

Vergaderjaar 2008–2009

29 435

Nota Ruimte

Nr. 238

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2009

De VROM Raad heeft in februari 2009 zijn advies «Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling» gepresenteerd. Het Kabinet waardeert dit advies en ziet het als een belangrijke bijdrage aan de discussies over de grondmarkt. In het advies worden deels ingrijpende maatregelen voorgesteld ter verbetering van de overheidsregie en ter borging van de kwaliteit van de (binnen-) stedelijke bouwopgave.

In zijn advies maakt de VROM-raad zich zorgen over het behoud van kwaliteit bij (binnen)stedelijke ontwikkelingen. Deze zorgen zijn in het licht van de kredietcrisis nog zwaarder gaan wegen. Volgens de VROM-raad is extra inzet van het Rijk onmisbaar om de verstedelijkingsopgave kwantitatief én kwalitatief te realiseren. Zeker als die opgave moet neerslaan op de locaties die matchen met de beleidsprioriteiten van het Rijk zelf. De raad pleit daarom voor een extra inzet met betrekking tot de financiering van deze opgave, maar vooral voor een aantal instrumentele verbeteringen in relatie tot de grondmarkt. De VROM-raad noemt zijn advies een agenderend advies. De voorstellen die in het advies worden gepresenteerd verdienen nog een nadere uitwerking.

De focus van het advies van de VROM-raad ligt bij de samenhang tussen ontwikkelingen op het gebied van verstedelijking en de grondmarkt. Op de grondmarkt komen immers ruimtelijke kwaliteit, financiën en proces bijeen. De door het Rijk gewenste verdichting van het stedelijk gebied is volgens de raad alleen wenselijk als deze van hoge kwaliteit is. De raad ziet echter dat er te weinig geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit vindt de VROM-raad niet wenselijk want door «onderbestedingen» wordt een dusdanig laag kwaliteitsniveau gerealiseerd, dat er later grote (extra) investeringen nodig zijn om de kwaliteit alsnog op peil te krijgen, voor zover dat dan nog mogelijk is. Ook ziet het er naar uit dat veel (binnen)stedelijke ontwikkelingen niet of met grote vertraging worden gerealiseerd als er niet tijdig extra middelen ter

beschikking komen. Een belangrijke rode draad van het advies van de VROM-raad is dus dat er meer geld beschikbaar moet komen voor de grondexploitatie door opbrengstverhoging en kostenverlaging. Dat geld zou ten goede moeten komen aan de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast geeft de VROM-raad aan dat de transparantie moet verbeteren.

Het Kabinet heeft inmiddels vele maatregelen genomen voor de bestrijding van de negatieve effecten van de kredietcrisis. In dat licht bezien, ziet het Kabinet de voorstellen van de VROM-raad vooral als voorstellen voor de lange termijn. Een aantal voorstellen zal het Kabinet echter in de komende tijd nader uitwerken. In het onderstaande vindt u de inhoudelijke reactie op de negen aanbevelingen van de VROM-raad.

Aanbeveling 1: zorg voor meer transparantie en goede monitoring.

De VROM-raad geeft aan dat alle partijen die betrokken zijn bij locatie- en gebiedsontwikkeling gebaat zijn bij meer transparantie, bijvoorbeeld omdat dit wantrouwen tussen partijen kan verminderen. De raad is van oordeel dat de betrokken partijen baat hebben bij meer transparantie en een goed systeem voor de monitoring van de kosten en opbrengsten (en vooral de financiële verevening), tevens kan met meer transparantie de samenwerking tussen overheden en marktpartijen effectiever en efficiënter verlopen.

Kabinetsreactie

Het Kabinet deelt de opvatting van de VROM-raad dat transparantie van wezenlijk belang is voor het vertrouwen tussen partijen en hun samenwerking. Ook voor het functioneren van de markt en voor controle mogelijkheden voor gemeenteraden en derden is transparantie belangrijk. Op dit vlak is al een groot aantal stappen gezet: zo zijn gemeenten al verplicht om in hun begroting en jaarverslag een paragraaf te wijden aan het door hen gevoerde grondbeleid. Ook constateert het Kabinet dat steeds meer gemeenten het gemeentelijke beleid op de grondmarkt vastleggen in een gemeentelijke nota grondbeleid. Dit zijn openbare documenten waarmee iedereen inzicht kan krijgen in het gemeentelijk beleid. Wanneer de gemeente de grond uitgeeft kan een geïnteresseerde marktpartij dus in de nota grondbeleid nalezen wat het door de gemeente te voeren beleid zal zijn. Evenzo kan iedereen in het gemeentelijk jaarverslag lezen wat de resultaten van het voorafgaande jaar zijn. Ook beveelt het Kabinet gemeenten aan meerjarenperspectieven op het grondbeleid te maken. Veel gemeenten maken zulke meerjarenperspectieven al. Vaak is daarin plaats voor verslaglegging per project over het voorgaande jaar en wordt er een perspectief geschetst voor de toekomstige ontwikkelingen.

