



# Versnel woningbouw en bespaar geld met de Crisis- en herstelwet

*De vraag naar woningen is groot. Het aanbod blijft achter. Versnelling van woningbouw is dan ook een urgente kwestie. Wat kan wetgeving betekenen voor gebiedsontwikkeling en versnelling van woningbouw? Dat was de vraag op een door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en Stibbe (advocaten) georganiseerd symposium op 24 mei jl. in Amsterdam. Een van de uitkomsten: voor versnelling van woningbouw zijn, buiten de voorgestelde wijziging van de Crisis- en herstelwet (Chw), ook andere wettelijke maatregelen mogelijk. Daarmee valt tijd, geld en menskracht te besparen.*

## Belangrijkste uitkomsten:

- De Crisis- en herstelwet heeft zijn nut bewezen. De wet is in vele projecten in vele gemeenten toegepast. In de experimenten is nooit iets echt misgelopen.
- Voor versnelling van woningbouw kent het wetsvoorstel voor wijziging van de Chw een verbrede toepasbaarheid van het projectuitvoeringsbesluit.
- Ook kent het wetsvoorstel een aantal algemene veranderingen waardoor de wet nog beter vooruitloopt op de komende Omgevingswet.
- Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het Hembrugterrein is een illustratie van de vele mogelijkheden die de Chw biedt om vooruitlopend op de Omgevingswet flexibiliteit te bereiken.
- Toekomstige wetgeving moet de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bewaken. Ook is rechtsbescherming een aandachtspunt. Die mag niet inboeten t.o.v. de huidige situatie.
- De aanpassing van de Chw staat niet expliciet in de sleutel van versnelling van woningbouw. De wijziging past eerder in het streven om voor te sorteren op de komende Omgevingswet.
- Voor versnelling van woningbouw zijn, buiten de voorgestelde wijziging van de Chw, ook andere wettelijke maatregelen mogelijk. Daarmee valt tijd, geld en menskracht te besparen.

De middag werd geleid door Desiree Uitzetter (directeur gebiedsontwikkeling BPD).

## Wijziging van de Crisis- en herstelwet

Monique Arnolds (projectleider Chw, ministerie BZK) hield een inleiding onder de titel 'Crisis- en herstelwet: nu inzetbaar en straks nog beter'. Ze gaf aan hoe breed de Chw de afgelopen jaren is gebruikt: het gaat om 250 projecten in maar liefst 150 gemeenten.

Dit zijn de twee belangrijkste lessen die de Chw ons geleerd heeft:

- In de experimenten is nooit iets echt misgelopen. ‘Dat betekent dat de zorgen die er vooraf bij sommigen zijn geweest geen werkelijkheid zijn geworden’.
- Er is veel creativiteit aangeboord. Er kon tegen vindingrijke oplossingen niet meer gezegd worden: ‘Best een leuk idee, maar de wetgeving staat eraan in de weg’.

Uit de Tweede Kamer kwam recent de roep om versnelling van de woningbouwproductie. De minister heeft hierop positief gereageerd in de vorm van een voorgenomen aanpassing van de Chw. Het wetsvoorstel ligt momenteel bij de Raad van State voor advisering. De verwachting is dat voor de zomer het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer kan worden verzonden. De details van het wetsvoorstel zijn nog niet openbaar. Wel kan Arnolds enige algemene informatie verstrekken. Wat betreft versnelling van de woningbouw wordt in het wetsvoorstel de toepasbaarheid van het (bestaande) projectuitvoeringsbesluit vergroot. Tot op heden is dit instrument slechts 20 keer toegepast. Een van de kenmerken is dat er tegen het besluit rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open staat (en er dus geen beroep bij de rechtbank mogelijk is).

In de praktijk is gebleken dat het moeten concentreren van de besluitvorming in één besluit het projectuitvoeringsbesluit minder aantrekkelijk maakte. De voorgenomen wijziging van de Chw maakt het daarom mogelijk om te kunnen faseren. Verder maakt ‘natuur’ geen deel uit van het huidige projectuitvoeringsbesluit. Dat gaat veranderen zodat natuur integraal onderdeel van het besluit vormt.

Naast het – naar verwachting – aantrekkelijker maken van het projectuitvoeringsbesluit voor woningbouwprojecten kent de wetswijziging een aantal algemene veranderingen. (1) Het voorstel is om de toevoeging van experimenten via amvb te wijzigen in een toevoeging via ministeriële regelingen. Dit levert een versnelling op. (2) Voor sommige experimenten geldt dat ze moeten worden onderbouwd met het bestaan van een economische crisis. Die is echter voorbij. Op dit punt wordt de wet aangepast. (3) Voorgesteld wordt om een aantal wetten toe te voegen aan het bereik van de Chw. Daardoor loopt de Chw nog meer vooruit op de komende Omgevingswet.

