

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Datum: 12 februari 2018  
Ref.: 20180218/JF/NZ  
Betreft: Noodplan bouwproductie en aanpassing Crisis- en Herstelwet

Geachte mevrouw Ollongren,

Met instemming hebben wij kennisgenomen van uw voornemen om op korte termijn maatregelen te treffen om de woningbouwproductie te versnellen en als onderdeel daarvan ook de Crisis- en herstelwet aan te passen. De NEPROM deelt uw gevoel voor urgentie en onze leden (waaronder ontwikkelaars, beleggers, corporaties en ontwikkelende bouwondernemingen) kunnen vanuit de praktijk bevestigen dat maatregelen dringend noodzakelijk zijn om de tijd tussen initiatief en uitvoering te bekorten en waar mogelijk procedures te versnellen en te stroomlijnen. Uiteraard zonder daarbij concessies aan de kwaliteit te doen. Tevens waarderen wij het dat wij - ondanks het krappe tijdschema- vanuit uw Ministerie betrokken worden om mee te denken over dit onderwerp.

In deze brief gaan wij eerst in op uw voornemen tot aanpassing van de Crisis- en herstelwet. In aanvulling daarop doen wij nog een aantal andere suggesties op het terrein van aanpassing van wet- en regelgeving en procedures en ook wat betreft communicatie en cultuurverandering. Dat alles met het oog op het aanjagen van de woningbouwproductie.

### **Aanpassing Crisis- en herstelwet**

Als wij het goed begrijpen, heeft u een aanpassing van de Crisis- en herstelwet langs de volgende drie lijnen voor ogen:

- 1) verkorting en vereenvoudiging van de aanwijzingsprocedure;
- 2) een verbreding van de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet;
- 3) wijziging van de criteria voor de toevoeging van experimenten.

De drie genoemde lijnen liggen in het verlengde van de Crisis- en herstelwet en zijn eigenlijk bedoeld om een brug richting de nieuwe Omgevingswet te bouwen. Om daar in de praktijk op onderdelen alvast op vooruit te lopen en de transitie te bevorderen en te vereenvoudigen. Op voorhand steunen wij die lijn. Wel plaatsen wij enkele vragen en kanttekeningen en voegen ook wat nuances toe. Op onderdelen doen we suggesties.

Onze leden laten ons weten dat zij in de praktijk tot nu toe helaas weinig tot geen voordeel van de Crisis- en herstelwet ervaren, uitzonderingen daargelaten.

Soms bieden de procesversnellers inderdaad enig soelaas bij de Raad van State, maar helaas horen we ook van onze leden dat de 6-maandstermijn in het geheel niet wordt gehaald. Zeer recent begrepen we zelfs dat bij een omvangrijk woningbouwproject van een van onze leden onder de Crisis- en herstelwet de gehele procedure naar 1,5 jaar is uitgelopen. Volgens de voortgangsrapportage uit 2016 wordt in 60% van de gevallen de 6-maandstermijn gehaald; in 40% van de gevallen dus niet. Dat ligt niet altijd aan gemeenten of de Raad van State. Daar kunnen juridische begrijpelijke redenen aan ten grondslag liggen (onderzoek, ‘terugverwijzen’), toch is er dan sprake van (ernstige) vertraging en vaak ook onduidelijkheid bij partijen over het moment waarop de uitspraak wel komt. Ook die onduidelijkheid is ongewenst. We hebben het Ministerie en de Raad van State al vaker de suggestie gedaan om een soort track & trace systeem te ontwikkelen, zodat partijen weten in welke fase van het proces hun dossier zich bevindt en wanneer ze de uitspraak kunnen verwachten.

Wij stellen voor om de projecten die gebruik hebben gemaakt van de Crisis- en herstelwet op korte termijn te evalueren, specifiek met het oog op de al dan niet behaalde snelheidswinst en hier conclusies aan te verbinden voor het verder optimaliseren van deze wet.

