

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

datum 26 april 2018
referentie
betreft Zeventiende tranche Chw

Geachte mevrouw Ollongren,

Hierbij reageert de NEPROM op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (zeventiende tranche). Specifiek met betrekking tot experimenten die toegevoegd worden op het gebied van duurzaamheid en kostenverhaal.

Vooraf

In algemene zin vinden wij de Chw en goed instrument om ervaringen op te doen met nieuwe manieren van werken, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet. Vooral daar waar de wet benut wordt om ontwikkelingen mogelijk te maken en te versnellen, die zonder deze speciale status niet of veel moeizamer tot stand zouden komen. Dat is ook het doel van de meeste experimenten die in deze tranche worden voorgelegd. Die experimenten steunen wij van harte.

We vinden het wel belangrijk dat bij elk experiment goed zichtbaar wordt gemaakt op welke wijze er afgeweken gaat worden van het huidige wettelijke stelsel en dat vastgelegd wordt dat na afloop (of bij langere looptijden eventueel gaande het experiment) zorgvuldig geëvalueerd wordt en de resultaten breed verspreid worden.

We hebben er begrip voor dat niet vooraf bij elk experiment al heel nauwkeurig de afwijkingen beschreven kunnen worden, maar dat mag geen vrijbrief zijn om de deur onbeperkt open te zetten voor wat betreft beperking van de rechtszekerheid van initiatiefnemers en burgers. Daar waar initiatiefnemers en burgers gaande het experiment signaleren dat hun wettelijke rechten worden aangetast, dient dat in tussenrapportages helder vermeld te worden, zodat desnoods tijdig ingegrepen kan worden. De experimentstatus moet zodanig vormgegeven worden, dat die ook op basis van voortschrijdend inzicht weer ingetrokken kan worden.

Duurzaamheid

In deze tranche wordt (met het beoogde artikel 6p) ook voorgesteld om een zestal gemeenten aan te wijzen waar, in afwijking van het Bouwbesluit 2012, een lagere EPC voor nieuw te bouwen woningen wordt toegepast (0,2 in plaats van 0,4). Daarnaast krijgen de zes genoemde gemeenten de bevoegdheid om via de bouwverordening te experimenteren met 'maatwerkregels' met een nog lagere EPC en om af te wijken van de EPC-norm voor andere gebouwen (gebruiksfuncties).

In eerdere tranches is al geëxperimenteerd met toepassing van een van het Bouwbesluit 2012 afwijkende lagere EPC. Dit betrof echter steeds concreet genoemde projecten (Giel Peetershof in Peel en Maas, Binckhorst in Den Haag en Haven-Stad in Amsterdam) en een concreet vastgelegde EPC (van 0,2). Daarbij heeft een op deze projecten toegespitste afweging plaatsgevonden en is in ogenschouw genomen dat en waarom toepassing van een lagere EPC aangewezen is. Zo is het bij de woningen in de Giel Peetershof bijvoorbeeld zo geweest dat deze hun energie al klimaatneutraal geleverd krijgen waarmee wordt voldaan aan een EPC van 0,4. Daarmee zou het risico ontstaan dat er bij de bouw concessies zouden worden gedaan ten nadele van gestelde milieudoelen, bijvoorbeeld door minder goed te isoleren. Om dit te voorkomen is een lagere EPC nuttig en noodzakelijk geacht en voorgeschreven. Dit is in de toelichting op de bedoelde tranches steeds project-specifiek verantwoord.¹

In onderhavige tranche wordt een andere insteek gekozen. Dit achten wij onwenselijk en onhoudbaar. Dat wordt als volgt toegelicht.

