



Woningbouwplannen versnellen met wetsaanpassing

Terwijl de behoefte aan extra woningen in de stedelijke regio's toeneemt, blijft de woningproductie achter. Daarom staat het wegnemen van wettelijke belemmeringen en versnelling van wettelijke (plan-)procedures - met enige vertraging - op de Haagse politieke agenda. Wij verkennen in dit artikel de mogelijkheden om regelgeving aan te passen. Wij wijzen een zestal regel-thema's aan die de moeite waard zijn. Hoewel wij beseffen dat andere factoren (zoals de economische conjunctuur) grotere invloed op de versnellingsmogelijkheden hebben, luidt onze conclusie dat een 'rondje wet- en regelgeving' wel degelijk zin heeft.

Context

Vooraf plaatsen wij de betekenis van vereenvoudiging van regelgeving en wettelijke versnelling van planprocedures in de juiste context.

In de eerste plaats is bevordering en versnelling van woningbouwplannen voor het overgrote deel een kwestie van politieke keuzes, effectieve samenwerking en participatie en bestuurlijke doortastendheid. 'Ontslakken' van planprocessen ligt vooral in handen van gemeenten en provincies.

Daarnaast geldt dat in het bijzonder sectorale regelgeving, met eigen inhoudelijke en procedurele normen, woningbouwplannen kan belemmeren. Niet voor niets probeert de wetgever door middel van de Omgevingswet juist op dit punt meer flexibiliteit mogelijk te maken door het 'mengpaneel'.¹

In de derde plaats respecteren wij de belangenafweging en integrale benadering die eigen is aan de duurzame ruimtelijke inrichting van ons land. Die geldt ook voor woningbouwplannen en dat impliceert dat lang niet elk woningbouwplan voor honorering in aanmerking komt.

Achtereenvolgens bespreken wij:

- Crisis- en herstelwet
- Ladder van duurzame verstedelijking
- Wet ruimtelijke ordening (flexibiliteit en proceduretijden)
- 'Perspectiefgebieden'
- Besluit Begroting en Verantwoording
- Verhuurdersheffing

In dit artikel concentreren wij ons op nieuwbouw en transformatie; verduurzaming van de bestaande voorraad blijft buiten beschouwing.

¹ Zie pagina 125 van de Nota van Toelichting bij het concept Besluit kwaliteit leefomgeving van juni 2017.

Aanpassing van de Crisis- en herstelwet

Tijdens een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 31 januari 2018 herinnerde het VVD-Kamerlid Koerhuis aan het idee van een spoedwet woningbouw, met het doel om procedures te versnellen.² Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkende dat ‘er (...) wel allerlei praktische belemmeringen [zijn], zoals de doorlooptijd van procedures en de capaciteit die versnelling van woningbouw in de weg kunnen staan.’³ Zij hield toen nog twee opties open: aanpassing van de Crisis- en herstelwet (Chw) of een spoedwet. Haar keuze viel op de Chw. Die wetswijziging hinkt nu op twee gedachten: enerzijds openlijk, breder en sneller anticiperen op de Omgevingswet en anderzijds de bevordering van de woningbouwproductie. In een eerder artikel betoogden wij dat in werkelijkheid ‘bevordering van de bouwproductie’ hooguit een bijvangst vormt van de wetsaanpassing.

Ook de Tweede Kamer voelde dit wel aan en nam in februari 2018 de motie Ronnes-Laan aan waarin zij de regering verzoekt om na te gaan ‘welke wettelijke belemmeringen er nog meer geslecht kunnen worden’ ter bespoediging van (woning-)bouwprojecten.⁴ Daarop heeft de minister nog niet gereageerd. Wij helpen de minister graag.

Wonen schrappen uit de Ladder

Bij onze zoektocht stuiten wij op de ‘Ladder van duurzame verstedelijking’ (art. 3.6.lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening). De vereenvoudiging van de laddertoets die op 1 juli 2017 in werking trad, heeft wel wat geholpen. De grote vraag naar woningen maakt het nemen van de hindernis uiteraard gemakkelijker.

Wij stellen voor om woningbouw geheel uit de laddertoets te verwijderen. Daarmee keren we terug naar de oorsprong van de ladder zoals de SER die destijds heeft bedoeld, nl. het overaanbod van bedrijventerreinen (en in kielzog daarvan: detailhandelsvestigingen en kantoren) tegen te gaan. In de crisistijd viel de uitbreiding naar ‘wonen’ nog te verdedigen, maar daarvoor bestaat nu geen overtuigende reden meer. ‘Laddertoetsen’ hebben het karakter van ‘verplichte nummers’ die alleen kosten met zich meebrengen.