Het komt in de praktijk ook voor dat de Crisis- en herstelwet door gemeenten wordt aangegrepen om extra ambities in het plan te kunnen realiseren. Op zich hoeft er niets mis te zijn met hoge ambities, maar als de Crisis- en herstelwet wordt gebruikt om juist de wettelijke eisen aan te scherpen dan leidt dat doorgaans tot hogere kosten en juist tot vertraging in plaats van versnelling. Het kan bijvoorbeeld gaan om aanvullende eisen m.b.t. duurzaamheid, die op basis van reguliere wetgeving niet afgedwongen kunnen worden. Er zijn ook initiatieven vanuit gemeenten om de Crisis- en herstelwet te mogen gebruiken om in het bestemmingsplan verdergaande eisen te stellen aan middeldure huurwoningen, zoals een langere exploitatieduur, de maximale hoogte van de jaarlijkse huurverhoging, de prijs-kwaliteitverhouding, etc. Dergelijk gebruik van de Crisis- en herstelwet leidt niet tot versnelling, maar juist tot (ernstige) vertragingen en is wat ons betreft ongewenst. Wij vinden het wenselijk dat de Crisis- en herstelwet zodanig wordt aangepast dat dergelijk gebruik (in onze ogen misbruik) onmogelijk wordt gemaakt. Overigens zou het ook in algemene zin nuttig zijn als ingezet wordt op realistische en haalbare verwachtingen bij gemeenten op het gebied van middeldure huur.

#### 1. Het verkorten en vereenvoudigen van de aanwijzingsprocedure

Het verkorten en vereenvoudigen van de aanwijzingsprocedure kan in het algemeen op onze steun rekenen. Wel vragen wij uw aandacht voor het feit dat bij de aanwijzing via een Ministeriële Regeling (in plaats van een Algemene Maatregel van Bestuur), de besluitvorming wordt onttrokken aan het democratisch proces. De tot nu toe doorlopen tranches hebben tot veel vragen en opmerkingen geleid bij de Tweede Kamer. Onttrekking aan deze controle zou wat ons betreft aan voorwaarden moeten worden verbonden. Wij stellen voor om de aanwijzing van projecten via een Ministeriële Regeling te beperken tot projecten waarbij het oogmerk uitsluitend versnelling van de procedures is. Voorwaarde voor die snelle weg zou ook expliciete instemming van betrokken marktpartijen kunnen zijn.

Wij vragen u om in het algemeen de markt meer te betrekken bij het proces van de aanwijzing onder de Crisis- en herstelwet. Naar onze mening zouden ook initiatiefnemers de mogelijkheid

geboden moeten worden om zelf projecten aan te dragen voor de Crisis- en herstelwet; die zijn daar nu niet of nauwelijks bij betrokken.

Juist omdat de Omgevingswet nog niet op alle onderdelen volgroeid is, is het in termen van rechtszekerheid belangrijk om voor deze problematiek een oplossing te vinden. Er gaat anders geëxperimenteerd worden, zonder dat vooraf duidelijk is waarmee, met als risico juist kostenverhoging en vertraging.

## 2. Een verbreding van de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet

Volgens het voorstel zou het aantal wetten waarvan afgeweken kan worden op grond van de Crisis- en herstelwet uitgebreid worden. Graag vernemen wij welke kansen en mogelijkheden u daar precies in ziet. Om welke concrete afwijkingen van welke specifieke wetten gaat het en leidt dat daadwerkelijk tot versnelling? Of leiden zij (onbedoeld) juist tot een stapeling van eisen? En hoe zouden die wetten passen in de wijziging van de criteria voor de toevoeging van experimenten?

Zelf verwachten wij meer van het toevoegen, wijzigen of schrappen van wettelijke bepalingen zodat procedures verkort, vereenvoudigd, gebundeld en versneld worden, dan dat er wetten toegevoegd worden aan de reikwijdte.