Met de Afdeling Grondexploitatie in de nieuwe Wro is de transparantie verder verbeterd als gevolg van de meldingsplicht van overeenkomsten en de openbaarheid van exploitatieplannen. De gemeente sluit een overeenkomst die op dat moment nog niet openbaar is. Vervolgens maakt de gemeente melding van de overeenkomst, waarover zij ook verantwoording moet afleggen in de gemeenteraad. Daarop komt de overeenkomst in een register. Op dat moment is deze overeenkomst openbaar. Op alle overeenkomsten inzake grondexploitatie is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Daardoor kan het verstrekken van bepaalde inhoudelijke informatie achterwege blijven als financiële belangen van de gemeente zich daartegen verzetten. Wanneer het niet lukt tot een overeenkomst te komen is de gemeente genoodzaakt het exploitatieplan vast te stellen om het verhaal van kosten te regelen, dan wel kwaliteitseisen op te leggen ten aanzien van bijvoorbeeld de woningbouwcategorieën. In dit

publiekrechtelijk traject is transparantie van de kostenopbouw van de zijde van de gemeente eveneens vereist.

Openbare kennis ten aanzien van grondprijzen en gronduitgifteprijsen kan bijdragen aan transparantie over de kosten- en opbrengstenkant van de grondexploitatie. Deze gedeelde kennis is echter beperkt beschikbaar. Het blijkt niet goed mogelijk deze gegevens tegen aanvaardbare kosten boven water te krijgen. Grondprijzen van agrarische of ruwe bouwgrond en gronduitgifteprijsen zijn veelal niet afzonderlijk opgenomen in registers of in openbare grondexploitaties. Voor wat betreft de agrarische of ruwe bouwgrond biedt het Kadaster uitkomst zodra de transactieprijs is ingeschreven. De mogelijkheid tot monitoring van gronduitgifteprijsen beperkt zich nog slechts tot die gevallen van gemeentelijke gronduitgifte waarbij de gemeente niet gebonden is aan contracten in het kader van samenwerkingsmodellen (en zij dus de uitgifteprijsen autonoom kan vaststellen)¹. Voor de woonconsument zijn de gronduitgifteprijsen overigens niet interessant, behalve bij kavels voor zelfbouw. Hij koopt immers een woning voor een voor hem aanvaardbare marktprijs en niet een los stuk grond.

Tenslotte wijst het Kabinet, in lijn met zijn reactie op het advies van de Commissie Dekker, op de scheiding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke taken in zogeheten gebiedsconcessies. Een dergelijke scheiding bevordert de transparantie eveneens. Het Kabinet heeft hierover in zijn brief van 16 juli 2008² aangegeven dat de nieuwe Wro, in het bijzonder de regeling voor grondexploitatie in die wet, een toereikend wettelijk kader lijkt te bieden om vormen van gebiedsconcessie in de praktijk te beproeven. Ook de Europese regels rond staatssteun en aanbesteding bevorderen transparantie in belangrijke mate. Met de genoemde maatregelen meent het Kabinet dat de transparantie tussen partijen en voor buitenstaanders aanzienlijk is toegenomen. Extra maatregelen acht het Kabinet op dit moment niet nodig.

Aanbeveling 2: professionaliseer kennis en kunde over de grondmarkt.

Volgens de VROM-raad is er een kennisgebrek bij met name kleinere gemeenten. Hij beveelt een kenniscentrum grondexploitatie aan, naast opleiding en training. Een andere belangrijke aanbeveling is het bundelen van (de kennis in) grondbedrijven en regionale samenwerking.

Kabinetsreactie

Het Kabinet is het er mee eens dat een kennisgebrek regelmatig een rol speelt en gebiedsontwikkelingsprocessen onnodig vertraagt. VROM heeft zich bij de invoering van de nieuwe Wro fors ingespannen voor kennisontwikkeling in het veld, maar gebiedsontwikkeling omvat heel wat meer dan kennis van de Wro.

Er lijkt in de praktijk vooral vraag naar de aanpak van specifieke projectgerelateerde knelpunten. Een voorbeeld van zo'n knelpunt wordt in het vervolg van deze reactie op het VROM-raad advies geconstateerd onder aanbeveling 8 ten aanzien van de toepassing van het onteigeningsinstrument. Vaak wordt, mede wegens gebrek aan kennis de procedure voor onteigening, te laat gestart waardoor onnodige vertragingen optreden. Kennisuitwisseling lijkt hier de beste strategie. Bundeling van kennis op regionaal niveau is een van de mogelijkheden, daarnaast zijn er voor deze specialistische taken adviesbureaus die gemeenten kunnen bijstaan. Ook is denkbaar dat gemeenten met voldoende deskundigheid diensten verrichten voor andere gemeenten. De afgelopen jaren is gebleken dat de animo voor een afzonderlijk kenniscentrum grondbeleid ontbreekt bij gemeenten en marktpartijen, mogelijk omdat de problemen

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 218, nr. 28, p. 5, 6.