Dat de behoefte zelfs voor binnenstedelijke locaties nog moet worden aangetoond is eigenlijk absurd. Aan de andere kant spreekt het voor zichzelf dat de gemeente ‘nieuwe stedelijke ontwikkelingen’ *buiten* bestaand stedelijke gebied ruimtelijk moet onderbouwen; daar is de ladder niet voor nodig. De gangbare ruimtelijke toetsing door de provinciale bestuursorganen - op basis van de structuurvisie en de provinciale verordening - blijft gewoon bestaan.

Als de wetgever het schrappen van de laddertoets voor woningbouwplannen om welke reden dan ook te ver zou gaan, dan vallen we terug op deze optie:

- schrappen van de laddertoets voor binnenstedelijke plannen en

² Kamerstukken II 2017/18, 32 847, 331, p. 3.

³ Kamerstukken II 2017/18, 32 847, 331, p. 19.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 383, 288.

- uitdrukkelijk de gemeentelijke structuurvisie als toereikende grondslag voor de toetsing aanwijzen; voor een in de visie opgenomen bouwlocatie is geen afzonderlijke laddertoets meer nodig.

Verkorting proceduretijden in de Wet ruimtelijke ordening

Het loont de moeite om de proceduretijden in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kritisch onder de loep te nemen: waar is verkorting mogelijk en verantwoord?

We noemen als voorbeeld de bepaling van artikel 3.8, vierde lid, Wro die voorschrijft dat als de gemeenteraad een bestemmingsplan gewijzigd vaststelt ten opzichte van het ontwerp, de bekendmaking pas zes weken ná de vaststelling van het plan plaatsvindt. De bepaling komt voort uit argwaan jegens gemeenten. Gemeenten overleggen aan de hand van een ontwerpplan met de provincie en rijksinstanties. Door het ontwerpplan met opzet gewijzigd door de gemeenteraad te laten vaststellen, zou het gemeentebestuur deze afstemming kunnen omzeilen. In de praktijk komen substantiële bestemmingswijzigingen echter nauwelijks voor. Dus is sprake van nodeloos tijdverlies.

Voor uitwerkings- en wijzigingsplannen van bestemmingsplannen kan men overwegen de termijn ter inzagelegging (nu zes weken) te halveren. De 'objectieve begrenzing' van een uitwerking of wijziging moet nu in het moederplan zelf zijn opgenomen.

Flexibiliteit en snelheid van handelen zouden erbij gebaat zijn als de gemeenteraad die begrenzingsregels ook in (simpele) beleidsregels mag verankeren. Het zou de aantrekkelijkheid van het globale bestemmingsplan vergroten. Daar staat vermindering van de (rechts-)zekerheid tegenover waar - bijvoorbeeld - omwonenden van het woningbouwplan nadeel van kunnen ondervinden.

Nieuw: 'Perspectiefgebieden'

In de brief van 13 april doet de Minister van Binnenlandse Zaken verslag aan het parlement over de voortgang rond Nationale Omgevingsvisie (NOVI).⁵ Zij introduceert het nieuwe begrip 'perspectiefgebieden': "Dit zijn plekken in Nederland waar meerdere van de prioriteiten samen komen, waarbij een integrale en gezamenlijke aanpak tot betere resultaten kan leiden en waar meerdere overheden en maatschappelijke partijen urgentie voelen om tot keuzes te komen." Het is de bedoeling dat 'regionale partners in deze gebieden tot een gezamenlijk toekomstperspectief (...) komen'. Dat klinkt nog rijkelijk vaag, maar schept ook ruimte voor voorstellen. Zo kunnen onder meer grote, complexe nieuwe woongebieden - binnenstedelijk en daarbuiten - worden aangewezen als perspectiefgebied. Dat heeft alleen zin als de aanwijzing consequenties heeft die ertoe doen. Wij denken aan - tenminste - de volgende elementen:

- gebundelde, 'ontkokerde' inzet van de betrokken departementale beleidsinstrumenten, budgetten en informatietechnologie; idem van de betrokken mede-overheden;
- beschikbaarstelling van een 'knelpuntenpot' voor het nemen van (kleine) financiële hobbels;

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 34 682, 3.

- aanstelling van een professionele gebiedsregisseur die (zonder aantasting van politiek-bestuurlijke bevoegdheden) zorgt voor samenwerkingsarrangementen, integratie, voortgang en doorbreking van impasses (zonder aantasting van politiek-bestuurlijke bevoegdheden).

Wij geven een juridische status in overweging die de genoemde elementen faciliteert en van hun vrijblijvendheid ontdoet.

Voor de juridische status kan men te rade gaan bij het 'projectbesluit' dat in de Omgevingswet is opgenomen en het 'lokaal project van nationale betekenis', een instrument in de Crisis- en herstelwet (dat slechts twee keer is toegepast).

Onmiddellijk plaatsen wij deze kanttekening: bij alles wat je een juridische mantel geeft, ligt juridisering op loer. Verstarring, vertraging en (beroeps)procedures verdringen dan de voordelen. Afweging van voor- en nadelen zal dus zorgvuldig moeten plaatsvinden.

Besluit Begroting en Verantwoording (BVV)

Op basis van artikel 190 van de Provinciewet en artikel 186 van de Gemeentewet vigeert het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BVV). Dat bevat onder meer boekhoudregels voor de gemeentelijke grondexploitatie. In de crisis hebben gemeenten forse afboekingen moeten doen. Dat vormde aanleiding om het BVV aan te scherpen. Op onderdelen is die aanscherping te ver doorgeschoten; dat vraagt om correctie. Wij richten ons op het voornaamste struikelblok.

Het BVV wil de onzekerheid die samenhangt met een toenemende looptijd van de grondexploitaties verminderen. Een langere looptijd betekent immers een grotere onzekerheid over de haalbaarheid en realisatie van de begrote opbrengsten en een hoger risico op kostenoverschrijdingen. Vanwege de directe relatie met de (juiste) waardering en resultaatbepaling beperkt het BVV de looptijd van een grondexploitatie tot tien jaar. Hier doet zich een frappante incongruentie voor met de Wet ruimtelijke ordening (en de Omgevingswet) waarin voor het bestemmingsplan nu juist de maximale looptijd van tien jaar is afgeschaft.

De beperking tot tien jaar in het nieuwe BBV belemmert het doen van strategische investeringen in de infrastructuur die omvangrijke woningbouwplannen ook *na* een periode van tien jaar positief beïnvloeden. Voor de komende generatie binnenstedelijke gebiedstransformaties en grote uitleglocaties zijn deze investeringen hard nodig: voor de kwaliteit van de locatie en voor een haalbare businesscase. Als de gemeente het lange termijn-effect van een investering deugdelijk beargumenteert, kan de accountant het groene licht geven voor het overschrijden van de tienjarentermijn. Niettemin: de drempel lijkt nu toch te hoog te liggen.

Inzet verhuurdersheffing

Naast aanpassing van regelgeving die inhoudelijke toetsing en procedures vereenvoudigt, kennen wij ook wettelijke maatregelen die een financiële belemmering voor woningbouw kunnen vormen. Naast het BBV geven we een tweede voorbeeld. Verhuurders (waaronder toegelaten instellingen) betalen op grond van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II de verhuurdersheffing. Zij krijgen - onder meer - korting op de heffing als ze investeren in de nieuwbouw van huurwoningen met een huur onder de eerste 'aftoppingsgrens' (ca. €600,- in

2018). Te overwegen valt deze grens op te trekken naar de liberalisatiegrens van €710- . Dat stimuleert corporaties om woningen in deze prijsklasse te bouwen.

Conclusie

Onze inventarisatie wijst uit dat met aanpassingen van wettelijke regels voordeel valt te halen voor de realisatie van woningbouwplannen. Voordeel, in termen van tijd, geld (minder kosten) en menskracht en - daarnaast - stimulering van relevante investeringen.

De aanpassingen hebben betrekking op verschillende rechtsgebieden; 'het grote gebaar' is niet aan de orde. Sommige aanpassingen zijn substantieel, andere marginaal; ook de politieke gevoeligheid loopt uiteen.

Onze inventarisatie pretendeert geen volledigheid, maar is te zien als voorzet.

De aangenomen motie Ronnes-Laan leent zich naar onze mening voor uitvoering. En wel op korte termijn, want de aanleiding - voorzien in de woningbehoefte - is immers urgent.