## 3. Wijziging van de criteria voor de toevoeging van experimenten

In vervolg op de bespreking hierboven, van het leerstuk ‘verbreding van de wet’, vragen wij ons af hoe zij zich verhoudt tot de wijziging (verbreding) van de criteria, voor de toevoeging van experimenten. Nu moeten de experimenten bijdragen aan innovatie, duurzaamheid en het bestrijden van de economische crisis. Een verbreding naar de criteria uit de Omgevingswet zou mogelijk eerder een verzwaring dan een versnelling betekenen, omdat het om verbeteringen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de meest brede zin gaat. Hoe zouden afwijkingen van bijvoorbeeld natuurwetgeving daar in kunnen passen?

Wij stellen deze vraag omdat art. 23.3 Ow en art. 1.3 Ow niet ontwikkelingsgericht geformuleerd zijn. Dat hebben wij in het verleden al vaak aangegeven en wij blijven van mening dat het betere de vijand wordt van het goede, als het hier binnen zou moeten passen. Een nadere toelichting hierop stellen wij zeer op prijs. Hoe moet in dit verband bijvoorbeeld omgegaan worden met begrippen als duurzaamheid, gezondheid, bewoonbaarheid, verbetering, veiligheid, goede omgevingskwaliteit, doelmatig, maatschappelijke behoeften? Als in een plan altijd op al deze aspecten winst geboekt moet worden, dan zal dat zeker niet bevorderend zijn voor de woningbouwproductie.

Wij stellen voor om de bevordering van de woningbouw als (primair) criterium toe te voegen aan de criteria in de Crisis- en herstelwet, in plaats van bestrijding van de economische crisis. Dat voorkomt een verzwaring van de eisen en verdere vertraging.

## Afsluitend: Promoot de instrumenten uit de Crisis- en herstelwet

Ondanks dat ze niet echt in zwang zijn geraakt, bevat de Crisis- en herstelwet een aantal instrumenten die het wel in zich hebben om bij te dragen aan een versnelling van de woning-

bouwproductie. We denken dan bijvoorbeeld aan ontwikkelingsgebieden, lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis en het projectuitvoeringsbesluit. Naar onze mening dienen die instrumenten uitgebreid onder de aandacht van betrokkenen (gemeenten en marktpartijen) gebracht te worden. Wellicht kunnen er nog mogelijkheden gevonden worden om het gebruik daarvan aantrekkelijker te maken. Wat betreft het Projectuitvoeringsbesluit, verdient het aanbeveling te onderzoeken in welke mate faseringen mogelijk zijn of gemaakt moeten worden, om het instrument aantrekkelijker te maken.

Als het om 'het ontwikkelingsgebied' gaat, zitten partijen bijvoorbeeld met de volgende vragen: hoe om te gaan met ongebruikte milieuruimte? Hoe lang moet daaraan vastgehouden kunnen worden en hoe kan die teruggebracht worden, al dan niet tegen een vergoeding? En hoe veranker je dat in een gebiedsgericht emissiebeleid? Wij bepleiten verdere uitwerking daarvan, waardoor het instrument zeker aan kracht en aantrekkelijkheid wint.

### **Aanvullende maatregelen ter versnelling van de woningbouwproductie**

In onderstaande geven wij nog een aantal andere suggesties gericht op het versnellen van de woningproductie en het voorkomen van vertragingen.

#### Rechtsbescherming

In de praktijk blijkt dat de eerste fase van bezwaar of zienswijzen weinig tot niets positiefs oplevert voor degenen die bezwaar maken of zienswijzen indienen bij omgevingsrechtelijke besluiten. Het helpt meestal niet een bestuursorgaan het eigen werk nog eens te laten beoordelen. Voorts is de ervaring dat een goed participatietraject (of inspraak vooraf) al tot de gewenste aanpassing van een project leidt (of om goede redenen niet) en formele procedures daarna alleen nog maar onnodig vertragen. Als belanghebbenden de mogelijkheden in het voortraject niet of onvoldoende benutten, dan zou de procedure die daarna open staat, korter moeten kunnen. Wat ons betreft nadrukkelijk zonder de rechtsbescherming van de burger aan te willen tasten.