Arnolds relateert enigszins de betekenis van de voorgenomen wetswijziging voor de woningbouw. ‘De nieuwe wet zal op zichzelf de woningbouw niet versnellen. De mensen (bestuurders, raad, ambtenaren) zullen het moeten doen. Zij moeten het instrument daadwerkelijk oppakken’.

### **Omgevingsplan Hembrug e.o.**

Een aantal van de problemen (en oplossingen) rondom woningbouw werd geïllustreerd aan de hand van het Omgevingsplan Hembrug. Marijke Visser-Poldervaart (teammanager Ruimtelijke Strategie Antea) schetste de ontstaansgeschiedenis van het plan. Het Hembrugterrein in de gemeente Zaanstad was tot 2003 in gebruik voor een munitie- en wapenfabriek. De aanleiding voor het omgevingsplan was het behoeden van het terrein en de gebouwen voor verval. Het terrein bevat een aantal behoudenswaardige monumenten.

Enkele kenmerken van Hembrug: aan het water gelegen, groen, monumenten, dicht bij Amsterdam. Er is echter ook een complexe milieusituatie, m.n. veroorzaakt door bodemverontreiniging als gevolg van de productie van munitie e.d. Ook is er veel geluid in de omgeving: er zijn twee geluidgezoneerde industrieterreinen. Daarnaast is er overvliegend luchtvaartverkeer. De gemeente en Antea hebben daarom intensief gezocht naar een antwoord op de volgende vragen: waar zit de afwegingsruimte en welke keuzes moet je maken?

Visser: ‘Het omgevingsplan draagt wel die naam, maar is eigenlijk een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Chw’. Ze legt uit dat het plan geen vastomlijnd eindbeeld kent.

Er is een balans gezocht tussen flexibiliteit aan de ene kant en de zorg voor een gezonde omgeving aan de andere kant.

Om af te wijken van een aantal geluidsnormen is gebruik gemaakt van de Interimwet stad- en milieubenadering. Er is een zog. stap 3-besluit genomen. In het verlengde daarvan zijn allerlei maatregelen genomen om een gezonde leefomgeving te bereiken. Dit zijn de compenserende maatregelen die op grond van de Interimwet genomen moesten worden.

Het omgevingsplan Hembrug moet worden gelezen in samenhang met een aantal beleidslijnen. Zo is er een Beleidslijn gebiedskwaliteit met o.a. welstandsvoorschriften. En ook een Beleidslijn gezond en veilig. De beleidslijnen geven invulling aan een aantal normen. Beide zijn door de raad vastgesteld.

Enkele voorbeelden van voorschriften op grond van het omgevingsplan:

- Het plan kent geen Staat van Bedrijfsactiviteiten, maar milieuregels in het plan zelf. Voorbeeld: een bedrijf op het terrein mag niet meer dan X dB geluid veroorzaken op Y meter afstand.
- Een geluidarchitect bevordert dat nieuwe gebouwen zo worden gepositioneerd dat de geluidssituatie in het gebied verbetert.
- FSC-hout is voorgeschreven.
- 25% van het aantal parkeerplaatsen moet zijn voorbereid voor laadpalen.

Visser: 'Een van de lastige problemen in een dergelijk traject is dat het weliswaar om één gemeente gaat, maar dat betrokkenen als het ware een verschillende taal spreken. In een groot project als de voorbereiding van het omgevingsplan Hembrug moet je allemaal dezelfde taal leren spreken'.

### **Crisis- en herstelwet, wat kun je er mee, nu en straks**

Jan Reinier van Angeren (Stibbe) herinnerde de aanwezigen aan wat (destijds) is beoogd met de Chw: een versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. We moeten volgens hem constateren dat de Chw niet de woningbouwaantallen heeft opgeleverd die nodig zijn. Wel is een aantal algemene procedurele maatregelen getroffen die tot versnelling hebben geleid. Dat zijn met name:

- Beperking van het beroepsrecht van gemeenten en provincies.
- Het niet toelaten van pro forma-beroepen. De beroepsgronden moeten in één keer worden ingediend.
- Introductie van het relativiteitsvereiste.
- Binding van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan een termijn van een half jaar.