² Kamerstukken II, 2007/08, 28 325, nr. 261.

vooral praktisch van aard zijn. Het Kabinet zal overleggen met VNG, IPO, NEPROM en NVB over de aanpak van dit knelpunt en daarbij nagaan of VROM een stimulerende rol kan vervullen.

Aanbeveling 3: zorg voor continuïteit met anticyclische investeringen.

De VROM-raad geeft aan dat met de huidige kredietcrisis de rol van de overheid bij conjunctuurbewegingen weer actueel is. De raad acht een zekere continuïteit in de bouwproductie essentieel om kennis, vakmanschap en personeel voor de bouw in Nederland te behouden. Er worden momenteel veel voorstellen gedaan, en de raad dringt er bij de minister op aan deze voorstellen niet te vroeg ter zijde te schuiven en de diverse opties serieus te overwegen. In het verlengde van het anticyclisch investeren is er behoefte aan meer flexibiliteit. Er is volgens de VROM-raad vooral behoefte aan meer flexibiliteit in het plan- en bouwproces om sneller op wijzigende omstandigheden te kunnen inspelen.

Kabinetsreactie

In reactie op de aanbeveling van de VROM-raad om te zorgen dat er een zekere continuïteit in de bouwproductie gewaarborgd blijft, stelt het Kabinet dat onlangs, in het bredere kader van rijksmaatregelen in verband met de huidige financiële- en economische situatie, een investeringsbudget van ca. € 400 mln. is vrijgemaakt, dat in de jaren 2009 en 2010 wordt ingezet om de woningbouw in ons land – op een binnen de gegeven omstandigheden optimaal niveau – op peil te houden¹. Het Kabinet heeft naast het investeringsbudget tevens andere maatregelen genomen die gericht zijn op de economische structuur en die naar zijn verwachting een bijdrage leveren aan de continuïteit van de bouw. Het Kabinet verwijst naar de maatregelen die het neemt op het vlak van Wijziging van de Invorderingswet in verband met de energie-investeringsaftrek voor huurwoningen² en de tijdelijke ophoging van de borgingsgrens van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw³. Overigens zullen de diverse andere maatregelen die het Kabinet genomen heeft in het kader van de kredietcrisis ook hun weerslag hebben op het vlottrekken van de economie en daarmee indirect op de woningmarkt. Het Kabinet vindt dat bij al zijn maatregelen een sterke verantwoordelijkheid ligt bij marktpartijen. Het Kabinet ziet zijn maatregelen eerder in het kader van de versterking van de economische structuur dan als anticyclisch investeren waar de VROM-raad van spreekt. Bij anticyclisch investeren is de kans op overheidsfalen groot, waardoor de investeringen geen anticyclisch maar een – ongewenst – procyclisch effect kunnen hebben.

Naast deze stimuleringsmaatregelen van het Rijk zijn er ook de nodige voorbeelden van andere overheden om de woningproductie te stimuleren. Zo wil de gemeente Rotterdam grond aankopen van ontwikkelaars om hen hiermee te bevrijden van de last van onontwikkelde gronden. Niettemin vereisen dergelijke ingrepen lokaal maatwerk. Daarnaast moet ervoor gewaakt worden dat de ingrepen van de overheid niet in strijd komen met bijvoorbeeld de Europese regels rond staatssteun en aanbesteding.

Een geheel andere mogelijkheid die flexibiliteit introduceert is de flexibiliteit in het plan- en bouwproces. Dit kan bijvoorbeeld door vaker te werken met globalere bestemmingen. Wanneer bij het opstellen van het bestemmingsplan al rekening gehouden wordt met meer functies (bijvoorbeeld naast wonen op dezelfde locatie ook wonen/werken toestaan), mits dit uit ruimtelijke ordeningsoogpunt aanvaardbaar is, hoeft minder vaak ten behoeve van functiewijziging het bestemmingsplan aangepast te worden.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 27 562, nr. 26.

² Kamerstukken II, 2008/09, 31 301, nr.11.

³ Kamerstukken II, 2008/09, 31 371, nr. 88.

Naar de mening van het Kabinet is voor bovenstaande voorstellen geen aanvullende regelgeving nodig buiten de maatregelen die zijn genomen in het kader van het Kabinetsbeleid omtrent de huidige situatie op de woningmarkt.

Aanbeveling 4: heroverweeg afbouw rijksbijdragen en stroomlijn deze met beleidsprioriteiten.

Het is bekend dat rijksbijdragen vaak een katalyserende werking hebben op de ontwikkeling van plannen. Zonder rijksbijdragen zullen plannen vaak niet van de grond komen, of worden plannen van onvoldoende kwaliteit gerealiseerd. De VROM-raad maakt zich in dit licht zorgen over de afname van overheidsinvesteringen. De afbouw van subsidiestromen verdient – zeker in het licht van de kredietcrisis – heroverweging. Verder geeft de raad ter overweging om performance gebonden aanjaag-subsidies voor woningbouw in te stellen, die lager worden naarmate de realisering van een plan langer duurt. De subsidie dient terugbetaald te worden als de exploitatie na afloop positief blijkt te zijn. Hier zou een revolving fund constructie te overwegen zijn.