Waar het om nadeelcompensatie gaat, zou een aparte en informelere procedure bewandeld kunnen worden (alternatieve geschillenbeslechting). Dat sluit ook aan bij het huidige regeerakkoord. Nu komt het in de praktijk regelmatig voor dat een procedure tot het uiterste wordt opgerekt, met uitsluitend als doel een zo'n hoog mogelijke afkoopsom in de wacht te slepen. Ook komt het zeer frequent voor dat bij het Omgevingsplan en vervolgens bij de Omgevingsvergunning dezelfde bezwaarmakers opnieuw dezelfde bezwaren aanvoeren met alle procedurele vertragingen van dien. Wij bepleiten een zodanige aanpassing dat dit soort vertragingen wordt voorkomen, zonder aantasting van de rechtsbescherming van de burger.

#### De Ladder voor duurzame verstedelijking

Ook op het gebied van de Ladder voor duurzame verstedelijking dient het Rijk naar onze mening bij te sturen met als doel het voorkomen van onnodige vertraging. De vraag is bijvoorbeeld of alle provinciale verordeningen al zijn aangepast aan de nieuwe Ladder? Of zijn er provincies die via de verordening toch voornemens zijn een bouwstop op te leggen, in strijd met de Wet ruimtelijke ordening/grondexploitatiewet?

Wij steunen het pleidooi van de heer Ronnes om het onnodig gebruik van de Ladder te voorkomen. Wij zijn van mening dat de Ladder voor binnenstedelijke woningbouw zinloos is en

buiten werking gesteld zou moeten worden. De Ladder leidt daar slechts tot extra kosten en vertraging. Het is toch merkwaardig om in het huidig tijdsgewricht aan te tonen dat er een behoefte aan woningen is.

Ook het gebruik van de Ladder in relatie met de door lagere overheden gehanteerde systematiek met betrekking tot de plancapaciteit roept vragen op. Ook op dit punt steunen wij de heer Ronnes, voor wat betreft de noodzaak van een bepaalde mate van overprogrammering (130%), die door de huidige Ladder onmogelijk wordt gemaakt. De Ladder dient wat betreft woningbouw haar rol uitsluitend te vervullen in relatie tot de vraag wáár woningen gebouwd moet worden, niet óf er woningen gebouwd moeten worden!

Meer in het algemeen zijn wij van mening dat de Ladder teruggebracht moet worden tot een instrument voor lokale en provinciale overheid om zich bij (voorgenomen of eventueel te verwachten) nieuwe stedelijke ontwikkelingen te bezinnen op zorgvuldig ruimtegebruik en niet tot een instrument waarmee marktordening wordt beoogd of waarmee bewust schaarste wordt gecreëerd. De 'behoefte'-toetsing beperkt de gemeentelijke afwegingsruimte onnodig en staat haaks op de sturingsfilosofie van de Omgevingswet. Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor het bepalen of aan een bepaalde functie behoefte is, primair bij de maatschappelijke actoren ligt. Wij bepleiten voorts dat de Ladder primair toegepast wordt op het visieniveau en dat er ruimte wordt geboden aan onvoorziene private initiatieven, want lang niet alles laat zich in een structuurvisie of bestemmingsplan (precies) vooraf plannen en omschrijven. Het in de Omgevingswet omarmde begrip 'uitnodigingsplanologie' geeft daar ook uiting aan.

#### De betrouwbare overheid

Een belangrijke vertragende factor in de praktijk is dat gemeentebesturen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen terugkomen op eerdere besluitvorming. Hoe begrijpelijk ook vanuit democratisch perspectief, dergelijk gedrag zorgt voor veel onzekerheid en vertraging. Reden waarom in privaatrechtelijke contracten met overheden dikwijls een inspanningsverplichting wordt opgenomen ten aanzien van gemeenten, om de benodigde publiekrechtelijke toestemmingen en vergunningen te verkrijgen. Over de niet-nakoming daarvan moet nu vaak worden geprocedeerd, waarbij gemeenten vaak aangespoord worden door de rechter om een stapje extra te doen. Het effect van een wettelijke regeling op dit punt zou groot kunnen zijn.

#### Aanwijzing Nieuwe Sleutelprojecten

Overwogen kan worden omvangrijke gebiedsontwikkelingen waar grote aantallen woningen gerealiseerd moeten gaan worden een speciale status van nationaal belang te geven. Die status zou in elk geval toegang moeten geven tot de instrumenten uit de Crisis- en herstelwet, maar zou daarnaast op maatwerk gebaseerde aanvullende ondersteuning kunnen bieden. Denk aan het goed in kaart brengen van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling, met name in relatie met infrastructurele voorzieningen, de sanering van bestaande milieubelasting en vergelijkbare kostenposten. Het Rijk zou bij die projecten een coördinerende rol op zich kunnen nemen waar het gaat om het aanwenden van de bestaande, verschillende geldstromen en het zo nodig bundelen of ontschotten daarvan. In aanvulling daarop zouden voor Nieuwe Sleutelprojecten een revolverend fonds en waar nodig ook extra middelen voor de eerder genoemde onrendabele flankerende investeringen beschikbaar gesteld kunnen worden. Nadrukkelijk níet als subsidie voor de te bouwen woningen, want de kosten daarvan dienen vanuit de markt opge-

bracht te worden. Maar ten behoeve van noodzakelijke voorzieningen of werkzaamheden met een algemeen belang en investeringen, waar geen opbrengsten tegenover staan.

#### Verbeter de tenderpraktijk

Veel gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten worden door gemeenten, maar bijvoorbeeld ook door het Rijksvastgoedbedrijf getenderd. Veel tenders (prijsvragen, aanbestedingen, ontwikkelingscompetities) gaan goed, maar bij veel trajecten worden onnodig kosten gemaakt en vertragingen ingebouwd. De praktijk zou er echt bij gebaat zijn als aanbestedende diensten voor de lichtste procedure in de minst belastende variant zouden kiezen. In de praktijk gaat er veel tijd, geld en energie verloren bij selecties en aanbestedingen. Wij stellen voor om een intensief samenwerkingsprogramma te starten gericht op overheid en markt, ter verbetering van deze praktijk.

#### Kies voor een ontslakte werkwijze

Tijdens de crisis hebben tal van gemeenten bewust gekozen voor een andere werkwijze om zo meer tempo in de bouwproductie te krijgen en terughoudend te zijn met de stapeling van allerlei bovenwettelijke ambities, die tot meerkosten en vertragingen leiden. Nu het weer (veel) beter gaat, vindt er opnieuw bij veel gemeenten een cultuuromslag plaats en worden opnieuw tal van politieke wensen ingebracht bij nieuwe ontwikkelingen. Hoe begrijpelijk wellicht ook, de gevolgen daarvan zijn vaak zeer groot. Er is eigenlijk vanuit het Rijk permanente actie nodig om die neiging te bestrijden en gemeenten uit te dagen om snelheid te maken en uiterst terughoudend te zijn in het stellen van aanvullende eisen.

#### Quick wins

De praktijk zou geholpen zijn met experimenten waarbij gebruik wordt gemaakt van de volgende aanpassingen:

- a) het afzien van kostenverhaal (conform het ons bekende concept van de Aanvullingswet grondeigendom). Dat kan de haalbaarheid van projecten wellicht bevorderen en vertrouwen scheppen/bevorderen in de uitwerking van de wet in de praktijk;
- b) de nieuwe regeling voor nadeelcompensatie, zoals opgenomen in het ons bekende concept van de Invoeringswet.

#### Afsluitend

Wij steunen de door u ingezette lijn ten aanzien van de voorgestelde aanpassing van de Crisis- en herstelwet. Wij denken echter dat er meer nodig en mogelijk is om de woningbouw aan te jagen, zonder daarbij de kwaliteit en betaalbaarheid uit het oog te verliezen. Graag blijven wij met u over dit onderwerp in gesprek.

Met vriendelijke groet,

  
Jan Fokkema  
directeur

cc.: de vaste Commissie voor Binnenlandse zaken van de Tweede Kamer