Er wordt in deze tranche voor gekozen om voor zes gemeenten een van het Bouwbesluit 2012 afwijkende lagere EPC voor woningen op te nemen. Voor twee gemeenten is dit weer gekoppeld aan concrete gebieden maar voor vier van de zes gemeenten is dit niet gedaan. Dit heeft tot gevolg dat voor alle omgevingsvergunningaanvragen voor woningen binnen die vier gemeenten een EPC van 0,2 geldt. Door deze systematiek is er (anders dan de eerdere tranches) geen rekenschap gegeven van de lokale omstandigheden waaronder de feitelijke (on)haalbaarheid van een lagere EPC en de nadelige financiële consequenties. Er is daarmee geen verantwoording gegeven voor het afwijken van de landelijk geldende regels ten aanzien van de EPC. Dit is willekeurig en leidt tot rechtsonzekerheid voor marktpartijen; in de ene gemeente geldt opeens een andere strengere norm dan in de andere. Marktpartijen die (mogelijk) al vergevorderd zijn met voorbereiding en planvorming voor woningbouw in deze gemeenten zien zich nu bovendien geconfronteerd met nieuwe normen waarop zij zich niet hebben kunnen voorbereiden. Dit heeft nadelige consequenties waardoor de financiële haalbaarheid van projecten onder druk komt te staan. Dit leidt tot onbegrip en weerstand in de markt. Wij zijn voorstander van energiezuinigheid maar verder gaan dan landelijk geldende wettelijke normen moet ons inziens gestimuleerd worden en op basis van vrijwilligheid gaan en niet worden bewerkstelligd door willekeurig voor sommige gemeenten strengere eisen te stellen dan in de rest van Nederland. Niet zonder een goede motivering althans. Deze motivering is nu niet gegeven. We verzoeken u het bedoelde artikel te schrappen dan wel toe te spitsen op projecten binnen de gemeenten waarvoor een motivering kan worden gegeven dat en waarom een lagere EPC norm aangewezen is.

Onderhavige tranche gaat bovendien nog verder. De genoemde gemeenten krijgen in het beoogde artikel 6p, derde lid, ook nog eens de bevoegdheid om in hun lokale Bouwverordening een nog lagere EPC voor te schrijven, ook voor andere gebruiksfuncties dan woningen. Wij stellen vast dat dit op gespannen voet staat met de wettelijke systematiek: normen voor energiezuinigheid worden op nationaal niveau vastgesteld en worden vastgelegd in het Bouwbesluit

¹ NvT Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet veertiende tranche, Staatsblad 2016, p. 30.

2012. Het is niet wenselijk en juridisch ook niet houdbaar dat gemeenten hier naar eigen inzicht van kunnen afwijken. Dit leidt tot willekeur en rechtsonzekerheid voor marktpartijen. In dit verband kan worden gewezen op artikel 122 Woningwet waarin de wetgever heeft geregeld dat gemeenten niet (privaatrechtelijk) kunnen afwijken van normen van het Bouwbesluit 2012. Dit duidt erop dat afwijkingen van het Bouwbesluit 2012 niet licht moeten worden toegestaan. Dat is wat nu wel zou worden gedaan als de zeventiende tranche in werking treedt. In de Bouwverordening zouden van het Bouwbesluit 2012 afwijkende regels kunnen worden opgenomen, en dan alleen voor een zestal gemeenten. Dit lijkt ons alleen al zo bezien onhoudbaar. Er is ook geen (begin van een) motivering gegeven voor deze systematiek en de reden dit (alleen) in zes gemeenten toe te staan. Ook in zoverre is de zeventiende tranche willekeurig en leidt deze tot rechtsonzekerheid. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat een Bouwverordening niet appellabel is; er kan geen bezwaar en beroep tegen worden ingesteld. Partijen die door de strengere regels kunnen worden geraakt, kunnen hier dus niet tegen opkomen. De belangen van deze partijen – in veel gevallen geen inwoners van de gemeente – zijn ook anderszins niet (voldoende) geborgd in het gemeentelijk besluitvormingsproces van een Bouwverordening. Om deze redenen moet ons inziens in ieder geval het derde lid van het beoogde artikel 6p van de zeventiende tranche worden heroverwogen en wat ons betreft geschrapt.