Kabinetsreactie

De VROM-raad formuleert deze aanbeveling onder verwijzing naar het advies van de heer Kremers¹. Hij bepleit blijvende financiële betrokkenheid van het Rijk bij de woningbouwopgave binnen de verstedelijking en bij de stedelijke vernieuwing. Onderzoek naar de ruimtelijke investeringsbehoefte heeft plaatsgevonden in het kader van de beantwoording van de motie van Heugten². In dat onderzoek is onder andere naar voren gekomen dat voor de lange termijn-opgaven voor woningbouw en stedelijke vernieuwing in de stedelijke regio's er – indicatief – grote financiële tekorten verwacht worden voor overheden en voor corporaties indien uitgegaan wordt van de bestaande verdeling in kosten en opbrengsten tussen betrokken partijen. In de beantwoording van de motie van Heugten is aangegeven dat het uitgangspunt voor het Kabinet de bestaande budgettaire kaders zijn.

Ten aanzien van de gedachten van de VROM-raad over overheidsparticipatie geldt, dat dit een aanmerkelijke verschuiving van de financiële betrokkenheid van het Rijk zou betekenen. Deze verschuiving zou volgens het advies van de VROM-raad plaats moeten vinden door een verschuiving van subsidiëring naar overheidsparticipatie gebaseerd op risk- and benefitsharing. De consequenties van overheidsparticipatie gebaseerd op risk and benefitsharing zijn op dit moment niet bekend, ook niet in financiële zin. Voor de ISV-III periode (2010 tot 2015) heeft het Kabinet besloten om de voorheen bestaande systematiek van subsidiëring te continueren.

Thans wordt door het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), op verzoek van VROM/ WWI, een «second opinion» uitgevoerd naar de uitgangspunten en aannamen die ten grondslag hebben gelegen aan de behoefte-raming van ABF/RIGO met betrekking tot de opgaven voor stedelijke vernieuwing en woningbouw tot 2020. Deze behoefte-raming maakt deel uit van de – bredere – behoefte-raming naar ruimtelijke investeringen tot 2020 die is opgesteld in het kader van de beantwoording van de motie van Heugten. Omdat mijn collega Van der Laan ervoor gekozen heeft de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de second opinion op de ramingen van ABF/RIGO, heeft het PBL een aantal onderzoeksvragen niet volledig kunnen beantwoorden, die ik in de toekomst wel graag beantwoord zie. Het gaat hier om vragen die betrekking hebben op de huidige verdeling van onrendabele kosten van gebiedsontwikkeling, respectievelijk: locatieontwikkeling met betrekking tot de toekomstige opgaven voor

¹ Kamerstukken II, 2008/ 09, 27 562, nr. 16 Bijlage.

² Kamerstukken II, 2008/ 09, 31 200 XI, nr. 60.

de (fysieke) stedelijke vernieuwing en woningbouw/verstedelijking, alsmede om mogelijkheden voor een alternatieve verdeling van deze kosten tussen gemeenten, Rijk, corporaties en andere marktpartijen. Hiernaar zal dan ook in de nabije toekomst onderzoek worden gedaan.

Aanbeveling 5: laat sectoren meebetalen aan gewenste ruimtelijke kwaliteiten.

De VROM-raad vraagt zich af of alle sectorale wensen en eisen uit de grondexploitatie betaald moeten worden. In het recente verleden was het mogelijk om positieve grondexploitaties te «draaien». De grondexploitatie werd een bron om allerlei additionele kwaliteitswensen uit te bekostigen. Bij verdichting en complexe uitleglocaties is dit steeds minder goed mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld om extra waterberging op verzoek van een waterschap. Het is onwenselijk om bij locatie- en gebiedsontwikkeling de ruimtelijke kwaliteit enkel uit de grondexploitatie van nieuwbouwwoningen te betalen, zeker als derden meeprofiteren van de gerealiseerde kwaliteiten. Om die reden stelt de VROM-raad voor dergelijke sectorale wensen en eisen door de betreffende sector -zoals in het bovengenoemde bijvoorbeeld het waterschap- te laten betalen.

Kabinetsreactie

Het Kabinet vindt dit een interessant punt. Een sectorale wens of eis zoals vermeld door de VROM-raad kan inderdaad gepaard gaan met grote kosten die drukken op de locatieontwikkeling. Een positief resultaat op de grondexploitatie wordt moeilijker te bereiken met de toenemende verdichting als gevolg van woningbouw op binnenstedelijke locaties en als gevolg van de meer complexe uitleglocaties. Het is voor de partijen die betrokken zijn bij een locatieontwikkeling daarbij van belang om de mate waarin kosten veroorzaakt worden door additionele wensen (van een der partijen) te bepalen. Voor wat betreft de additionele wensen van waterschappen kan hier verwezen worden naar de afspraken die gemaakt zijn in het Bestuursakkoord Water. Voor andere sectoren bestaan geen afspraken. Voor veel van deze functies geldt echter dat zij geen eigen financiële bronnen kunnen aanspreken. Denk bijvoorbeeld aan groen- en ecozones. Het is dus de vraag of andere sectoren wel een grotere bijdrage kunnen leveren. Niettemin komt de behoefte aan dergelijke voorzieningen deels voort uit de uitbreiding van een stad of dorp. Een grotere plaats heeft andersoortige voorzieningen nodig dan een kleine plaats. Een forse groeiopgave heeft dus consequenties en die moeten ergens uit betaald worden.

