsten	83
9.2	Verlenging voorkeursrecht	83
9.3	Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet	84
9.4	Vereenvoudiging BBV-voorschriften	84
9.5	Medewerking RVB en ProRail aan woningbouwplannen	84
9.6	Inbrengwaarde ten behoeve van kostenverhaal	84
9.7	Planbatenheffing	85
9.8	Wel een vergunning, maar niet bouwen	85
9.9	Vereniging van eigenaren-besluitvorming over optoppen	86

10. Netcongestie en drinkwater	87
10.1 Netcongestie	88
10.2 Drinkwater	89
11. Beschikbaarheid bouwgrondstoffen	90
12. Digitalisering	92
13. Betaalbaarheidseisen	95
14. Bezwaar en Beroep	98
14.1 Lex silencio positivo (van rechtswege verleende vergunning)	99
14.2 Versnelling afhandeling bezwaarschriften	99
14.3 Voorstel beroep omgevingsvergunningen woningbouwprojecten in eerste en enige aanleg bij ABvS	100
14.4 Verzoek om voorlopige voorziening	101
14.5 Voorstel versnellingen beroepsprocedure	101
14.6 Verhoging griffierecht	102
14.7 Bruikbare omgevingsvergunning als voorwaarde start bouw	102
14.8 Aanbeveling inzet AI	102
15. Borging vermindering regeldruk	103
15.1 Handhaving Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	104
15.2 Interventie en escalatie bij lokale 'vastlopers'	104
15.3 Vermindering van de regeldruk op langere termijn	105
15.4 Regelgeving woningbouw in Europese context	106
16. Sneller, meer en goedkoper: kwantitatieve indicaties	107
Bijlage: Maak bouwregels beter hanteerbaar en betaalbaar	113

SAMENVATTING



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 (VRO) heeft de onafhankelijke Adviesgroep STOER in het leven geroepen om concrete voorstellen te doen. De adviesgroep bestaat uit leden met een achtergrond in openbaar bestuur, de bouw- en ontwikkelingssector, de juridische sector en de wetenschap. De adviesgroep heeft haar eindrapport in zeer korte tijd, in iets meer dan een half jaar, uitgebracht. Zij wil daarmee ook zelf laten zien dat snel werken onder hoge druk tot resultaat kan leiden.

2. Context, inzet en afwegingskader

Het woningtekort in Nederland is groot en loopt jaarlijks op. Het woningtekort heeft verstrekende 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 en 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 een 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, enzovoorts.

Het begrip ‘verbeteren’ van regelgeving moet ruim worden genomen. Dit kan ook betekenen dat er zelfs regels bij kunnen komen, als dat het doel dient om een slimme en efficiënte toepassing te realiseren waarmee op tijd en kosten bespaard wordt. 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.

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 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 (ATR) geeft daar blijk van.

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

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

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:

- Plafond- en deurhoogtes: verlaag de minimale plafondhoogte van 2,60 naar 2,50 meter en de deurhoogte van 2,30 naar 2,10 meter. Dit levert materiaal- en energievoordelen op en biedt ruimte voor efficiëntere bouwlogistiek.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Tijdelijke woningbouw: harmoniseer de regels, zoals die voor geluidwering, door de termijn van 15 jaar standaard te maken (nu nog 10 jaar).
- Spuien via dove gevels: maak het mogelijk om via een niet-geluidgevoelige gevel te spuien (kortstondig ventileren). Dit levert installatietechnische en bouwkundige kostenvoordelen op.
- Administratieve vereenvoudiging: schrap de verplichting om een checklist voor veilig gebouwonderhoud mee te sturen met de vergunningsaanvraag, evenals de informatieplicht over het gebruikte bouwmatériel.

- Interne geluidseisen: versoepel de geluidseisen tussen verblijfsruimten binnen een woning om open plattegronden mogelijk te maken.
- Milieuprestatie-eis: voer de geplande aanscherping van de Milieuprestatie Gebouwen (MPG) niet door. Bereid in plaats daarvan, samen met het veld, de overstap voor op de Europese 'Whole Life Cycle-Global Warming Potential'-systematiek (WLC-GWP), die breder en toekomstbestendiger is.

Doe nader onderzoek naar een aantal verdere vereenvoudigingen die tot aanvullende kostenreductie kunnen 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 Whole Life Cycle-Global Warming Potential-normering (WLC-GWP).
- Houd publiekrechtelijk, privaatrechtelijk en bestuurlijk strikt vast aan het verbod op lokale (duurzaamheids-)koppen op het Bbl vanwege kostenbesparing en bevordering van industrieel bouwen. Onder meer convenanten verliezen hierdoor hun betekenis, voor zover Bbl-gerelateerd. Een uitzondering geldt alleen als een individuele marktpartij dat aantoonbaar wenst.
- Wanneer deze voorstellen worden overgenomen komt de adviesgroep op een totale, voorlopige kostenbesparing van circa € 30.000 per woning (exclusief btw). Dit is gebaseerd op aanpassing van technische bouweisen op landelijk niveau (een besparing van ongeveer € 10.000 per woning) en een strikte toepassing van het landelijke Bbl-regime (een besparing ongeveer € 20.000 per woning). Bovendien wordt standaardisering gestimuleerd en worden de proceskosten verlaagd. Het gaat hierbij wel om een macro-inschatting die niet direct toepasbaar is op elk individueel project en op elke individuele woning. Bovendien zal de doorwerking tijd nodig hebben.

4. Landelijke normering omgevingskwaliteit

Geluidsproductieplafonds spoor (4.1)

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

Cumulatie vliegtuiglawaai (4.2)

- Cumuleer vliegverkeerslawaai niet met andere geluidsbronnen en haal zo de donkere planologische wolk weg boven de geplande 80.000 woningen rond Schiphol. Voor de duidelijkheid: dat betekent dat het vliegtuiglawaai wel degelijk wordt beoordeeld. Maar de tot onnavolgbare uitkomsten leidende optelling met andere geluidsbronnen – zoals voorheen – blijft achterwege.
- 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).

Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen en omgevingsveiligheid (4.3)

- Herzien het basisnet/vervoer gevaarlijke stoffen/omgevingsveiligheid: schrap de verplichting om voorschriftengebieden voor 'zeer kwetsbare gebouwen' vast te stellen binnen aandachtsgebieden. Schrap de verplichte voorschriftengebieden in de gevallen waar de risico's verwaarloosbaar klein zijn.
- Maak het mogelijk een risicobeoordeling te 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)

De adviesgroep adviseert:

- Het Rijk (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, IenW) bepaalt dat bij saneringen onder de Omgevingswet de grenswaarde voor woningbouwlocaties als terugsaneerwaarde

geldt. Op eigen initiatief kan een lagere terugsaneerwaarde worden gehanteerd. Dit is in lijn met het advies van de adviesgroep om, ten behoeve van woningbouwplanning, de grenswaarde als maatstaf ten nemen bij het verstrekken van een omgevingsvergunning – als de grenswaarde niet wordt overschreden. Sommige gemeenten hebben al dergelijk beleid in specifieke gebieden vastgesteld, maar dit beleid zou in alle stedelijke gebieden veel ruimer toegepast kunnen worden (voorzien van een risicobeoordeling voor de functie wonen met tuin). Zodat een uniforme saneringsaanpak tot stand komt.

- Het Rijk (IenW) start spoedig een evaluatietraject over ervaringen met de Aanvullingswet Bodem en het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb). Er is in de praktijk te veel interpretatieruimte.
- Het Rijk (IenW) introduceert extra subsidiemogelijkheden voor bodemsanering (bijvoorbeeld door verruiming van de mogelijkheden onder de Woningbouwimpuls).
- Het Rijk (IenW) 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'.
- Het Rijk (IenW) brengt de regels voor hergebruik van grond in lijn met het voorgaande punt zodat alle grond van vergelijkbare klassen (op de plaats van vrijkomen en de plaats van toepassing) overal in Nederland kan worden toegepast – op basis van aangepaste bodemkwaliteitskaarten.
- Gemeenten gaan omgevingsvergunningen voor woningen verlenen op basis van bodemkwaliteitskaarten, zodat op onverdachte of reeds voldoende onderzochte terreinen geen bodemonderzoek meer hoeft worden uitgevoerd.
- Het Rijk (IenW) stelt de hergebruiksnorm op basis van werkelijk uitlooggedrag vast, in plaats van de huidige normbepaling op basis van concentratie.
- Via actualisatie van het Handelingskader 2023 verruimt het Rijk (IenW) in gebieden met een reeds hogere PFAS-achtergrondwaarden de hergebruiksmogelijkheden.
- Het Rijk (IenW) brengt de op PFAS-verdachte locaties de komende jaren verder in beeld. Beoordeel, nadat daar een voldoende duidelijk beeld van is ontstaan, of de sinds 2020 verplichte PFAS-analyse bij depotkeuringen voor 'PFAS-onverdachte bronlocaties' weer kan worden

geschraapt. En of deze keuring alleen moet worden toegepast op 'PFAS-verdachte bronlocaties/ saneringslocaties'.

Milieueffectrapportage, MER (4.5)

- Toets als initiatiefnemer bij de invulling van de MER-plicht expliciet op wat strikt wettelijk verplicht is.
- 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 invulling van de 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 gemeentelijk 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.
- Baseer de afweging van varianten op bestaande informatie en voorkom onnodige onderzoeken en kosten. Schrijf kansarme varianten gemotiveerd af, op basis van bestaande informatie.²
- Leg als bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium de afweging van varianten vast en betrek deze bij de besluitvorming richting de voorkeursvariant. Dit advies geldt ook voor de Commissie MER, die soms aandringt op onderzoek naar varianten met een hoog theoretisch gehalte.
- Definieer het thema 'gezondheid', zoals genoemd in de Handreiking Milieueffectrapportage voor omgevingsplannen³ van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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 zo relevante archeologische locaties in beeld te hebben.
- Toets elk besluit op het wijzigen van onderzoeksprotocollen en leidraden op de impact op onderzoeksbudgetten.
- Houd de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de vergunningseisen van archeologisch onderzoek bij de initiatiefnemers, op basis van het Programma van Eisen (PvE, niet verplicht gecertificeerd).
- Maak een Rijksprogramma (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, OCW) zodat alle gemeenten besluitvorming over behoud van archeologische waarden ('het selectiebesluit) en de goedkeuring van het PvE borgen via een vergunningstelsel dat openstaat voor zienswijzen en beroep.
- Bevorder als gemeente vroegtijdig onderzoek en archeologisch vriendelijke bouwmethoden en stel behoud van archeologische waarden in de bodem centraal als uitgangspunt. Dit kan door de Handreiking Archeologievriendelijk Bouwen te vertalen naar beleidsregels en vrijstellingsgrenzen in het omgevingsplan zodat dit eenduidig beleid bevordert.

Flora en fauna (4.7)

De adviesgroep komt tot de volgende aanbevelingen:

- De adviesgroep adviseert de overheden met klem om in een periode van twee tot vier jaar een landelijk dekkend soortenmanagementplan (SMP) tot stand te brengen, met een gefaseerde regionale aanpak. Hiervoor wordt een projectorganisatie opgezet, onder leiding van de rijksoverheid die het maken van het SMP ook grotendeels bekostigt. Er is een beheersorganisatie die het SMP actueel houdt. Daarbij wordt inhoudelijk en organisatorisch zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande

² Zie ook: Zeven sleutels voor een waardevolle afweging tussen boven- en ondergrondse alternatieven – COB).

³ https://vng.nl/sites/default/files/2022-01/milieueffectrapportage-voor-omgevingsplannen_20211220.pdf

informatie en instanties met expertise. Het landelijke SMP wordt het uitgangspunt voor de vergunningverlening.

- De adviesgroep adviseert de NDFF (Nationale Databank Flora en Fauna, straks het natuurregister onder de Omgevingswet) te upgraden en te completeren (met aanwezigheid van soorten) en deze te gebruiken als basis (database) voor het SMP.
- De adviesgroep bepleit landelijke standaardisering van mitigatie- en compensatiemaatregelen, vooral van compensatiegebieden en van nestgelegenheden. Betrek hierbij de ervaringen van de uitvoeringstoets soortenbescherming bij na-isolatie. Breng deze landelijke standaarden, die nu soms worden beheerd bij stichtingen, onder bij BIJ12 en neem ze mee in het SMP.
- 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.
- 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 habitatrichtlijnsoorten en de nationaal beschermde soorten. 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.
- Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan, zodat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten die in Nederland veel voorkomen, toestemming kan worden verleend met een soepelere procedure – met inzet op natuurinclusief bouwen. Voor zeer veelvoorkomende soorten kan overwogen worden het beschermingsregime te schrappen.
- 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, zoals dat voor andere beschermde dieren al het geval is.

Milieuzonering (4.8)

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

- Aanvulling 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 – onder andere de voormalige categorieën 1 en 2).
- Opstarten van een 'community of practice' vanuit de VNG, om ervaringen met de nieuwe handreiking(en) te delen.
- Update van de bedrijvenlijst ('Staat van bedrijfsactiviteiten') door de VNG, passend binnen de Omgevingswetsystematiek. Hieraan bestaat grote behoefte in de praktijk.
- Provincies een coördinerende rol geven bij centralisatie en toegankelijkheid van vergunningsinformatie ten behoeve van actueel inzicht in de (niet gebruikte) milieugebruiksruimte. Indien en voor zover de provincie woningbouw mogelijk wil maken in de buurt van bedrijven, dient zij dit op te nemen in de provinciale omgevingsvisie. Daarmee wordt het herverdelen van niet gebruikte milieugebruiksruimte tussen wonen en werken voorzienbaar.

Spuitzones (4.9)

- Ontwikkel een landelijk model voor beoordeling en toetsing van spuitzones, met inbreng van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), om gemotiveerd en met bepaalde maatregelen of voorzieningen, korter dan op 50 meter afstand woningen te bouwen.
- Indien het agrarisch gebruik van de spuitzone gedurende een periode van twee jaar is gestaakt, kan het betreffende gebruik door de gemeente worden verboden zonder aanspraak op nadeelcompensatie.
- Verminder vertraging door vanaf het begin van het project een minnelijk traject te starten met agrariërs over functiewijzigingen en, indien nodig, nadeelcompensatie.
- Maak als Rijk (LVVN) een lijst met maatregelen die ingezet kunnen worden om spuitzones te verkleinen (minder dan 50 meter).

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.

- Gelet op het nationale belang van een adequate drinkwatervoorziening, is het advies aan het Rijk om in het Bkl een instructieregel op te nemen waarmee het Rijk de provincie (als bevoegd gezag) opdraagt besluiten te nemen die noodzakelijk zijn om nieuwbouwwoningen tijdig van drinkwater te voorzien.
- De adviesgroep adviseert de provincie om de ADC-toets in te zetten 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, de Gouwee en het IJmeer, Gooimeer en Eemmeer woningbouw mogelijk.
- Maak in de uiterwaarden drijvend wonen mogelijk met de daarbij noodzakelijke waterrobuuste en amoveerbare vaste voorzieningen.
- Voeg de drie categorieën 'ja, mits gebieden' en de categorie 'nee, tenzij' in het afwegingskader samen tot één categorie 'ja, mits'. De reden om de zones samen te voegen is vereenvoudiging.
- Zorg voor eenduidigheid in de taakverdeling tussen de overheden en de status van de kaarten. 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 businesscase van een woningbouwplan met geen mogelijkheid is rond te krijgen.
- In kwetsbare gebieden waar sprake is 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 centimeter en door gebruik te maken van voorbelasting en/of alternatieve ophoging. Dit laatste kan plaatsvinden onder het experimenteerartikel. Waterschappen

doen in samenspraak met medeoverheden voorstellen waarbij het algemeen bevoegd gezag (gemeenten en provincies) uiteindelijk beslist.

- 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)

- Uitgangspunt voor het ontwikkelen van nieuwbouwlocaties is een bui van 70 mm/uur, oftewel een bui die statistisch één keer per honderd jaar kan vallen.
- Zorg voor een bouwpeil van 0,2 m boven straatpeil: accepteer tijdelijke wateroverlast, maar voorkom dat water woningen in komt. Besef dat dit strijdig kan zijn met Bbl-eis voor drempelloze toegankelijkheid van woningen.

Kaderrichtlijn Water, KRW (5.3)

- Onderneem actie om te voorkomen dat de woningbouw op de KRW gaat vastlopen. Bijvoorbeeld met de inzet van juridische houdbare maatwerkmaatregelen.
- 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

- 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 de noodzakelijke ruimte voor het hanteren van een rekenkundige ondergrens van bijvoorbeeld 1 mol/ha (hectare) per jaar onderbouwen waardoor een groot deel van de woningbouwprojecten niet meer valt onder de vergunningplicht.
- De adviesgroep hoopt dat de door de regering voorgenomen rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha per jaar juridisch standhoudt. Dit zou de woningbouw enorm helpen.
- Zolang de Aerius Calculator functioneert, voer alleen wijzigingen door wanneer er een juridische noodzaak toe bestaat. Bij elk voorgestelde wijzigingen dient een uitgebreide impactanalyse uit

te worden uitgevoerd voor woningbouwprojecten en de inzichten van die impactanalyse expliciet worden meegenomen bij het vaststellen van wijzigingen.

- Laat provincies zo snel mogelijk beleidsregels voor intern salderen vaststellen, met actieve ondersteuning van het Rijk, 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 van vijf jaar te hebben, gerekend vanaf de datum van uitvoering of rapportage. 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 veel voorkomende 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 Omgevingsloket (Regels op de kaart) van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dient te worden gelinkt aan openbare GIS-informatie (Geografische Informatiesystemen) met betrekking tot álle voor woningbouw relevante milieuaspecten. Omdat hiervoor geen centraal platform bestaat, zijn nu kostbare adviesopdrachten noodzakelijk. In geval van een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) is er geen verplichting om die te publiceren. En daarbij zijn de achterliggende onderzoeken niet raadpleegbaar in het DSO/Omgevingsloket. Om deze informatie toegankelijk te maken, dient het systeem aangepast te worden zodat alle BOPA's gepubliceerd worden én de uitgevoerde onderzoeken raadpleegbaar worden.

- Overheidsorganisaties dienen (door uitbreiding van de BGT-verplichtingen: Basisregistratie Grootchalige Topografie) hun geodata, gebruikte eerdere onderzoeken en vigerende beleidskaders te digitaliseren en via GIS openbaar te maken, als onderdeel van het platform.
- Om onderzoekslasten te verminderen, biedt de Omgevingswet (art. 3.1 e.v. – Omgevingsvisie en programma's) voldoende ruimte voor het gebruik van (gestandaardiseerde) quickscans, verkenningen en kwalitatieve analyses van kansen en risico's 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.
- Bij toepassing van bovenvermelde adviezen kunnen onderzoekskosten met circa € 900 tot € 1.200 per woning worden teruggebracht, zowel bij transformatie- als bij uitlegplannen. Bovendien kunnen bij toepassing van de vermelde adviezen tevens de onderzoeken binnen budget gerealiseerd worden.

8. 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 privaat grondbezit;
- Pas parallel plannen toe;
- Beoordeel het realisatievermogen van marktpartijen bij privaat grondbezit;
- Zorg voor voldoende flexibiliteit in de plannen;
- Bundel duurzaamheidsinitiatieven zonder stapeling van ambities;
- Bundel initiatieven gericht op duurzame gebiedsontwikkeling, gericht op kwaliteit, om versnippering in tijd, energie en kosten te voorkomen en mogelijke nieuwe standaarden te bevorderen;
- Samenvattende ambitie: zet in op halvering van het tijdsbeslag van de voorfase – van gemiddeld zeven naar drieënhalf jaar.