Naast de algemene procedurele maatregelen kent de Chw bijzondere maatregelen. Een daarvan is de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden (art. 2.2 Chw). Er zijn 36 ontwikkelingsgebieden aangewezen. In die gebieden heeft het bevoegd gezag meer mogelijkheden dan normaal om milieugebruiksruimte te benutten. Afwijking van milieunormen is mogelijk voor maximaal 10 jaar. Na die 10 jaar moet worden voldaan aan de wetten waarvan is afgeweken. Van Angeren: 'Dat kan alsnog een probleem worden. Aan de andere kant is er geen harde sanctie'.

De Chw biedt ook de mogelijkheid om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen (art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Er bestaan dan verschillende afwijkingsmogelijkheden van de Wet ruimtelijke ordening:

- Bestemmingen vastleggen voor 20 jaar i.p.v. 10 jaar.
- De uitleg van regels afhankelijk maken van beleidsregels. Dat is o.m. gedaan in het eerder besproken omgevingsplan Hembrug.
- Vastlegging van welstandsregels in het bestemmingsplan (i.p.v. in welstandsnota). Ook hiervan heeft het omgevingsplan Hembrug gebruik gemaakt.
- Regels in het bestemmingsplan kunnen een meldingsplicht inhouden. De activiteit mag dan niet plaatsvinden zonder melding. Ook dit vinden we terug in het bestemmingsplan Hembrug: na een melding mogen op bepaalde gronden onderwijsfuncties worden opgericht.
- Het sneller wegbestemmen van onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden.
- Vaststelling van het exploitatieplan door burgemeester en wethouders bij het verlenen van de omgevingsvergunning (in plaats van bij de bestemmingsplanvaststelling).
- Delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan aan b&w.

Van Angeren: 'Gezien de vele afwijkingmogelijkheden is het geen wonder dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte populair is. Er zijn 74 vastgesteld'. Hij merkt verder op dat aan de criteria voor toepassing van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte snel wordt voldaan. De aanwijzing van het gebied bij amvb duurt echter lang. 'Een (sneller) alternatief zou zijn dat de aanwijzing bij ministeriële regeling plaatsvindt. Of dat de wet zelf criteria bevat en de raad daaraan rechtstreeks kan toetsen'.

Volgens Van Angeren heeft de Chw zijn nut bewezen. Voor toekomstige wetgeving formuleert hij een aantal aandachtspunten:

- De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid moet goed worden bewaakt. Houden we bijvoorbeeld wel voldoende rechtszekerheid over bij het ruim gebruik van beleidslijnen? Een oplossing zou kunnen zijn dat beleidslijnen boven- en ondergrenzen aangeven.
- Onderzoeksverplichtingen moeten goed zijn afgestemd op flexibiliteitsbepalingen. Onderzoeken moeten immers zo ruim zijn als flexibiliteit mogelijk maakt.
- Rechtsbescherming mag niet inboeten in vergelijking tot het huidige systeem. Er is hier een aandachtspunt. Immers, tegen bijvoorbeeld wijziging van een bestemmingsplanregel is beroep mogelijk. Tegen wijziging van een beleidsregel niet.

### **Versnelling van woningbouwplannen met regelgeving**

Vooraf relativeerde Friso de Zeeuw (emeritus Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) de betekenis van vereenvoudiging van regelgeving: 'Bevordering en versnelling van woningbouwplannen zijn voor het overgrote deel een kwestie van politieke keuzes, effectieve samenwerking en doortastendheid'. Daarnaast wil hij de belangenafweging en integrale benadering respecteren die eigen is aan de duurzame ruimtelijke inrichting. 'Het mooie van de Wro is juist dat de ruimtelijke keuzes op lokaal niveau worden gelaten'.

De Tweede Kamer (met name CDA en VVD) dacht voor de versnelling van de woningbouw aanvankelijk aan een noodwet. De minister van BZK koos echter voor de versnellingsmaatregelen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw. Voor zover de inhoud van dat wetsvoorstel bekend is, zegt De Zeeuw: 'Het is niet juist om te zeggen dat de aanpassing van de Chw versnelling van woningbouw dient. De aanpassing moet veel meer gezien worden als voorsorteren op de komende Omgevingswet. Ook nuttig, maar dat is echt iets anders.'

Wat zijn – buiten het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw – mogelijke wettelijke maatregelen voor versnelling van de woningbouw? Op verzoek van de Tweede Kamer gaat de minister van BZK daar

toch apart (los van Chw) naar kijken, maar rapporteert daar pas eind dit jaar over. De Zeeuw heeft een eerste inventarisatie gemaakt; hij presenteert de eerste resultaten.