Vaak zal een dergelijke voorziening – of additionele sectorale wens – deels een bovenwijks karakter hebben. Wanneer sprake is van actief grondbeleid (dat wil zeggen: de gemeente verwerft de grond, maakt deze bouwrijp en geeft deze uit aan ontwikkelaars) en de gemeente daardoor geheel onafhankelijk van marktpartijen kan opereren, kan zij zelf bepalen hoe de kosten van een dergelijke voorziening – of additionele sectorale wens – gedekt moeten worden. Uiteraard is het redelijk dat niet alleen die exploitatie hiervoor opdraait. Wanneer sprake is van een samenwerking met ontwikkelaars, zal de gemeente in de onderhandelingen tot een reële verdeling van de kosten als gevolg van de voorziening – of additionele sectorale wens – moeten komen. De Afdeling Grondexploitatie uit de nieuwe Wro biedt in beginsel al een goede scheiding tussen voorzieningen die geheel aan de locatie ten goede komen en andere bovenwijkse voorzieningen waarvan slechts een proportioneel deel op de grondexploitatie drukt. De Wro biedt in de Afdeling Grondexploitatie aldus handvatten bij de onderhandelingen over de verdeling van de kosten. Daarnaast verwijst het Kabinet voor wat betreft de kosten naar het onderzoek naar

een eventuele verplichte verevening onder de Kabinetsreactie op aanbeveling 6 en naar de planbaatheffing onder de Kabinetsreactie bij aanbeveling 9. Naast directe kosten zijn er ook indirecte kosten van additionele wensen, in de vorm van een verminderde grondopbrengst, omdat er minder ruimte resteert voor uitgeefbare gronden. Hiervoor bestaat geen regeling. Dit is een kwestie van onderhandelingen tussen partijen.

In het kader van het onderzoek naar verplichte verevening en de planbaatheffing, zal het Kabinet de vraag meenemen of, en in welke mate, sectoren of (andere rendabele) bouwlocaties kunnen bijdragen aan de grondexploitatie.

Aanbeveling 6: maak een regeling voor een meer verplichtende vorm van regionale verevening.

Ondanks de nieuwe beleidsinstrumenten als de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Afdeling Grondexploitatie daarin, zijn aanvullende instrumenten voor sturing op de verstedelijkingsopgave en de financiering daarvan noodzakelijk. De VROM-raad pleit in de eerste plaats voor een aanpassing van de nieuwe Wro waarmee een meer verplichtende vorm van regionale verevening mogelijk wordt. Dit niet alleen op basis van financiële maar ook ruimtelijke kwaliteitsredenen. Provincies moeten in staat worden gesteld deze verevening af te dwingen of om locaties aan te wijzen die vanuit een regionaal grondbedrijf worden aangestuurd.

Kabinetsreactie

In algemene zin merkt het Kabinet op dat wettelijk niets in de weg staat aan regionalisering van het grondbedrijf, dan wel vrijwillige verevening tussen grondbedrijven. Beiden acht het Kabinet interessante opties. Het Kabinet geeft hierbij echter wel aan dat het afwegingen betreft waar decentrale overheden, in casu provincies en gemeenten, bij uitstek het primaat hebben. Provincies beschikken binnen de Wro over instrumenten om hier een en ander te regelen, bijvoorbeeld door in Structuurvisies regionale samenwerking in de richting van de betrokken gemeenten als provinciaal belang neer te zetten. Provincies kunnen zo maatwerk leveren en beter afstemmen met bestaande samenwerkingsorganen, zoals Kaderwetgebieden en WGR+ regio's. Juist vanwege de behoefte aan maatwerk en het voorkomen van bestuurlijke drukte kan de provincie dus een sterke rol vervullen.

Wanneer de *grond* in handen is *van de gemeente* en zij deze zelf kan uitgeven kan de provincie een regisserende rol spelen om opbrengsten van de uitgifte van de grond op nieuwe locaties te verevenen ten behoeve van herstructurering van bestaande locaties in verschillende gemeenten. De gemeente zal dan aangesproken worden op haar bijdrage. In het advies geeft de VROM-raad aan dat ten behoeve van verevening de Afdeling Grondexploitatie in de Wro aangepast moet worden. Het Kabinet legt dit aldus uit dat, wanneer de *gemeente de grond niet in handen* zou hebben, de ontwikkelaars op de betreffende locatie hiervoor aangeslagen moeten kunnen worden. De wettelijke situatie is dat op basis van de Afdeling Grondexploitatie in de Wro met de eigenaren verevening op vrijwillige basis tot stand kan komen mits die verevening zijn grondslag vindt in een structuurvisie. Dus in samenwerkingsovereenkomsten en in overeenkomsten over het verhaal van kosten kan dit al geregeld worden. Slechts voor het uiterste geval dat de gemeente zelfs geen overeenkomst over het kostenverhaal kan sluiten, geldt dat deze verevening niet afdwingbaar is. In de evaluatie van de Wro kan aan vereveningsafspraken aandacht besteed worden.