Gebruik Mengpaneel (8.2)

- Benut het ‘mengpaneel’ van de Omgevingswet maximaal. Gebruik voor geluid, geur, trilling en bodem de grenswaarde in plaats van de standaardwaarde. 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)

- Indien een gemeente een gemeentelijke adviescommissie conform artikel 17.9 heeft ingesteld, draagt zij zorg voor een commissie met voldoende onafhankelijke vakmensen. Zij krijgen de opdracht om goede afwegingen te maken en proportioneel te adviseren (in relatie tot de opgave, het beleid en de omgeving).
- Advies over ruimtelijke kwaliteit wordt in een vroegtijdig stadium ingewonnen. In ieder geval vóór het definitieve ontwerp van de woning. In dat geval volstaat bij de vergunningaanvraag de toets of het advies opgevolgd is, naast advisering over eventuele voorgestelde afwijkingen.
- Indien voor een woningbouwplan of een gebiedsontwikkeling een beeldkwaliteitsplan geldt, wordt daaraan getoetst bij de beoordeling van de bouwaanvraag. Deze toetsing beperkt zich tot tekortkomingen van dat initiatief of die aanvraag, ten opzichte van het beeldkwaliteitsplan en het andere beleid dat op locatie geldt.
- Toetsing op architectonische details blijft achterwege indien de details deel uitmaken van het beeldkwaliteitsplan of de welstandsrichtlijnen, met uitzondering van cultuurhistorische gebouwen en ensembles.
- Indien voor een woningbouwplan of gebiedsontwikkeling een kwaliteitsteam of kwaliteitssupervisor (of een soortgelijke functionaris of gremium) is ingesteld, vervalt het normale welstandtoezicht. Oftewel, grondige afstemming vindt dan plaats tussen de activiteiten van de supervisor en de gemeentelijke adviescommissie, zodat een vloeiende procesgang wordt bereikt en dubbel werk wordt vermeden.

- Bij de besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders (b&w) is uitsluitend van belang in hoeverre aan door de gemeentelijke adviescommissie geconstateerde evidente tekortkomingen tegemoet is gekomen. Indien een bouwplan na herziening door de initiatiefnemer is aangepast – naar aanleiding van eerder commentaar van de welstandscommissie – en negatief wordt beoordeeld in de adviescommissie, 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.

Omgevingsdiensten (8.5)

Deze adviezen richten zich primair op gemeentebesturen, omgevingsdiensten (OD) en op provincies (die natuurvergunningen verlenen).

- Versterk de inhoudelijke samenwerking in de voorfase van planvorming en vergunningverlening. Zorg dat de OD vroegtijdig in adviserende zin betrokken zijn bij ruimtelijke initiatieven, vergunningaanvragen en het opstellen van het omgevingsplan. Zodat zij inhoudelijk kunnen meedenken voordat (juridische) standpunten worden ingenomen. Maak de OD bijvoorbeeld deelnemer bij de omgevingstafels waaraan de gemeente (soms met initiatiefnemers) plannen bespreken.
- Het college van B&W kan altijd afwijken van het OD-advies. Als het gaat om de voorbereiding van beleidskeuzes mag het in wezen niet uitmaken of het gaat om een eigen afdeling van gemeente of de OD.

DSO-omgevingsplan (8.6)

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.

- VNG of VRO ontwerpen een ‘bibliotheek van modulaire voorbeeldregels’.. Gemeenten kunnen deze modules één-op-één overnemen of aanpassen op lokale situaties (maatwerk) en combineren met eigen regels.
- De adviesgroep adviseert gemeenten om – voordat zij gaan werken aan het (definitieve) 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.

- Het is een groot probleem voor alle gebruikers dat het totaalbeeld aan regels – van toepassing op een plangebied binnen omgevingsplannen – en de wijzigingen daarvan in het DSO/Omgevingsloket ‘Regels op de kaart’ slecht vindbaar zijn. Het DSO dient te worden gelinkt aan openbare GIS-informatie met betrekking tot alle voor woningbouw relevante milieuaspecten. In geval van een omgevingsplan is in Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) 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. In geval van een BOPA is er geen verplichting om die te publiceren. En daarbij zijn de achterliggende onderzoeken in het DSO/Omgevingsloket niet raadpleegbaar. Om deze informatie toegankelijk te maken, dient het systeem aangepast te worden. Zodat alle BOPA's gepubliceerd worden én de uitgevoerde onderzoeken raadpleegbaar worden.

Binnenstedelijke parkeernormen (8.7)

- Maak bij gemeentelijk parkeerbeleid normen voor parkeerplaatsen per woning, op basis van bewezen realistisch gebruik. Datagedreven parkeerbeleid met het werkelijke 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.
- Stel vanuit het Rijk landelijk geldende maximale parkeernormen op voor woningbouw in invloedgebieden rondom (H)OV-knooppunten.⁴ Sluit hierbij aan op de door de provincie Zuid-Holland vastgestelde normen van maximaal 0,7 voor bewonersparkeren, inclusief bezoekersparkeren, en de vastgestelde 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 het beleid van de provincie Zuid-Holland, met parkeernormen voor sociale huur van maximaal 0,7.⁵

- In het 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. In de praktijk wordt die echter niet altijd goed genoeg gebruikt. CROW geeft de mogelijkheid tot differentiatie naar type gebied, type woning en type gebruik.
- Parkeren bij optoppen: op dit punt volgt de adviesgroep de Handreiking Parkeren bij Optoppen van de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Aedes en Platform 31.⁶
 - a. Inzetten op optimaal benutten van parkeerregulering en nul-vergunningopties om een parkeeropgave te voorkomen;
 - b. Parkeeropgaven dienen gebaseerd te zijn op realistische data en bewezen realistisch gebruik van bestaande parkeervoorzieningen;
 - c. Eis niet standaard parkeerplaatsen, maar gebruik eerst bestaande voorzieningen en verkeersruimte.

Doorstroomnormen autoverkeer (8.8)

- Laat de rijksoverheid, provinciebesturen en gemeentebesturen in heldere grenswaarden benoemen tot wanneer doorstroming en wachttijden acceptabel zijn, waarbij de veiligheid voldoende is gewaarborgd. Als woningbouwplannen binnen deze grenswaarden blijven, zijn zij 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. Houd 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.

4 Er is een landelijke standaard voor openbare vervoer knooppunten: <https://www.mobiliteitshubs.nl/documenten/471-invoedsgebieden-openbaar-vervoer-knooppunten-naar-een-nationale-standaard>

5 Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV), artikel 7.45f (parkeernormen sociale huur)

6 [Handreiking voor Parkeren bij optoppen](#)

9. Grondbeleid

- Maak voor verschillende typen plannen voorbeeldovereenkomsten voor anterieure overeenkomsten, met ruimte voor lokale invulling. Pas het grondbeleidsinstrumentarium aan waar dat niet correct in de Omgevingswet is opgenomen.
- Bestrijd grondspeculatie onder meer door: 1. het beter benutten van bestaand instrumentarium (onder meer door vestiging voorkeursrecht) en 2. de introductie van de residuele grondwaarde als inbrengwaarde bij het kostenverhaal.
- Verleng de maximale looptijd van het voorkeursrecht van drie jaar naar 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 twee 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 (vereniging van eigenaren) wordt genomen, indien het omgevingsplan een uitbreiding van het gebouwde volume (zoals bij optoppen) toelaat.
- Ingeval een vergunninghouder niet bouwt, met de kennelijke bedoeling om later van gestegen koopprijzen te profiteren, kan de gemeente dreigen met intrekking van de vergunning.

10. Netcongestie en drinkwater

- Regel dat netbeheerders micro-grid-oplossingen en andere off-grid energie-oplossingen faciliteren en niet blokkeren. En hierover open en transparant te communiceren. 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 energienet 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 Autoriteit Consument en Markt (ACM) is voorgesteld. Dit kan worden betrokken bij de uitwerking van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) onder de Wcw.
- 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 om op lokaal niveau centrale generatoren per project op het net te plaatsen, om nieuwbouw weer mogelijk te maken.

11. Beschikbaarheid bouwgrondstoffen

- Voer actieve rijksregie op de provinciale vergunningverlening voor bouwgrondstoffen. Dit gaat om tijdigheid, prioritering, wegnemen van blokkades en het in gang zetten van compenserende en mee-te-koppelen maatregelen. Bij onvoldoende resultaat kunnen rijksinstructies of rijksinstructieregels worden ingezet.

12. Digitalisering

Bevorder de digitalisering van plannings- en woningbouwproces als volgt:

- De rijksoverheid stelt een eenduidige definitie vast van gebouwgegevens, inclusief welke gegevens als juridisch en operationeel relevant worden beschouwd. Daarnaast wordt vastgelegd wie de eigenaar of beheerder is van deze gegevens, en onder welke voorwaarden deze mogen worden gedeeld of opgevraagd. Deze definities worden gebaseerd op bestaande definities en standaarden.
- De Kadasterwet, de Wet op het notarisambt en het Burgerlijk Wetboek worden aangepast, zodat juridische rechten direct geregistreerd kunnen worden op basis van een driedimensionale weergave van een onroerende zaak (bijvoorbeeld een gebouw, een werk, of een onderdeel daarvan) – zoals het Bouwwerk Informatie Model (BIM).

- Nieuwe omgevingsrechtelijke regelgeving dient standaard en verplicht als machineleesbare codering beschikbaar te zijn. Daarnaast wordt bestaande regelgeving op korte termijn en bij natuurlijke herzieningsmomenten actief omgezet naar machineleesbare 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.
- Overheidsorganisaties dienen (door uitbreiding van de BGT23-verplichtingen) hun geodata, eerder gebruikte onderzoeken en vigerende beleidskaders te digitaliseren en via GIS openbaar te maken, als onderdeel van een centraal platform.
- Bij veelvoorkomende onderzoeken voor woningbouwprojecten dient te worden gewerkt met open data en modelmatige benaderingen waar dat verantwoord is, om tijd en kosten die besteed worden aan deze onderzoeken te beperken.
- Er worden open digitale standaarden vastgesteld voor de gegevensuitwisseling binnen de omgevings- en bouwregelgeving.
- Kies voor preferente, open digitale standaarden en uniforme datatoegankelijkheid, bijvoorbeeld via het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving (DSGO) en het iSHARE-raamwerk.

13. Betaalbaarheidseisen

Hoewel vanuit het oogpunt van regeldruk en voortvarende besluitvorming grote twijfels bestaan over de wijze waarop de betaalbaarheidseisen en het verdeelmechanisme in het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting is vormgegeven, is het geven van alomvattende adviezen op dit moment niet zinvol - in het licht van de politiek-bestuurlijke realiteit

- Een noodzakelijke essentiële verduidelijking is wel de verankering op regionaal niveau dat een derde deel van de nieuwbouwplannen (niet meer 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 nauwgezette monitoring van de wettelijk regeling, met name op het punt van onverhoopte vertraging als gevolg van moeizaam bestuurlijk overleg binnen de regio. Met een eerste toetspunt op een jaar na de inwerkingtreding.

- Laat de gemeentelijke vaststelling van prijsgrenzen steeds gemotiveerd worden vanuit de situatie van de woningmarkt van de betreffende gemeente. Let daarbij op de mogelijkheid om 2/3 betaalbaar te realiseren bij een tenminste sluitende businesscase. Sluit aan op de interventie- en escalatieregeling bij het voorstel in hoofdstuk 15, waarvoor de bovenmatige betaalbaarheidseisen de aanleiding voor kunnen vormen.
- Laat gemeenten waar nodig (in overeenstemming met de staatssteunregelgeving) compenserende maatregelen nemen indien zij extra betaalbaarheidseisen stellen.

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 afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (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 de start van de bouw van het desbetreffende project.
- Zorg voor versnelling van de procedure bij de behandeling van beroep van woningbouwprojecten. Dit kan onder meer door zoveel mogelijk mondeling uitspraak te doen (beroep gegrond of 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 de start van de bouw - kan worden genuanceerd. Bezie of de bruikbare omgevingsvergunning het uitgangspunt kan zijn.
- Maak op een verantwoorde manier gebruik van AI (kunstmatige intelligentie) 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 interventie en escalatie wanneer, door hooggestelde ambities en (vooral) stapeling van eisen, woningbouwplannen financieel zodanig in het nauw raken dat de businesscase niet meer sluitend te krijgen is. Voor de marktpartij of corporatie staat de weg open om het geschil in te brengen bij de Lokale of Regionale Versnellingstafel.
- Leidt de interventie op lokaal en regionaal niveau niet tot resultaat, kaart de zaak dan aan bij de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw (LVW). Weet ook de LVW geen oplossing te bereiken, leg de kwestie dan ter beslissing voor aan de minister van VRO, voor het doorhakken van de bestuurlijke knoop.
- Benut de gedisciplineerde en transparante publiek-private lokale of regionale planmonitor om vastlopers te detecteren ('vroegsignalering'). Melding doen voor een (externe) interventie is dan niet nodig.
- Geef het interventie- en escalatiemechanisme een permanent karakter.

Vermindering van regeldruk op langere termijn (15.2)

- Betrek vermindering van regeldruk expliciet in de periodieke evaluatie van de Omgevingswet (artikel 20.18).

- Laat 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 nadat zogenaamde 'botsproeven' en toetsing op de risico's van kostenverhoging, vertraging en locatieuitval zijn uitgevoerd.
- Leg de grondslagen en uitgangspunten en doelen van het Bbl (opnieuw) vast. Dit maakt dat toekomstige regels getoetst kunnen worden aan deze uitgangspunten. Om zodoende de onnodige aanwas van nieuwe regels te voorkomen. Uitgangspunt moet zijn dat nieuwe regels alleen worden opgenomen als ze bijdragen aan de doelen van het Bbl.

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. Maak volop gebruik van de geboden kansen om samen met gelijkgezinde landen Europese regelgeving aan te passen als die woningbouw(planning) bovenmatig belemmert. Let er tegelijkertijd scherp op dat het Affordable Housing Plan niet juist méér regels voortbrengt, zoals bij uitwerking van EU-beleid niet ongebruikelijk is.

16. Sneller, meer en goedkoper

- In het slothoofdstuk is een globale duiding gegeven van de aanbevelingen die bijdragen aan het bevorderen van woningbouw: sneller, meer en tegen lagere kosten. Bij enkele onderwerpen zijn ook maanden, euro's en aantallen woningen genoteerd.

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 het demissionaire Kabinet Schoof (september 2024). Het demissionaire kabinet werkt samen met medeoverheden, marktpartijen en woningcorporaties aan het verminderen van regeldruk en het aanpakken van de stapeling van regels en procedures. Het kabinetbrede programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) geeft hier concreet invulling aan. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (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 (Bb);
- Ruimtelijke en inhoudelijke beoordelingsregels (zoals natuur, milieu, verkeer, water en bodem, ruimtelijke kwaliteit, betaalbaarheidseisen);
- Procedures waaronder vergunningplichten, beslistermijnen, bezwaar- en beroepsprocedures.

Decennialang is de regelgeving complexer geworden door de uitbreiding 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 openbaar bestuur, de bouw- en ontwikkelingssector, de juridische sector en de wetenschap.

De groep is als volgt samengesteld:

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

Het secretariaat werd verzorgd door Margot Recter en Edwin Buser (ministerie VRO).

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 schrap- en verbetersessies, 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 besloot de adviesgroep het advies op te splitsen in twee fasen.

Fase 1

Het conceptadviesrapport voor fase 1 is op 2 april 2025 gepubliceerd op VolkshuisvestingNederland.nl. Partijen hadden de gelegenheid om tot en met 11 april 2025 te reflecteren op dit conceptrapport. Dat heeft 280 verschillende reacties opgeleverd. Betrokken organisaties kregen de mogelijkheid om op 8 april 2025 met de adviesgroep over de voorstellen in gesprek te gaan.

Na afloop van de reactietermijn op 11 april heeft de adviesgroep de ontvangen reacties verwerkt en het definitieve adviesrapport (fase 1) afgerond. Op 24 april 2025 heeft de adviesgroep dit fase 1-rapport

aangeboden aan de minister van VRO en is het gepubliceerd op VolkshuisvestingNederland.nl. Op 23 juni heeft de minister van VRO in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij het STOER-advies, fase 1, omarmt en dat zij de meeste aanbevelingen die direct op haar beleidsterrein liggen gaat overnemen.

Fase 2, tevens eindrapport

Een veertiental onderwerpen heeft de adviesgroep uitgewerkt in fase 2 van het adviesrapport. Daarin zijn ook enkele aanpassingen uit fase 1 doorgevoerd en nader onderbouwd. Het conceptadviesrapport voor fase 2, tevens het eindrapport, is op 6 juni 2025 gepubliceerd op VolkshuisvestingNederland.nl. Partijen hadden de gelegenheid om tot 18 juni te reflecteren op de nieuwe voorstellen in het conceptrapport. Na verwerking van de reacties heeft de adviesgroep de definitieve versie van het eindrapport STOER op 10 juli 2025 aangeboden aan de minister van VRO. Het totale adviestraject nam daarmee slechts iets meer dan een half jaar in beslag.

Op basis van dit eindrapport wordt na de zomer een kabinetsreactie opgesteld en aan de Tweede Kamer gezonden.

Opbouw rapport

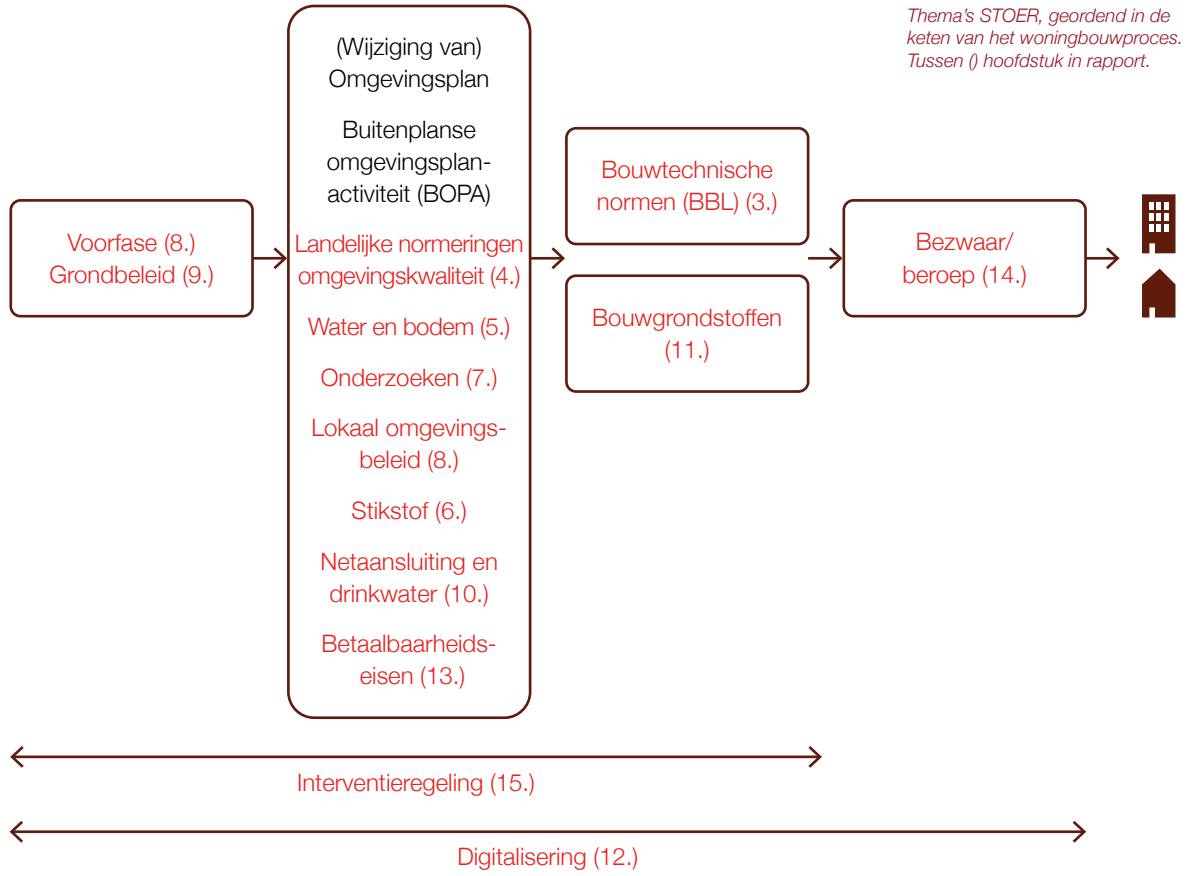
Het adviesrapport volgt een aantal thema's die zijn toegespitst op elke fase van een woningbouwontwikkeling (hierna schematisch weergegeven). In dit adviesrapport wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Inzet en het afwegingskader van STOER (hoofdstuk 2);
- Technische kwaliteit van woningen (Bbl, hoofdstuk 3);
- Landelijke normering van de omgevingskwaliteit (hoofdstuk 4);
- Water en bodem (hoofdstuk 5);
- Stikstof (hoofdstuk 6);
- Geldigheidsduur en inrichting onderzoeken (hoofdstuk 7);
- Planvorming en omgevingsbeleid (hoofdstuk 8);
- Grondbeleid (hoofdstuk 9);
- Netcongestie en drinkwater (hoofdstuk 10);
- Beschikbaarheid bouwgrondstoffen (hoofdstuk 11);
- Digitalisering (hoofdstuk 12);
- Betaalbaarheidseisen (hoofdstuk 13);
- Bezwaar en (hoger) beroep (hoofdstuk 14);
- Borgen van de vermindering van regeldruk (hoofdstuk 15);

- Sneller, meer, goedkoper: kwantitatieve indicaties (hoofdstuk 16);
- Bijlage: Maak bouwregels beter hanteerbaar en betaalbaar.

De thema's, en dus ook de voorstellen en adviezen, lopen inhoudelijk en qua type regelgeving erg uiteen. De redactie en adviezen van de hoofdstukken en paragrafen weerspiegelen die verschillen onvermijdelijk. Dit is ook de reden dat de hoofdstukken in het conceptadviesrapport een eigen opbouw hebben en zich zelfstandig laten lezen. Voor de samenvatting heeft de adviesgroep gekozen voor een 'droge' opsomming van alle adviezen soms integraal, soms in verkorte vorm.

Thema's STOER



DRIE PRAKTIJKVOOR- BEELDEN



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 aansprekende praktijksituaties maken duidelijk dat er een wereld te winnen valt.

Het eerste voorbeeld betreft het procesverloop van de voorbereiding van een bouwvergunning voor een binnenstedelijk appartementencomplex met circa 800 woningen, passend in het bestemmingsplan en zonder bezwaar- en beroepsprocedure. Vanaf de herstart in oktober 2022, met een nieuwbouwplan (december 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 – circa zes maanden) en de beoordeling van de vergunning (circa tien maanden) duurt langer dan het daadwerkelijk maken van het ontwerp en het indienen van de vergunning (circa zes maanden). Versnellingspotentieel: één jaar.

De tweede casus gaat over de transformatie van een kleinschalige bedrijfslocatie naar dertien 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 te herbestemmen naar woningbouw.

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 transformatie naar wonen plaatsvinden. Maar wel onder een tiental (provinciale) voorwaarden, waarvan de meeste betrekking hebben op omgevingskwaliteit. Op de huidige locatie wordt een appartementengebouw voorgesteld met dertien wooneenheden, passend in de schaal en maat van het dorpslint. Alle circa 20 onderzoeken ten behoeve van de ETFAL-onderbouwing (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) moeten ook hier worden uitgevoerd.

Voorbeeld drie betreft de grootschalige gebiedsontwikkeling met circa 2.500 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 twaalf jaar in beslag genomen. Dat is voor een plan van deze omvang en complexiteit niet ongebruikelijk. Daarna begon bij een deel van de planuitwerking de ellende, vanwege een echtpaar dat – in de vorm van een natuurstichting – tegen elke bouwvergunning bezwaar en beroep aantekende (tot nu toe 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 90.000 m² 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, marktvaag.
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 tijd-verlies.
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 (december), 54 documenten (~1500 pag.). Plan wordt in feite compleet ontwikkeld in ruim een half jaar tijd.

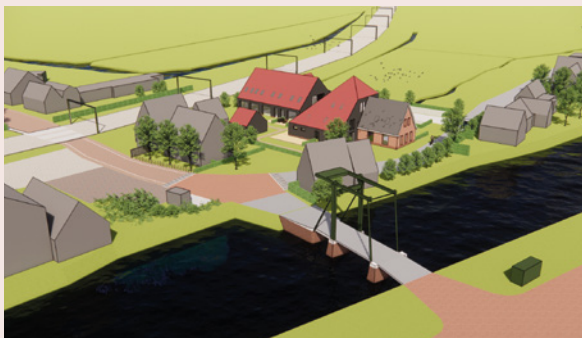
Jan 2024	Gemeente vraagt aanvullende info (25 verzoeken).
Feb 2024	Beantwoording: totaal nu 68 documenten (~2000 pag.).
Mrt 2024	Verklaring van ontvankelijkheid.
Apr 2024	Gemeente stelt 75+ specialistische vragen.
Mei 2024	Antwoord ingediend: tussenstand 88 documenten (~2.500 pag.).
Jun 2024	Voornemen tot weigering (in verband met gewijzigd gemeentebestuur energie Q2 2024) + 75 nieuwe vragen.
Jul 2024	Beantwoording: tussenstand 97 documenten (~3.000 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 (>3.000 pag.). Deadline bouwstart (december) komt onder druk. Vergunning moet uiterlijk in oktober verleend worden.
Sep – okt 2024	Goedkeuring gevraagd aan brandweer. Aeries-update door ontwikkelaar binnen 1 dag (na maanden op tafel bij bevoegd gezag te hebben gelegen). Laatste technische vragen in één dag opgelost in één-op-één 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 afval van de corporatie en de stikstofuitspraak van 18 december 2024. *om het project onherkenbaar te maken, is een aantal data gewijzigd.*

Voorbeeld 2. Transformatie van een kleinschalige bedrijfslocatie naar 13 woningen (in dorpse lint-bebouwing)

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.



Schets nieuwbouwplan



Schets nieuwbouwplan

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

- Er moet natuurinclusief gebouwd worden. In de verdere uitwerking toelichten hoe dit wordt verwerkt in het bouwplan.
- De afname van water, groen en biodiversiteit wordt proportioneel en kwalitatief 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 met betrekking tot 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 drie 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 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 rookpreventie te voldoen met de uitgangspunten in de normering (CLT, toegepaste isolatie en dergelijke).
- 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 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 circa 2.500 woningen en voorzieningen, 'groen en blauw' tussen Weesp en Abcoude

- 2001 Eerste grondaankopen.
- 2005 Initiatieffase; eerste schetsen; onderzoeken; overleggen tussen overheden; verkennende pub-lijk-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 (onder andere MER) ten behoeve van 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 eerste woningen.
- Dec. 2018 eerste woning opgeleverd.
- Dec. 2020 Bezwaar bewoner tegen vergunningen vanwege toevoegen sociale huur en niet tijdige re-alisering van het groen.
- April 2021 Bewoner trekt bezwaar in, omdat hij 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 circa 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 1.500 woningen opgeleverd respectievelijk. In aanbouw.
- Dec. 2023. Gerechtshof vernietigt uitspraak van de gedwongen intrekken beroep door de stichting.
- Jan. 2024 Als gevolg van vernietiging door het Hof dient de natuurstichting opnieuw bezwaar in tegen circa 100 woningen in verband met '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 zes 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 zes weken stelt de rechter.
- Eind maart 2025 Rechtbank verdaagt uitspraak met vier weken.
- Eind april 2025 Beroep wordt afgewezen, na circa 11 maanden. Stichting geeft aan in hoger beroep te gaan.
- Dec. 2024 Beroep van de stichting tegen diverse vergunningen voor circa 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 zes 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 ander beroep tegen een oude vergunning. Rechtbank reageert niet.
- Mei 2025 circa 2000 woningen zijn nu opgeleverd. Voor de bouw van circa
- 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 én die zijzelf 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 onderwerpen komen voort uit de binnengekomen reacties (met knelpunten) waartoe alle bij de woningbouwplanning en bouw betrokken partijen 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 – naast het verwijderen van koppen op 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 beschouwt die in beginsel als complementair en niet als strijdig. Een recent voorbeeld is de inbreng van de georganiseerde ontwerpers en adviseurs in het fysieke domein⁷ om de woningbouw te versnellen en 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 mogelijkheden tot aanzienlijke verkorting aan de orde (halvering van deze fase), zonder dat dit direct tot aanpassing van regelgeving leidt. De reacties op het conceptrapport gaven daartoe aanleiding; betrokkenen zien 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 op tijd en kosten bespaard kan worden. Hetzelfde geldt voor procesmaatregelen zoals de instelling van een interventiepunt en (bestuurlijke) escalatiebesluitvorming. 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 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 (ATR) 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 bewust en zorgvuldig, waarbij voor woningbouw een hogere maar geen absolute prioriteit geldt. Die belangenafweging is politiek-bestuurlijk van aard; 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

⁷ <https://bna.nl/nieuws/ruimtelijke-ontwerpers-en-adviseurs-bundelen-krachten-en-doen-aanbod-aan-minister-keizer>

leefomgeving'. De grenswaarde zoals die in de Omgevingswet is vastgelegd leidt bijvoorbeeld tot voldoende omgevingskwaliteit. Gemotiveerd en met een vorm van compensatie of extra maatregelen kan zelfs een omgevingskwaliteit onder de grenswaarde worden gerealiseerd. Een 'voldoende kwaliteit leefomgeving' sluit aan op de realiteit van de leefomgeving in Nederland 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.⁸
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 ontwerpgebonden aspecten blijven in de ogen van de adviesgroep in principe in het regeldomein van de decentrale overheden. Bijvoorbeeld: woningdifferentiatie, ruimtelijke ordening (ETFAL-afweging: evenwichtige toedeling van functies aan locaties), inrichting openbare ruimte, groen, biodiversiteit, welstand, lokale mobiliteit, duurzaamheid (niet bindend geregeld in het Bbl, Bkl of in de provinciale of waterschapverordening). De adviesgroep is terughoudend met voorstellen voor landelijke geboden of verboden in deze deeldomeinen. Indien rijks-, provinciale, lokale of waterschapsregelgeving de businesscase van woningbouwplannen in het gedrang brengt met excessieve eisen, aanzienlijke vertragingen en/of kostenverhoging, adviseert de adviesgroep wel een bestuurlijke interventieregeling.
11. Voor de adviesgroep zijn de Europese wettelijke kaders maatgevend en zij richt zich naar komende Europese richtlijnen als die voldoende vastomlijnd zijn. Zoals de Whole Life Cycle-Global Warming Potential-eis (WLC-GWP) 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-locatiegebonden producten en processen enerzijds en heterogene, locatiegebonden producten en processen anderzijds. De eerste groep leent zich – vanwege kostenbesparing, industrialisatie, digitalisering en tijdwinst – voorstandaardisering, 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 'strikter' 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, provincie, waterschap of rijksoverheid. Voorbeeld: voor de normering voor wateroverlast bij stortbuien 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.

⁸ 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)

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. Optie één: een vereenvoudiging voorstellen, omdat op gemeentelijk niveau de ambtelijke capaciteit en specialistische kennis beperkt voorhanden is. Optie twee: bestuurders aanspreken op "iets meer moed". De derde optie: goed gebruik van de regeling beter faciliteren, bijvoorbeeld met een handreiking.
18. De stelling dat de STOER-operatie ontijdig is – omdat de Omgevingswet, die ook deregulering beoogt, nog maar 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. 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 is voor de woningbouw.
19. Bij verschillende onderwerpen heeft de adviesgroep een inschatting kunnen maken van de kwantitatieve effecten van haar adviezen – in termen van sneller in tijd, goedkoper in kosten en meer woningen. Naast eigen inzichten van de adviesgroep is daarbij gebruik gemaakt van informatie van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), BDB Bouw(kosten)data en andere instellingen en bedrijven. In hoofdstuk 16 is per hoofdstuk aangegeven wat de kwantitatieve effecten van een groot aantal van de aanbevelingen zijn.
20. 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. Kostenreductie en tijdswinst helpen om de businesscase in de locatie- en gebiedsontwikkelingen rond te krijgen, met minder overheidssubsidie. De adviesgroep verwacht niet dat voor betaalbare woningen de kostenreductie 'weglekt' naar een hogere residuele grondprijs. Alertheid is echter op zijn plaats. Het interventie en escalatiemodel staat open, indien zich dat toch in de praktijk voordoet.
21. Dit rapport geeft adviezen over tientallen uiteenlopende onderwerpen en thema's. Niettemin blijven enkele voor de woningbouw(planning) regelgeving onbesproken. De reden daarvoor verschilt. Een voorbeeld is de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (WKB). De adviesgroep volgt de lijn dat voor deze nieuwe wet een evaluatie binnen drie jaar op het programma staat.

3.

TECHNISCHE KWALITEIT WONINGEN (BBL)

A large, faint, light-colored silhouette of a house with a gabled roof and a chimney, positioned in the lower right quadrant of the page. The house is rendered in a lighter shade of the background red.

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 (AMvB) 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).

Afwegingen/adviezen

In het voetspoor van deze bepalingen en van Woon-topafpraak 12, verduidelijkt de adviesgroep dat dit verbod zich uitstrekt tot aanbestedingstrajecten, verkoopvoorwaarden van grond, erfpachtvoorwaarden, omgevingsplannen en anterieure overeenkomsten. Publiek-private convenanten (zoals het convenant ‘Toekomstbestendig bouwen’ voor de provincie Utrecht en de Metropoolregio Amsterdam, MRA) 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.

Binnen dit duidelijke kader staat de innovatie niet stil, denk hierbij aan verdere industrialisering, digitalisering, circulaire bouw en houtbouw, de (in 3.2.3. te bespreken) roadmap naar de Whole Life Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP). Het is aan het Programma Innovatie en Opschaling Woningbouw om deze initiatieven te coördineren en te bundelen om versnippering te voorkomen.

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

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

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:

- 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.
- 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 van VRO 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 klimaatadaptieve inrichting van de woonomgeving.

Afwegingen/adviezen

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

3.1.2 Experimenteerbepaling Omgevingswet

Met de experimenteerbepaling (artikel 23.3 Omgevingswet) is het mogelijk voor een bepaalde periode en voor een bepaald gebied af te wijken van de regels. Een experiment richt zich op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, 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 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 inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, om op specifieke punten te experimenteren met de landelijke regelgeving. En ze 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 écht 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:

- a. Technische eisen die opgenomen zijn in het Bbl;
- b. Technische normen/berekeningswijzen die in het Bbl worden aangewezen (maar waarbij de normen door een NEN-commissie worden opgesteld);
- c. De voorgenomen aanpassing van de MPG-eisen.

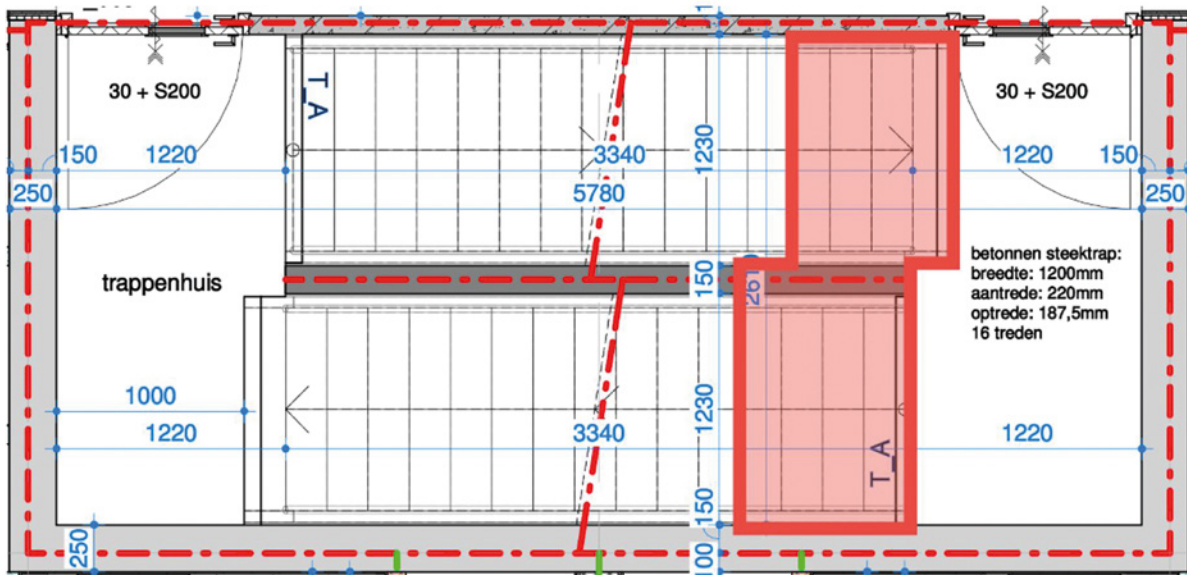
Bij ieder van de voorstellen is tevens aangegeven of aanpassen op korte termijn mogelijk is, of dat naar de mening van de adviesgroep evident aanvullend onderzoek nodig is om tot een aanpassing te komen.

3.2.1 Voorstellen aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving

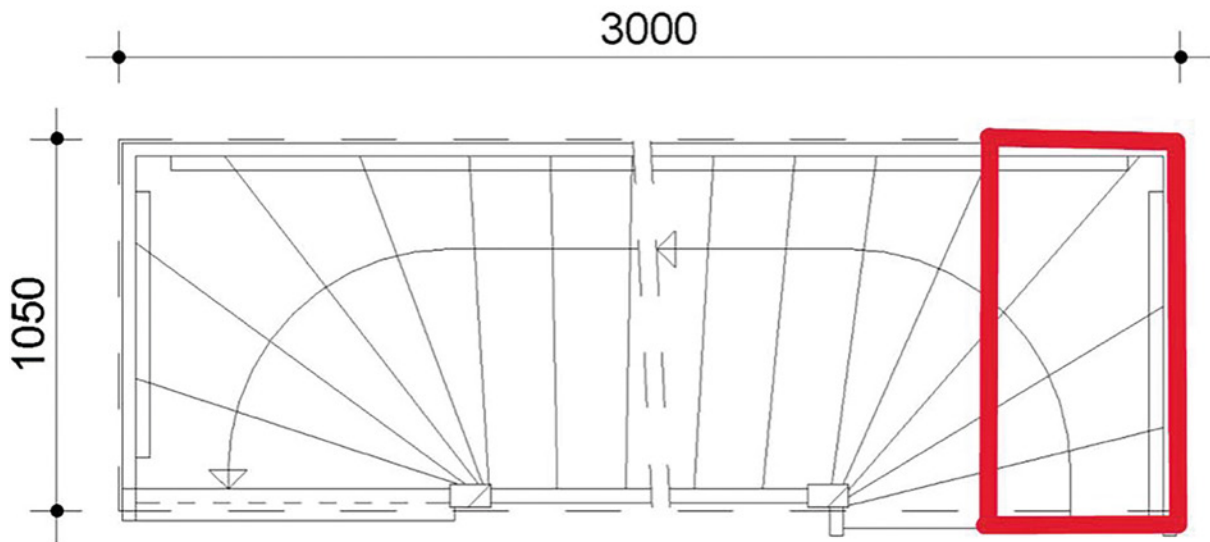
Regel Bbl	Toelichting	Effect/ kostenbesparing
Minimale hoogte verblijfsgebieden (art. 4.164 Bbl, plafondhoogte en art. 4.182 Bbl, deurhoogte) verlagen naar respectievelijk 2,50 meter en 2,10 meter.	Huidige eis respectievelijk 2,60 en 2,30 meter. In 2003 is de eis aangescherpt van respectievelijk 2,40 en 2,10 meter.	Lagere bouwkosten, minder materiaalgebruik en minder energiegebruik. Op korte termijn mogelijk
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), met uitzondering van nultredenwoningen en zorggeschikte woningen.	In het Bbl zijn eisen met betrekking tot toegankelijkheid voor mindervaliden opgenomen voor <u>alle</u> woningen. Voorstel is de aanscherping van deze regels met betrekking tot buitenruimte te beperken tot woningen voor specifieke doelgroepen.	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 het toestaan van 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 (art. 7.19a Bbl) en informatieplicht (art. 7.5c Bbl).	Op grond van art. 7.19a Bbl moet bij ieder bouwproject de gemeente worden geïnformeerd over het materieel dat wordt ingezet. Onnodige administratieve last: <ul style="list-style-type: none"> • Overlap met stikstofregels/ Aeriusberekening vanuit Natuurwetgeving. • Te zware last voor kleine bouwprojecten. • Geeft geen beeld van daadwerkelijke uitstoot. • Is slechts beperkt te handhaven, 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 (art. 4.7.11 Bbl).	Verplichting tot ontwerpen, bouwen én onderhouden van een bouwwerk rust op grond van de Arboregels direct bij de opdrachtgever. Gemeente is geen bevoegd gezag over deze Arboregels. 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 groepszorgwoningen 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 actieve 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 hieraan meer bekendheid gegeven worden. Het gaat om het volgende:

- **Goedkeuring bouwsystemen:** Op dit onderdeel is een specifieke afspraak gemaakt naar aanleiding van de Woontop en wordt een actieprogramma gestart:

Woontop 15

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

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): Eén 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 met andere, innovatieve werkwijzen eenzelfde kwaliteitsniveau te behalen. Het valt de adviesgroep op dat de mogelijkheden van gelijkwaardigheid, met name in het kader van energiezuinigheid (BENG-eisen – Bijna Energieneutraal Gebouw) zowel bij de markt als bij het bevoegd gezag, onvoldoende bekend zijn. Er kan nu al veel meer met bijvoorbeeld alternatieve methoden voor ruimteverwarming dan uit een berekening via de NTA 8800 volgt. Naast vereenvoudiging van NTA 8800 is betere uitleg noodzakelijk van wat een bijna-energiezuinige woning is – de eis in het Bbl. Dit om gelijkwaardige maatregelen rond de regel ‘bijna-energiezuinig’ mogelijk te maken.

Gepleit is om het passiefhuiscertificaat als gelijkwaardig alternatief op te nemen voor de BENG-eis. Een passiefhuis 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. Toepassingen als het passiefhuis kunnen met een standaardoplossing (via gelijkwaardigheid, of via een Erkende Kwaliteitsverklaring voor energiezuinigheid) worden toegestaan, zonder aanpassing van de rekenmethode.

3.2.2 Voorstel aanpassen (aanwijzing) bepalingmethoden en NEN-normen

Het Bbl wijst normatieve documenten aan (meestal NEN of NEN-EN-normen) waarmee kan worden aangetoond dat aan de regels van het Bbl wordt voldaan. Normen worden opgesteld door commissies waarin de wetgever meestal niet direct is vertegenwoordigd. Het aanpassen van een norm is daarmee in eerste instantie een zaak van de betreffende normcommissies (bijvoorbeeld de afmetingen en afstand tot de voordeur van de meterkast). 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 (veiligheids)factoren bepaald, afgestemd op de Nederlandse situatie. Kijk bij de invulling van de NB breder dan alleen veiligheid en neem bijvoorbeeld ook duurzaamheid en kosten mee.

Hieronder volgen de voorstellen voor het aanpassen (aanwijzing) van de bepalingmethoden 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
Aanpassing eisen Constructieve Veiligheid.	Met de introductie van de Eurocodes en een aantal latere aanscherpingen daarvan (onder andere 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 tweede 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> meegeven 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 op basis van gelijkwaardigheid door aan te tonen dat aan de eis is voldaan, is mogelijk, maar in de praktijk heel ingewikkeld. 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 vertegenwoordiging 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 per norm, oplopend tot € 10.000.

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 (hierna: MPG) uit de wijziging van het Bbl te halen. En deze 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.

Afwegingen/adviezen

De adviesgroep adviseert de aanscherping van de MPG voor woningen niet door te voeren. De bouwwereld kijkt uit naar de Europese WLC-GWP-normering waaraan nieuwbouwwoningen in 2030 moeten voldoen, en waarvan de uitgangspunten/kaders in 2027 moeten zijn bepaald. De MPG (inclusief het Nederlandse milieudatastelsel – de Nationale Milieudatabase, NMD) behelst een ander duurzaamheidssysteem en heeft dus nog maar een beperkte ‘houdbaarheidsdatum’. Hoewel medeoverheden en fabrieksmatige bouwers de aanscherping steunen, komt vanuit het veld (gemeenten, provincies en bouwpartijen) 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 de aanbeveling dat overheid en markt zich samen voorbereiden op de komst van de WLC-GWP, met daarbij een duidelijke roadmap voor marktpartijen. De adviesgroep adviseert om nu aan zo’n roadmap te gaan werken.

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): circa € 20.000 per woning
- b. Aanpassen regels Besluit bouwwerken leefomgeving (3.2.1): € 6.750 tot € 11.750 per woning
- c. Besparing kosten spuien op geluidbelaste locaties (3.2.1): € 5.000 per woning
- d. Aanpassen bepalingsmethoden en NEN-normen (3.2.2): € 2 miljoen op jaarbasis

Ad. a. Deze raming is onder meer 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 toepassen van geluidwerende voorzieningen voor het mogen spuien via een ‘dove gevel’. Dit betreft een besparing voor een deel van 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 van de in het Bbl aangewezen bepalingsmethoden en normen.

Voor de adviezen in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2, die nader onderzoek vragen, 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.

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 geluidbelaste 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). Overigens worden niet alle woningen 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 het 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 van één bedrag aan kostenreductie per woning.

De adviesgroep raamt dit voorlopig en voorzichtig met een bedrag van € 20.000 per woning (exclusief btw).

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

4.

LANDELIJKE NORMERING OMGEVINGSKWALITEIT

Inleiding

In dit hoofdstuk komt een aantal thema's aan de orde die beogen de omgevingskwaliteit te bevorderen, maar een wezenlijk beletsel kunnen vormen voor woningbouw en daaraan verbonden tijdsbeslag en kosten. 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.

4.1 Geluidsproductieplafonds spoor

Inleiding

In november 2020 is tussen Rijk en medeoverheden de bestuurlijke afspraak gemaakt om – voor de effecten op de woningbouw – de ontwikkelingen van het geluidstelsel nauw te blijven volgen. 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 (decibel). Hierdoor zijn bij woningbouw meer overdrachtsmaatregelen, dove-/niet-geluidgevoelige gevels en daarbij horende woningisolatie noodzakelijk, terwijl op het spoor in Nederland gemiddeld 4 tot 12 dB onbenutte werkruimte aanwezig is (bovenop de 1,5 dB = 40% groei). Dit leidt tot 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 deed de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de toezegging de vrije geluidsruimte bij het spoor transparant te maken en locatiespecifiek beschikbaar te stellen voor

woningbouw. Ter uitvoering van deze bestuurlijke afspraak bereidt de staatssecretaris van IenW een verlaging van de geluidsproductieplafonds voor. In het kader van het STOER-programma heeft de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) 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.

Afwegingen/adviezen

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 geluidsproductieplafondregels leidt tot verlaging van de bouwkosten en biedt duidelijkheid aan gemeenten en bouwpartijen. Daarnaast stelt de adviesgroep om af te zien van de voorgenomen aanscherping van de standaardvoorkeurswaarde voor 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 vliegverkeerslawaai. Toepassing van de huidige rekenregel heeft tot gevolg dat een fors deel van de regio rondom Schiphol en het gebied rond Rotterdam/The Hague 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.⁹ Uit de Impactanalyse blijkt ook dat de rekenformule niet doet wat hij eigenlijk moet doen, namelijk: iets doen aan de hinder. De 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 vliegverkeerlawaai moeten betrekken met 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 een correctie voor de verschillen in hinderlijkheid (tweede lid). Het derde lid geeft aan 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 onderzoekskosten 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 is het advies om geluid door vliegtuigen, gelet op de hierboven omschreven onduidelijkheid, uit te zonderen van de cumulatiebepaling. Voor de duidelijkheid: dat betekent dat het vliegtuiglawaai wel degelijk wordt

beoordeeld. Maar de tot onnavolgbare uitkomsten leidende optelling met andere geluidsbronnen – zoals voorheen – blijft achterwege. Ten slotte is het advies de (nu limitatieve) opsomming van bronnen aan te vullen met andere activiteiten waarvoor een hogere geluidbelasting dan de standaardwaarden – zoals 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 geluidaanachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein: het geluid door die geluidbronsoort;*
- b. *voor een geluidgevoelig gebouw binnen de 48 Lden geluidcontour of, voor zover de geldende geluidcontouren in Kosteneenheden zijn uitgedrukt, binnen de 20 Kosteneenheden geluidcontour van een luchthaven waarvoor op grond van de Wet luchtvaart een luchthavenindelingbesluit, een luchthavenbesluit of een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven is vereist: het geluid door luchtvaart;*
- c. *voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid door een windturbine of een windpark op een industrieterrein hoger is dan 43 Lden: het geluid door die windturbine of dat windpark; en*
- d. *voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid door een civiele buitenschietsbaan, een militaire buitenschietsbaan of een militair springterrein op een industrieterrein hoger is dan 50 dB 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*

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/16/2a-impactanalyse-cumulatie-luchtvaartgeluid-fase-1>

activiteit op het bedrijventerrein hoger is dan 55 dB(A) etmaalwaarde.

NB: in verband met het vervallen van onderdeel b. moeten de andere onderdelen 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)¹⁰ en langs buisleidingen (te berekenen afstanden), ook langs de routes waarlangs niet of nauwelijks gevaarlijke stoffen vervoerd worden.

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

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

Gemeenten hebben geen mogelijkheid om van die 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 wijziging van het omgevingsplan, met een langlopende procedure. 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.

Afwegingen/adviezen

De adviesgroep adviseert deze voorstellen van de VNG over te nemen. Dit 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 aan 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.

¹⁰ 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.

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 januari 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 strakke 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, risico-gestuurde benadering van bodemsanering – waarbij hergebruik van licht verontreinigde grond (waaronder met 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 kunnen 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, en 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) zijn maatregelen nodig als 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 grond/baggerspecie. Voor PFAS is echter een aanvullende beoordeling nodig: is 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 overtollig is, in het ene woningbouwplan – niet ter plaatse van een ander woningbouwplan – kan worden hergebruikt, omdat dit (toevallig) een andere gemeente betreft. Soms zijn op toepassingskaarten in stedelijke gebieden (wonen en werken) zones ‘achtergrondwaarde/landbouw/natuur’ vastgesteld (terwijl uit bodemonderzoek blijkt dat er sprake is van een overschrijding van de standaardwaarde, en dus van licht verontreinigde grond), zodat hergebruik van grond onnodig wordt belemmerd.

4.4.3 PFAS (sanering en reiniging)

Een voorbeeld van complexiteit van regelgeving betreft PFAS-houdende grond. Grondreiners zijn weliswaar technisch in staat om niet-toepasbare, sterk verontreinigde grond te reinigen, maar doen dat uiteindelijk niet omdat dat bedrijfsmatig te risicovol is.

Momenteel is het toepassen van (gereinigde) grond met PFAS beperkt tot maximaal 3 µg/kg (microgram per PFOS). Echter, een 95% reinigingsrendement is nu al te realiseren voor klasse 3 tot 60 µg/kg. Daarmee kan deze grond worden hergebruikt als klasse ‘industrie’ of ‘wonen’ (afhankelijk van de te ontvangen bodem). Dit maakt dat het technisch mogelijk is om deze grond te hergebruiken, maar dit gebeurt weinig omdat het een groot risico is voor grondreiners. 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. Grondreiners mogen nu maar tot 20x de PFAS-norm voor klasse ‘industriegrond’ innemen. Verontreinigde grond boven deze norm moeten ze storten. Om hergebruiksmogelijkheden te vergroten is het wenselijk de stortbelasting voor verontreinigde grond af te schaffen, zodat

het reinigingstarief scherper wordt en meer grond daadwerkelijk wordt gereinigd en hergebruikt.

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 gestort in depot.

Ten behoeve van verruiming van de hergebruiksmogelijkheden van grond, zijn rond Chemours (Dordrecht) en in de Botlek de criteria voor hergebruik (na reiniging) aangepast – volgens de zogenoemde 3-7-3-norm in gebieden waar er een veel geringer risico is, zoals bijvoorbeeld industriële locaties – 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.

Afwegingen/adviezen

De adviesgroep adviseert:

1. Het Rijk (ministerie van IenW) 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 advies van de adviesgroep om ten behoeve van woningbouwplanning de grenswaarde als maatstaf ten nemen bij het verstrekken van een omgevingsvergunning als de grenswaarde niet wordt overschreden. In sommige gemeenten is al dergelijk beleid in specifieke gebieden vastgesteld. Maar dit beleid zou in alle stedelijke gebieden toegepast kunnen worden (voorzien van een risicobeoordeling voor de functie wonen met tuin), zodat een uniforme saneringsaanpak tot stand komt.
2. Het Rijk (IenW) start spoedig een evaluatietraject over ervaringen met de Aanvullingswet Bodem en het overgangsrecht Wet bodembescherming (Wbb). Er is in de praktijk te veel interpretatieruimte rond het gebruik van het instrumentarium van de Wet bodembescherming, waardoor bij woningbouwprojecten vertraging ontstaat en de kosten oplopen.

Bijvoorbeeld, 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 het overgangsrecht onder de Wbb van toepassing is (Aanvullingswet Bodem, artikel 3.1 en 3.2, zie bijvoorbeeld de toelichting die door en voor Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten is opgesteld¹¹). En het Rijk (IenW) kan het overgangsrecht onder de Wet bodembescherming (Wbb) heroverwegen voor nazorglocaties met ernstige bodemverontreiniging, maar zonder dat sprake is van spoed. Werkzaamheden op 'niet-spoedlocaties' vallen nu soms wel en soms niet onder het overgangsrecht. De voorkeur is dat werkzaamheden op dergelijke locaties niet vallen onder het overgangsrecht Wbb, en in plaats daarvan onder de Omgevingswet kunnen worden uitgevoerd.

3. Het Rijk (IenW) bepaalt dat, in lijn met het gestelde onder punt 1, de 'leeflaag' alleen moet worden toegepast daar waar direct onder de leeflaag in de grond de grenswaarde wordt overschreden.
4. Het Rijk (IenW) introduceert extra subsidiemogelijkheden voor bodemsanering (bijvoorbeeld door verruiming van de mogelijkheden onder de Woningbouwimpuls).
5. Het Rijk (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) schrapt, in afstemming met de Nederlands Arbeidsinspectie, het nemen van maatregelen uit de laatste versie van CROW400 voor grond met gehalten onder grenswaarde (interventiewaarde I), door de huidige toepassing van 75% van de SRC-waarde (Serious Risk Concentration) en voor vluchtige stoffen bij gehalten boven de tussenwaarde. Breng voor licht verontreinigde grond de situatie weer terug zoals in de voorlaatste versie van CROW400.
6. Het Rijk (IenW) 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'. In diverse gemeenten is al een dergelijke klasse 'stedelijk wonen/gebied' vastgesteld, echter dit

zorgt ervoor dat dezelfde licht verontreinigde grond in de ene gemeente wél moet worden afgegraven en afgevoerd (of niet kan worden hergebruikt), waar dat in een stedelijk gebied in een andere gemeente níét hoeft, of deze grond wél kan worden hergebruikt. Er is, door dit landelijk te uniformeren, dan alleen nog sprake van grond en baggerspecie met een kwaliteit onder de standaardwaarde (landbouw/natuur), tussen de standaardwaarde en de grenswaarde (stedelijk gebied, wonen en werken), en boven de grenswaarde (niet toepasbaar, tenzij maatwerk). Voor bepaalde parameters, zoals minerale olie, kan gemotiveerd een lagere waarde dan de grenswaarde voor hergebruik van licht verontreinigde grond worden gehanteerd.

7. Het Rijk (IenW) brengt de regels voor hergebruik van grond in lijn met het voorgaande punt, 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. Dit neemt belemmeringen voor hergebruik van grond weg, waardoor vaker met een gesloten grondbalans kan worden gewerkt.
8. 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, die reeds door enkele gemeenten wordt toegepast. Naar aanleiding van 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.
9. Het Rijk (IenW) 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.
10. Via actualisatie van het Handelingskader 2023 staat Rijk (IenW) grondverwerkers toe om (gereinigde) grond boven de 3 µg/kg (PFOS)

11 https://www.odwh.nl/wp-content/uploads/Interactieve-rapportage-eenduidige-omgang-overgangsrecht-bodem_def.pdf

te hergebruiken (in lijn met regionaal beleid dat dit nu al mogelijk maakt, en waartoe de adviescommissie nog meer oproept).

11. Het Rijk (IenW en het ministerie van Financiën) verlaagt of schaft de stortbelasting voor verontreinigde grond af. Dit vereist een aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag.
12. Via actualisatie van het Handelingskader 2023 verruimt het Rijk (IenW) in gebieden met een reeds hogere PFAS-achtergrondwaarden de hergebruiksmogelijkheden. Dergelijk beleid is reeds van toepassing in bepaalde regio's, zoals Dordrecht. Dit kan door uitzondering op de zogenoemde 3-7-3-norm toe te staan in stedelijke gebieden waar het risico acceptabel is.
13. Het Rijk (IenW) brengt de op PFAS-verdachte locaties de komende jaren verder in beeld. Beoordeel, nadat daar een voldoende duidelijk beeld van is ontstaan, of de sinds 2020 verplichte PFAS-analyse bij depotkeuringen voor PFAS-onverdachte bronlocaties weer kan worden geschrapt. En of deze keuring alleen moet worden toegepast op PFAS verdachte bronlocaties/saneringslocaties.

4.5 Milieueffectrapportage

Inleiding

De Milieueffectrapportage (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 MER is vaak de eerste plek waar spanning tussen opgaven zichtbaar wordt. Door die spanning bij het ontwerp in beeld te brengen, biedt de MER ruimte om alternatieven en slimme combinaties te verkennen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de procedure rond de MER vereenvoudigd. Het instrumentarium is nu eenvoudiger toepasbaar, wat maakt dat de MER beter en selectiever kan worden toegepast.

De oude 'nationale koppen' zijn met de Omgevingswet teruggebracht tot de (minimum) EU-normen, namelijk: het beschrijven van alle aanzienlijke milieueffecten. In de praktijk wordt nog steeds teruggegrepen op de werkwijze van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (met nationale koppen). Er is nu veel meer mogelijkheid voor maatwerk (bevoegdheid van gemeenteraden en Provinciale Staten), maar dat wordt onvoldoende benut.

De MER kan een forse proceduredtijd én onderzoekskosten met zich meebrengen. In de praktijk zien we gebiedsontwikkelingen die aan Europese 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), waarbij de Commissie MER om advies wordt gevraagd. Doordat deze verkenningsfase 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 dat laatste punt betreft: 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 snel en gemotiveerd af, op basis van bestaande beschikbare informatie.¹² Geregeld wordt een MER vrijwillig doorlopen, zonder noodzaak of verplichting.¹³ Voorkom onduidelijkheid omtrent het begrip 'gezondheid' (de optelsom van bestaande 'milieunormen'). Er is nu te veel onnodige discussie over definities, afweging,

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

13 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.

normering etcetera, waardoor planvorming wordt vertraagd.

Afwegingen/adviezen

De adviesgroep stelt vast dat de dereguleringsactie (met verwijdering van koppen op de EU-regelgeving) al heeft plaatsgevonden in de Omgevingswet. Zij formuleert aanbevelingen die zich richten tot initiatiefnemers en het bevoegd gezag:

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 Omgevingsvisieniveau (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.
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 informatie.¹⁴ Dit advies geldt ook voor de Commissie MER, die soms aandringt op het onderzoeken van alternatieven die een hoog theoretisch gehalte hebben.
5. Leg als bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium de afweging van varianten vast en betrek deze bij de besluitvorming richting de voorkeursvariant.
6. Definieer het thema 'gezondheid', zoals genoemd in de Handreiking Milieueffectrapportage voor omgevingsplannen¹⁵ 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.

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 (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 heiverkzaamheden 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 onderzoekslast in een vroegtijdig stadium. Het ontsluiten van de juiste informatie en archeologisch vriendelijke bouwmethoden, zoals opgenomen in de Handreiking Archeo-

¹⁴ Zie ook: Zeven sleutels voor een waardevolle afweging tussen boven- en ondergrondse alternatieven – COB.

¹⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2022-01/milieueffectrapportage-voor-omgevingsplannen_20211220.pdf

logievriendelijk 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 bieden kansen om samenwerkingsmogelijkheden te stimuleren en data op grotere schaal te verzamelen, en juist innovatieve oplossingen te vinden. Dit platform en fonds kunnen worden benut als een instrument om de kwaliteit en diepgang van het archeologisch onderzoek duurzaam te bevorderen, zonder dat de kosten van 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 de noodzaak om ontwikkelende partijen op een eenduidige wijze hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Dat moet leiden tot 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 certificeringsplicht, en ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeente of regioarcheoloog. Nu is er binnen Nederland een verscheidenheid aan procedures voor het vaststellen van het selectiebesluit en juridische borging van de vergunningsvoorwaarden in het PvE.

Ook het kostenaspect wordt uitdrukkelijk in het besluit betrokken. Het streven is dat elke gemeente de goedkeuring van het PvE borgt via een (aanleg) vergunningstelsel dat openstaat voor zienswijzen en beroep, zoals sommige gemeenten al toepassen (bijvoorbeeld Leiden en Utrecht). Dit zorgt voor beter gemotiveerde besluiten en daardoor voor een versnelling van de procedures doordat er minder discussie is over het selectiebesluit.

Afwegingen/adviezen

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 vooraf in beeld te hebben;
2. Toets elk besluit op wijziging van de onderzoeksprotocollen en leidraden op de impact op onderzoeksbudgetten;
3. Houd de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de vergunningseisen van archeologisch onderzoek bij de initiatiefnemers, op basis van het PvE (niet verplicht gecertificeerd);
4. Maak een Rijksprogramma (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, OCW) zodat alle gemeenten besluitvorming over behoud van archeologische waarden ('het selectiebesluit') en de goedkeuring van het PvE borgen via een vergunningstelsel dat openstaat voor zienswijze en beroep.
5. Gemeenten bevorderen vroegtijdig onderzoek en archeologisch vriendelijke bouwmethoden en stellen behoud van archeologische waarden in de bodem centraal. 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 en het moeten doen van gedetailleerde onderzoeken over een lange onderzoeksperiode (wachten op het broedseizoen) – ook voor veelvoorkomende soorten. Dat geldt ook voor moeizame discussies met het bevoegd gezag

over mitigerende en compenserende maatregelen. Naast de lange doorlooptijden benoemen de melders 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/of fauna-activiteit individuele exemplaren van een beschermde soort opzettelijk te verstoren, vangen of doden. Een omgevingsvergunning wordt alleen verleend als 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 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 dat momenteel 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 deze beschermde soorten én 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 'soortenmanagementplan' (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-, rust- en verblijfsplaatsen en de mitigerende en compenserende maatregelen die kunnen worden toegepast. Er wordt nu al door diverse gemeenten gewerkt aan SMP's.

De adviesgroep adviseert overheden met klem om binnen een periode van twee jaar tot vier 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.¹⁶ In 2026 krijgt de NDFF wettelijke status. De NDFF wordt dan als natuurregister opgenomen in de Omgevingswet.¹⁷ Het beheer van het register zal worden verzorgd door een gemeenschappelijke regeling die wordt ingesteld door de twaalf provincies. Wanneer het register onderdeel wordt van de Omgevingswet, moeten de provincies en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) natuurdata verstrekken aan het register.

De adviesgroep adviseert om de NDFF (straks het natuurregister) zo snel mogelijk te verbeteren (wetenschappelijke kwaliteit; controle van waarnemingen) en uit te breiden. Daarmee wordt de NDFF een belangrijke bron van onderliggende data voor het opstellen van een landelijk SMP.

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

17 [Organisatie en samenwerking - NDFF](#)

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 discussies 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 door stichtingen, onder bij BIJ12.

Daarnaast bepleit de adviesgroep de snelle totstandkoming van een compensatiecatalogus, waarin compenserende maatregelen helder zijn beschreven. Dit kan een einde maken aan de nu vaak voortslepende discussie over compensatie tussen de initiatiefnemer en enerzijds de gemeente – als bevoegd gezag voor andere benodigde (bouw)vergunningen – 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 beschouwen (zie ook de Wet versterking regie volkshuisvesting) 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 (lees: te verduidelijken) voor de habitatrictlijn 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 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

Inleiding

Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan, zodat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten die in Nederland veel voorkomen met een aanmerkelijk 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.

Afwegingen/adviezen

Samenvattend komt de adviesgroep tot de volgende aanbevelingen:

1. De adviesgroep adviseert de overheden met klem om in een periode van twee tot vier jaar een landelijk dekkend soortenmanagementplan (SMP) tot stand te brengen, met een gefaseerde regionale aanpak. 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. Het landelijke SMP wordt het uitgangspunt voor de vergunningverlening.
2. De adviesgroep adviseert de NDFF (straks het natuurregister onder de Omgevingswet) te upgraden en te completeren (op 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. Betrek hierbij de ervaringen van de uitvoeringstoets soortenbescherming bij

- na-isolatie.¹⁸ 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 habitatrichtlijnsoorten en de nationaal beschermde soorten, 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. Op Europees niveau beveelt de adviesgroep een lobby aan, zodat voor het nemen van maatregelen voor Europees beschermde soorten die in Nederland veel voorkomen met een soepelere procedure toestemming kan worden verleend – met inzet op natuurinclusief bouwen. Voor zeer veelvoorkomende soorten kan overwogen worden het beschermingsregime te schrappen.

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 en het ervarings- en kennisniveau moet daarop worden versterkt. Om meer duidelijkheid te geven is, in samenwerking met het bedrijfsleven, 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.

Afwegingen/adviezen

De adviesgroep richt zich bij dit thema in haar adviezen voornamelijk tot de VNG met de volgende aanbevelingen:

1. Aanvulling 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 – onder andere de voormalige categorie 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. De gewenste aanvulling dient ook aandacht te geven aan complexe overgangsrechtelijke situaties en transformatie van bedrijventerreinen.
2. Opstarten van een 'community of practice' vanuit de VNG, om ervaringen met de nieuwe handreiking(en) te delen.

¹⁸ [Uitvoeringstoets Soortenbescherming bij na-isolatie | VNG](#)

3. Update van de bedrijvenlijst ('Staat van bedrijfsactiviteiten') door de VNG, passend binnen de Omgevingswetsystematiek. Hieraan bestaat grote behoefte in de praktijk.
4. Provincies een coördinerende rol geven bij centralisatie en toegankelijkheid van vergunningsinformatie ten behoeve van actueel inzicht in de (niet gebruikte) milieugebruiksruimte.
5. Indien en voor zover de provincie woningbouw mogelijk wil maken in de buurt van bedrijven, dient zij dit op te nemen in de provinciale omgevingsvisie. Daarmee wordt het herverdelen van niet gebruikte milieugebruiksruimte tussen wonen en werken voorzienbaar.

4.9 Spuitzones

Inleiding

Spuitzones voor gewasbescherming van agrarische open teelt vormen in toenemende mate een ruimtelijke belemmering voor woningbouw, vanwege de vereiste afstanden om negatieve gezondheidseffecten te voorkomen (50 meter), ook als er feitelijk al jaren geen gebruik van gewasbescherming wordt gemaakt. Voor een gebiedsontwikkeling waarvan nog onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een bestemmingsplan in procedure is gebracht, ontbrak aandacht voor spuitzones en de daarmee verbonden gezondheidseffecten – vanwege de beperkte jurisprudentie destijds.

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

- Spuitzones buiten het plangebied verwerven door de gemeente;
- Spuitvrije zone.

Momenteel gaat de jurisprudentie ervan uit dat op een locatie waar agrarisch gebruik is toegestaan, in beginsel ook een spuitcirkel aanwezig is. Het terugbrengen van de afstand van spuitzones (minder dan de minimaal vereiste 50 meter) is vanuit actuele jurisprudentie alleen mogelijk met een kwalitatieve onderbouwing die voor beroep vatbaar is.

Nadeelcompensatie is aan de orde als er 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 het 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 omgevingsverordening en/of gemeentelijk omgevingsplan op te nemen dat bedrijven die op een nader te bepalen moment al twee jaar geen spuithandelingen hebben verricht, deze ook niet meer mogen verrichten zonder vergunning (met bijvoorbeeld innovatie: onschadelijke gewasbeschermingsmiddelen, spuitloze aanbrengtechnieken, afgesloten gewasteelt). Dit zou ook op gemeentelijk niveau kunnen, in gemeentelijke omgevingsplannen.

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

Afwegingen/adviezen

1. Ontwikkel een landelijk model voor beoordeling en toetsing van spuitzones, met inbreng van het ministerie van LNV, om gemotiveerd en met bepaalde maatregelen of voorzieningen, korter dan op 50 meter afstand woningen te bouwen.
2. Indien het agrarisch gebruik van een spuitzone gedurende een periode van twee jaar is gestaakt, kan het betreffende gebruik door de gemeente worden verboden. Zonder aanspraak op nadeelcompensatie.
3. Verminder vertraging door vanaf het begin van het project een minnelijk traject te starten met agrariërs over functiewijzigingen en, indien nodig, nadeelcompensatie. Neem daarnaast spuitzones buiten het plangebied op in het omgevingsplan en maak deze desgewenst afdwingbaar.
4. Maak als Rijk (LNV) een lijst met maatregelen die ingezet kunnen worden om spuitzones te verkleinen (minder dan 50 meter).

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:

- Afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('waar bouwen')¹⁹;
- Maatlat klimaatadaptieve gebouwde omgeving ('hoe bouwen')²⁰;
- 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 Woontopafpraak 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.

Afwegingen/adviezen

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 (36 600-J nr. 23) Als gevolg hiervan wordt het Bkl niet aangescherpt, maar juist verruimd. Uiteraard is de woningbouwoptie 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-robuste 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 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 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

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

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

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 tenzij'-regime waarbij de eisen zo zwaar zijn dat de businesscase van een woningbouwplan met geen mogelijkheid is rond te krijgen.

5. In kwetsbare gebieden waar sprake is 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 centimeter en door gebruik te maken van voorbelasting en/of alternatieve ophoging. Dit laatste kan plaatsvinden 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.
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.
 3. De adviesgroep wijst op de spanning met de toegankelijkheidseis Bbl voor de hoofdentree van woningen. Die dient drempelloos 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.
 4. De overige thema's van de maatlat: droogte, hittestress en gevolgbeperking overstromingen zijn wat de adviesgroep betreft onderwerp van regionale en lokale afwegingen.

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 maatlat²¹ wordt daarom als volgt gewijzigd:

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

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

Bij woningbouwprojecten zijn met name mogelijke 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 geïnfiltrerd, 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 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. Een onheilspellende voorbode is bijvoorbeeld de 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.

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 juridisch 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, heeft geen nadere toelichting. De adviesgroep beperkt zich tot het benoemen van 3 items.

Afwegingen/adviezen

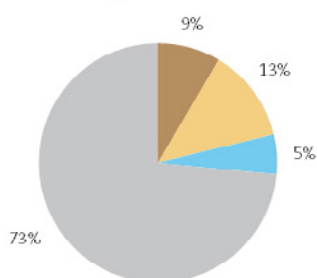
Met betrekking tot stikstof in relatie tot woningbouw stelt de adviesgroep nu de volgende 3 zaken voor:

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 de noodzakelijke ruimte voor het hanteren van een rekenkundige ondergrens van bijvoorbeeld 1 mol/ha per jaar onderbouwen waardoor een groot deel van de woningbouwprojecten niet meer valt onder de vergunningplicht. De adviesgroep hoopt dat de door de regering voorgenomen rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha per jaar juridisch stand houdt. Het zou de woningbouw enorm helpen.
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 alleen wijzigingen door te voeren waar een juridische noodzaak toe bestaat, bij de voorgestelde wijzigingen een uitgebreide impactanalyse uit te voeren voor woningbouwprojecten en de inzichten van die impactanalyse expliciet te betrekken bij het vaststellen van wijzigingen.
3. Laat provincies, met actieve ondersteuning van het Rijk, zo snel mogelijk beleidsregels voor intern salderen vaststellen, zodat de vergunningverlening voor woningbouwprojecten weer op gang komt.

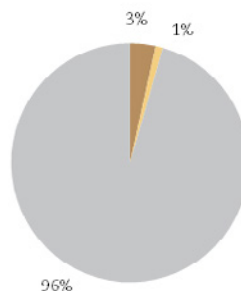
Onderzoeksbureau EIB is gevraagd om de effecten te kwantificeren. Dit leidt tot onderstaande conclusies op basis van een studie uit maart 2025 waarin ook de effecten van een rekenkundige verhoging van de ondergrens tot 1 mol/ha per jaar in beeld zijn gebracht:

- Door een 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

Huidige situatie



Bij ondergrens van 1 mol



- Geen doorgang
- Natuurvergunning
- Met projectaanpassing
- Interne saldering
- Zonder maatregelen

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.

7.2 Onderzoekskosten

De kosten die gemoeid zijn met onderzoekverplichtingen ten behoeve van een omgevingsplan of BOPA zijn afhankelijk van de aard, relevante lokale milieuaspecten en schaal van het woningbouwplan. Voor plannen van circa 1-50 woningen variëren de onderzoekskosten tussen de circa € 1.750 en € 4.500 per woning. Voor een plan vanaf circa 50 woningen variëren deze kosten tussen de circa € 140 en € 250 per woning. Dit blijkt uit een door de adviesgroep 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 circa € 2.300 tot € 12.500 per woning. De gemiddelde begrote plankosten bedragen circa € 6.000 per woning, dat is ongeveer 1,3% van de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning²². Bovendien blijken de daadwerkelijk gerealiseerde plankosten aanzienlijker hoger uit te vallen dan begroot.

Het blijkt dat zowel in de initiatieffase als in de haalbaarheids- en ontwerpfasen onnodige kosten worden gemaakt door ineffectiviteit en inefficiëntie vanwege ambtelijke en bestuurlijke aansturingen. Dat ligt in lijn met de bevindingen zoals verwoord in hoofdstuk 8.1 (Voorfase van de planvorming). In aanvulling daarop wordt ook verwezen naar de onnodige publieke en private kosten die gepaard gaan met de wijze van selecteren van marktpartijen²³. De adviesgroep ambieert de voorfase in tijdsbeslag van gemiddeld 7 naar 3,5 jaar terug te brengen. De variabele plankosten (bijvoorbeeld 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

Overzicht onderzoekverplichtingen t.b.v. omgevingsplan en BOPA

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

22 € 475.000 k.k., Q3 2024, CBS

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

kenmerkt, de geconstateerde overschrijdingen van de plankosten (gemiddeld circa € 1.500 per woning) kunnen worden vermeden.

Een belangrijke oorzaak voor inefficiëntie is dat voornamelijk in de initiatieffase onnodige onderzoekskosten worden gemaakt. Eén 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 ontwerpuitwerkingsfase²⁴ (het 'kunnen') aan de orde zijn. Deze kosten en bestede tijd zijn weggegooid als het project – na bestuurlijke afweging – wordt gewijzigd, opnieuw moet worden onderzocht of wordt beëindigd.

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

Afwegingen/adviezen

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 veel voorkomende 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 met betrekking tot alle voor woningbouw relevante milieuaspecten. In geval van een omgevingsplan is in PDOK (Publieke Dienstverlening op de Kaart²⁵) 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. In geval van een BOPA is er geen verplichting om te publiceren, daarbij zijn de achterliggende onderzoeken in het DSO/Omgevingsloket niet raadpleegbaar. Om dat mogelijk te maken dient het systeem aangepast te worden zodat alle BOPA's gepubliceerd worden en de uitgevoerde onderzoeken raadpleegbaar worden.
4. Overheidsorganisaties dienen (door uitbreiding van de BGT²⁶-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

24 Verwezen wordt naar paragraaf 9: Milieueffectrapportage

25 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.

26 Basisregistratie Grootchalige Topografie

omgevingsplan voor de gehele gemeente. Mede daardoor zijn niet alle vigerende beleidskaders nu openbaar en digitaal beschikbaar.

5. Om onderzoekslasten te verminderen biedt de Omgevingswet (art. 3.1 e.v. – Omgevingsvisie en programma's) 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 een uitgebreide BOPA, waarbij AI data kan helpen interpreteren om te komen tot 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.

Kosten onderzoeken

Bij toepassing van bovenvermelde adviezen kunnen onderzoekskosten met circa € 900 tot € 1.200 per woning worden teruggebracht, zowel bij transformatie als bij uitlegplannen. Bovendien kunnen bij toepassing van de vermelde adviezen tevens de onderzoeken binnen budget gerealiseerd worden.

8.

LOKALE PLANVORMING EN OMGEVINGSBELEID

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft adviezen over verschillende aspecten van de planvorming en omgevingsbeleid die zich in hoofdzaak (maar niet uitsluitend) lokaal afspelen. Het gaat om:

- Voorfase van de planvorming;
- Gebruik van het mengpaneel;
- Meer woningen realiseren binnen gebouwd gebied;
- Toetsing ruimtelijke kwaliteit/welstand;
- Omgevingsdiensten;
- DSO-omgevingsplannen;
- Binnenstedelijke parkeernormen;
- Doorstroomnormen autoverkeer.

Bij deze thema's heeft aan de publieke kant vooral 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 van de openbare ruimte, groen, biodiversiteit, welstand, lokale mobiliteit, gebiedsgebonden klimaatadaptatie en duurzaamheid. De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn dan ook hoofdzakelijk bedoeld voor de gemeentebesturen en hun publieke en private partners bij de woningbouwplanning.

Bij enkele thema's komt ook het provinciaal bestuur in beeld. Provincies kunnen een positief verschil maken door een stimulerende en actief meewerkende rol te spelen, passend binnen de STOER filosofie. Waarmee niet gezegd is dat de provincie met elke locatie die niet in het provinciaal omgevings- en ruimtelijke ordeningsbeleid past, akkoord zou moeten gaan. Bij enkele onderwerpen, zoals het doorstroombeleid bij autovervoer, zijn de adviezen expliciet bedoeld voor de provincie voor zover het provinciale wegen betreft.

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 onder meer in de voorfase actief versnellingsmaatregelen toe binnen de zogenoemde Rotterdamse Aanpak Uitvoering Woningbouw*.

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 plantteams om vanaf het begin snelheid 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.

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

8.1 Voorfase van de planvorming

Inleiding

Eén 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 zeven 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.

De vele regels en verplichte onderzoeken werpen in de voorfase al wel hun schaduw vooruit. Verminderde regeldruk helpt in die zin dus wel degelijk om de voorfase vlot te doorlopen.

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 in 95% van de gevallen door het sluiten van een (antérieure) overeenkomst, gevolgd door het aanvragen van een BOPA, dan wel het in procedure brengen van een wijziging van het omgevingsplan. In de overige 5% van de gevallen markeert de vaststelling van het omgevingsplan het einde van de voorfase.

Tijdens de voorfase vinden grond- en vastgoedtransacties plaats, worden beleidsambities gewogen, worden ruimtelijke plannen gemaakt en 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.

Afwegingen/adviezen

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 besluiten worden genomen.

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 businesscase) 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 versnellingsstafels, plannings- en publiek-private monitoring zijn tools om conflicten te signaleren, te bespreken en ook interventies te organiseren.

Naast gemeentelijke projectleiders, projectleiders van marktpartijen, 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.

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)²⁷. Daarnaast publiceerde het ministerie van BZK in januari 2023 het ‘Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw’.²⁸

Al langer verschijnen opeenvolgende edities van de ‘Reiswijzer gebiedsontwikkeling’²⁹, die talrijke praktijkgerichte aanbevelingen bevat voor de voorfase. De adviesgroep roept op tot slimme inzet van deze aanbevelingen en onderzoeken.

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 en 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 zogenoemde (invulbare) Dinkla-schema, waarvan aan het einde van deze paragraaf 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.

Reageer adequaat op private initiatieven bij private grondbezitters

Een privaat 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 versnelingsproces opgezet, zoals de gemeenten Veldhoven en Breda met de zogenaamde 100-dagenaanpak. De gemeente Veldhoven heeft voor de projecten in het 100-dagentraject 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.

Parallel plannen helpt om tempo te maken.

Parallel plannen is geen heilige graal, maar de tijdswinst en kostenbesparing kan aanzienlijk zijn. De bijbehorende tool is te vinden op www.parallelplannen.nu³⁰. 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.

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 relevant. De vraag luidt in wezen of de betrokken marktpartijen voldoen aan de wettelijke eis van zelfrealisatie.

Zorg voor voldoende flexibiliteit in plannen

Te hard en/of gedetailleerd vastgelegde uitgangspunten leveren later in de tijd vaak problemen op (niet uitvoerbaar, onvoldoende marktvrage, etc.). Daarom is een bepaalde mate van flexibiliteit van ruimtelijke- en programmatische uitgangspunten wenselijk. Het afgelopen decennium is succesvol

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

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

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

30 <https://parallelplannen.nu/>

geëxperimenteerd met zogenoemde 'essentiekaarten' of 'spelregelkaarten', flexibele ruimtelijk-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 plandoocument 'essentiekaart of spelregelkaart'.

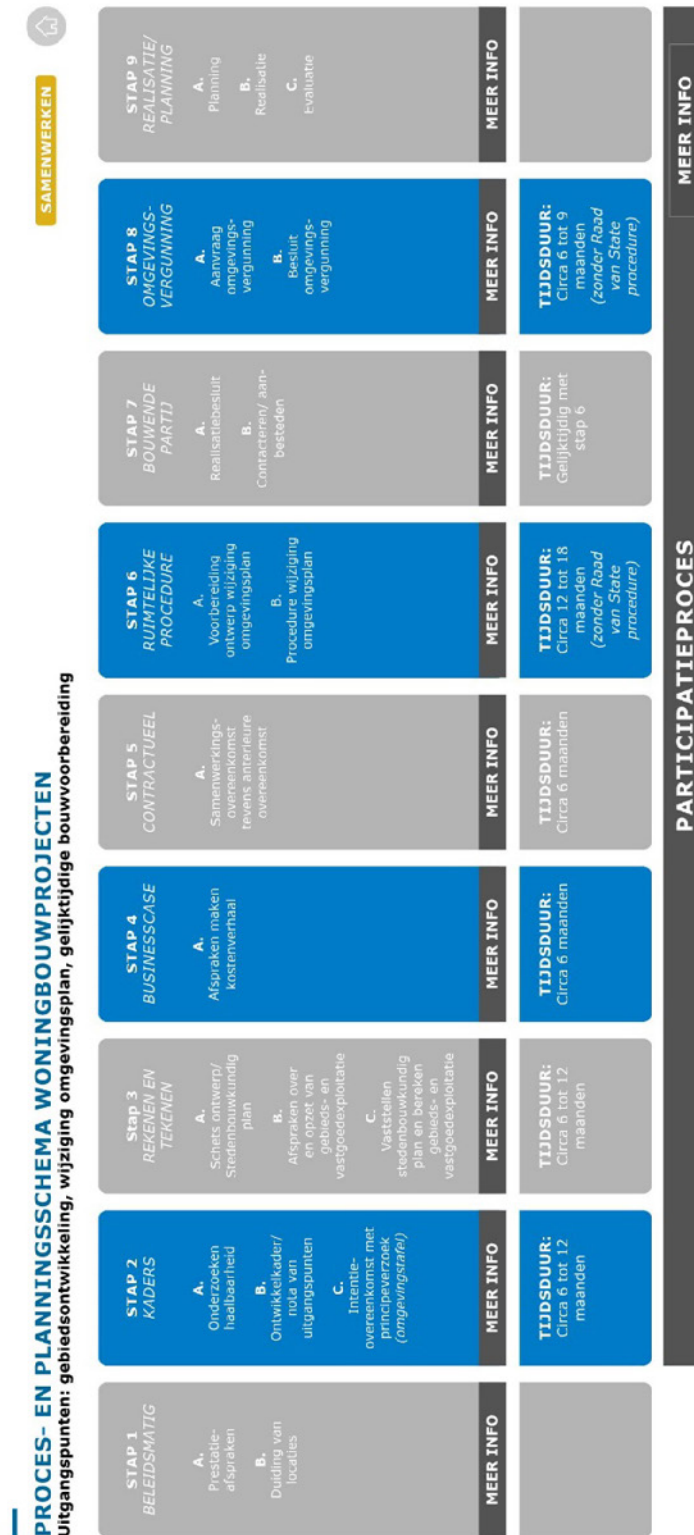
Bundel duurzaamheidsinitiatieven zonder stapeling van ambities

Om duurzame, op kwaliteit gerichte gebiedsontwikkeling te bevorderen, ziet de adviesgroep een aantal (publiek-private) initiatieven. Bundeling van deze initiatieven is wenselijk, om versnippering in tijd, energie en kosten te voorkomen en mogelijke nieuwe standaarden te bevorderen. Daarbij geldt de uitdaging om niet terug te vallen in de stapeling van ambities waar de City Deal Toekomstbestendige Gebiedsontwikkeling³¹ blijk van geeft.

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

In de voorfase van de planvorming wordt de basis voor het tempo van de realisatie 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 en 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 kostenreductie.

31 [City Deal Toekomstbestendige Gebiedsontwikkeling Archieven - Agendastad](#)



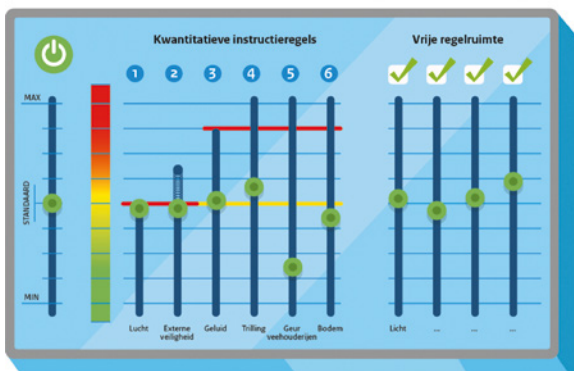
Eén van de Dinkla-schema's met gestandaardiseerde mijlpalen en documenten:
 Schema gebiedsontwikkeling met wijziging van het omgevingsplan en gelijktijdige bouwvoorbereiding.

8.2 Beter gebruik van het mengpaneel

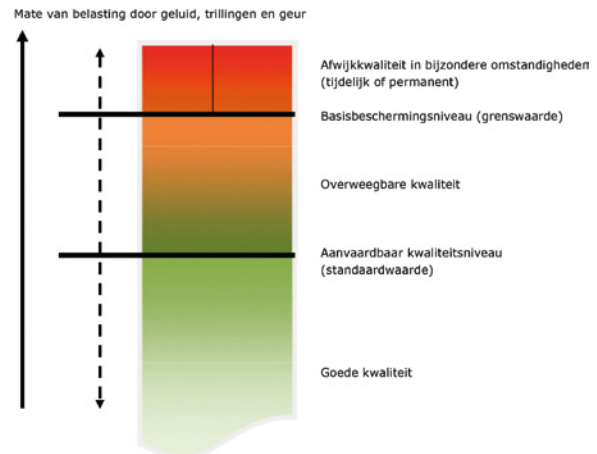
Inleiding

Eén van de doelstellingen van de Omgevingswet is het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Die krijgt wat betreft diverse milieuaspecten met name vorm 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 beperkte 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.



Die grenswaarden vormen feitelijk het landelijk geldende basisbeschermingsniveau.

Afwegingen/adviezen

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, lijdt geen twijfel. Voldoende kwaliteit van de leefomgeving blijft geborgd. 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).³² Omdat op veel locaties sprake zal zijn van milieuhinder (met name geurhinder van

³² Zie tweede Nota van Wijziging Wet versterking regie volkshuisvesting (36512), aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van VRO op 13 februari 2025.

veehouderijen), is het noodzakelijk dat gemeenten toezeggen het mengpaneel te zullen gaan gebruiken en de grenswaarde als de grens voor toelaatbare hinder te beschouwen. Bij de toetsing van concrete aanvragen voor omgevingsvergunningen (BOPA's) is dan een helder kader beschikbaar voor alle belanghebbenden en ook voor omgevingsdiensten, indien en voor zover die bij de beoordeling van vergunningaanvragen worden betrokken.

De Omgevingswet noemt – terecht – dat gemeenten bij hun afweging waar sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) rekening moeten houden met het belang van het beschermen van de gezondheid³³. In relatie tot het voorgaande tekent de adviesgroep aan dat, zolang het basisbeschermingsniveau (de grenswaarde) wordt aangehouden, daarvan sprake is.

Dit impliceert dat 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 van die gezondheidseffecten naar wettelijke normen om die reden 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.

Afwegingen/adviezen

Voor elke (kern binnen een) gemeente kan voor alle woningen en 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 Benutten³⁴. 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 – 2027.³⁵ 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. Ter voorkoming van eventuele speculatie op bepaalde aangewezen gronden – bijvoorbeeld private losse onbebouwde restpercelen – kan de gemeente het voorkeursrecht vestigen; het programma dient dan 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

33 iikel 2.1 Omgevingswet.

34 <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/beter-benutten-van-bestaande-bebouwing>

35 <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/provinciaal-actieprogramma-optoppen-aanplakken-en-uitplinten>

voor de ETFAL-afweging worden verwezen naar het voorgenoemde programma.

Indien de gemeenteraad daarbij besluit dat voor BOPA's, die zijn gebaseerd op dit programma geen

bindend advies van de gemeenteraad aan de orde is, kan de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit – ook in de praktijk – binnen acht weken na aanvraag worden verleend.

Onderzoeksbureau EIB is gevraagd een 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, het 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). Het is geen zeldzaamheid dat een bouwplan drie, vier- of vijfmaal in de welstand besproken wordt.

Een van de oorzaken daarvan is 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.

Afwegingen/adviezen

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 er geen vertraging en hoge kosten ontstaan.

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 decennialang - stelt de adviesgroep voor 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 een 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 vóór 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 bij de beoordeling van de bouwaanvraag. Deze toetsing beperkt zich tot tekortkomingen van het initiatief (of de aanvraag) ten opzichte van het beeldkwaliteitsplan en het op die locatie geldende beleid. Hetzelfde geldt voor het geval kwaliteitscriteria in een ander document terug zijn te vinden. Alleen bij afwijking van het geldende beleid vindt nadere kwaliteitsadviesing door de adviescommissie 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

welstandtoezicht. Ofwel vindt grondige afstemming plaats tussen de activiteiten van de supervisor en de gemeentelijke adviescommissie zodat 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 naar aanleiding van eerder commentaar van de welstandscommissie is aangepast, negatief wordt beoordeeld in de commissie, wordt het plan, met de verschillende standpunten, doorgeleid naar het college van b&w ter besluitvorming.
9. 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 op hoger professioneler niveau te brengen. Bij toezicht en handhaving gold ook dat deze diensten onafhankelijker moesten opereren, op enige afstand van gemeenten.

De zelfstandige 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, bijvoorbeeld bij woningbouwplannen. Als het gemeentebestuur bijvoorbeeld tot de grenswaarde van 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 van 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 aan de 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 de 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. Vergelijkbare discussies spelen bij de GGD's/GHOR's en de veiligheidsregio's.

Afwegingen/adviezen:

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 zijn primair bedoeld voor gemeentebesturen en OD's en voor provincies (verlening natuurvergunningen).

1. Versterk de inhoudelijke samenwerking in de voorfase van planvorming en vergunningverlening. Zorg dat de OD's 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 een van de deelnemers aan de omgevingstafels waarin gemeenten (soms met initiatiefnemers) plannen bespreken.
2. Als het om de communicatie bij de voorbereiding van 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 of het benutten van grenswaarden en het nemen van verantwoorde (juridische en beleidsmatige) risico's. Dat zijn maatregelen die vaak onvermijdelijk zijn om een woningbouwplan mogelijk te maken. Maatwerk vergt moed en bestuurlijke dekking, zonder angst voor fouten of incidentpolitiek. Concreet: het college van b&w kan afwijken van het OD-advies.

8.6 DSO-omgevingsplannen

Inleiding

De systeemverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet ligt bij de 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 regel-

geving 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.

Afwegingen/adviezen

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 VRO 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 (bijvoorbeeld woningbouw geur, geluid, erfafscheidingen, parkeren, duurzaamheidseisen, etc.). Gemeenten kunnen deze modules één-op-één overnemen of aanpassen opaan de 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 'dereguleringsstofkam' 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 hebben met deze aanpak al goede ervaringen opgedaan, zoals De Bilt en Elburg.
3. Een groot probleem voor alle gebruikers is de slechte vindbaarheid van het totaalbeeld aan regels van toepassing op een plangebied binnen omgevingsplannen en de wijzigingen daarvan in het DSO/Omgevingsloket 'Regels op de kaart'. Het DSO dient te worden gelinkt aan openbare GIS-informatie met betrekking tot alle voor woningbouw relevante milieuaspecten. In geval van een omgevingsplan is in PDOK (Publieke Dienstverlening op de Kaart)³⁶ 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.

36 [Home - PDOK](#)

In geval van een BOPA is er geen verplichting om te publiceren, daarbij zijn de achterliggende onderzoeken in het DSO/Omgevingsloket niet raadpleegbaar. Om dat mogelijk te maken dient het systeem aangepast te worden zodat alle BOPA's gepubliceerd worden en de uitgevoerde onderzoeken raadpleegbaar worden.

8.7 Binnenstedelijke parkeernormen

Inleiding

Parkeren is bij (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling en transformatie één van de meest bepalende factoren voor zowel ruimtelijke verdichtingsmogelijkheden als voor de businesscase (zowel voor grondexploitatie als vastgoedexploitatie).

Tekorten van vele tientallen duizenden euro's per plek in de businesscases voor gebouwd parkeren komen regelmatig voor. Afhankelijk van bouwvorm loopt dat op tot meer dan 50.000 euro per plek bij (gedeeltelijk) ondergronds bouwen. Tekorten (publieke deel) op parkeren zijn ook vaak substantieel onderdeel van de totale subsidiebehoefte bij een gebiedsontwikkeling.

Vrijwel alle gemeenten hebben een vorm van parkeerbeleid. De meeste gemeenten volgen voor hun parkeerbeleid de CROW-richtlijnen, maar in bijna 90% van de gevallen niet de meest recente richtlijnen uit 2024. Daarnaast kunnen gemeenten het Mobiliteitsprogramma van Eisen (MPvE) benutten, een handig hulpmiddel bij het verankeren van mobiliteit in gebiedsplannen. 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. In de praktijk blijkt dat bij sociale huurwoningen minder parkeerplaatsen nodig zijn.

Afwegingen/Adviezen

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 één 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-Knooppunten³⁷. Sluit hierbij aan op de door de 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 0,7.³⁸
3. In het gemeentelijk parkeerbeleid dienen maatwerkregelingen met reductiefactoren zoals deelmobiliteit, (H)OV-bereikbaarheid en fietsparkeren altijd te worden opgenomen om afwijkingen van het beleid zoveel mogelijk te voorkomen. Overigens is in de CROW-richtlijn ook al een mogelijkheid voor reductiefactoren opgenomen. Deze mogelijkheid wordt echter 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. De CROW-richtlijn geeft de mogelijkheid om reductiefactoren toe te passen (onder meer

37 Er is een landelijke standaard voor openbare vervoer knooppunten: <https://www.mobiliteitshubs.nl/documenten/471-invoedsgebieden-openbaar-vervoer-knooppunten-naar-een-nationale-standaard>

38 Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV), artikel 7.45f (parkeernormen sociale huur)

door gebruik van deelvervoer). Aanbevolen wordt hier meer gebruik van te maken. Meer bekendheid met bestaande mogelijkheden is nodig.

4. Parkeren bij optoppen. De adviesgroep volgt de Handreiking Parkeren bij Optoppen van de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Aedes en Platform 31³⁹
 - Inzetten op optimaal benutten van parkeerregulering en nul-vergunningopties om een parkeeropgave te voorkomen;
 - Parkeeropgaven dienen gebaseerd te zijn op realistische data en bewezen realistisch gebruik van bestaande parkeervoorzieningen;
 - 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 buitenstedelijk vertraging. Soms kunnen ze geheel of gedeeltelijk geen doorgang vinden of worden de plannen voor omvangrijke investeringen in infrastructuur gesteld die de businesscase onderuit halen. Het gaat zowel om rijks-, provinciale- als 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 wachten 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 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 hemzelf gebruikte verkeersmodel.

Afwegingen/adviezen

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. Als woningbouwplannen binnen deze grenswaarden blijven, zijn zij 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. Houd hierbij rekening met regionale verschillen. Bij de normering moet rekening gehouden worden met het feit dat woningbouw langere tijd vooruitloopt op aanpassingen van de infrastructuur, met de verkeersveiligheid als randvoorwaarde.

39 [Handreiking voor Parkeren bij optoppen](#)

9.

GRONDBELEID



Inleiding

Het grondbeleid, met name ten dienste van de woningbouw, is in beweging. De regering werkt aan 'modernisering' van het grondbeleid.⁴⁰

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. De adviesgroep verwijst naar de handreiking 'Vertraging woningbouw voorkomen met grondbeleid (RVO, 2022).⁴¹ Op enkele punten is verbetering wenselijk, ten aanzien van:

- Anterieure overeenkomsten;
- Verlenging voorkeursrecht;
- Grondbeleidinstrumenten 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: het veroorzaakt vertraging en kostenverhoging door complexiteit.

Afwegingen/adviezen

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 met gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties een model-antérieure overeenkomst, inclusief kostenverhaalsmodule opgesteld.⁴² 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 de 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.

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 drie jaar naar vijf 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 brengt het risico met zich mee dat een termijn wordt overschreden en daardoor afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke regie. Dit kan voor woningbouwprojecten zorgen voor vertraging,

40 Zie onder meer de Tweede voorgansrapportage modernisering grondbeleid die de minister van VRO bij Kamerbrief d.d. 20-12-24 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

41 [Handreiking vertraging voorkomen met grondbeleid | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

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

onzekerheid en grondspeculatieve transacties mogelijk maken.

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 deze onderstaande 9 punten onderschrijven op 4 punten na.

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

De adviesgroep onderschrijft de volgende punten niet:

- Ten aanzien van punt 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.
- Ten aanzien van punt 5: deze materie gaat worden beheerst door de nieuwe Wet versterking regie volkshuisvesting.
- Ten aanzien van punt 7: Aanpassing van de regels die afkomstig zijn uit het exploitatieplan lijkt de adviesgroep complex, gelet op de onverbrekelijke 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 ten behoeve van de jaarrekening te beperken tot de exploitaties die binnen twee jaar overgaan tot gronduitgifte. Het scheelt extra werk en leidt 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 ten behoeve van 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 vertragend in de onderhandelingen met marktpartijen. 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'⁴³ 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), versterkt 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 voor 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. 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 onderhandelings-spoor 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 - de opbrengsten van de heffing door de gemeente vrij te besteden zullen zijn.

Dit klemt te meer omdat de motivatie voor de planbatenheffing steunt op de in het IBO-rapport 'Op grond kun je bouwen' (blz. 26)⁴⁴ vermelde stellingname dat 60% van de woningprijs zou bestaan

uit de grondprijs. Dat is onjuist: het percentage ligt in nieuwbouwprojecten doorgaans niet hoger dan 30%. Dit percentage is voor sociale huurwoningen zelfs aanzienlijk lager, rond de 10%.

De uitvoeringskosten zullen waarschijnlijk hoog zijn (kosten van taxateurs; financieel-ambtelijke ondersteuning, risico van (gerechtelijke) procedures). De praktijk in Vlaanderen getuigt daarvan, zij het dat daar het systeem iets 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.

9.8 Wel een vergunning, maar niet bouwen

In discussies over 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 niet 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 om zuiver speculatieve redenen niet met de woningbouw wordt begonnen.

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.

Het onderzoek 'Onbruikbare grondposities' van STEC (2021)⁴⁵ bevestigt deze conclusie.

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

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

45 [Ongebruikte grondposities | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

In dit onderzoek is gekeken of de verwachting van waardeestijging een rol heeft in het laten braak liggen van gronden met een bouwtitel.

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 kan het college van b&w 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, namelijk later bouwen met meer winst, zeer bedreigend voor de investeerder. De preventieve werking zal dus effectief zijn. De tijdige aankondiging door de gemeente dat zij van plan is om de vergunning in te trekken (na voorafgaande aanmoedigingen om te beginnen) lijkt de adviesgroep afdoende.

9.9 Vereniging van eigenaren- besluitvorming over optoppen

Voor een besluit tot optoppen is op grond van de meeste splitsingsaktes unanimititeit 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.

10.

NETCONGESTIE EN DRINKWATER

In dit hoofdstuk komen twee ‘nutsvoorzieningen’ aan de orde die essentieel zijn voor het wonen: de voorzieningen voor elektriciteit en drinkwater.

10.1 Netcongestie

Inleiding

De drukte op het elektriciteitsnet, 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 met het Landelijke Actieprogramma Netcongestie (LAN, tweede voortgangsrapportage maart 2025)⁴⁶. 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.

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 en hierover open en transparant te communiceren. Zo kunnen microgrids, die onafhankelijk van het reguliere elektriciteitsnet functioneren, alleen werken als alle woningen in de nieuwbouwwijk daarop aangesloten zijn. De adviesgroep stelt voor om binnen het Europese

- kader lokaal maatwerk te organiseren of een ontheffing op de Europese regelgeving voor vrijheid van aansluiting 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 worden gekeken 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 (antereure) 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 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.
5. Het wetsvoorstel voorziet in een specifieke regeling voor kleine warmtesystemen (< 1.500 woningen). Hiermee vallen ook zeer kleinschalige collectieve warmtesystemen – zoals gedeelde lucht-waterwarmtepompen of bodemwarmtewisselaars 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

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

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 kleine systemen complex zijn. De adviesgroep stelt voor om 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.

6. 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 bepleit daarom om netcodes van de ACM (tijdelijk) aan te passen zodat dit wél mogelijk wordt. Op lokaal niveau moet plaatsing van centrale generatoren op projectniveau het groene licht krijgen om zo nieuwbouw mogelijk te maken.

knelpunten regionaal kunnen worden opgelost, is landelijke ondersteuning onontbeerlijk.

Afwegingen/adviezen

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-toets⁴⁷ 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.

10.2 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 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

⁴⁷ De toets kijkt naar de volgende drie aspecten: zijn er geen alternatieven (A), zijn er dwingende redenen van groot openbaar belang (D) en worden er compenserende maatregelen getroffen (C).

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 grondstoffen, waaronder gerecycled beton, biobased en circulaire materialen moeten een steeds belangrijkere rol in de voorziening van bouwgrondstoffen vervullen en dragen ook bij aan het voldoen aan de doelstellingen van de Whole Life Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP). Deze grondstoffen zijn echter niet binnen afzienbare tijd voldoende beschikbaar om in de volledige behoefte te voorzien.

Het Rijk werkt momenteel aan een integrale afweging van de oppervlakedelfstoffenwinning, 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 oppervlakedelfstoffenwinning' 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 het in gang zetten van compenserende en te koppelen maatregelen. Bij onvoldoende resultaat, kunnen rijksinstructies of rijksinstructieregels worden ingezet.

12.

DIGITALISERING



Inleiding

Digitalisering versnelt het woningbouwproces, verlaagt plan-, onderzoeks-, 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. Daarbij draagt digitalisering in bouwonderzoeken bij aan het verlagen van de onderzoekskosten, door open data en efficiëntere toegang tot benodigde gegevens mogelijk te maken. Het moet hierbij worden benadrukt dat digitalisering niet alleen technologische veranderingen behelst, maar ook menselijke veranderingen (andere vaardigheden) en organisatorische veranderingen (wetgeving en processen).

De huidige wetgeving biedt nog onvoldoende eenduidigheid over gebouwgegevens, juridische rechten en plichten. Standardisatie 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.

Afwegingen/adviezen

Bevorder de digitalisering van het plannings- en woningbouwproces als 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. Deze definities worden gebaseerd op bestaande definities en standaarden. De rijksoverheid borgt daarbij de interoperabiliteit én veilige, gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens via transparante kaders, bijvoorbeeld binnen het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving (DSGO). Ook wordt er voor de gegevens per fase gekeken naar noodzaak en proportionaliteit voor het verzamelen, beheren en beschikbaar stellen van de gegevens. 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, de Wet op het notarisambt en het Burgerlijk Wetboek worden aangepast zodat juridische rechten direct geregistreerd kunnen worden op basis van een driedimensionale weergave van een onroerende zaak (bijvoorbeeld een gebouw, een werk, of een onderdeel daarvan), zoals het Bouwwerk Informatie Model (BIM). 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 (eigendoms)rechten – bijvoorbeeld bij appartementsrechten of complexe geometrieën – juridisch te registreren. Door het BIM en de digitale notariële akte – waardoor papieren notariële akten onnodig zijn – als juridisch referentiepunt te gebruiken, worden werklust, interpretatieverschillen en foutkansen aanzienlijk verminderd. Bovendien maakt deze aanpak het mogelijk om, middels een BIM, 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 de regelgeving via 'digitale botsproeven' vooraf te toetsen op effectiviteit, uitvoerbaarheid en consistentie — wat zowel de overheid zelf, als burgers en 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 overlappings, 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. 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. Bij veelvoorkomende onderzoeken voor woningbouwprojecten dient te worden gewerkt met open data en modelmatige benaderingen waar dat verantwoord is, om tijd en kosten te beperken die besteed worden aan deze onderzoeken.
6. Er worden open digitale standaarden vastgesteld voor de gegevensuitwisseling binnen de omgevings- en bouwregelgeving. Deze standaarden worden gebruikt in het ontwikkel-, plan-, vergunningen- en bouwproces, en zorgen voor eenduidigheid over welke informatie initiatiefnemers moeten aanleveren of kunnen verkrijgen voor ontwikkeling, onderzoeken, planning, vergunning, bouw en eventueel digitale volgsystemen, in welk format, en volgens welke structuur. Door gebruik te maken van open en publiek toegankelijke standaarden wordt de interoperabiliteit tussen systemen

van marktpartijen en overheden bevordert, 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 geconcentreerd en geautomatiseerd. Het verlaagt de administratieve last, versnelt procedures en verhoogt de rechtszekerheid voor alle betrokken partijen.

7. Kies voor preferente, open digitale standaarden en uniforme datatoegankelijkheid, bijvoorbeeld via het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving en het iSHARE raamwerk. Deze standaarden en datatoegankelijkheid worden gebruikt in het ontwikkel-, plan-, vergunningen- en bouwproces, inclusief onderzoeken om te voldoen aan regelgeving. Daarbij wordt expliciet aangesloten op relevante Europese initiatieven en worden lessen getrokken uit landen die deze digitale transitie al succesvol in gang hebben gezet.

13.

BETAALBAARHEIDS- EISEN

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 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 alternatief⁴⁸ gepresenteerd met als kern: voor elke gemeente geldt: minimaal 30% sociaal en minimaal 30% betaalbaar. Dit heeft de charme van 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 te vinden in de EIB-studie 'Betaalbaar wonen in Nederland' (april 2025)⁴⁹

Een andere, verwante vraag is die naar bovenmatige betaalbaarheidseisen. Gemeenten kunnen afwijkende, lagere prijsgrenzen vaststellen voor betaalbare koopwoningen en middenhuurwoningen ('lokale koppen'). Dat is in beginsel onwenselijk uit een oogpunt van eenduidigheid van regelgeving en vanuit het belang van het rondkrijgen van een 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 aanzienlijke lokale verschillen te laten ontstaan die ook kunnen voortvloeien uit andere, met name politiek-bestuurlijke keuzes (in

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

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

plaats van woningmarktsituatie-gebaseerd). Het begrip 'regie' wordt daarmee diffuus: de rijksoverheid en de gemeente nemen allebei de 'regisseursrol', waarbij de provincie ook nog meedoet.

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

Ook kunnen gemeenten eisen stellen met betrekking tot de minimale oppervlakte van de betaalbare woningen. Dit om te voorkomen dat een overmaat aan zeer kleine appartementen wordt gebouwd.

Afwegingen/ adviezen

Hoewel uit een oogpunt van regedruk 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 advies, in het licht van de politiek-bestuurlijke realiteit op dit moment niet zinvol.

1. Een noodzakelijk essentiële verduidelijking is wel dat de verankering dat een derde deel van de nieuwbouwplannen (niet meer en niet minder) in de vrije sector op regionaal niveau wordt geprogrammeerd en gerealiseerd. Dus aanvullend aan de eis van twee derde 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 businesscase 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 een derde vrije sector-woningen op nationaal niveau gegarandeerd.
2. Ga over op 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 worden gemotiveerd vanuit de situatie van de woningmarkt van de desbetreffende gemeente, waarbij in elk geval gelet wordt op de mogelijkheid om twee derde betaalbaar te realiseren bij een tenminste sluitende businesscase. Sluit aan bij de interventie- en escalatieregeling bij het voorstel in hoofdstuk 15 (zie verderop), waarbij de bovenmatige betaalbaarheidseisen de aanleiding voor kunnen vormen.
4. Laat gemeenten, in overeenstemming met de staatssteunregelgeving, waar nodig compenserende maatregelen nemen als zij nadere betaalbaarheidseisen stellen.

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 tijdsinstroom 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 concept-plannen en tot vergroting van het draagvlak. Er zijn voldoende positieve ervaringen en 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.

Afwegingen/adviezen

14.1 Lex silencio positivo (van rechtswege verleende vergunning)

Onder de Omgevingswet is de lex silencio positivo afgeschaft.⁵⁰ 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 opgelegd. 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 betaling 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.

De wettelijke beslistermijn is zes weken gerekend vanaf de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.⁵¹ 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

50 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.

51 Artikel 7:10 lid 1 Awb.

'kale' (ook wel: pro forma) bezwaarschrift. Die termijn bedraagt vaak vier weken. Als wij 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 onderzoek⁵² 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.⁵³ 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 oplappende (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 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (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 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 1 beperken van de doorlooptijden in beroep of 2 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. Oplossing 1 is lastig uit te voeren vanwege capaciteitstekorten bij de rechtbanken. Naar wij hebben begrepen zou oplossing 2 werkbaar zijn voor de ABRvS. Wij adviseren dan ook oplossing 2 te kiezen. Wij schatten

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

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

in dat het schrappen van beroep circa 1 tot 1,5 jaar proceduredtijd 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 de bouwstart van het desbetreffende woningbouwproject. Dit onder de voorwaarde dat 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). Het idee is dat de vergunninghouder, in de situatie dat alle andere partijen ‘achteroverleunen’ vanuit de wens het project zo lang mogelijk te traineren, zelf de route kan openzetten naar een voorlopige beoordeling van de omgevingsvergunning door de rechter. Dit met het oog op een bruikbare omgevingsvergunning (als alter-

natief voor een onherroepelijke omgevingsvergunning) en soms ook kortsluiting (volgens artikel 8:86 Awb), waarbij de rechter meteen in de hoofdzaak een definitief oordeel velt.

14.5 Voorstel versnellingen beroepsprocedure

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

- Zoveel mogelijk mondeling uitspraak doen (beroep gegrond/ ongegrond).⁵⁴
- In geval van een voorlopige voorziening tijdens de beroepsprocedure maximaal inzetten op kortsluiting (beslissen op de beroepszaak zelf).⁵⁵ 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.
- De invoering van de procesversnellingsmaatregelen die Anne-Marie Klijn en Arjen Praat in Vastgoedjournaal.nl doen voor de behandeling bij de ABRvS met uitzondering van de voorstellen die zien op het aantonen van belanghebbende en de beslissing daarover.⁵⁶
- Het instellen van een sluitingstermijn voor het indienen van nadere stukken die eerder ligt dan de huidige ‘tien dagen’-termijn (artikel 8:58 Awb). Dat kan bijvoorbeeld door bij de datumbepaling van een zitting direct een sluitingstermijn te bepalen voor het overleggen van nadere stukken. Het doel is om te voorkomen dat er in de staart van de schriftelijke procedure nog (veel, inhoudelijke) stukken worden gewisseld waardoor de voorbereiding van de zitting – denk ook aan het doen van een mondelinge uitspraak (artikel 8:67 Awb) – wordt gecompliceerd. De goede procesorde lijkt momenteel niet heel vaak te

54 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.

55 Artikel 8:86 Awb.

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

worden toegepast om dit te voorkomen; mogelijk wordt dit eenvoudiger door de invoering van een sluitingsdatum.

- 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.^{57,58} 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 de bouwstart. 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 (of waarbij 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.

57 [TK-motie Meulenkamp c.s.](#)

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

15.

**BORGING
VERMINDERING
REGELDRIJK**

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 worden ook innovaties de pas afgesneden. Als de vermindering van regeldruk echter serieus wordt genomen, verdient het aanbeveling dit nu en voor de toekomst te borgen. Het biedt tegenwicht tegen de bijna onstuitbare regeldrift van de overheid, voortkomend uit 'goede bedoelingen'.

Bovenstaande uiteenzetting werkt de adviesgroep uit naar 4 invalshoeken:

1. Handhaving van het juridische verbod op afwijking van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
2. Bestuurlijke interventie- en escalatieregeling voor het vlottrekken van lokale woningbouwplannen die zijn vastgelopen;
3. Borging vermindering van regeldruk op langere termijn;
4. Regelgeving voor woningbouw in Europese context.

Afwegingen/Adviezen

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 zijn opgenomen, niet zijn toegestaan. Dat was al zo, op grond van publiekrechtelijke en

privaatrechtelijke bepalingen, maar er werd dagelijks tegen 'gezondigd'. Een uitzondering geldt voor gevallen die in het Bbl zelf genoemd zijn (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 versnellingsafdeling. 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 Versnellingsafdeling 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

locatiegebonden 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 versterking regie 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 businesscase 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 niet doorgaat. 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 reden van het vastlopen 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 interventie 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 in te brengen 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: dat is de 'vroegsignalering'. 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 publiek-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).⁵⁹ 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 de in de verschillende landsdelen acterende leden van de LVW; zij spelen met hun conflictoplossende vaardigheden een cruciale rol in de schakeling lokaal-regionaal-nationaal. Een succesfactor is ook een korte doorlooptijd van het proces, van melding tot en met – een zo nodig - LVW-oordeel. Een doorlooptijd van drie maanden klinkt ambitieus, maar past bij de urgentie van de woningbouw en het wegnemen van stagnaties.

15.3 Vermindering van de regeldruk op langere termijn

De adviesgroep stelde al vast dat programma's die regeldrukvermindering nastreven doorgaans een kort leven hebben. Tegen die achtergrond doet de adviesgroep enkele suggesties voor bestending van de STOER-inzet op de langere termijn.

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

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

In de tweede plaats 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 derde denkt de adviesgroep aan een periodieke (tweejaarlijkse) review door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), specifiek gericht op (over-)regulering van de woningbouw(planning). Deze review kan worden uitgebreid tot de hele regulering op het gebied van volkshuisvesting.

Als vierde 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 met betrekking tot de regels van het Bbl adviseert de adviesgroep om de grondslagen, uitgangspunten en doelen van het Bbl (opnieuw) vast te leggen. Dit maakt dat toekomstige regels getoetst kunnen worden aan deze uitgangspunten om zodoende de onnodige aanwas van nieuwe regels te voorkomen. Uitgangspunt moet zijn dat nieuwe regels alleen worden opgenomen als ze bijdragen aan de doelen van het Bbl.

15.4 Regelgeving woningbouw in Europese context

De 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 staat het aanmerken van (betaalbare) woningbouwprojecten als projecten van 'dwingend algemeen belang' op de politieke agenda.

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.

16.

**SNELLER, MEER
EN GOEDKOPER:
KWANTITATIEVE
INDICATIES**

Inleiding

In dit slothoofdstuk geeft de adviesgroep bij een groot aantal van haar aanbevelingen aan of het daarmee echt sneller zal gaan, meer woningen zal opleveren en of de kosten daadwerkelijk omlaag gaan. Veelal moet de adviesgroep volstaan met een globale duiding van de richting. Bij enkele onderwerpen kan zij maanden, euro's en aantallen woningen noteren. Naast eigen inzichten van de adviesgroep is daarbij gebruik gemaakt van informatie van het EIB,

BDB Bouw(kosten)data en informatie van andere instellingen en bedrijven. In het ultrakorte bestek van dit adviestraject was het niet mogelijk verdergaande kwantitatieve uitspraken te doen zonder nadere onderbouwing. Het verdient aanbeveling om dit in het vervolgproces verder uit te diepen. Een ding kan wel al worden gezegd: gestapeld zijn de effecten zeer aanzienlijk en allesbehalve marginaal. Verzilvering van de aanbevelingen gaat substantieel helpen om de woningbouw-opgave te realiseren.

Technische kwaliteit woningen (Bbl) (3.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Goedkoper	Geen lokale koppen/eisen (3.1).	Schatting gemiddeld ca € 20.000 per woning, wegens geen lokale extra's zoals niveau 'zilver'; impuls voor industrieel bouwen; minder proceskosten overheid-markt.
Sneller	Geen lokale koppen/eisen (3.1).	Snellere besluitvorming; geen discussie over extra's.
Goedkoper	Aanpassing technische eisen (3.2).	Besparing gemiddeld circa €10.000 per woning.

Landelijke normering omgevingskwaliteit (4.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Meer	Verlaging geluidsproductieplafonds spoor (4.1).	Meer woningen mogelijk met minder isolatie.
Sneller	Geen cumulatie vliegtuiglawaai (4.2).	80.000 woningen rond Schiphol uit de planologische impasse.
Meer	Gebruik risicobeoordeling in plaats van vaste zones (4.3).	Meer woningen in de nabijheid van routes voor gevaarlijke stoffen.
Sneller	Gebruik risicobeoordeling (4.3).	Snellere procedures.
Goedkoper	Gebruik grenswaarde als saneringsnorm (4.4).	Lagere saneringskosten; meer hergebruiksmogelijkheden.
Sneller	Gebruik grenswaarde als saneringsnorm (4.4).	Verkorting vergunningprocedures.
Sneller	Beperking MER tot wettelijke plicht (4.5).	Minder onderzoek, snellere planvorming.
Sneller	Gebruik verwachtingskaarten voor archeologie (4.6).	Minder onderzoek, snellere planvorming.
Sneller	Landelijk SMP voor soortenbescherming (4.7).	Uniforme toetsing en snellere procedures.
Goedkoper	Landelijk SMP voor soortenbescherming (4.7).	Minder onderzoek, uniforme toetsing; minder kosten proceduretijd.
Meer	Actualisering milieuzonering (4.8).	Meer binnenstedelijke woningbouwlocaties.
Sneller	Modelmatige toets spuitzones (4.9).	Sneller duidelijkheid; snellere planvorming.

Water en bodem (5.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Meer	Geen absoluut verbod op woningbouw langs grote meren en uiterwaarden (5.1).	10.000 woningen langs de grote meren.
Meer	Uniformering afwegingskader (5.1).	Meer woningen met klimaatadaptieve maatregelen.
Sneller	Uniformering afwegingskader (5.1).	Minder afstemming; snellere procedures
Goedkoper	Extra maatregelen bodemdalingsgebieden (5.1).	Extra kosten (dus niet goedkoper).
Goedkoper	Beperking schade bij piekbuien in plaats van voorkomen (5.2).	Extra kosten (dus niet goedkoper).
Goedkoper	Bouwpeil 0,2 m boven straatpeil.	Minder kosten voor waterberging.
Sneller	Woningbouw als dwingend belang onder KRW (5.3)	Doorbreekt blokkades bij vergunningverlening.
Goedkoper	Pragmatischer omgang met minimale hoeveelheden Pfas (5.3).	Kostenbesparing zuivering en sanering.

Stikstof (6.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Invoering ondergrens 1 mol/ha/jr.	95% van projecten kan direct doorgaan.
Goedkoper	Invoering ondergrens 1 mol/ha/jr.	Besparing € 400 miljoen in 2025-2030 door lagere kosten, minder risico's en minder uitval.
Sneller	Geen Aerius-updates meer.	Voorkomt herberekeningen en projectvertraging.
Meer	(Intern) salderen provinciaal versnellen.	Meer plannen worden juridisch mogelijk.
Sneller	(Intern) salderen provinciaal versnellen.	Minder stagnatie van lopende plannen.

Geldigheidsduur en inrichting onderzoeken (7.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Geldigheid onderzoeken standaard naar 5 jaar.	Voorkomt heronderzoek bij lange procedures.
Goedkoper	Geldigheid onderzoeken standaard naar 5 jaar.	Minder onderzoekskosten.
Goedkoper	Meer standaardisatie in onderzoek en andere efficiency-maatregelen.	Inschatting besparing per woning: € 900 tot € 1.200.
Sneller	Link DSO aan open GIS-data.	Sneller en breder toepasbaar bij locatiekeuze.

Planvorming en omgevingsbeleid (8.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Stroomlijning en disciplineren voorfase planvorming (8.1).	Halvering tijdsduur planvoorbereiding mogelijk; bij grotere plannen van 7 naar 3,5 jaar.
Goedkoper	Stroomlijning en disciplineren voorfase planvorming (8.1)	Halvering procestijd leidt uiteraard tot kostenbesparing.
Meer	Beter gebruik mengpaneel (8.2).	Meer woningen door meer omgevingsrechtelijke ruimte.
Meer	Potentieel bestaand stedelijk gebied in kaart (8.3).	Potentieel onder de huidige condities op 70.000 tot 90.000 woningen in de periode 2026-2030; aanvullend beleid kan dit met circa 20.000 woningen verhogen.
Sneller	Stroomlijning toets ruimtelijke kwaliteit (8.4)	Versnelling planvorming en vergunningprocedures.
Sneller	Versterking relatie omgevingsdienst met gemeente (8.5)	Minder vertraging in het planproces.
Goedkoper	DSO-omgevingsplannen (8.6)	Minder advies- en softwarekosten door standaardisatie.
Goedkoper	Parkeernorm max. 0,7 bij HOV (8.7).	Minder gebouwd parkeren en ondergrondse parkeerplaatsen. Circa € 35.000 per parkeerplaats.
Meer	Parkeernorm max. 0,7 bij HOV (8.7).	Door minder parkeerruimte worden meer woningen mogelijk.
Sneller	Aangepaste normen voor verkeersdoorstroming (8.8).	Voorkomt onnodige verkeerskundige blokkades voor woningbouwplannen.

Grondbeleid (9.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Standaardisatie anterieure overeenkomsten (9.1).	Verkorting overleg- en contracteringsproces.
Sneller	Verlenging voorkeursrecht (9.2).	Meer regie gemeente; versnelling planproces.
Sneller	Wegnemen knelpunten grond-regelingen (9.3. En 9.4).	Vlottere procesgang door minder bureaucratie.
Sneller	Snelle responstermijnen RVB en andere rijksdiensten (9.5).	Snellere besluitvorming, met maanden.
Goedkoper	Wijziging inbrengwaarde bij kostenverhaal (9.6).	Speculatieve private aankopen verlagen belemmeren het publieke kostenverhaal niet meer.
Sneller	Geen planbatenheffing (9.7).	Geen vertraging door nieuwe bureaucratische wetgeving.
Sneller	Niet bouwen, wel vergunning (9.8).	Sneller bouwen met alert optreden gemeente.
Meer	Optoppen met gewone meerderheid vve (9.9).	Meer optopwoningen in particuliere complexen.

Netcongestie en drinkwater (10.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Facilitering aansluiting met private partijen (10.1).	Wachttijd bij netbeheerders vermijden.
Meer	Netbewust bouwen en wettelijke ruimte voor microgrids en andere off-grid oplossingen (10.1).	Meer woningen door onconventionele elektriciteitsvoorziening.
Sneller	Vervroegen tijdstip aanvraag energievoorziening (10.1).	Minder vertraging door verbetering planning.
Meer	Verplichting provincie om drinkwatervoorziening te regelen (10.2).	Geen plan-uitval door ontbreken drinkwatervoorziening.

Beschikbaarheid bouwgrondstoffen (11.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Versnelling vergunningverlening bouwgrondstoffen.	Voorkomt stagnatie bouwproces door grondstoffentekort.

Digitalisering (12.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Machine-leesbare regelgeving verplicht stellen.	Snellere toetsing en vergunningverlening.
Goedkoper	Open standaarden voor informatie-uitwisseling.	Minder ICT-kosten voor overheden en markt.
Sneller	BIM als basis voor juridische vastlegging.	Efficiënt beheer en herontwikkeling.

Betaalbaarheidseisen (13.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Eenduidige landelijke prijsgrenzen.	Versnelt regionale besluitvorming.
Goedkoper	Geen overmaat aan betaalbaarheidseisen.	Beperkt risico's op verlieslatende projecten en noodzaak overheidssubsidies.
Meer	Verankering max. 1/3 vrije sector in regio.	Stimuleert haalbare businesscase.

Bezwaar en beroep (14.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Lex silencio positivo invoeren (14.1).	Automatisch verleende vergunning bij overschrijding termijn. Tot 19 weken bij 75.000 woningen per jaar.
Sneller	Versnelling afhandeling bezwaarschriften (14.2).	Een tijdwinst van 3 tot 9 maanden.
Meer	ABRvS oordeelt in eerste én enige aanleg (14.3).	Voor 17.500 woningen per jaar komt er eerder een onherroepelijke vergunning.
Sneller	ABRvS oordeelt in eerste én enige aanleg (14.3).	Een tijdwinst van circa 15 maanden.
Sneller	Serie versnellingsmaatregelen in de beroepsprocedure (14.4 en 14.5)	Maanden tijdwinst.
Sneller	Verhoging griffierecht (14.6).	Tijdwinst door minder beroepen.
Sneller	Inzet bruikbare vergunning (14.7)	Tijdwinst door eerdere start van de bouw.
Sneller	Inzet AI (14.8).	Verkorting beroepsprocedure.

Borging vermindering regeldruk woningbouw (15.)

	Maatregel	Toelichting/ Kwantificering
Sneller	Interventie en escalatie (15.2).	Doorbraak bij impasses woningbouwplannen.
Goedkoper	Regelrechter voor nieuwe regels (15.3).	Voorkomt overmaat aan kostbare regels.
Sneller, meer en goedkoper	Regeldruk structureel te beperken (15.3).	Brengt de volkshuisvestingsdoelen ook op langere termijn dichterbij.
Sneller, meer en goedkoper	Europese agenda vermindering regeldruk (15.4).	Doorbreekt belemmeringen voortkomend uit EU-wetgeving.

BIJLAGE:

**MAAK BOUWREGELS
BETER HANTEERBAAR
EN BETAALBAAR**

Toelichting op de adviezen van de adviesgroep STOER over het Bbl

Juli 2025

Het in juni verschenen rapport van de Adviesgroep STOER bevat meer dan honderd 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 waren niet alleen waardierend, maar ook bezorgd over de mogelijke gevolgen voor kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid.

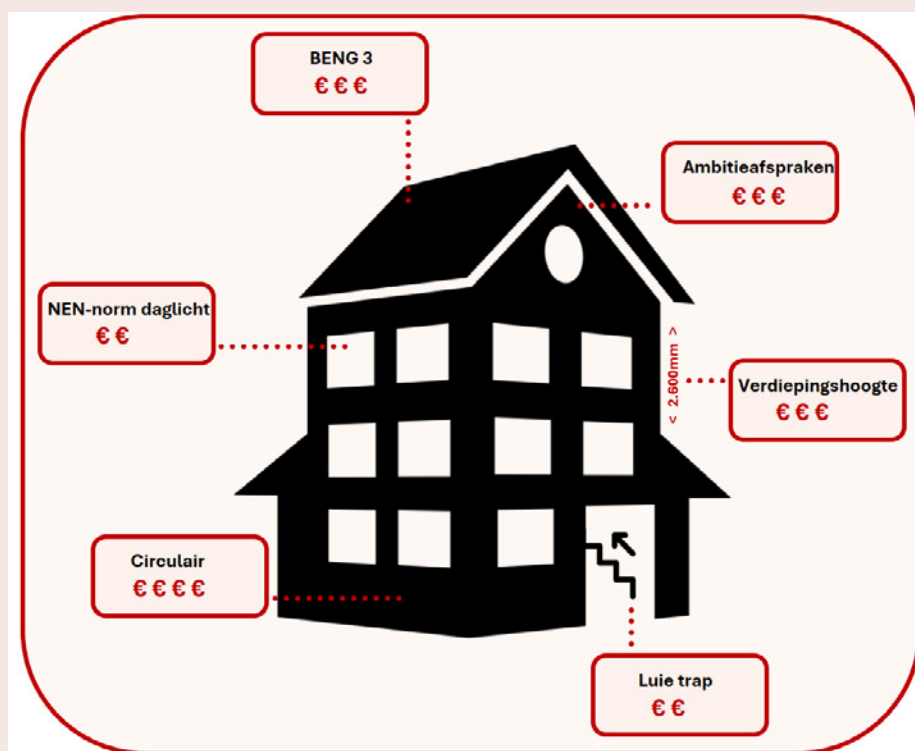
Daarom licht de adviesgroep in deze notitie toe hoe de voorstellen voor aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, voorheen het Bouwbesluit) bijdragen aan toekomstbestendige woningbouw die betaalbaar, beter hanteerbaar, duurzaam én van goede kwaliteit is.

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, en 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 kostenverhoging, 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 bezien?

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 wij?

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 de Wet Versterking Regie op de 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, 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:

- Plafond- en deurhoogtes: verlaag de minimale plafondhoogte van 2,60 naar 2,50 meter en de deurhoogte van 2,30 naar 2,10 meter. Dit levert materiaal- en energievoordelen op en biedt ruimte voor efficiëntere bouwlogistiek.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- Tijdelijke woningbouw: harmoniseer de regels, zoals die voor geluidwering, door de termijn van 15 jaar standaard te maken (nu nog 10 jaar).
- Spuien via dove gevels: maak het mogelijk om via een niet-geluidgevoelige gevel te spuien (kortstondig ventileren). Dit levert installatietechnische en bouwkundige kostenvoordelen op.
- Administratieve vereenvoudiging: schrap de verplichting om een checklist voor veilig gebouwonderhoud mee te sturen met de vergunningsaanvraag, evenals de informatieplicht over het gebruikte bouwmatériel.
- Interne geluidseisen: versoepel de geluidseisen tussen verblijfsruimten binnen een woning om open plattegronden mogelijk te maken.
- 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 Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP) -systematiek, die breder en toekomstbestendiger is.
- 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. Daarnaast zijn er besparingen die gelden voor woningen in specifieke situaties. Voorbeeld: het toestaan van spuien bij geluidbelaste 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 de 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 het 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 en voorzichtig met een bedrag van € 20.000 per woning (exclusief btw).*

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

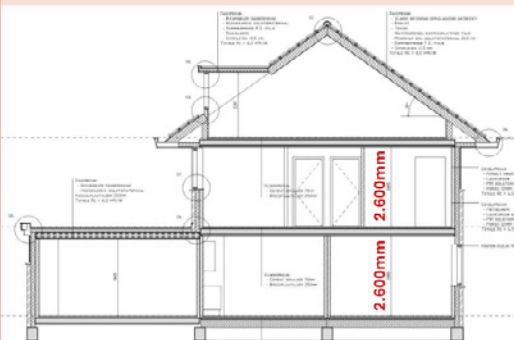
Een aantal voorstellen van de adviesgroep STOER uitgebreider in beeld

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. Zeven West-Europese landen hanteren tussen 2.40 m. tot 2.50 m. als standaard. Ons land blijft dus aan de bovenkant normeren.

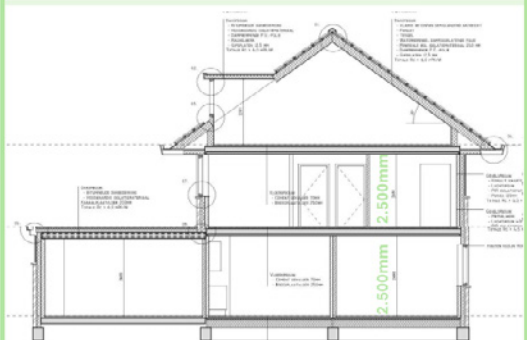
KNELPUNT

- 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

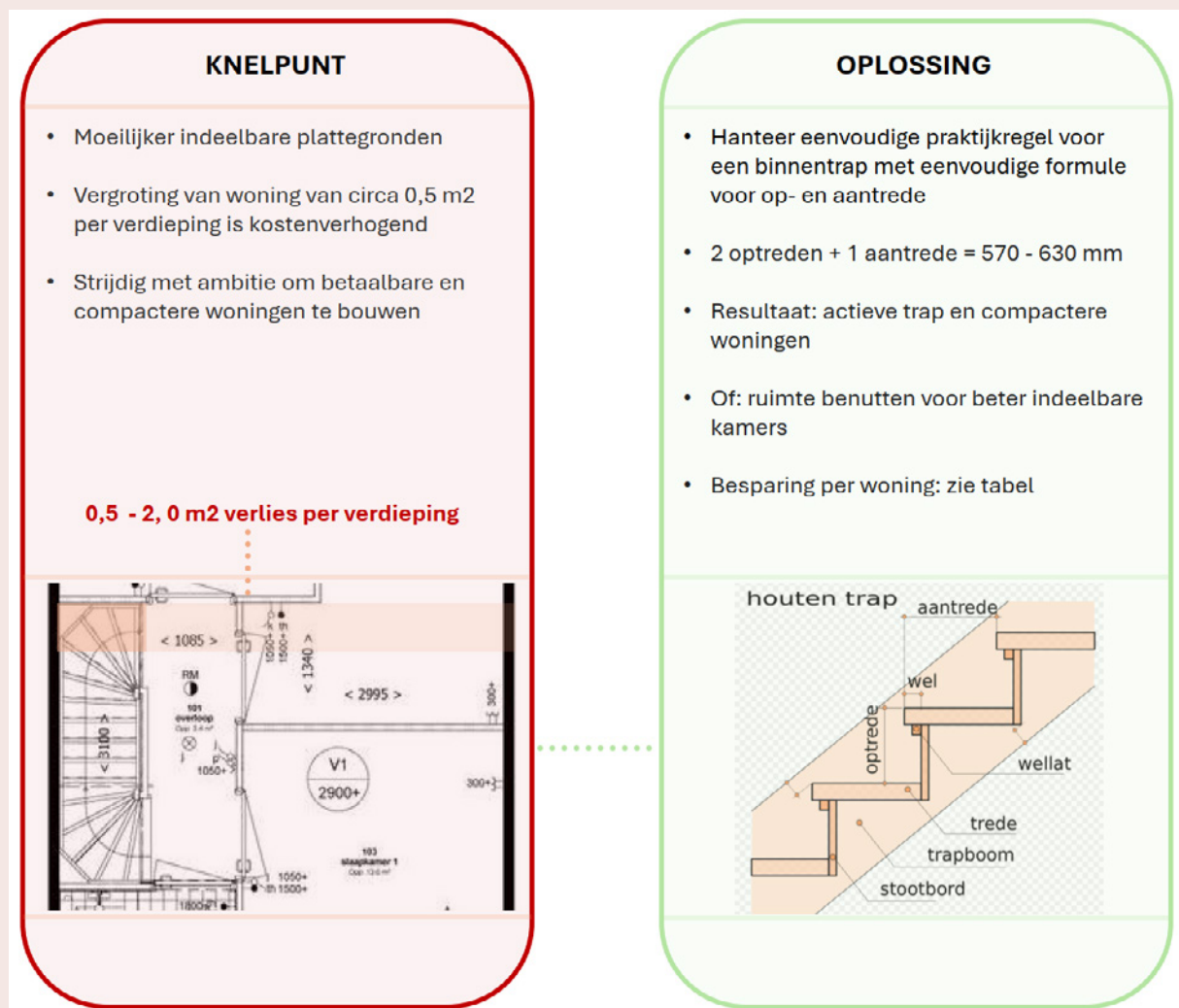


Actieve trap

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 en die tot 2003 regel was.

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, is het probleem van het niet kunnen vinden van (betaalbare) woonruimte groter. Vooral voor jonge mensen die op eigen benen willen staan, brengt dit aantoonbare gezondheidsproblemen met zich mee.

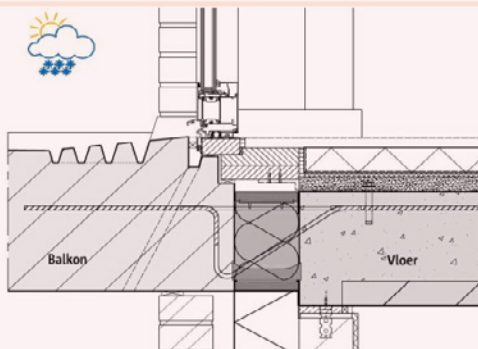


Toegankelijkheid

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.

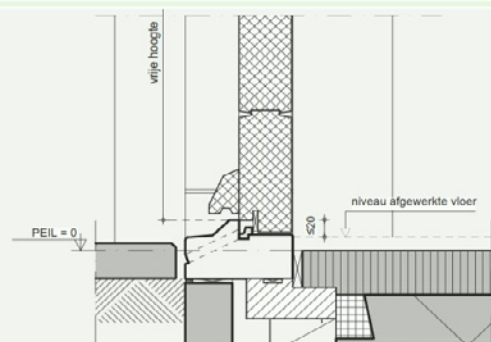
KNELPUNT

- 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 daglicht-eisen 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_{jul} -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

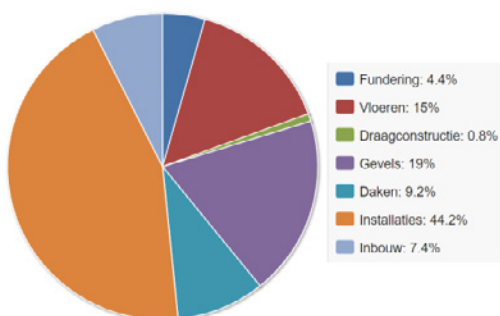


Duurzaamheid: van MPG naar Whole Life Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP)

De adviesgroep stelt voor om de geplande aanscherping van de milieuprestatie-eis (MPG) niet in te voeren. Niet omdat duurzaamheid onbelangrijk is, maar omdat Europa werkt aan een nieuw kader: Whole Life Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP). 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 een 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 tijdwinst 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 conceptwoningen, 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 experimenteerartikel⁶⁰ 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 een 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 effenen een geordend pad naar een hoger duurzaamheidsniveau. Dat blijkt ook uit het advies voor een roadmap naar de komende Europese norm Whole Life Cycle-Global Warming Potential (WLC-GWP).

⁶⁰ Artikel 23.3 van de Omgevingswet