Ladder voor duurzame verstedelijking. 'Waarom maakt 'wonen' nog deel uit van de laddertoets?' De ladder had als oorsprong: het beperken van het overaanbod van bedrijfsterreinen. Dat oorspronkelijke doel kan behouden blijven. In de crisistijd viel de uitbreiding naar 'wonen' te verdedigen, maar daarvoor bestaat nu geen enkele overtuigende reden meer. 'Laddertoetsen' hebben nu het karakter van 'verplichte nummers' die alleen kosten met zich meebrengen en plannen vertragen. Aan de andere kant spreekt het voor zichzelf dat de gemeente 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen' buiten bestaand stedelijk gebied ruimtelijk moet onderbouwen; daar is de ladder niet voor nodig. De gangbare ruimtelijke toetsing door het provinciaal bestuur - op basis van de structuurvisie en de provinciale verordening - blijft gewoon bestaan, net zoals dat vroeger het geval was.

*Wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid bestemmingsplan.* Bestemmingsplannen kunnen bepalen dat b&w, binnen bij het plan te bepalen grenzen, het bestemmingsplan kunnen wijzigen of uitwerken. De zogeheten 'objectieve begrenzing' houdt in dat het bestemmingsplan in voldoende mate bepaalt in welke gevallen en op welke wijze van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Deze regel is in de wet opgenomen voor de rechtszekerheid van belanghebbenden. De Zeeuw pleit er voor om de objectieve begrenzing soepeler te maken. Dat geeft b&w meer handelingsvrijheid en maakt plannen flexibeler.

*Nationale Omgevingsvisie: perspectiefgebieden.* Eind van dit jaar verschijnt het concept van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Vraag die De Zeeuw stelt: 'Welke rechtsgevolgen zijn daaraan verbonden?' In de (NOVI) komen 'perspectiefgebieden' voor, als nieuw fenomeen. Dat zijn zones van groot maatschappelijk belang waarvoor een complexe opgave geldt waar verschillende overheidsinstanties bij zijn betrokken. 'Je zou sectorale financiële middelen en juridische bevoegdheden kunnen bundelen. En een 'knelpuntenpot' voor zulke gebieden beschikbaar kunnen stellen. In omvangrijke binnenstedelijke gebieden - zoals kanaalzones en spoorzones met een forse woningbouwopgave - doemen immers altijd knelpunten op, waarvan de oplossing extra middelen vergt. Daarnaast moet de rijksinstanties verplicht worden om met één mond te spreken; een gebiedsregisseur krijgt vergaande bevoegdheden. De Zeeuw: 'Met dit soort maatregelen geef je body aan de beleidsuitspraken in de Nationale Omgevingsvisie', anders blijft het 'slappe hap'.

*Besluit Begroting en Verantwoording.* Dit zijn op de Gemeentewet gebaseerde boekhoudregels voor gemeentelijke grondexploitatie; niet zo bekend, maar wel invloedrijk voor het gemeentelijk investeringsbeleid. Als gevolg van de crisis zijn de regels aanmerkelijk verscherpt. Op zich niet slecht, maar het is te ver gegaan. Investerings van de gemeente met een langere looptijd dan 10 jaar worden sterk ontmoedigd. De Zeeuw: 'Dit is een belemmering voor grotere (binnenstedelijke) woningbouwplannen, want infra-investeringen is gebiedsontwikkeling kennen een langere afschrijvingstermijn dan 10 jaar. Je zou dit direct moeten herzien. Heel logisch ook, nu net de tienjarenlimiet van bestemmingplannen is afgeschaft.'

De conclusie is volgens De Zeeuw dat er met diverse aanpassingen in de wet en andere regelgeving winst valt te behalen voor de realisatie van woningbouwplannen. De winst is uit te drukken in geld, tijd en menskracht. 'Dit is slechts een voorzet: kritiek en aanvullingen zijn welkom. We moeten de minister van BZK helpen, want vanuit de ambtelijke diensten verwacht ik in dit opzicht niet veel.'

### **(On)mogelijkheden van wetgeving**

De middag werd afgesloten met een paneldiscussie o.l.v. Desiree Uitzetter. Uit de discussie tussen de panelleden onderling en met de zaal bleek dat de verwachting bestaat dat met wetgeving de nodige

versnelling van woningbouw bereikt kan worden. Tegelijkertijd werd de rol van wetgeving gerelativeerd. Immers, het gebruik van de instrumenten van de Chw is afhankelijk van de wil, de inzet en de creativiteit van mensen. Bovendien wordt de nodige durf (om te experimenteren) gevraagd van degenen die met de Chw aan de slag gaan. Verder is buiten wetgeving ook geld een belangrijke factor om binnenstedelijke woningbouw te laten slagen. Desiree Uitzetter stelde vast dat bijvoorbeeld binnenstedelijke transformatiegebieden veelal een financieel gat laten zien. Hier wordt ook een rol voor de Rijksoverheid gezien.