Naar de mogelijkheden, effecten en wenselijkheid van verplichte verevening, doet het Kabinet op dit moment onderzoek. Dit in vervolg op de aangenomen motie Cramer/Jacobi van 28 januari 2009 over verplichte bovenplanse verevening ten behoeve van het landschap¹. Voor wat betreft de dekking van de kosten van voorzieningen verwijst het Kabinet verder naar het onderzoek naar de planbaatheffing onder de Kabinetsreactie bij aanbeveling 9. Het gecombineerde onderzoek wordt na de zomer afgerond.

Daarnaast is Planbureau voor de Leefomgeving gestart met het monitoren van het instrumentarium van de nieuwe Wro (inclusief regionalisering en vrijwillige verevening)². Het Kabinet wil eerst de resultaten van deze onderzoeken afwachten.

Aanbeveling 7: onderzoek de mogelijkheid van een uitkoopregeling voor cruciale locaties.

Veel (her)ontwikkelingslocaties kennen gecompliceerde eigendomsverhoudingen met veel versnipperd eigendom. Vaak is er sprake van één of enkele eigenaren die herontwikkeling tegenhouden. De raad beveelt aan te onderzoeken of er een uitkoopregeling kan worden ontworpen, vergelijkbaar aan de regeling uit het vennootschapsrecht waarbij een grootaandeelhouder het recht heeft een kleine groep minderheidsaandeelhouders tegen betaling van schadeloosstelling uit te kopen. De raad verwacht daarmee een snellere en integrale ontwikkeling van de grond te krijgen.

Kabinetsreactie

Het Kabinet vindt dit een interessante optie die noopt tot nader onderzoek. Als de overgrote meerderheid van eigenaren op een ontwikkelingslocatie akkoord is met de overeenkomst over samenwerking of met het verhaal van de kosten, zou de voorgestelde uitkoopregeling dienstig kunnen zijn. Niettemin zal ook dan een eigenaar de nodige rechtswaARBorgen moeten hebben. Ook verplichte uitkoop is een vorm van onteigening. Het Kabinet zal zich daarom richten op de vraag of in dergelijke situaties een binding van de minderheid aan een samenwerkingsovereenkomst of een snelle uitkoopregeling een logische plaats in het wettelijk systeem kan worden gegeven.

Aanbeveling 8: heroverweeg het recht op zelfrealisatie.

De VROM-raad is van mening dat bij bepaalde majeure ruimtelijke opgaven het tijdig en met goede kwaliteit realiseren van die opgaven belangrijker is dan het recht van een eigenaar om zelf te ontwikkelen. De raad geeft aan dat ondanks de nieuwe Wro en het exploitatieplan eigenaren toch misbruik kunnen maken van hun monopoliepositie. Door bijvoorbeeld ontwikkelingen op te houden met een beroep op zelfrealisatie. Daarom beveelt de raad aan te onderzoeken hoe voor cruciale locaties, waar sprake is van een urgente maatschappelijke opgave en waar een integrale aanpak vereist is, het recht op zelfrealisatie te heroverwegen. Het zou een systematiek kunnen zijn die kan worden toegespitst op binnenstedelijke herontwikkeling, sleutelopgaven en complexe woningbouwopgaven. De raad verwacht dat een regeling die met de nodige zorgvuldigheidsbepalingen en een passende schadevergoeding gepaard gaat, de toets aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) moet kunnen doorstaan.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 253, nr. 11.

² Met de monitoring wordt uitvoering gegeven aan de motie Smaling, Kamerstukken I, 2007/08, 30 938, nr. H.

Kabinetsreactie

Het Kabinet deelt de mening van de VROM-raad dat onwenselijke effecten van monopolieposities voorkomen moeten worden. Met de nieuwe Wro is de mogelijkheid voor eigenaren om misbruik te maken van een monopoliepositie aanmerkelijk beperkt. Dat laat onverlet dat in de praktijk lastige situaties kunnen ontstaan, daarom is het van eminent belang dat gemeenten hun visie op een locatie ontwikkelen en daarbij het hen ter beschikking staande instrumentarium zo goed mogelijk inzetten, onder de reactie op aanbeveling 2 is het Kabinet hier al nader op ingegaan. Het Kabinet deelt echter niet de mening van de VROM-raad dat vanwege misbruik van monopolieposities tot een heroverweging van het zelf-realisatierecht gekomen moet worden.