Meer in zijn algemeenheid leggen wij u nog het volgende voor. Uiteraard staan wij achter uw intentie om gemeenten te faciliteren om de woningbouw en economisch herstel te stimuleren. En uiteraard zijn wij voorstander van duurzame en innovatieve ontwikkelingen. Wij zien echter niet in wat deze experimenten aan nieuwe inzichten kunnen opleveren ten opzichte van de reeds eerder toegekende Chw-experimenten waar een lagere EPC van kracht is. Nogmaals, om elk misverstand uit te sluiten, wij zijn groot voorstander van zeer energiezuinige nieuwbouw. Wij zijn – in het kader van het ZEN-programma - betrokken bij en steunen onze leden op grote schaal om versneld naar de nieuwe BENG-eis te gaan en om nog beter te presteren. Maar op vrijwillige basis! Daarnaast stimuleren en steunen wij onze leden om versneld naar aardgasvrije nieuwbouw te gaan, waarbij in de meeste gevallen de energieprestatie ook beter wordt dan 0,4.

Er zijn reeds heel veel woningbouwprojecten gerealiseerd met een EPC van 0,2 of nog beter. Zelfs BENG, NOM en energieleverende woningen zijn op aanzienlijke schaal gerealiseerd. In het ZEN-programma vindt, met steun van BZK, op grote schaal de ontwikkeling van dat soort woningbouwprojecten op vrijwillige basis plaats. Die ervaring is er. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet gemotiveerd wat met deze experimenten in de zes gemeenten extra geleerd zou kunnen worden. Minimaal zou verwacht mogen worden dat vermeld wordt wat uit de eerdere experimenten onder Chw geleerd is van de scherpere EPC-eis en wat aanvullend in deze experimenten extra geleerd zou moeten worden.

De argumentatie waarom deze experimenten toegekend zouden moeten worden, vinden wij te kort schieten. Zo wordt gesteld dat gemeenten in staat moeten worden gesteld economisch herstel zo duurzaam mogelijk plaats te laten vinden. Maar dat is geen argument om deze gemeenten wel de bevoegdheid te geven strengere EPC-eisen te stellen en andere gemeenten niet. Helemaal niet nu bekend is dat in 2020 de nieuwe BENG-eisen ingaan, die aanzienlijk scherper zijn dan de huidige eisen en die qua systematiek afwijken van de EPC-eis. Ook het argument dat door deze eisen de innovatie en de technische ontwikkeling opgeschaald worden, is veel te

algemeen gesteld en mist wat ons betreft elke grond. Sterker nog, door willekeur toe te staan in het stellen van duurzaamheidseisen zal de benodigde energie binnen de branche voor het tot stand brengen van de reeds aangekondigde duurzaamheidseisen worden versnipperd, waardoor eerder vertraging dan versnelling op zal treden.

Daar komt bij dat er in de toelichting geen enkele aandacht is voor de meerkosten die deze aangescherpte eisen met zich meebrengen. Meerkosten waar initiatiefnemers zich niet op hebben kunnen voorbereiden, omdat ze niet op de hoogte waren dat gemeenten deze extra bevoegdheid verkrijgen. Initiatiefnemers en bouwbedrijven bereiden zich voor op de grote wijziging in 2020. Bovendien moeten ze hoge kosten maken om aardgasvrije nieuwbouw te realiseren.

Voor het ontwikkel- en bouwproces werkt het zeer verstorend als heel veel gemeenten eigen, afwijkende eisen mogen stellen. En dat voor een periode van slechts 1,5 jaar. We hebben niet voor niets uniforme bouwregelgeving in heel Nederland. Zonder echt goede argumenten moet daar niet te lichthartig van worden afgeweken. Uiteraard staat het alle marktpartijen vrij om op basis van vrijwilligheid scherpere prestaties te realiseren.

Dit experiment in deze zes gemeenten draagt naar onze mening bij aan frustratie en vertraging aan de kant van de markt en zou om die reden achterwege moeten blijven!

Belangrijke aandachtspunten bij de gevraagde evaluatie van de reeds lopende experimenten met een lagere EPC dienen volgens ons de effecten van decentralisatie op het behalen van (duurzaamheids)doelstellingen te zijn en de bedrijfseconomische gevolgen van de per gemeente verschillende eisen. Daar liggen volgens ons verbeterpunten, die overigens aansluiten bij de verwachtingen van de Tweede Kamer van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet (blijkens aangenomen moties en amendementen, o.a. die van het lid Veldman). Graag vernemen wij of u bereid bent hierin te voorzien.

Kostenverhaal

Ook bij de voorgestelde experimenten met kostenverhaal plaatsen wij kritische kanttekeningen. Wij vinden het prematuur om experimenten op het gebied van kostenverhaal toe te voegen, gelet op het stadium van het wetgevingsproces waarin de Aanvullingswet Grondeigendom zich bevindt, de onduidelijkheid die over de inhoud daarvan bestaat en de signalen die wij ontvingen over eerdere experimenten.

Ons bezwaar is dat gemeenten die aan het experiment meedoen niet transparant zijn in hoe zij een alternatieve invulling geven aan het kostenverhaal en dat zij niet bereid zijn om met marktpartijen op basis van de inhoud en inzicht in de werkelijke kosten gesprekken te voeren. Marktpartijen voelen zich in de experimenten enerzijds commercieel onder druk gezet en willen anderzijds de verhouding met gemeenten goed houden. Dat vormt een groot probleem.

Wat ons betreft dient er een einde te komen aan de vanzelfsprekendheid waarmee in voorkomende gevallen wordt gedacht dat marktpartijen nagenoeg ongeclausuleerd bij kunnen dragen aan publieke voorzieningen waar geen of slechts beperkte opbrengsten tegenover staan.

Waarbij we overigens niet uit willen sluiten dat er ook voorbeelden zijn waar gemeenten en marktpartijen er in onderling overleg wel goed uitkomen. Maar dat gebeurt nu ook al in het leeuwendeel van de gevallen waar geen experimentstatus aan de orde is ook. Daar is dus geen nieuwe wet en ook geen experiment voor nodig.

Wij vinden dat eerst de lopende experimenten met kostenverhaal zorgvuldig geëvalueerd moeten worden, voor dat eventueel nieuwe experimenten worden toegestaan. Daarbij moet dan nauwkeuriger worden aangegeven wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de nieuwe experimenten. Wij zijn er niet van overtuigd dat de nieuwe wetgeving (Aanvullingswet Grondeigendom) waarmee nu geëxperimenteerd wordt, op voorhand geslaagd is.

Voor ons staat voorop dat de nieuwe wetgeving er niet toe mag leiden dat gemeenten in staat worden gesteld om tot baatafoming en betaalplanologie over te gaan. De NEPROM heeft daarom (meer dan anderhalf jaar geleden) uitgebreid gereageerd op de consultatieversie van de Aanvullingswet Grondeigendom. Onze bezwaren blijven onverminderd actueel. Wij hebben daar nooit een deugdelijke terugkoppeling op gehad, anders dan dat we in de praktijk zien dat dat er in de praktijk van de Chw-experimenten 'doorgezet' wordt.

Het grote gevaar is dat de Aanvullingswet straks op voorhand al als een succes wordt beschouwd op basis van een aantal experimenten, voordat en zonder dat de Raad van State of de Staten-Generaal er naar hebben kunnen kijken. Dat willen wij voorkomen.

Natuurlijk zijn wij er voorstander van dat ook in situaties van facilitair grondbeleid, versnipperd grondeigendom en meer organische vormen van gebiedsontwikkeling zonder eindbeeld gemeenten kunnen beschikken over een goed kostenverhaalsinstrument. Wij onderschrijven de opvatting dat het huidige instrument daarin tekort kan schieten. We vrezen echter dat met de invulling zoals die plaats vindt in de Aanvullingswet (en in de experimenten) het kind met het badwater wordt weggegooid, en dat uiteindelijk slechts baatafoming resteert. Wat ons betreft ongewenst. En ongewenst dat op deze wijze de Chw misbruikt lijkt te worden om deze majeure wijziging sluipenderwijze in te voeren.

Afsluitend

In algemene zin zijn wij positief over de 17^e tranche in het kader van de Chw. Elke actie die tot versnelling van woningontwikkeling en -bouw leidt, zonder dat de rechtszekerheid in gevaar komt, juichen wij toe. Op een tweetal punten van de 17^e tranche plaatsen wij echter een aantal kritische kanttekeningen. Wij zouden een reactie van u daarop zeer op prijs stellen.

Met vriendelijke groet,

Jan Folkema
directeur

e.c. Tweede en Eerste Kamer