In de eerste plaats kan met het nieuwe Wro instrumentarium ook bij zelf-realisatie een goede ruimtelijke kwaliteit afgedwongen worden. Het eventuele verhaal van kosten op grond van het exploitatieplan is, met uitzondering van het door het Kabinet gestelde naar aanleiding van aanbeveling 6, inmiddels ook afdoende geregeld, evenals de mogelijkheid eisen te stellen ten aanzien van de woningbouwcategorieën sociale huur en koop alsmede vrije kavels. Het misbruik maken van een gesuggereerde monopoliepositie door ontwikkelingen op te houden kan via de onteigeningswet en met het exploitatieplan worden tegengegaan. Het niet wensen te voldoen aan de fasering was al een overweging op grond waarvan de Kroon kon besluiten tot onteigening, en via het exploitatieplan kan de gewenste fasering eveneens afgedwongen worden.

In de tweede plaats merkt het Kabinet op dat de gedachte dat door het recht af te schaffen dan wel verder te beperken, meer woonkwaliteit gerealiseerd zou worden omdat de gemeente dan een competitie tussen ontwikkelaars kan organiseren, in recent onderzoek niet is bevestigd. In dit onderzoek is nagegaan of de woonkwaliteit van ontwikkelingslocaties die in concurrentie tot stand waren gekomen aanmerkelijk verschilde van locaties waarbij dat niet het geval was. Het Kabinet heeft de Tweede Kamer hierover in 2006 geïnformeerd¹.

In dezelfde brief is ook aangegeven dat er geen mogelijkheid is een recht-hebbende bij wet het zelfrealisatieverweer, inhoudende dat hij zelf de private bestemming wenst te realiseren conform de gemeentelijke wensen, te ontnemen. Ook de door de VROM-raad gesuggereerde beperking van het zelfrealisatieverweer bij binnenstedelijke herontwikkeling, sleutelopgaven en complexe woningbouwopgaven biedt geen mogelijkheid het verweer van de rechthebbende uit te sluiten. Overigens wijst het Kabinet erop dat het eigendomsrecht in het EVRM ruim wordt geïnterpreteerd. Ook vermogensrechten vallen er namelijk onder. Dat betekent dat ook op geld waardeerbare rechten en belangen die met voldoende zekerheid vaststaan en waarbij legitieme verwachtingen aanwezig zijn, in casu bijvoorbeeld rechten ten aanzien van de toekomstige bouwopgave, eronder vallen. Overigens heeft het Kabinet in eerdergenoemde brief ook aangegeven dat geen land naar voren is gekomen waar het grondeigendom niet in beginsel het recht op de private ontwikkeling met zich brengt als de overheid via haar ruimtelijke ordening een bouwlocatie toelaat.

Voor het tegengaan van ongewenst monopoliegedrag en voor het bereiken van de gewenste kwaliteit staat de gemeente de onteigeningswet ter beschikking. Wanneer de gemeenteraad een besluit tot onteigening neemt, toetst de Kroon dit besluit. De Kroon zal bij onteigening het individuele geval toetsen op zijn merites. De Kroon hanteert bij onteigeningszaken een vaste formulering waarmee getoetst wordt of de rechtheb-

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 27 581, 26H, de bijlagen bij deze brief zijn te vinden onder nummer 26.

bende inderdaad bereid en in staat is het bestemmingsplan conform de gemeentelijke wensen te realiseren. Deze standaardformulering biedt eigenaren weinig mogelijkheden af te wijken van de gemeentelijke wensen¹. Tot op heden zijn ontwikkelaars dan ook veelvuldig, ondanks hun zelfrealisatieverweer, onteigend. Om niet te veel vertraging op te lopen moeten gemeenten tijdig starten met de onteigeningsprocedure door het nemen van het raadsbesluit tot onteigening. De indruk van het Kabinet is dat veel gemeenteraden terughoudend zijn het raadsbesluit tot onteigening te nemen. Dit ondanks de vele rechtswaarborgen bij de procedure en ondanks het gegeven dat de gemeente, ook na het nemen van het raadsbesluit, verplicht blijft te proberen minnelijk tot overeenstemming te komen. Onder aanbeveling 2 is in dit verband een handreiking aangekondigd.

Aanbeveling 9: onderzoek mogelijkheden voor verwerving van ruwe bouwgrond tegen gebruikswaarde.

De VROM-raad is van mening dat de waardeverhoging die ontstaat bij bestemmingswijziging zo veel mogelijk moet kunnen worden ingezet voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Om die reden bepleit hij, naast de uitkoopregeling en het heroverwegen van zelfrealisatie – voorstellen die vooral zijn gericht op het sneller beschikbaar krijgen van alle benodigde grond –, voor een vergoeding die niet op basis van de marktwaarde wordt bepaald, maar op basis van de gebruikswaarde van de huidige bestemming, en indien van toepassing: voor een redelijke vergoeding van de bedrijfsschade.

Kabinetsreactie

Het Kabinet deelt het doel van de VROM-raad dat een zo goed mogelijke ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd moet worden. Het Kabinet is om die reden, met de VROM-raad, van mening dat voldoende middelen beschikbaar moeten komen voor ruimtelijke kwaliteit. Deze middelen kunnen onder meer voortkomen uit de waardeverhoging van grond als gevolg van bestemmingswijziging, zoals de VROM-raad aangeeft. Juist in verband met de ruimtelijke kwaliteit en de bekostiging van groen en landschap bij gebiedsontwikkeling loopt daarom al een aantal initiatieven. Het Kabinet wijst hierbij op het onder de Kabinetsreactie bij aanbeveling 6 genoemde onderzoek naar verplichte bovenplanse verevening en op het onderzoek naar een planbaatheffing dat het Kabinet reeds aankondigde in de Agenda Landschap van 28 november 2008². Met een planbaatheffing kunnen waardeverhogingen ten gevolge van planningsmaatregelen op een andere wijze afgeroomd worden, zonder dat het de verwerving tegen werkelijke waarde aantast.

Het Kabinet deelt echter niet het middel dat de VROM-raad ter bereiking van de ruimtelijke kwaliteit voorstelt – schadevergoeding tegen gebruikswaarde –, hoe aantrekkelijk dit op het eerste gezicht ook lijkt. Aan een dergelijke aanpassing van de schadevergoeding bij onteigening staan bezwaren van een hogere orde in de weg die in het onderstaande toegelicht worden.

Ten eerste bestaat er een grondwettelijk recht van de eigenaar op volledige schadevergoeding; de zogeheten schadeloosstelling. De Grondwet borgt deze vooraf verzekerde schadeloosstelling bij onteigening. De schadeloosstelling wordt gebaseerd op de werkelijke waarde. Dat is de «prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper» (artikel 40b, tweede lid, onteigeningswet). De ontwikkeling van de werkelijke waarde van grond wordt

¹ Deze standaardformulering is overigens als bijlage bij eerdergenoemde brief van 2006 toegevoegd.

² Kamerstukken II, 2008/09, 31 253, nr. 7.

voor het grootste deel veroorzaakt door de behoefte aan bouwgrond, een behoefte die de overheid niet creëert maar slechts reguleert.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat het niet aannemelijk is dat gemeenten de besparing op verwervingskosten geheel zullen inzetten voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Zo is van diverse gemeenten bekend dat er een beroep gedaan wordt op het grondbedrijf om jaarlijks een afdracht te doen aan de algemene middelen. Wanneer gemeenten door verwerving tegen lagere grondprijzen of als gevolg van subsidies betere resultaten boeken, biedt dat dus geen garantie voor een betere ruimtelijke kwaliteit. Terzijde merkt het Kabinet op, dat in het licht van onder meer de door het Rijk gewenste verdichting door woningbouw op binnenstedelijke locaties, het bereiken van een positief resultaat op de grondexploitatie moeilijker lijkt te worden. Daarmee is het de vraag, of voor dergelijke afdrachten in de toekomst überhaupt nog plaats is.

Ten derde zou een vergoeding van slechts de gebruikswaarde ruimtelijke ontwikkelingen ook ontoedigen. Dit omdat de te onteigenen eigenaar zich sterk zal verzetten tegen onteigening en de daarmee gepaard gaande lagere vergoeding dan de werkelijke waarde. In tegenstelling tot de huidige praktijk, waarbij het in de overgrote meerderheid van de gevallen niet tot onteigening komt omdat minnelijk tot overeenstemming wordt gekomen, zal de onteigeningsprocedure dan veel vaker tot en met een vonnis moeten worden doorlopen. Daarmee is een vergoeding tegen gebruikswaarde maatschappelijk ondoelmatig. Tevens zou het uitsluitend de overheid in staat stellen uiteindelijk voor minder dan de werkelijke waarde grond te verwerven.

Conclusie

Met de regelgeving zoals die in de afgelopen jaren tot stand is gekomen, is het ruimtelijke ordenings- en grondbeleidsinstrumentarium, ook in de situatie dat de gemeente de grond niet in handen heeft, sterk verbeterd. Het Kabinet hecht waarde aan de inzet van gemeenten en diverse marktpartijen in de vorm van samenwerking en met het bestaand instrumentarium (Wro) kan de ruimtelijke kwaliteit goed worden geborgd. De VROM-raad geeft het Kabinet in zijn aanbevelingen een aantal nuttige handvatten voor de verdere uitwerking van het grondbeleid onder veranderende omstandigheden. Daarbij komt de nadruk meer te liggen op woningbouw op binnenstedelijke locaties, terwijl uitbreidingslocaties ook vaak complex van karakter zijn. Bij deze veranderende omstandigheden staat voor de VROM-raad met name de beschikbaarheid van financiële middelen centraal omdat deze de ruimtelijke kwaliteit moeten borgen. Het Kabinet wijst er in dit verband op dat door de nieuwe Wro en de Afdeling Grondexploitatie daarbinnen, grondexploitatie inmiddels ook goed door private ontwikkelaars verricht kan worden. Over het algemeen zal de ontwikkelaar dan ook de opstellen realiseren en daarmee een deel van de hogere kosten voor ruimtelijke kwaliteit uit de resultaten hierop kunnen dekken. Het Kabinet ziet deze veranderende omstandigheden onder ogen en zal daarom zijn reactie op de aanbevelingen 2, 5, 6, 7 en 9 betrekken bij de uitwerking van het toekomstig beleid.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer