

Vergaderjaar 2006–2007

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 maart 2007

Met veel interesse heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening naar aanleiding van bovenvermeld wetsvoorstel. In het verslag hebben de fracties wederom een aantal belangrijke punten met kracht van argumenten voor het voetlicht gebracht, maar ook geheel nieuwe punten aangeroerd. Daarom ga ik in mijn beantwoording vrij uitvoerig in op het voorlopig verslag. Ik dank de diverse fracties voor hun bijdragen en wens aan deze bijdragen recht te doen met de volgende beantwoording.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van de VVD kennis genomen van dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen evenals de leden van de CDA-fractie.

De SP-fractie vreest dat als de bedoeling van het wetsvoorstel is meer duidelijkheid, versnelling van bouwprojecten en minder juridisering te realiseren, dat doel niet zal worden bereikt, en neemt daarom de vrijheid nog enkele verhelderende vragen te stellen.

Eveneens met belangstelling hebben de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met de doelstelling dat gemeenten kunnen beschikken over een goed instrument om bij particuliere grondexploitaties kosten te verhalen, te verevenen en locatie-eisen te stellen, zijn de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie het eens. Wel vragen zij zich af, of de wet niet te gecompliceerd is. Het kabinet antwoordt de Raad van State dat eenvoudige oplossingen zijn onderzocht, maar dat een zuiver publiekrechtelijke oplossing onvoldoende maatschappelijk draagvlak heeft en zelfs kan leiden tot hoge lasten voor gemeenten, bedrijven en rechterlijke macht. De leden vragen om een heldere onderbouwing hiervan.

Ik ben verheugd over de expliciete instemming van de leden van de fractie van de PvdA met het wetsvoorstel en van de SGP en ChristenUnie met de doelstelling van het wetsvoorstel.

Wat betreft de vraag van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie over een zuiver publiekrechtelijk stelsel, kan ik antwoorden dat in

2003 een voorontwerp van wet met deze strekking is ontworpen, maar na brede en diepgaande kritiek niet verder in procedure is gebracht. Gemeenten, projectontwikkelaars, vrijwel alle geraadpleegde deskundigen en de meeste politieke partijen opteerden voor een gemengd stelsel. In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 10 aangegeven dat een zuiver publiekrechtelijk stelsel zou leiden tot het overboord zetten van een door velen gewaardeerde praktijk, alsmede verstoring van de marktwerking, onnodige administratieve lasten en veel hogere lasten voor de gemeente en de rechterlijke macht. Wat betreft die lasten kan worden opgemerkt dat met het gekozen gemengde stelsel in naar verwachting 95% van de gevallen geen exploitatieplan behoeft te worden vastgesteld door de gemeenteraad, omdat de zaken privaatrechtelijk geregeld zijn.

Op de overige in het voorlopig verslag gestelde vragen en opmerkingen ga ik hieronder in, waarbij ik de volgorde van dat verslag aanhoud.

Aanleiding wetsvoorstel

Uit de memorie van toelichting, maar ook uit de behandeling in de Tweede Kamer, blijkt dat een van de belangrijkste motieven om te komen tot het onderhavige wetsvoorstel, is gelegen in de wens om de zgn. «free riders» aan te pakken. Enerzijds vinden de leden van de VVD-fractie dat dit ongewenst is, anderzijds vragen zij zich af hoe vaak en in welke mate dit probleem zich eigenlijk voordoet? Als dit zich voordoet, hebben de gemeenten dan voldoende gebruik gemaakt van het bestaande instrumentarium en rechtvaardigt de omvang van dit probleem dan, dat ter bestrijding daarvan, dit complexe wetsvoorstel nodig is?

In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat er geen recent onderzoek over dit onderwerp voorhanden is, maar dat uit mededelingen van gemeenten, adviseurs en projectontwikkelaars kan worden afgeleid dat de problematiek nog steeds bestaat. In de memorie van toelichting is in de paragrafen 2.2 en 2.3 uitvoerig uiteengezet dat de huidige instrumenten op een aantal punten ernstig tekortschieten. De aanpak van free riders is dus niet de enige en ook niet de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel. Hoofddoelstelling is een duidelijke en werkbare regeling van kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere locatieontwikkeling.

Invoering

Over de invoering maken de leden van de fractie van de PvdA zich enige zorgen. Het aannemen van deze wet is slechts het begin. Zo zullen ongetwijfeld in de invoeringswet van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepalingen uitgewerkt moeten worden, maar ook andere wettelijke regelingen moeten wijzigingen ondergaan. Hoe lang is de weg nog die te gaan is, welke stappen moeten nog gezet worden en hoe ziet de regering dit tijdspad voor zich? Zijn er in de markt al bewegingen gaande waarin vooruitgelopen wordt op de invoering van dit wetsvoorstel? Ook gemeenten moeten inspanningen verrichten voordat tot invoering overgegaan kan worden door het invoeren van een baatbelastingverordening en door bekostigingsbesluiten te maken. Is bekend of de gemeenten daar al mee begonnen zijn? Worden gemeenten gestimuleerd en geholpen om dit ingewikkelde bouwwerk op de goede manier te ontwikkelen?

Terecht stellen de leden van de PvdA-fractie vragen over het verdere tijdspad en de invoeringsinspanning door gemeenten en de invoeringsbegeleiding door het ministerie. Bij een voorspoedige behandeling in de Eerste Kamer zou het wetsvoorstel in het tweede kwartaal van 2007 jaar het Staatsblad kunnen bereiken.

Het wetsvoorstel is een wijziging van de nieuwe Wro, en treedt tegelijkertijd daarmee in werking. Ten behoeve van de inwerkingtreding van de Wro zijn nog een Invoeringswet Wro en een nieuw Besluit ruimtelijke ordening (Bro) nodig, waarin voor de Grondexploitatiewet relevante bepalingen zijn opgenomen. Voorstellen daarvoor zijn inmiddels in procedure gebracht.

Veel gemeenten zijn zich al aan het inwerken. Er worden tal van cursussen georganiseerd in het land. VROM, de VNG en de Vereniging van Grondbedrijven (VVG) zijn samen sinds september 2005 actief bezig met voorlichting. Ten behoeve van een goede invoering heeft VROM voorts een invoeringsproject gestart, waarmee een op de doelgroepen gerichte implementatie kan worden bewerkstelligd. Overigens behoeft in het nieuwe stelsel een gemeente bij grondexploitatie geen bekostigingsbesluiten of baatbelastingverordeningen meer vast te stellen.

Stelselkeuze en transparantie

Na veel discussie, adviezen en overleg met tal van partijen is uiteindelijk gekozen voor een gemengd stelsel van een publiekrechtelijk instrumentarium naast publiekprivate overeenkomsten tussen overheden en marktpartijen. De leden van de fractie van de PvdA kunnen daar begrip voor opbrengen, gelet op de gegroeide situatie en het noodzakelijke draagvlak dat nodig is om de voorgestelde maatregelen door te voeren. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «ook bij een gemengd stelsel voldaan kan worden aan essentiële voorwaarden met betrekking tot gelijke behandeling, rechtszekerheid en rechtsbescherming» (blz. 10). Dat moge waar zijn, maar is zonder nadere waarborgen te eenvoudig gesteld, zo menen deze leden. Zij vragen zich dan ook af, evenals diezelfde leden gedaan hebben bij de behandeling van de Wro, of de aandacht voor de gevaren van de dubbelrol waarin vooral gemeentebestuurders terecht komen, niet uitdrukkelijker aan de orde gesteld moet worden. Economisch belang en rechtsbescherming van de eigen inwoners vallen niet zonder meer samen. Hoewel geregeld wordt dat gemeenten in hun gemeentebereichten melding moeten maken van gesloten overeenkomsten wordt tegelijkertijd gezegd dat er niet voor gekozen is om de gevolgen van het niet of te laat bekend maken van de overeenkomsten in het wetsvoorstel te regelen. De leden van de fractie van de PvdA betreuren dit zeer en hebben noch in de memorie van toelichting noch in de behandeling in de Tweede Kamer een argumentatie gevonden voor dit feit. Door het niet verbinden van gevolgen aan het niet bekend maken wordt alles aan gemeenten zelf over gelaten en die zitten nu juist in die dubbelrol. Als zij het goed begrepen hebben heeft de minister echter tijdens de plenaire behandeling van de Wro in de Eerste Kamer aangegeven deze zorgen over de transparantie en betrokkenheid van burgers, organisaties en raadsleden met de fractie van de PvdA te delen en daarop terug te willen komen bij de invoeringswet Wro. Dat zouden zij graag bevestigd willen zien. De fractie van de PvdA heeft tijdens die behandeling expliciet gepleit voor oplossingen in de richting van een meer verplichtend karakter van het in het openbaar melding maken van initiatieven waaraan marktpartijen met medeweten van de gemeente werken. Zou het op zijn minst niet van belang zijn om het begrip «vertrouwelijk» nader te definiëren en van procesvereisten te voorzien? De leden van de SP-fractie wijzen er eveneens op dat veel informatie ten behoeve van onderhandeling onder de pet blijft en dat lijkt de SP-fractie met dit wetsvoorstel niet te veranderen. Het Instituut voor Bouwrecht geeft aan dat mogelijk een groot deel van de exploitatieovereenkomsten onder de uitzonderingsgrond van economisch of financieel belang van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) valt, waardoor de met deze wet beoogde transparantie in elk geval niet automatisch van de grond zal komen.

Met de leden van de PvdA-fractie kan worden ingestemd dat het dubbele petten probleem bij het grondbeleid en transparantie aandacht behoeven. Dat is bij het opstellen van dit wetsvoorstel ook gebeurd. Dankzij het wetsvoorstel zal het dubbele pettenprobleem in elk geval kleiner worden en de transparantie toenemen.

Klachten met betrekking tot dubbele petten van gemeenten worden vooral gehoord in relatie tot actief grondbeleid, hetgeen buiten het kader van dit wetsvoorstel valt. Het wetsvoorstel beoogt particuliere grondexploitatie te stimuleren door hiervoor een adequate wettelijke regeling te bieden. Als het wetsvoorstel het effect heeft dat meer wordt gekozen voor particuliere grondexploitatie, zal het twee pettenprobleem afnemen. De leden van de PvdA-fractie betreuren het feit dat er geen sanctie is op het niet melden van exploitatieovereenkomsten. Allereerst wil ik er op wijzen dat de meldingsplicht van overeenkomsten de transparantie vergroot, want deze plicht bestaat niet onder de huidige wetgeving. Een sanctie lijkt me vooralsnog niet nodig. Ik wil er op wijzen dat de gemeenteraad toezicht houdt op de naleving van deze verplichting en dat tevens de rechter verzocht kan worden om in te grijpen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts aandacht voor de transparantie van het ontwikkelingsproces. Met deze leden deel ik de zorg over de transparantie van dit proces. Om de transparantie te versterken worden in het Bro bij de hoofdstukken structuurvisie en bestemmingsplannen bepalingen toegevoegd dat in het plan wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming daarvan zijn betrokken. Aan de verdergaande suggestie van deze leden voor een meer verplichtend karakter van het in het openbaar melding maken van initiatieven waaraan marktpartijen met medeweten van de gemeente werken, geef ik geen gehoor, omdat dit leidt tot verdere juridificatie en zo'n bepaling moeilijk te handhaven is.

Voorts vragen deze leden het begrip «vertrouwelijk» nader te definiëren en van procesvereisten te voorzien. Dit punt wordt betrokken bij de herziening van de Wet openbaarheid van bestuur. In dit kader kan worden opgemerkt, dat er geen reden is om aan te nemen dat de jurisprudentie dusdanig strenge eisen stelt, dat de openbaarheid een lege huls wordt. Ik ben van mening dat door de versterking van het faciliterend grondbeleid en de meldingsplicht van overeenkomsten de transparantie zal toenemen.

De leden van de SP-fractie vragen naar mijn mening over de suggestie van het IBR om in de wet duidelijker het onderscheid/verschil tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vast te leggen.

Een duidelijker onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten acht ik niet noodzakelijk. Artikel 6.24 is hierover voldoende duidelijk. Bij een anterieure overeenkomst is er geen gebondenheid aan een exploitatieplan, bij een posterieure wel.

Deskundigheid bij gemeenten

Een ander aspect in dit geheel is dat bij vooral kleine, maar ook middelgrote gemeenten om verschillende redenen vertraging ontstaat bij het realiseren van bestemmingsplannen en het afgeven van bouwvergunningen, dit is eerder genoemd als een van de oorzaken voor het achterblijven van de bouwproductie. De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd dat deze complexe wetgeving, ook op deze wijze, zou kunnen leiden tot verdere vertraging van de bouwproductie in plaats van de ook door hen zo gewenste versnelling. Zij vragen hierover mijn mening.

Naar mijn mening biedt het wetsvoorstel voor 95% van de gevallen (de contracten) een simpele en goede wettelijke basis en voor de overige 5%

een stok achter de deur, die goed aansluit bij de planologische besluitvorming en de praktijk van het grondbedrijf; zulks in tegenstelling tot de baatbelasting, die al veertig jaar problematisch is bij de realisatie van bouwlocaties, daardoor nauwelijks gebruikt wordt en niet aansluit bij de planologische besluitvorming en de praktijk van de grondexploitatie. Omdat er een goede stok achter de deur wordt geboden, zou er juist een versnelling kunnen optreden van de woningbouwproductie, mits een gemeente het instrumentarium goed inpast in de planning van projecten. Een gemeente hoeft immers niet meer te wachten totdat met de laatste eigenaar gecontracteerd is, voordat het bestemmingsplan kan worden herzien.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in deze wet geen sanctie is voorzien op het niet naleven van de verplichting door de gemeente om het exploitatieplan jaarlijks te herzien. Dit kan ook leiden tot vertraging door het voeren van procedures door belanghebbenden. Deze leden vragen mij dit te verduidelijken?

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat het wetsvoorstel op dit punt geen sanctie kent. Een sanctie acht ik echter niet nodig, omdat de risico's voor het werken met een verouderd exploitatieplan vrijwel volledig op de gemeente drukken. Tegenvallers die niet zijn verwerkt, kunnen niet meer worden verhaald op degene die op grond van het verouderde exploitatieplan een bouwvergunning heeft aangevraagd, terwijl meevallers wel moeten worden terugbetaald met inachtneming van artikel 6.20 van het wetsvoorstel. Overigens zal ook de jaarrekening van de gemeente met betrekking tot de grondexploitatie niet kloppen, indien de exploitatieopzetten onvoldoende bijgewerkt worden. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor de mogelijkheid voor gemeenten om een goedkeurende verklaring van de accountant te krijgen.

De zorg van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie is dat dit wetsontwerp, door een nieuwe planfiguur, weer veel nieuwe regels in het leven roept, waardoor er weer talrijke juridische vragen zullen moeten worden beantwoord. Zij vragen zich dan ook af of dit wetsontwerp past in een streven naar minder regels.

De nieuwe planfiguur exploitatieplan treedt in de plaats van twee bestaande figuren: het bekostigingsbesluit bij de baatbelasting en de baatbelastingverordening. Aan de leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie moet ik wel toegeven dat dit wetsvoorstel weer nieuwe regels in het leven roept. Daar zijn echter goede redenen voor. De eerste is dat de huidige regels rond het kostenverhaal tekortschieten. De tweede is dat de summiere bestaande regelingen in de WRO en Gemeentewet vele rechtsvragen onbeantwoord hebben gelaten, waardoor het tot onnodige onzekerheid bij partijen en juridische procedures is gekomen. Daarom heeft de regering er voor gekozen om op wetsniveau duidelijkheid over de hoofdvragen te bieden. De nieuwe regels die in nauw overleg met alle betrokkenen zijn opgesteld, beantwoorden een groot deel van de nu levende rechtsvragen en praktijkdiscussies.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen zich af of gemeenten beschikken over de kennis en vaardigheden die de ontwikkelaars in huis hebben. Zijn de gemeenten niet of onvoldoende in staat om de zwaardere rol op zich te nemen, dan zal dit tot onaangename verrassingen leiden, zoals vertraging van de bouwproductie. Kortom, de nieuwe wet beoogt een effectieve stok achter de deur te zijn, de vraag is of gemeenten hem kunnen hanteren.

Met de fracties van SGP en ChristenUnie kan worden ingestemd dat de gemeente in het publiekrechtelijke spoor een zwaardere rol krijgt. De rol in het publiekrechtelijk spoor wordt met deze wet omvangrijker omdat een gemeente niet meer kan afzien van kostenverhaal bij grondexploitatie, zoals nu bij de baatbelasting. Daarentegen zal de concrete toepassing van het publiekrechtelijk instrumentarium van dit wetsvoorstel naar verwachting makkelijker worden dan de toepassing van de baatbelasting. Verwacht wordt dat gemeenten voldoende deskundigheid in huis hebben om het publiekrechtelijk instrumentarium in de wet correct en volgens planning toe te passen. Van de VNG en de Vereniging van Grondbedrijven (VVG) heb ik geen signalen ontvangen dat gemeenten deze taak niet zouden aankunnen. Bij de vraag over invoering heb ik aangegeven dat er een grote inspanning wordt verricht om de gemeenten voor te bereiden op de nieuwe wet. Ondanks de zwaardere rol van de gemeente zal dus geen vertraging in de woningbouwproductie behoeven op te treden. In het privaatrechtelijk spoor van het kostenverhaal krijgt de gemeente daarentegen juist een makkelijker rol. De kostensoortenlijst en de wettelijke criteria zullen ook bij onderhandelingen een belangrijke rol spelen en een veilig kader bieden voor overeenkomsten. Indien de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid en zich beperkt tot de kostensoortenlijst, verwacht ik eerder een versnelling dan vertraging van het ontwikkelingsproces. Vertraging in het privaatrechtelijke spoor van de wet kan alleen optreden indien gemeenten onnodig lang blijven onderhandelen en het vaststellen van een bestemmingsplan en exploitatieplan uitstellen. De bestaande veelvuldig voorkomende praktijk van het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (PPS), waarbij voor gezamenlijke rekening en risico de locatie wordt ontwikkeld, wordt door dit wetsvoorstel niet doorkruist. In die gevallen worden de kosten van de grondexploitatie gedekt door de uitgifteprijs, zodat geen sprake is van kostenverhaal, maar van (tenminste) kostendeckering vanuit de gronduitgifte. Ik kom hier onder het kopje «verevening en risicoverdeling» nog op terug.

Contractvrijheid

Is het juist – zo vraagt de CDA-fractie zich af – dat gemeenten pas verplicht zijn een exploitatieplan op te stellen als zij ook een bestemmingsplan vaststellen? Vóór dat moment bestaat er tussen partijen volledige contractsvrijheid.

De verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan manifesteert zich pas op het moment dat de vaststelling van een planologisch besluit of plan aan de orde is. Voor die tijd hebben partijen een relatief grote contractsvrijheid.

Die contractsvrijheid is echter niet onbeperkt. Ik wil dat graag nader toelichten. Duidelijk is dat partijen zonder meer kunnen contracteren over alle mogelijke in een exploitatieplan op te nemen onderdelen en kostensoorten van de kostensoortenlijst, met inachtneming van de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De kostensoortenlijst en de criteria bieden ook voor private contracten een goed handvat.

De kostensoortenlijst en de criteria zijn echter niet direct van toepassing op contracten. Een gemeente mag bij contracten ook buiten de kostensoortenlijst treden. Artikel 6.24, eerste lid, van het wetsvoorstel biedt een grondslag voor grondexploitatiekostensoorten die niet op de kostensoortenlijst staan en voor kwaliteitseisen met betrekking tot de grondexploitatie, die niet direct betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen van de desbetreffende locatie. Deze kunnen naar redelijkheid worden toegevoegd aan een contract. Ook kan in redelijkheid een hoger bedrag worden afgesproken voor bepaalde kostensoorten, indien de gemeente dit kan onderbouwen, bijvoorbeeld omdat er nog een grote onzekerheidsmarge is.

Artikel 6.24, eerste lid, onder a, biedt daarnaast een contractsbasis voor het opnemen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De Grondexploitatiewet verklaart de drie criteria voor afdwingbaar kostenverhaal niet van toepassing op deze afspraken. Het moet gaan om bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De koppeling van een rode ontwikkeling en de financiering en realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen, moet echter wel worden onderbouwd in een vastgestelde structuurvisie. Dit komt erop neer dat de ruimtelijke samenhang tussen de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau in beeld wordt gebracht. Het zal dus ook steeds ontwikkelingen in het gebied van de structuurvisie betreffen. Verder zal steeds sprake moeten zijn van een overeenkomst die in het kader van grondexploitatie wordt opgesteld. Financiële bijdragen voor gebruik of beheer lijken niet te passen binnen het kader van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Grondexploitatiewet. Partijen moeten op grond van het hierboven vermelde in onderling overleg tot een afspraak komen. Uit de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzingen te kopen. De publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken om planologische medewerking dienen telkens plaats te vinden op basis van planologische overwegingen. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt wel een rol als randvoorwaarde. Artikel 6.24 leidt in die zin ook niet tot een verkapte «open ruimte heffing» waarbij overheden eenzijdig financiële afdrachten kunnen opleggen. Op overeenkomsten als bedoeld in artikel 6.24 zijn tevens de bepalingen over overeenkomsten in het BurgerlijkWetboek en via artikel 3.1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van die wet van toepassing. De gemeente moet erop bedacht te zijn dat de hier bedoelde bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen niet via de publiekrechtelijke weg te verhalen zijn en na het inslaan van publiekrechtelijke weg ook niet meer contractueel. Zodra voor een locatie een exploitatieplan is opgesteld, neemt de gemeente bij het aangaan van een overeenkomst het exploitatieplan in acht. Verdergaande financiële afspraken zijn dan ook contractueel niet meer mogelijk.

Artikel 6.24 verzet zich er niet tegen dat gecontracteerd kan worden over zaken die buiten het kader van het exploitatieplan liggen, voor zover de gemeente op andere gronden bevoegd is daarover te contracteren. Voorbeelden hiervan zijn bepalingen over de overdracht van gronden, tijdelijke verhuur, of de uitvoering van werken.

Is de verwachting gerechtvaardigd dat de gemeenten hun contractsvrijheid optimaal zullen willen benutten en pas bestemmingsplannen zullen opstellen indien er overeenstemming bestaat met de beoogde ontwikkelaars, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Het publiekrechtelijk kader van het exploitatieplan met de daarbij behorende rechtsbescherming komt dan dus niet in beeld.

Hoewel er in het wetsvoorstel niet voorzien is een onderhandelingsplicht voor gemeenten, ben ik van mening dat het wenselijk is dat gemeenten waar mogelijk in eerste instantie kiezen voor onderhandelen. Sommige gemeenten zullen blijven onderhandelen totdat met iedereen overeenstemming is bereikt. De meeste gemeenten echter zullen onderhandelen tot met de meeste eigenaren een contract is gesloten, maar overstappen op een exploitatieplan voor de resterende eigenaren, indien met hen naar verwachting binnen een redelijke termijn geen overeenstemming kan worden bereikt.

Bij een gemeente die doorgaat totdat met iedereen gecontracteerd is, komt de rechtsbescherming niet in gevaar. Tegen het planologisch besluit staat immers beroep open, evenals tegen het besluit om af te zien van kostenverhaal, omdat dit anderszins verzekerd is. Bovendien bepaalt het

wetsvoorstel dat exploitatieovereenkomsten gemeld moeten worden. Het wetsvoorstel biedt al met al beduidend meer rechtsbescherming voor eigenaren en derden dan de huidige regelingen.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het verlangen van financiële bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk geoorloofd is, waarbij de mogelijkheid voor wat betreft de hoogte van het totale kostenverhaal privaatrechtelijk (dus voor de vaststelling van een grondexploitatieplan) ruimer zijn dan op publiekrechtelijke grondslag. De leden vragen mij daarop te reageren.

Beide wegen zijn toegestaan binnen verschillende kaders. Bij publiekrechtelijk verhaal gelden de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, welke te vinden zijn in artikel 6.13, vijfde lid. Het zesde lid aangaande fondsbijdragen zet de criteria immers niet opzij. Bovenwijkse kosten moeten naar rato worden omgeslagen over de verschillende locaties, die er profijt van hebben. Het is van belang dat gemeenten zich rekenschap geven van het feit dat ook de reeds lang bestaande bouw kan profiteren van dergelijke bovenwijkse voorzieningen. Hiermee zal in de toerekening terdege rekening gehouden moeten worden. Bovenplanse verevening buiten de criteria is publiekrechtelijk niet mogelijk. Privaatrechtelijk is er meer mogelijk, omdat de drie criteria niet direct van toepassing zijn. Bovendien mogen in een contract financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen, mits deze bijdragen gebaseerd zijn op een structuurvisie.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister terecht gezegd de privaatrechtelijke contractvorming een eerste voorwaarde te vinden. Eerst de privaatrechtelijke en als het nodig is daarna de publiekrechtelijke invulling, «de publiekrechtelijke stok achter de deur», aldus de minister. Dit uitgangspunt, contractuele vrijheid, steunt de VVD-fractie van harte, maar welke garantie c.q. sanctie is beschikbaar indien de gemeenten zich aan de wens van de minister weinig gelegen laten liggen en direct het publiekrechtelijke spoor gaat bewandelen? Waarom heeft de minister ten einde het beginsel van de contractvrijheid slagkracht te geven, niet gekozen voor een soortgelijke procedure zoals artikel 17 van de onteigeningswet regelt? Graag vernemen deze leden de opvatting van de minister hierover en of voor een dergelijke regeling gebruik kan worden gemaakt van de nog te behandelen Invoeringswet.

Hoewel ik het met de leden van de VVD-fractie eens ben, dat het wenselijk is dat een gemeente eerst onderhandelt, kan ik het voorstel voor een onderhandelingsplicht niet onderschrijven. Mijns inziens is zo'n plicht niet nodig. De voordelen van onderhandelen zijn zo groot, dat gemeenten daar toch wel voor zullen kiezen. Contracteren biedt de kans op een hogere opbrengst voor de gemeente, geeft beide partijen zekerheid over de ontwikkeling, biedt de mogelijkheid voor maatwerkafspraken, en spaart bestuurlijke lasten en procedures uit. Voorts ligt het risico van een tegenvallende grondexploitatie, afhankelijk van de gemaakte afspraken, niet zonder meer bij de gemeente. Overigens bestaat er in de huidige situatie voorafgaande aan de heffing van de baatbelasting ook geen onderhandelingsplicht. Bovendien kan een eigenaar zijn belangen naar voren brengen in de procedure rond dat exploitatieplan. Tenslotte wil ik nog opmerken dat een onderhandelingsverplichting het wetsvoorstel gecompliceerder maakt en tot meer juridische geschillen zal leiden. Over de vergelijking met de onteigeningswet wil ik opmerken, dat bij onteigening de eigenaar gedwongen wordt de grond af te staan, terwijl een exploitatieplan de eigenaar juridisch niet dwingt tot een bepaalde handeling. Een exploitatieplan is in dat opzicht meer te vergelijken met een bestemmingsplan, waarbij er evenmin sprake is van een onderhande-

lingsplicht. Bij de evaluatie van de wet zal dit aspect overigens zeker worden betrokken.

In artikel 6.12, tweede lid, is bepaald dat de gemeenteraad kan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is, en het stellen van locatie-eisen niet noodzakelijk is. De SP-fractie wil graag een nadere verduidelijking van het begrip «anderszins verzekerd».

Met het begrip »anderszins verzekerd» wordt bedoeld op het gegeven dat publiekrechtelijk kostenverhaal via een exploitatieplan niet nodig is als voor de desbetreffende gronden de kosten verbonden aan de grondexploitatie al op een andere manier gedekt worden. De meest voorkomende wijze is een contract met de gemeente, maar het kan ook gaan om gemeentelijke gronduitgifte. In dat geval dekt de gemeente de kosten via de gronduitgifteprijs. Bij een contract kan de gemeente zekerheden bedingen, maar dat is niet noodzakelijk. Het is aan de gemeente om op dit punt een afweging te maken. Een dergelijke zekerheid kan bijvoorbeeld blijken uit een bank- of concerngarantie of hypotheekrecht. Als er ten tijde van de vaststelling van het planologisch besluit een nog van kracht zijnde overeenkomst over de grondexploitatie is, en de gemeente kan aannemen dat de overeenkomst wordt nagekomen door de wederpartij, wordt voor die gronden geacht te zijn voldaan aan het criterium «anderszins verzekerd» in artikel 6.12, tweede lid, ongeacht de hoogte van afgesproken bijdrage. Als een gemeente vindt dat de nakoming van de contractafspraken niet is veiliggesteld, is niet voldaan aan het criterium en moet toch een exploitatieplan worden vastgesteld.

Ook in artikel 6.17, eerste lid, dat handelt over de exploitatiebijdrage komt het begrip «anderszins verzekerd» voor. Na vaststelling van een exploitatieplan blijft het contract leidend. Het contract behoort in beginsel te vrijwaren tegen kostenverhaal via de bouwvergunning. Het kostenverhaal in het exploitatieplan kan bij percelen die een contract zijn opgenomen, slechts toegepast worden, indien het contract nog niet is nagekomen op het moment dat een bouwvergunning voor die gronden wordt verleend en nakoming op dat moment niet verzekerd is. Artikel 6.17, eerste lid, bepaalt dat in die situatie een exploitatiebijdrage kan worden opgelegd bij de bouwvergunning.

Locatie-eisen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een gemeente met deze wet in staat is om kwalitatieve locatie-eisen, onder andere met betrekking tot de uitgiftecategorieën (vrije kavels ten opzichte van sociale woningbouw) en de inrichting van de openbare ruimte, te stellen. Is met andere woorden duidelijk welke locatie-eisen door de gemeente wél en welke niet mogen worden gesteld? De Hoge Raad heeft onlangs geoordeeld dat voorwaarden die de kring van woningzoekenden bij kaveluitgifte beperken, ontoelaatbaar zijn.

De leden van de CDA-fractie roeren hier een interessant punt aan. Een gemeente kan de eisen aan de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatieplan zo globaal of zo gedetailleerd omschrijven als zij nodig acht. Tevens kan zij in het exploitatieplan bepalen dat het verboden is werken en werkzaamheden uit te voeren in strijd met de eisen. Een gemeente kan ook kiezen voor een globaal programma van eisen en voorschrijven dat een particuliere eigenaar die werken wil uitvoeren, eerst een ontwerp en bestek ter goedkeuring aan de gemeente voorlegt. Een adequate regeling van de woningbouwcategorieën heeft meer voeten in de aarde. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen een aantal

elementen: de situering en aantallen van de woningbouwcategorieën in het plangebied, de verdeling van kavels en woningen, de prijs van kavels en woningen en antispeculatiemaatregelen. De regels over de uitvoerbaarheid worden voor wat betreft de woningbouwcategorieën in het Bro nader ingekaderd.

In een exploitatieplan kan de gemeente de aantallen vrije kavels, sociale huurwoningen en sociale koopwoningen specificeren en relateren aan deelgebieden. De gemeente mag ook de situering en aantallen per woningcategorie exact aangeven op de kaart en voorschrijven in de voorschriften van het exploitatieplan.

Daarmee is echter nog niet zeker gesteld dat de woningbouwcategorieën aan de doelgroepen ten goede komen en na afronding van de grondexploitatie en het exploitatieplan voor de betreffende locatie hun sociale functie behouden. Wat betreft de selectie van de doelgroep en de methode van toewijzing van woningen aan gegadigden daarbinnen bevinden we ons op het terrein van de woonruimteverdeling. De regels inzake woonruimteverdeling van sociale huurwoning en sociale koopwoningen zijn opgenomen in de Huisvestingswet. De Grondexploitatiewet bevat geen mogelijkheid tot afwijking van de Huisvestingswet. Het kader van de Huisvestingswet blijft derhalve maatgevend voor de mogelijkheden van een gemeente op het punt van de woonruimteverdeling van deze twee categorieën. In een exploitatieplan kan een koppeling met deze regels worden gelegd.

Ten aanzien van vrije sectorwoningen met een prijs boven de in de Huisvestingswet bepaalde prijsgrenzen biedt de Huisvestingswet geen mogelijkheden tot regulering van de woonruimteverdeling. De leden van de CDA-fractie verwijzen in het verslag naar een arrest van de Hoge Raad¹. In dit arrest oordeelt de Hoge Raad dat antispeculatiebedingen bij woningen boven de prijsgrenzen, mits deze niet zien op de verdeling van woonruimte en geen beperkingen aanbrengen in het recht van vrije vestiging niet in strijd zijn met de Huisvestingswet. Voorts oordeelt de Hoge Raad dat bouw kavels kunnen zijn begrepen onder het begrip woonruimte als bedoeld in de Huisvestingswet en komt vervolgens tot de conclusie dat het in strijd met de Huisvestingswet is om zogenoemde bindingseisen te stellen bij kavels waarop woonruimte zal worden gerealiseerd boven de prijsgrens in de Huisvestingswet. Hierbij zij opgemerkt dat het ook mogelijk is kavels uit te geven in de sociale koopwoningsector en dat daaraan wel bindingseisen gesteld kunnen worden.

Niet uit een oogpunt van woonruimteverdeling, maar uit een oogpunt van een goede werking van de Grondexploitatiewet, is het bij vrije kavels noodzakelijk eisen te stellen aan de selectie van gegadigden, de methode van toewijzing, de methode van prijsbepaling en de verkoop van de kavel voordat de woning gerealiseerd is. Particulier opdrachtgeverschap houdt in dat de burger of een groep van burgers (in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk) een volledige juridische zeggenschap heeft over, en verantwoordelijkheid draagt voor, het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning. Zonder de genoemde regulering kan deze doelstelling eenvoudig ontdoken worden. In veel gevallen bouwt en verkoopt de grondeigenaar, veelal een projectontwikkelaar, liever zelf de woning dan dat hij een kavel verkoopt. Hij krijgt bij verkoop van een vrije sectorkavel immers weliswaar de maximale grondprijs, maar loopt bouwomzet en bouwwinst mis. Zonder de genoemde regels kan de grondeigenaar de kavel verkopen aan een stroman, die hem de kavel weer teruglevert, waarna hij toch zijn eigen gang kan gaan en er geen particulier opdrachtgeverschap tot stand komt. In het Bro zullen deze regels nader worden uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie stellen in het verslag voorts de vraag of het mogelijk is een antispeculatiebeding op te nemen in een exploitatieplan. Dat lijkt me niet mogelijk op de voorgestelde wijze, maar wel langs een andere weg. Een antispeculatiebeding is een kettingbeding dat wordt

¹ HR 14-04-2006, nr. C05/036HR, Jurisprudentie voor Gemeenten 2006, m.n. J. Dieleman.

opgenomen in een privaatrechtelijke overeenkomst. De Grondexploitatiewet biedt geen juridische grondslag om in een exploitatieplan voor te schrijven dat zo'n beding moet worden opgenomen in een overeenkomst. Wel kan, indien de gemeente dit wil regelen, in het exploitatieplan zelf een rechtstreeks werkende regels gericht op het tegengaan van speculatie worden opgenomen, bijvoorbeeld een gestaffelde boeteregeling bij verkoop binnen een bepaalde termijn, een winstdelingsregeling gedurende een bepaalde termijn of de plicht om de woning tegen een vastgestelde prijs te verkopen aan een gegadigde uit de doelgroep. Voordeel van een publiekrechtelijke regeling is dat die niet afhankelijk is van een contract tussen partijen. In het Besluit ruimtelijke ordening zullen de regels nader worden uitgewerkt.

Ik ben overigens geen voorstander van een absoluut verbod tot doorverkoop gedurende een bepaalde periode, dat de leden van de CDA-fractie noemen. Dat vind ik een voor dit doel onevenredige ingreep in het eigendomsrecht. Bedacht moet worden dat leefsituaties en omstandigheden regelmatig kunnen veranderen. In een aantal gevallen zijn er goede redenen voor een spoedige verkoop.

Ook vraagt de CDA-fractie zich af of het opnemen van eisen ten aanzien van de architectenkeuze en de zogenaamde woonkeur (certificaat dat aan woningen wordt toegekend als deze voldoen aan bepaalde technische eisen) in een exploitatieplan tot de mogelijkheden behoort. Tot nog toe gold als stelregel dat de gemeenten bij gronduitgifte de woonkeur niet contractueel aan (project)ontwikkelaars kunnen opleggen. Eigenlijk is de vraag hoe het exploitatieplan zich in wezen onderscheidt van de tot nog toe geldende voorschriften bij een bestemmingsplan. Gaarne een nadere reactie op deze vragen.

Het opnemen van eisen ten aanzien van de architectenkeuze en de zogenaamde woonkeur (certificaat dat aan woningen wordt toegekend als deze voldoen aan bepaalde technische eisen) in een exploitatieplan is niet mogelijk, omdat deze eisen geen betrekking hebben op de grondexploitatie, maar op de bouw van woningen. Het is bovendien in strijd met artikel 122 van de Woningwet.

De voorschriften in een exploitatieplan betreffen een ander onderwerp dan de gebruiksvoorschriften in een bestemmingsplan. Ze hebben geen betrekking op ruimtelijke eisen voor het bouwen en evenmin op ruimtelijke eisen voor het gebruik van de gronden. Ze betreffen twee zaken: de uitvoering van werken en werkzaamheden in het kader van de grondexploitatie, zoals het bouw- en woonrijp maken, en de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen, met name regels die moeten bewerkstelligen dat de betreffende woningbouwcategorieën worden gerealiseerd en gehandhaafd worden. Qua type en rechtsgevolg onderscheiden de voorschriften in een exploitatieplan zich niet van de voorschriften in een bestemmingsplan. De voorschriften werken rechtstreeks, gelden voor een ieder en kunnen publiekrechtelijk en strafrechtelijk (via de Wet op de economische delicten) worden gehandhaafd. De voorschriften voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden verliezen hun geldingskracht na voltooiing van de werken en werkzaamheden. De geldingsduur van voorschriften ten aanzien van het behoud van de sociale woningbouwcategorieën hangt af van de inhoud van de voorschriften en de werkingsduur van het exploitatieplan. Ik verwacht daarbij dat na de eindafrekening van de grondexploitatie de gemeenteraad het exploitatieplan intrekt.

De leden van de VVD-fractie signaleren dat bij marktpartijen (ontwikkelaars en bouwondernemers) grote onzekerheid heerst hoe gemeenten straks omgaan met het stellen van de zogenaamde locatie-eisen, op grond waarvan de particuliere eigenaar een gedeelte van zijn grond moet afstaan voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Vooral bij kleinere plannen in stedelijke vernieuwingsgebieden met dure voorzieningen zoals ondergronds parkeren en bodemsanering zal hiervoor exploitatietechnisch geen ruimte zijn. In dat geval komen de desbetreffende locaties niet tot ontwikkeling, hetgeen zal leiden tot afname in het locatieaanbod voor ondermeer nieuwe woningen en op termijn afnemende investeringsbereidheid van marktpartijen in stedelijke vernieuwingsgebieden. Deze leden vragen of ik deze visiedeel, en, zo ja, welke maatregelen kunnen genomen worden om de geschetste ontwikkelingen te voorkomen?

De leden van de VVD-fractie wijzen hier op een belangrijk punt. Het wetsvoorstel mag niet leiden tot stagnatie in de woningbouwproductie door te kostbare locatie-eisen voor de particuliere eigenaar. Zo'n effect zal niet kunnen optreden in de fase van bestemmingsplan en exploitatieplan. Voor zover de locatie-eisen voor woningbouw financiële gevolgen hebben, werken ze door de in de exploitatieopzet. Omdat een exploitatieplan een sluitende exploitatieopzet moet hebben, kunnen de locatie-eisen niet verder worden opgeschroefd dan het breakevenpunt en zullen ze dus niet het project financieel onuitvoerbaar kunnen maken.

Wel kan in de onderhandelingsfase stagnatie optreden omdat een gemeente onredelijke eisen stelt. Daarvan kan ik zeggen dat dit risico ook in de huidige praktijk bestaat en dat dit risico door het wetsvoorstel zeker niet groter wordt. Het wetsvoorstel geeft immers duidelijk aan waarover probleemloos gecontracteerd kan worden, namelijk over alle onderwerpen en kostensoorten die deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan. Gemeenten die straks de grenzen van de contractuele speelruimte opzoeken, kunnen met weerstand bij projectontwikkelaars te maken krijgen. In situaties waarin gemeenten overvragen en het bestemmingsplan uitstellen wordt de situatie voor projectontwikkelaars met het wetsvoorstel iets beter. In de huidige situatie kan de gemeente het uitstel van het bestemmingsplan rechtvaardigen, door te stellen dat eerst alle zaken contractueel goed geregeld moeten zijn, omdat een geschikte stok achter de deur ontbreekt. In de toekomstige situatie met een goede stok achter de deur in de vorm van een exploitatieplan, kan de gemeente die redenering minder makkelijk staande houden en zal ze onder grotere druk staan tijdig een bestemmingsplan met bijbehorend exploitatieplan vast te stellen.

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de beleidsvrijheid van gemeenten bij het herzien van een bestemmingsplan, welke aangemerkt kan worden als belangrijkste middel voor de gemeente om de onderhandelingen te sturen en het tempo van de ontwikkeling te bepalen.

De leden van de VVD-fractie stellen dat in het exploitatieplan bepaald wordt dat particuliere eigenaren gronden moeten afstaan voor particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw. Dat is niet juist. Voor zover een eigenaar aan de eisen voldoet kan hij de desbetreffende woningbouwcategorieën zelf realiseren. Ook verplicht het wetsvoorstel niet tot het gedwongen verkopen van gronden. Dat wordt geregeld in de onteigeningswet, welke op dit punt niet gewijzigd wordt door dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat tot het publieke instrumentarium van de Grondexploitatiewet onder andere behoort dat gemeenten locatie-eisen stellen. Locatie-eisen omvatten in dit wetsvoorstel zowel eisen aan de aanleg en inrichting van het openbaar gebied, als eisen aan de verschillende woningbouwcategorieën. Voor wat dit laatste betreft wordt in de nota naar aanleiding van het verslag een onderscheid gemaakt tussen drie groepen; sociale sector, private sector en eigenbouw. Het is echter de vraag of met dit onderscheid ook de beoogde volkshuisvestingdoelstelling in voldoende mate wordt gewaarborgd. De praktijk is immers weerbarstiger en laat veel meer categorieën zien toegespitst op de verschillende woonvormen en -wensen van vandaag de dag. Het is de

bedoeling dat deze verdere onderverdeling in een amvb wordt vastgelegd. De SP-fractie is benieuwd hoe deze amvb er uit gaat zien en zich gaat verhouden tot de praktijk, ook omdat een van deze amvb afwijkend onderscheid niet is toegestaan.

Met de leden van de SP-fractie ben ik het eens dat zich in de praktijk een groot aantal woningbouwcategorieën laat onderscheiden. De regering wil de mogelijkheid tot sturing beperken tot woningbouwcategorieën waarbij deze sturing noodzakelijk is, omdat de markt er onvoldoende in voorziet. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting wordt gedacht aan sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. De overige woningen vallen in de categorie vrije sector, waarvoor geen beperkende voorschriften in het exploitatieplan mogen worden opgenomen. De algemene maatregel van bestuur wordt via een voorhangprocedure voorgelegd aan het parlement.

Ten aanzien van de eisen voor woningbouwcategorieën is na een uitvoerige discussie in de Tweede Kamer een amendement aanvaard dat een ingrijpende wijziging inhoudt ten opzichte van de oorspronkelijke regeling, memoreren de leden van de SP-fractie. In het eerdere ontwerp was vastgelegd dat de eisen voor woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan zouden worden vastgelegd. Omdat de Tweede Kamer vreesde dat dit een te grote inperking zou vormen op de gewenste flexibiliteit, is er in het (gewijzigde) amendement voor gekozen om in bestemmingsplannen en projectbesluiten uitsluitend percentages op te nemen gerelateerd aan het plangebied. Het is dus niet meer mogelijk om in een gedetailleerd bestemmingsplan de bestemmingsaanduiding met daarbij de woningcategorie op de plankaart aan te geven. In het exploitatieplan (of in een overeenkomst waarin kostenverhaal en locatie-eisen zijn uitgewerkt), kunnen deze percentages vervolgens worden uitgewerkt per kavel. Aldus fungeert het exploitatieplan als uitvoeringsplan van hetgeen in het bestemmingsplan is vastgelegd. De leden van deze fractie vragen zich af of hiermee een verbetering is ontstaan ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Er kan nu immers in het bestemmingsplan niet meer worden gekozen voor een gedetailleerde uitwerking. Dit zou leiden tot onnodige jurisdisering en detaillering. Feitelijk wordt echter de discussie verplaatst naar het exploitatieplan. Dit komt naar hun oordeel de rechtszekerheid niet ten goede. Graag een reactie.

Bovendien lijkt het of slechts aandacht bestaat voor het vastleggen van percentages. Zeker indachtig de in de toekomst alleen maar groeiende binnenstedelijke herontwikkelingsplannen valt het zeer te bezien of deze globale percentageregeling voor het gehele plangebied beantwoordt aan de veel verdergaande detaillering van dergelijke plannen. Deze leden denken dat het niet uitvoerbaar is op deze manier en verzoeken de minister in ieder geval een toelichting te geven op de reikwijdte van deze percentage regeling. De leden van de SP-fractie juichen meer sociale woningbouw toe maar vragen zich af wat de waarde van de percentage-regeling in dit verband beoogt te zijn.

In de memorie van toelichting (bladzijden 12 en 13) is een aantal redenen opgesomd, waarom de mogelijkheid om in het bestemmingsplan een gedetailleerde regeling op te nemen, de voorkeur verdient. Dat neemt niet weg dat de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van een gedetailleerde regeling in het exploitatieplan werkbaar is.

Door het amendement-Lenards heeft de regeling in het bestemmingsplan een ander karakter gekregen. Met een percentageregeling gekoppeld aan een plangebied wordt niet hard vastgelegd waar bepaalde woningcategorieën moeten komen. Dit betekent meer vrijheid voor de eigenaren in het gebied. Die vrijheid houdt wel in dat een percentageregeling gerelateerd aan het plangebied zowel qua situering als eigenaar mogelijk willekeurig

uitpakt, omdat wie het eerst komt, het eerst maalt. Een belangrijk punt voor de praktijk is dat een gedetailleerde regeling in het exploitatieplan alleen mogelijk is, wanneer in het bestemmingsplan een percentage-regeling is opgenomen.

Met de leden van de SP-fractie kan worden ingestemd dat door het amendement de juridische geschillen over woningbouwcategorieën deels verschuiven van bestemmingsplan naar exploitatieplan. Of de regeling leidt tot een jurisdisering zoals deze leden stellen, zal de praktijk moeten uitwijzen.

Gemeentegrens overstijgende grondexploitaties

De Grondexploitatiewet is eveneens toepasbaar op gemeentegrens overschrijdende grondexploitaties. Uiteraard hangt dit af van de vrijwillige samenwerking van de betrokken gemeenten. Bij belangrijke regionale gebiedsontwikkelingen kan de provincie met eigen bevoegdheid, in aansluiting op de provinciale regie, zo nodig zelf het initiatief m.b.t. een gemeentegrensoverschrijdend bestemmingsplan en daarbij behorende grondexploitatie nemen. Hierbij is er overigens geen koppeling gelegd met het eventueel in gebreke blijven van de gemeenten. Is de bevoegdheid als een stok achter de deur voor de intergemeentelijke samenwerking te hanteren, zo vraagt de CDA-fractie zich af.

De in de Invoeringswet Wro voorziene bevoegdheid voor rijk en provincie om voor eigen projectbesluiten en inpassingsplannen de Grondexploitatiewet in te zetten, kan mogelijk gehanteerd worden als stok achter de deur bij het afdwingen van regionale gebiedsontwikkelingen. Rijk en provincie krijgen een ro- en grondbeleidsinstrumentarium voor de uitvoering van projecten van provinciaal of rijksbelang. Dit kan betekenen dat wanneer de uitvoering van een dergelijk project door gemeenten onvoldoende tot stand komt, provincie of rijk zelf hun instrumenten inzetten.

Relatie bestemmingsplan tot het exploitatieplan

Een exploitatieplan dient gelijktijdig te worden vastgesteld met het bestemmingsplan of het projectbesluit, zodat duidelijk is welke eisen de overheid stelt aan de bouwvergunning.

Tevens wordt vanwege de nauwe samenhang tussen de plannen een divergentie in rechtsbescherming onwenselijk geacht. Daarom is er voor gekozen dat tegen een exploitatieplan, dat gekoppeld is aan een bestemmingsplan, direct beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De leden van de CDA-fractie vraagt zich hierbij af of deze toepassing er niet toe zal leiden dat een exploitatieplan geheel of gedeeltelijk moet worden vernietigd als er alleen maar iets mis is met een deel van het bestemmingsplan en in de praktijk met een gedeeltelijke vernietiging daarvan zou kunnen worden volstaan.

De leden van de CDA-fractie wijzen terecht op de consequenties van de samenhang in de beroepsfase van het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het zal in de praktijk aan de rechter zijn om te beoordelen welke gevolgen een partiële vernietiging van een bestemmingsplan heeft voor het bijbehorende exploitatieplan. Indien een bouwbestemming wordt vernietigd waarop een aanzienlijk deel van de via de exploitatiebijdrage te innen grondopbrengsten is geprojecteerd, en de exploitatieopzet kende geen overschot, ligt een vernietiging van het gehele exploitatieplan voor de hand. De opbrengst van de exploitatieopzet en de financiële haalbaarheid van het plan wordt dan immers geheel anders zonder die bestemming. Het is overigens verstandig voor een gemeente om bij de rechter aan te geven welke gevolgen een eventuele vernietiging van betwiste onderdelen het bestemmingsplan in haar optiek zou moeten hebben. Met

de leden van de CDA-fractie kan worden ingestemd, dat een partiële vernietiging van het bestemmingsplan het gehele exploitatieplan in zijn val kan meeslepen. Dit kan tot vertraging in de planuitvoering leiden.

Marktontwikkelingen kunnen aanleiding zijn voor ander uitgiftecategorieën en/of een andere inrichting van het te ontwikkelen gebied. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de grondeigenaren. Het wetsvoorstel lijkt zich er niet tegen te verzetten dat bij een herziening van het exploitatieplan de uitgiftecategorieën en/of de inrichting worden aangepast. Is deze zienswijze juist en zo ja, dan dienen deze veranderingen wél te blijven passen binnen het bestemmingsplan, neemt de CDA-fractie aan. Gaarne een reactie.

Bij een herziening van een exploitatieplan kunnen de uitgiftecategorieën inderdaad worden aangepast. Dat kan inderdaad belangrijke gevolgen hebben voor de eigenaren. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een zienswijzeprocedure en de mogelijkheid van beroep tegen een dergelijke herziening. De gemeente zal de wijziging goed moeten motiveren. Elke herziening van een exploitatieplan dient te passen binnen het kader van het bestemmingsplan. Zo nodig kan overigens tegelijkertijd met een herziening van het exploitatieplan een herziening van het bestemmingsplan in procedure worden gebracht.

Zowel in het advies van de Raad van State als ook bij de behandeling in de Tweede Kamer is stilgestaan bij de verhouding tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Een bestemmingsplan gaat gepaard met een exploitatieopzet, waarin globaal de economische uitvoerbaarheid van het plan geregeld is. In de exploitatieopzet wordt een kostentoedeling gemaakt op basis waarvan een toerekening kan plaatsvinden aan de eigenaren in het gebied. De leden van de PvdA hebben wat dit punt betreft behoefte aan een toelichting op wat er in de memorie van toelichting (blz. 12) staat geschreven: «voorts is de exploitatieopzet uitsluitend van belang voor eigenaren en projectontwikkelaars. Daarom is er voor gekozen dit element niet in het bestemmingsplan op te nemen». Wordt hier nu echt gesteld dat het belang van een exploitatieopzet niet geldt voor raadsleden en voor betrokken burgers en organisaties? Hier moet naar het oordeel van de leden van de PvdA sprake zijn van een misverstand. Hoe kunnen raadsleden een oordeel vormen over de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan wanneer ze de exploitatieopzet niet meegestuurd krijgen?

Zoals de leden van de PvdA eigenlijk al oordelen, is er bij de gegeven uitleg inderdaad sprake van een misverstand. De passage in de memorie van toelichting bedoelt dat een exploitatieopzet alleen direct gevolgen heeft voor de gemeente en de eigenaren in een gebied. De kring van belanghebbenden is uiteraard veel groter. Daarom kunnen alle burgers invloed uitoefenen op de inhoud van een exploitatieplan en wordt het plan vastgesteld door de gemeenteraad. De exploitatieopzet is een onderdeel van het exploitatieplan. Zowel burgers, binnen de grenzen van de Wet openbaarheid van bestuur, als raadsleden kunnen daarvan kennis nemen.

Naast de exploitatieopzet, die jaarlijks bijgesteld en herzien moet worden, is sprake van een exploitatieplan. Een exploitatieplan, zoals in deze wet omschreven, is een nieuwe planfiguur en kan beschouwd worden als een meer uitgewerkte exploitatieopzet, maar valt als de leden van de fractie van de PvdA het goed begrepen hebben niet automatisch samen met het bestemmingsplan. Er kunnen binnen één bestemmingsplan meerdere exploitatieplannen bestaan. Daar is volgens hen wat voor te zeggen wanneer tenminste die verschillende exploitatieplannen vallen binnen de

ene exploitatieopzet van datzelfde bestemmingsplan. Is dat juist? Wat ingewikkelder wordt is wanneer er geen of nog geen bestemmingsplan is, maar wel een exploitatieplan gekoppeld aan een projectbesluit voor een deel van het gebied. Daar kan het gaan wringen met de verschillende belangen die partijen hebben, die niet vooraf ingekaderd zijn middels een bestemmingsplan met bijbehorende exploitatieopzet. Hoe kan in een dergelijke situatie gewaarborgd worden dat de kostentoedeling van een groter gebied niet onevenredig toegeedeeld wordt aan de laatste ontwikkelaars (eigenaren)?

Hiervoor heb ik al aangegeven dat een exploitatieopzet een onderdeel is van een exploitatieplan. Het exploitatieplan is inderdaad een nieuwe planfiguur, maar treedt wel in de plaats van twee bestaande figuren: het bekostigingsbesluit ten behoeve van de baatbelasting en de baatbelastingverordening.

Elk exploitatieplan bevat een eigen exploitatieopzet. Een bestemmingsplan kan verschillende exploitatieplannen bevatten. Stel bijvoorbeeld dat in een bestaand stadsdeel meerdere losstaande inbreidingslocaties voorkomen, welke ruimtelijk noch functioneel met elkaar verbonden zijn. Voor elk van die locaties wordt dan, indien een exploitatieplan vereist is, een afzonderlijk exploitatieplan vastgesteld. Een gemeente kan voor een project binnen een grote bouwlocatie een projectbesluit nemen en daarbij voor alleen dat project een exploitatieplan vaststellen. In deze exploitatieopzet moet een evenredig deel van de kosten van de gehele locatie in de post bovenwijkse kosten worden verwerkt en ten laste van het project worden gebracht. Eigenaren die later aan de beurt zijn worden niet gedupeerd door deze aanpak. Ook in een projectbesluit en het daarbij behorende exploitatieplan kan een gemeente sociale woningbouw regelen.

Het is de leden van de SP-fractie niet duidelijk geworden wat de relatie is tussen structuurvisie, bestemmingsplan en exploitatie plan en ze vragen daarom om een toelichting naar de werking in de praktijk. In een niet bindende zonder inspraak tot stand gekomen visie kunnen uitgangspunten worden vastgelegd die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening in een bepaald gebied, inclusief beoogde maatschappelijke functies en ruimte voor recreatie en natuur. In bestemmingsplan en exploitatieplan wordt dit vorm gegeven. Beide zijn op verschillende manieren toegankelijk voor inspraak en beroep. In sommige gevallen worden ze als één besluit beschouwd. Deze leden denken dat de kaders waaraan getoetst gaat worden volstrekt onhelder zijn. Graag een reactie.

Uit het wetsvoorstel vloeit onmiskenbaar een koppeling voort tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Dezelfde leden vragen naar de rechtsgevolgen voor het exploitatieplan.

In antwoord op deze vragen van de SP-fractie merk ik op dat de meest voor de hand liggende volgorde bij locatieontwikkeling is dat allereerst een globale visie op een gebied wordt opgesteld in de vorm van een structuurvisie. Het staat de gemeente vrij te bepalen op welke wijze zij dit voorbereidt en er inspraak op geeft. Vervolgens vinden onderhandelingen plaats, waarbij de gemeente als onderlegger een globale exploitatieopzet hanteert. Indien met voldoende eigenaren overeenstemming is bereikt zal de gemeente een bestemmingsplan opstellen. Indien ze niet met alle eigenaren heeft gecontracteerd zal ze tevens een exploitatieplan moeten opstellen. Na de inspraak over het bestemmingsplan, worden het ontwerpbestemmingsplan en het ontwerpexploitatieplan tegelijk ter visie gelegd. Vervolgens kan een ieder tegen beide plannen een zienswijze indienen. Daarna stelt de gemeenteraad beide plannen tegelijk vast. Na vaststelling kan tegen beide plannen beroep worden ingesteld. Voor de fase van het beroep worden ze als één besluit beschouwd.

Op de gevolgen van vernietiging ben ik reeds bij de eerste vraag in deze paragraaf ingegaan.

Een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Na vernietiging van een exploitatieplan loopt de aanhoudingsplicht gewoon door. Het maakt voor deze aanhoudingsplicht niet uit of het bestemmingsplan ondertussen onherroepelijk is geworden. Burgemeester en wethouders kunnen deze aanhoudingsplicht doorbreken en bouwvergunning verlenen indien er geen strijd is met het bestemmingsplan.

Rechtsbescherming

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is door de minister gezegd, dat dit wetsvoorstel zal bijdragen tot versnelling van de woningproductie. De leden van de VVD-fractie constateren echter dat deze nieuwe wet wel weer een geheel nieuw planfiguur met veel nieuwe regels in het leven roept. De leden van de VVD-fractie vinden de hele mogelijke nieuwe reeks van bezwaar- en beroepsprocedures gecompliceerd. Graag vernemen zij mijn opvatting hierover en hoe dit geheel zich verdraagt met de opvatting dat dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage kan leveren aan de versnelling van de woningbouwproductie.

Ik kan mij voorstellen dat de leden van de VVD-fractie het stelsel van rechtsbescherming als vrij complex kwalificeren. In zijn advies over het wetsvoorstel kwam de Raad van State tot een vergelijkbaar oordeel, waar hij het systeem van rechtsbescherming als onoverzichtelijk kwalificeerde. Voor mijn reactie zou ik daarom vooral nog eens in willen gaan op hetgeen hierover is opgemerkt in het nader rapport. Hierin is beargumenteerd dat het stelsel op het eerste gezicht wellicht gecompliceerd is, maar dat het daarom nog niet onoverzichtelijk is. De stelselkeuzes in het wetsvoorstel zijn namelijk een logisch gevolg van de koppeling met de ruimtelijke besluitvorming, waartegen in het kader van de nieuwe Wro verschillende vormen van rechtsbescherming zijn opengesteld. Uit praktisch oogpunt en vanwege het feit dat de besluitvorming over de bestemming en de grondexploitatie nauw samenhangen ligt deze koppeling ook zeer voor de hand. Ook wordt in het nader rapport aangegeven dat de complexiteit voor een deel nu eenmaal onvermijdelijk is. Het Nederlandse rechtsstelsel, met een duidelijke taakverdeling tussen burgerlijke en bestuursrechtspraak, gaat er namelijk niet vanuit zowel privaatrechtelijke rechtshandelingen als de bestuursrechtelijke besluiten waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, voor te leggen aan dezelfde rechter. Op de bijdrage aan het versnellen van de woningbouwproductie ben ik bij de eerste vraag onder het kopje «deskundigheid bij gemeenten» ingegaan, waarnaar ik hier mag verwijzen. Daarbij mag zeker niet uit het oog worden verloren, dat deze wet niet alleen beoogt de bouw van woningen, maar ook de aanleg van noodzakelijke voorzieningen en een goede woonomgeving, te faciliteren.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het systeem van rechtsbescherming van de burger die het niet eens is met een groot bouwproject dat in zijn omgeving is gepland nu in elkaar zit. Hoe komt hij aan zijn informatie, hoe kan hij als belanghebbende worden aangemerkt en waar kan hij protest aantekenen dat ook nog gehoord wordt? Deze leden vragen of ik denk dat een gewone burger het verschil tussen bestemmingsplan, exploitatieplan en bouwvergunning snapt en daaraan gekoppeld inziet wat de verschillende beroepsmogelijkheden zijn.

De leden van de SP-fractie wil ik nageven dat het voor een gewone burger, wie dat ook moge zijn, niet steeds even eenvoudig zal zijn om via de kortste weg zijn bestemming te vinden in rechtsbeschermingsland.

Deze situatie is echter niet een gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. De Algemene wet bestuursrecht, in samenhang met de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening of in de toekomst de nieuwe Wro geeft in dezen echter voldoende waarborgen. En het is niet voor niets dat het bevoegd gezag in elk daarvoor in aanmerking komend besluit aangeeft op welke wijze, wanneer en waar de burger bezwaar kan maken of in beroep kan gaan. In de voorlichting over de nieuwe wetgeving zal het onderhavige aspect vanzelfsprekend uitgebreid aan de orde komen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe ik mijn rol in het kader van de voorlichting zie en of met deze fractie ook bang ben dat deze wet heilzaam zal werken voor de adviesbranche. Dit laatste zal naar de mening van deze leden naast meer tijd, rompslomp en bureaucratie ook meer geld betekenen, goedkoper zal het niet worden.

Zoals dat gebruikelijk is bij de introductie van nieuwe wetgeving van enige importantie, zal de voorlichting actief ter hand worden genomen. Het gaat bij de invoering niet enkel om brochures en ander schriftelijk informatiemateriaal, maar evenzeer om interactief contact via internet en natuurlijk bijeenkomsten in het land. Voor de invoering van de Wro en de Grondexploitatiewet is in 2005 een invoeringsproject van start gegaan. Het afgelopen jaar zijn al samen met de provincies en met de VNG en VVG voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Het is goed hier nog eens te benadrukken dat het onderwerp grondexploitatie niet geïsoleerd moet worden gezien, maar in een onlosmakelijke samenhang met de nieuwe Wro. In het kader van de voorlichting kan die samenhang niet genoeg worden benadrukt. Het ministerie heeft in dit kader een eigen verantwoordelijkheid om in samenspraak met alle bij de uitvoering van de wet betrokkenen te komen tot een maatwerkcommunicatiepakket. Dat als gevolg van de nieuwe wetgeving ook een beroep zal worden gedaan op de adviesbureaus lijkt mij niet onlogisch. Of dit voor hen ook heilzaam kan werken is voor mij moeilijker in te schatten. Dit lijkt mij toch vooral een vraag die het beste kan worden beantwoord door die bureaus zelf. In elk geval is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in hoofdstuk 4 al uitgebreid ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel (blz. 33–37). Ik mag daar korthedshalve wel naar verwijzen. Zo wordt daar beargumenteerd aangegeven dat de toepassing van het wetsvoorstel bestuurslasten met zich mee zal brengen voor de gemeente, maar dat deze wel dienen te worden afgezet tegen de per locatie veel hogere lasten die de huidige wetgeving oplevert. Bovendien worden deze extra lasten verre overtroffen door de te verwachten hogere opbrengst van het kostenverhaal.

Kostensoortenlijst

Graag willen de leden van de fractie van de PvdA iets meer inzicht van de regering over de nadere uitwerking van de kostensoorten die publiekrechtelijk verhaald kunnen worden en over de begrenzing van bepaalde kostenposten. Bij dat laatste punt worden met name gemeentelijke kosten genoemd, die als voorbereidingskosten aangemerkt kunnen worden. Zijn er ook een ander type kosten te bedenken die mogelijk gelimiteerd kunnen worden bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van de infrastructurele voorzieningen die aangebracht worden?

Deze leden zijn enerzijds van mening dat de wetgever voldoende duidelijkheid moet geven aan alle partijen over kostensoorten en berekeningsmethode. Anderzijds vragen diezelfde leden zich af of er wel voldoende ruimte voor gemeenten overblijft om maatwerk toe te passen. De leden van de fractie van de PvdA dringen er sterk op aan om een kosten-differentiatie aan te brengen voor plannen van verschillende zwaarte. Mogelijk ontwikkelt zich een interessante gedifferentieerde praktijk, waar helemaal geen nadere regels voor gesteld hoeven te worden. Mocht de

regering daar geheel anders over denken dan hechten de leden van de fractie van de PvdA zeer aan een voorhangprocedure van de amvb's zoals bedoeld in art. 6.13, zevende en achtste lid.

De algemene maatregel van bestuur voor de kostensoorten wordt in voorhang aan het parlement voorgelegd. De in de amvb op te nemen lijst zal in beperkte mate afwijken van de kostensoortenlijst die eerder als bijlage 3 bij de memorie van toelichting is opgenomen.

Met betrekking tot de limitering van enkele kostensoorten is inmiddels een extern onderzoek uitgezet. In het onderzoek worden de volgende kostensoorten onderzocht:

1. de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met g van de concept kostensoortenlijst, welke als bijlage is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Grondexploitatiewet;
2. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
3. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of voor rekening van de gemeente te verrichten werkzaamheden en maatregelen, voor zover deze werkzaamheden en maatregelen rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, maatregelen en werkzaamheden;
4. de kosten van ontwerpcompetities en prijsvragen.

In het onderzoek wordt gekeken of een differentiatie naar bijvoorbeeld het type locatie wenselijk is. Met de suggestie van de PvdA-fractie dat in het geheel geen maximering nodig zou zijn, ben ik het niet eens. Het wetsvoorstel brengt het risico met zich mee dat gemeente hun eigen kosten te ruimhartig zullen ramen en declareren. Juist om dat te voorkomen, is een door de wetgever voorgeschreven maximering wenselijk. De overige kosten zijn voldoende gemaximeerd door de in de wet opgenomen criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De kostensoorten die verrekend mogen worden in het exploitatieplan zullen in een amvb limitatief vastgelegd worden, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Dat is enigszins begrijpelijk gelet op de angst van marktpartijen dat de gemeenten al te veel kosten zullen opvoeren om verrekend te worden. Overigens is het de vraag waar die angst precies op gebaseerd is? Anderzijds kunnen soms partijen ook gezamenlijk geïnteresseerd zijn om bepaalde voorzieningen wel op te nemen in het exploitatieplan van een te ontwikkelen gebied. Algemene maatschappelijke voorzieningen worden uitgesloten van de te verrekenen kosten, zo wordt gesteld. Maar stel nu dat er in een stedelijke herstructureringswijk twee grote partijen zijn, woningcorporaties, en een aantal kleinere partijen met bezit van grond en/of vastgoed. Stel nu dat de gemeente en de grote partijen privaatrechtelijk tot overeenstemming komen over nut en noodzaak van een aantal maatschappelijke voorzieningen in de wijk, en dat de gebouwen die daarvoor noodzakelijk zijn opgenomen worden in het exploitatieplan. Mogen de kosten daarvan dan zelfs niet voor een klein deel publiekrechtelijk verrekend worden met de opbrengsten ook van die (kleinere) partijen, die daartoe niet zelfstandig bereid zijn? Want ook zij hebben baat bij een goede leefbare wijk, waardoor de waarde van het vastgoed gaat stijgen? Waarom zou die verwachte waardeinstijging niet mee verrekend mogen worden in het plan, vragen de leden van de van de fractie van de PvdA?

Deze leden stellen dat de kosten van maatschappelijke voorzieningen zijn uitgesloten van publiekrechtelijk kostenverhaal. Dat klopt voor zover het gaat om de bouwkosten en de exploitatiekosten van de voorzieningen. Het klopt niet voor zover het betreft de grondprijs voor maatschappelijke

voorzieningen en de grondexploitatiekosten voor deze voorzieningen. Die doen wel mee in het exploitatieplan.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder naar de wenselijkheid van het verrekenen van waardestijging van onroerend goed via de Grondexploitatiewet. In het Nederlandse stelsel van ruimtelijke ordening worden waardestijgingen van grond en vastgoed tengevolge van planologische besluiten en plannen van de overheid niet afgeroomd. Wel zijn er mogelijkheden om kosten en opbrengsten te verevenen tussen concrete locaties. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor in het privaatrechtelijk spoor een wettelijke basis voor wat betreft grondexploitatie. Onder het kopje bovenplanse verevening ga ik daar nader op in. Verevening in het publiekrechtelijk spoor is beperkt tot grondexploitatiekosten van bovenwijkse voorzieningen. Daarbij moet aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit worden voldaan.

Het verhalen van kosten in het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan) is alleen mogelijk, wanneer wordt voldaan aan de beginselen: profijt, toerekenbaarheid (causaliteit) en proportionaliteit, in samenhang met een nog in een amvb op te nemen limitatieve lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten. De VVD-fractie vindt het belangrijk dat dit geheel van voorwaarden al in het privaatrechtelijke spoor gaat gelden voor de exploitatieovereenkomst, waardoor er een begrenzing plaatsvindt van de bevoegdheid van de gemeentebesturen tot privaatrechtelijk kostenverhaal en door deze waarborgen de grondexploitant ook weet waar hij aan toe is. Dit kan er toe leiden dat het privaatrechtelijke spoor wordt versterkt en onder meer daardoor procedures aanmerkelijk kunnen worden versneld. Graag vernemen zij mijn opvatting hierover.

De kostensoortenlijst en de criteria zijn niet voorgeschreven voor overeenkomsten over grondexploitatie. In de praktijk zullen ze als referentie fungeren in de contractvorming en een schaduwwerking hebben. De wet laat echter bewust ruimte voor elementen in een overeenkomst die in meer of mindere mate buiten dit kader vallen. Daarmee wordt onder andere tegemoetgekomen aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het voormalige VVD-kamerlid Geluk en aan de behoefte die in de praktijk gesignaleerd is aan ruimere mogelijkheden voor privaatrechtelijke afspraken. Het wetsvoorstel biedt een basis voor afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mits deze gebaseerd zijn op een structuurvisie. Aangezien het contracten betreft zal een rechter toetsen aan het Burgerlijk Wetboek. De oplossing die de VVD-fractie noemt biedt inderdaad meer rechtszekerheid, maar komt neer op een grote inperking van de contractsvrijheid en zal er toe leiden dat gemeenten direct en in strijd met de bedoeling van het wetsvoorstel, zullen kiezen voor het publiekrechtelijk spoor. Hiermee wordt ingedruist tegen de wens van particuliere eigenaren, projectontwikkelaars en gemeenten.

De leden van de VVD-fractie zouden graag willen vernemen of deze aanpak ook niet goed zou zijn bij gronduitgifte door een gemeente, waardoor de gemeente op deze wijze niet meer kosten kan doorberekenen aan bijvoorbeeld kopers van woningen, c.q. kavels, dan wanneer er een exploitatieovereenkomst zou worden gesloten.

Bij gronduitgifte staat het de gemeente vrij de prijs te vragen die ze wil. Indien de gemeente een hogere prijs vraagt dan de marktprijs zal er geen transactie tot stand komen. Dat een grondeigenaar die zich opstelt als een ondernemer de marktprijs betaalt voor gronden is een normale gang van zaken. Een gemeente kan aan particulieren de grond tegen een lagere prijs dan de marktprijs aanbieden (aan bedrijven is dit niet zonder meer mogelijk omdat een transactie onder de marktprijs een element van staatssteun heeft). Bedacht moet worden dat als een gemeente een lagere

grondprijs vraagt dan de marktprijs, de koper van de grond een financieel voordeel toevalt.

De leden van de VVD-fractie willen ook graag vernemen, waarom de bedoelde amvb, inhoudende de kostensoortenlijst in samenhang met genoemde beginselen (hierover hebben alle betrokken partijen overeenstemming) niet nu al tot stand komt, zodat deze van toepassing kan zijn voor nu reeds af te sluiten grondexploitatieovereenkomsten. Deze leden willen bovendien weten waarom de kostensoortenlijst niet gewoon in de wet is opgenomen, nu er door alle betrokken partijen overeenstemming daarover is bereikt. Dit met alle genoemde voordelen, te meer omdat het in de werking treden van de Grondexploitatiewet, naar verwachting, nog geruime tijd zal duren.

De kostensoortenlijst in het nieuwe Bro zal naar verwachting niet tot vertraging van de inwerkingtreding leiden, juist omdat er een groot maatschappelijk draagvlak voor is. De lijst had inderdaad in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen. Daar is vanaf gezien omdat de ervaring leert dat zo'n lijst regelmatig kleine bijstellingen behoeft. Een voorbeeld zijn de kosten van archeologisch onderzoek, welke als gevolg van Europese regelgeving worden toegevoegd. Voor regelmatige aanpassingen van technische aard is een wetsvoorstel nu eenmaal minder geschikt dan een amvb.

Hoewel in het verleden een koppeling van de kostensoortenlijst aan de huidige wet wel is overwogen, is daarvan afgezien omdat artikel 42 van de huidige WRO een knellend kader biedt, hetwelk een veel grotere aanpassing vergt dan alleen een kostensoortenlijst. Overigens krijg ik signalen uit de praktijk dat de kostensoortenlijst, welke als bijlage is opgenomen in de memorie van toelichting zijn schaduw al enigszins vooruit werpt.

In de kostensoortenlijst is onder meer (kort samengevat) opgenomen het verrekenen van de kosten die door het gemeentelijk apparaat worden gemaakt ten behoeve van het plan. Deze maken een integraal onderdeel uit van het kostenverhaal dat plaats vindt via de bouwvergunning. Daarnaast blijven de legeskosten, waarbij ook kosten van het gemeentelijk apparaat worden verrekend, bij het afgeven van de bouwvergunning in stand. Dit komt de VVD-fractie onjuist voor. Is hier geen sprake van dubbele heffing of een gedeelte daarvan?

Er mag geen sprake zijn van een dubbele heffing. De kosten die via de leges worden verrekend zijn de kosten van behandeling van vergunningaanvragen en aanvragen om vrijstellingen op grond van de WRO. Deze kosten maken geen deel uit van de grondexploitatie. Bovendien mogen de leges maximaal 100% kostendekkend zijn. Dat wil zeggen dat kosten die uit andere hoofde worden vergoed niet mogen worden doorberekend in het legestartief. Bij legesheffing moet het gaan om verhaal van kosten die zijn gemoeid met het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning. Op basis van het profijtbeginsel en het kostenveroorzakingsbeginsel moet het daarbij gaan om kosten die het individuele belang van de aanvrager dienen.

Soms worden bij een bouwvergunningaanvraag ook leges geheven voor de kosten van het opstellen van de benodigde bestemmingsplanherziening, wijzigingen of uitwerking. De kosten van deze plannen maken wel deel uit van de grondexploitatie maar dienen tevens het individuele belang van de aanvrager. Hier mag ook geen dubbeling van kostenverhaal optreden. Verrekening via de grondexploitatie heeft de voorkeur. In de gemeentelijke legesverordening wordt aangegeven welke tarieven de gemeente hanteert. Daarin kunnen geen legesfeiten voorkomen waarvan de kosten reeds op andere wijze worden verhaald

In september 2004 werd naar aanleiding van kamervragen van de fractie van GroenLinks zonneklaar dat projectontwikkelaars zich in heel Nederland via onder meer de methodiek van optieovereenkomsten een ijzersterke grondpositie hadden verworven. De conclusie was gerechtvaardigd dat er feitelijk geen potentieel ontwikkelingsgebied in Nederland aanwijsbaar was waar ontwikkelaars nog geen positie hadden. De facto betekent dat, dat de mogelijkheden van gemeenten om tot een actief grondbeleid te komen tot nul zijn gereduceerd. Wat resteert is een faciliterend grondbeleid. Dat is in hoge mate een afhankelijke positie, en een tijdrovende positie, waarbij deze wet de gemeenten ook nog eens verplicht alleen de strikt noodzakelijke kosten te verrekenen. Dat betekent dat de ontwikkeling van een gebied voortdurend zal worden beperkt door de noodzaak om de kosten zo laag mogelijk te houden. De positie van de gemeenten blijft daarbij in hoge mate een afhankelijke. De centrale vraag voor deze leden is hierbij waarom in de exploitatiesystematiek niet meer ruimte is gemaakt heeft voor verrekening op basis van omgevingskwaliteit en leefklimaat.

Alvorens de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie te beantwoorden wil ik op een stelling van deze leden ingaan. Gesteld wordt dat in het faciliterend grondbeleid alleen de noodzakelijke kosten kunnen worden verrekend. Dat klopt voor zover het gaat om het publiekrechtelijke spoor, privaatrechtelijk is er echter meer mogelijk. Bovendien wil ik hier nog eens benadrukken dat dit wetsvoorstel een veel ruimere omschrijving hanteert van kosten dan de huidige baatbelasting, waardoor de opbrengstcapaciteit voor publiekrechtelijk kostenverhaal zal toenemen.

Ten aanzien van de vraag over de publieke voorzieningen kan ik het volgende opmerken. Dit wetsvoorstel neemt voor het afdwingbare kostenverhaal wel degelijk een groot aantal publieke voorzieningen mee die aantoonbaar bijdragen aan de kwaliteit van de woonomgeving. Ik noem er een aantal: duurzaamheidseisen met betrekking tot de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken, bodemsanering, eisen aan de inrichting van de openbare ruimte (inclusief waterberging, natuur, groen en spelen), de aanleg van fiets- en wandelpaden, natuurcompensatie elders, compensatie van waterberging elders, milieuvoorzieningen zoals geluidsschermen en monitoringssystemen, archeologische beschermingsmaatregelen, kosten van verplaatsing milieuhinderlijke bedrijven en – mits voldaan aan de wettelijke criteria – bijdragen aan de aanleg van bovenwijkse groen- en open lucht recreatievoorzieningen, inclusief fiets- en wandelpaden. Ik meen dat deze lijst duidelijk maakt dat de regering voldoende rekening houdt met de omgevingskwaliteit en het leefklimaat.

Wel wil ik toezeggen dat indien de leden van de fractie van GroenLinks concrete onderdelen, die betrekking hebben op de grondexploitatie, missen op de concept kostensoortenlijst, deze betrokken zullen worden bij het opstellen van de amvb, welke in voorhang aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal worden voorgelegd.

Verevening en risicoverdeling

Als kosten op het moment dat een exploitatiebijdrage wordt geïnd lager blijken uit te vallen dan aanvankelijk was voorzien bij de opstelling van het exploitatieplan, dan gaat de wet er vanuit dat terugbetaling ten gunste van de particuliere eigenaren plaatsvindt. Aangezien de eindafrekening meestal pas aangeeft of inderdaad sprake is van lagere kosten en deze eindafrekening vaak véél later tot stand komt, vraagt de CDA-fractie zich af met welke eigenaren verrekening plaats zal vinden? Als de kosten daarentegen hoger uitvallen dan was voorzien, kunnen gemeenten deze kosten naderhand niet alsnog verhalen op de eigenaren, waardoor het risico aanwezig is dat de gemeenten met een ongunstige eindafrekening blijven

zitten! Acht de regering deze veronderstelling juist en zo ja, vindt de regering deze regeling dan rechtvaardig?

De afrekening vindt plaats met de houder van de bouwvergunning, aan wie de betalingsplicht is opgelegd. Het wordt redelijk geacht dat degene die betaald heeft, ook het recht heeft om het eventueel te veel betaalde terug te krijgen. Omdat de wet voorziet in de eindafrekening, en een bouwvergunning dus ook na voltooiing van de bouw een mogelijke geldswaarde heeft, zal het waarschijnlijk niet moeilijk zijn de houders van de bouwvergunning – of zijn rechtsopvolger – te traceren.

De gemeente bepaalt binnen de grenzen van de redelijkheid en de wet de inhoud van het exploitatieplan en maakt een raming van de kosten en opbrengsten. Indien de gemeente willens en wetens kiest voor een exploitatieplan met een bepaalde grondexploitatie, dient ze daar ook de financiële gevolgen van voor haar rekening te nemen. In beginsel zijn zowel de uiteindelijke winst als het verlies voor haar rekening en risico. Voor de winst is een begrenzing van 5% aangebracht, omdat het instrument uitsluitend bedoeld is voor kostenverhaal en de afrekening bovendien een belangrijke waarborg is voor de bescherming van de particuliere eigenaar.

Overigens schat ik het risico van een forse tegenvaller bij een eindafrekening laag in. De meeste gemeenten zullen er voor zorgen dat voor de vaststelling van het exploitatieplan het grootste deel van de grondexploitatie is zeker gesteld via actief grondbeleid of contracten.

Wat betreft de berekeningsmethode wordt uitgegaan van de inbrengwaarde van de grond gebaseerd op de verkeerswaarde en de onteigeningswaarde. Als het gaat om zeer gewilde grond kan de verkeerswaarde zo hoog zijn dat de opbrengsten van de door de gemeente in eerste aanleg meest gewenste bestemming (bijvoorbeeld 30% sociale woningbouw) onvoldoende zijn om de kosten te dekken. In dat geval, zo begrijpen de leden van de PvdA draagt de gemeente er zorg voor om het nadelige saldo voor haar rekening te nemen dan wel andere hulpbronnen aan te boren, dan wel een planwijziging door te voeren waardoor de opbrengsten verhoogd worden. Ook wanneer gaandeweg de uitvoering de plankosten door onvoorziene omstandigheden omhoog gaan, mag er geen verrekening plaats vinden met de andere partijen. Wanneer de opbrengsten echter hoger zijn dan in de exploitatieopzet aangenomen was, dan moet de gemeente wel verrekenen met de contractpartners. Waarom is niet gekozen voor een systematiek waarin winst en verlies binnen marges meer tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid gerekend worden van alle betrokken partijen?

Met de leden van de fractie van de PvdA ben ik het eens dat een hoge inbrengwaarde negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor het aandeel sociale woningbouw in een plan. Daarbij merk ik op dat de inbrengwaarde door een onafhankelijke deskundige moet worden getaxeerd, aan de hand van wat een redelijk handelende koper er voor over zou hebben, wetende welke eisen de gemeente zal stellen. Zoals in artikel 6.13, vierde lid, is aangegeven sluiten de vereisten bij deze taxatie aan bij de artikelen over de waardebepaling in de onteigeningswet. Om de deskundige in staat te stellen een zo goed mogelijke taxatie te maken kan een gemeente vroegtijdig aangeven welke locatie-eisen en volkshuisvestingseisen zij stelt bij de ontwikkeling van bouwlocaties. Dat zal invloed hebben op de inbrengwaarden die bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan bepaald moeten worden en maakt daarmee de kans op realisatie van de gemeentelijke eisen groter. Na de vaststelling van de inbrengwaarden voor het gehele gebied waarvoor het exploitatieplan geldt, functioneren de inbrengwaarden slechts als de verdeelsleutel voor de kosteneenheden in

de kostentoerekening, dit voorzover het plan gedurende de looptijd geen structurele wijzigingen ondergaat.

Wat betreft de verrekening kunnen partijen kiezen voor een samenwerkingsverband in de vorm van een PPS waarbinnen winsten en verliezen verrekend worden. Het wetsvoorstel verzet zich daar niet tegen. In een dergelijk samenwerkingsverband is meestal geen sprake van kostenverhaal op ontwikkelaars, maar van een streven naar tenminste de dekking van de kosten van de grondexploitatie via de gronduitgifte. Dit kan bijvoorbeeld via het bouwclaimmodel met gemeentelijke gronduitgifte, of via gronduitgifte door een daartoe opgerichte grondexploitatie-maatschappij. In die gevallen is, net als bij gronduitgifte door de gemeente, sprake van door hen bepaalde uitgifteprijsen en zijn de winsten en verliezen op de grondexploitatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Indien echter een gemeente eenzijdig het exploitatieplan vaststelt, dient zij daar ook de consequenties van te dragen. De particuliere eigenaren kunnen het resultaat daarvan immers maar in geringe mate beïnvloeden. Bij de vorige vraag is beargumenteerd dat het redelijk is dat een gemeente bij afdwingbaar verhaal niet alle winst kan behouden.

Wat betreft de bovenplanse verevening hebben de leden van de fractie van de PvdA met instemming kennis genomen van het amendement Irrgang c.s., waarin mogelijkheden gecreëerd worden om tot een bovenplanse verevening te komen. Maar als de leden van de fractie van de PvdA het goed begrepen hebben dan wijst de minister bovenplanse verevening in het publiekrechtelijk spoor af, maar mag er wel in het privaatrechtelijk spoor verevend worden.

Als dat onderscheid zo strikt gehanteerd wordt vragen zij aan de hand van een voorbeeld of dan niet het gevaar bestaat dat meer marktpartijen dan tot nu toe het geval was gaan kiezen voor het publiekrechtelijk spoor, omdat dat mogelijkheid wordt vergroot om zo winstgevende locaties te kiezen en verliesgevende te laten liggen? Een voorbeeld. In een door Tweede Kamer en regering vastgesteld woningbouwbeleid wordt beoogd dat er in de stadsregio's meer sociale woningbouw in de suburbane gemeenten gerealiseerd wordt en meer duurdere woningen in de steden. De opbrengst van de grond waarop sociale huurwoningen gebouwd worden is lager dan de opbrengst van de grond waarop duurdere huur- of koopwoningen gebouwd gaan worden. In een WGRplus-regio worden verdelingsafspraken gemaakt over de aantallen en categorieën woningen. Mag een dergelijk plan dat vervolgens uitgevoerd wordt over twintig verschillende locaties ondergebracht worden in één exploitatieplan? Als het twintig verschillende exploitatieopzetten moeten zijn, waar gelet op tijdsverschillen en betrokkenheid van verschillende partijen wel wat voor te zeggen is, mogen die dan wel in een overkoepelend gebiedsplan verwerkt worden? Is het dan denkbaar dat er op de locatie waar dure koopwoningen gebouwd worden een deel van de opbrengst ten goede komt aan een locatie in de omliggende omgeving waar uitsluitend sociale huurwoningen gebouwd gaan worden? Zou dat niet voor alle partijen en voor de realisering van het beoogde beleid winst zijn als dit tot de mogelijkheden kan behoren?

Tegenover de verwachting van de leden van de PvdA fractie dat het gekozen stelsel er toe zal leiden dat marktpartijen en masse «kiezen voor het publiekrechtelijk spoor», omdat dat minder mogelijkheden biedt voor bovenplanse verevening, staat de vrees van de koepelorganisaties van marktpartijen dat gemeenten te veel en te snel het publiekrechtelijk instrumentarium zullen gebruiken, terwijl de private partijen juist willen onderhandelen. De koepels verwachten dat de marktpartijen een voorkeur houden voor privaatrechtelijke afspraken. Ook nu kiezen marktpartijen voor contracten en laten ze het niet aankomen op de huidige publiekrechtelijke afspraken.

telijke stok achter de deur in de vorm van de baatbelasting, hoewel die tot een aanzienlijk lager kostenverhaal voor hen leidt. Aan het privaatrechtelijk spoor zijn voor de projectontwikkelaars immers een aantal voordelen verbonden: geen dictaat van de gemeente, maar overleg, maatwerkafspraken en zekerheid over planning en realisatie. Het privaatrechtelijk kostenverhaal kent een minder harde blauwdruk, waardoor ruimte ontstaat voor goede wederzijdse afspraken over onder andere sociale woningbouw. Ervaring wijst uit dat partijen hieraan ook behoefte hebben. Verevening van de kosten van grondexploitatie via het publiekrechtelijk afdwingbare spoor is mogelijk binnen een planologisch samenhangende grondexploitatie. Omdat deze kosten worden omgeslagen over alle uitgiftepercelen en de vrije sectorpercelen een hogere grondopbrengst hebben dan de sociale sectorpercelen vindt er in feite een binnenplanse verevening plaats tussen deze sectoren.

Wat betreft sociale woningbouw wil ik nog een punt benadrukken. Sociale woningbouw is in de grondexploitatie geen kostenpost, maar een opbrengstencategorie. De opbrengsten per uitgiftecategorie dienen objectief aan de hand van marktprijzen te worden bepaald. Dit geldt echter niet voor sociale woningbouw. De prijs van de grond bestemd voor sociale woningbouw is gebaseerd op politieke besluitvorming en kan lager liggen dan de grondprijs voor vergelijkbare woningen in de koop sfeer. Op die manier vindt er enige binnenplanse verevening plaats. De gemeente mag voor een locatie met een hoog percentage vrije sectorwoningen echter geen hogere grondprijs voor de vrije sectorwoningen dan de marktprijs vaststellen, ook niet als dat percentage te danken is aan compensatie met extra sociale woningbouw op een andere locatie.

Het is denkbaar om de compensatie van een lager dan voorgeschreven percentage sociale woningbouw op te voeren als kostensoort in de grondexploitatie. In het wetsvoorstel is daar echter vanaf gezien, omdat een gemeente dan door het kiezen voor een hoog percentage sociale woningbouw, in feite een vorm van baatafoming kan introduceren bij winstgevende locaties. De regering vindt dat per locatie een reële verdeling van woningbouwcategorieën moet worden vastgesteld.

Graag ga ik nu in op het voorbeeld van de leden van de PvdA-fractie. In hun voorbeeld met twintig verschillende bouwlocaties binnen zowel stedelijk als suburbaan gebied in een stadsregio zal niet snel sprake zijn van een ruimtelijk en functioneel samenhangende gebiedsontwikkeling, waarbij de kosten afdwingbaar verevend kunnen worden via één exploitatieplan voor het gehele gebied, dan wel via een constructie met verschillende exploitatieplannen, waarbij de verrekening loopt via de post bovenwijkse kosten. Voorts zal niet snel voldaan worden aan de drie wettelijke criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, die gelden voor de kosten en kostenomslag. Publiekrechtelijk lijken de mogelijkheden voor kostenomslag tussen de twintig locaties dus beperkt.

Maar ook privaatrechtelijk zijn de mogelijkheden niet onbeperkt. De wet zet stelt eisen aan bovenplanse verevening. Ik ben daar onder het kopje «contractsvrijheid» op ingegaan. Daar wil ik aan toevoegen dat met de eis van een structuurvisie wordt bedoeld dat er op niveau van de structuurvisie een visie op de gehele gebiedsontwikkeling en enige functionele of ruimtelijke samenhang moet zijn. Aan deze eisen kan in het voorbeeld mijns inziens voldaan worden. De functionele samenhang kan mede blijken uit een totaalprogramma voor de verschillende woningbouwcategorieën en de verdeling van dit programma over de verschillende locaties. Indien aan de ene locatie meer wordt toebedeeld, krijgt de ander minder. De locatie met minder dan het gemiddelde percentage sociale woningbouw heeft dit te danken aan de locatie met meer dan het gemiddelde percentage.

In de gemeente Amsterdam worden de positieve resultaten van grondexploitaties aangewend om – via een zogenaamd vereveningsfonds – de

tekorten op negatieve grondexploitatie te dekken. De gemeente Amsterdam gaat ervan uit dat deze methode van verevening van resultaten niet door het wetsvoorstel wordt aangetast. De fractie van GroenLinks vraagt of ik dat nog eens nadrukkelijk kan bevestigen. In Amsterdam wordt gewerkt met een erfpachtsysteem. Stel dat een erfpachter betoogt dat hij al betaald heeft voor de kosten (bij eerste uitgifte) en weigert een zogeheten canonverhoging te betalen. Zou de erfpachter een beroep op deze wet kunnen doen?

Het systeem dat in de gemeente Amsterdam wordt gehanteerd is opgezet vanuit het actieve grondbeleid en de grondposities van de gemeente Amsterdam. De Grondexploitatiewet heeft geen betrekking op het actieve grondbeleid van en gronduitgifte door gemeenten en heeft derhalve evenmin consequenties voor het erfpachtbeleid.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat als eenmaal een bestemmingsplan is vastgesteld zonder exploitatieplan, de mogelijkheid tot kostenverhaal niet meer aanwezig is? Het komt hun voor dat hiermee ook de mogelijkheid van rechtsongelijkheid wordt geschapen. Stel een gemeente heeft met een van de grondeigenaren binnen een te ontwikkelen gebied dat groter is dan alleen het grondgebied van deze grondeigenaar een overeenkomst gesloten over kostenverhaal. De gemeente denkt dat deze overeenkomst een goede deal is; haar kosten lijken goeddeels vergoed te worden door deze partij. De gemeente is – in tegenstelling tot de huidige praktijk – niet meer verplicht om voorafgaand aan het sluiten van een dergelijke overeenkomst openbare inzage te verstrekken in de exacte omvang van de te verhalen kosten dus het kan zo zijn dat de gemeente op dat moment nog maar zeer globaal haar kosten heeft ingeschat. Een dergelijke overeenkomst kan al in een zeer vroeg stadium van het planproces zijn gesloten. Kan deze gemeente dan besluiten om met de andere grondeigenaren binnen dit gebied geen overeenkomst te sluiten en ook geen exploitatieplan vast te stellen, omdat ze vindt dat het verhaal van kosten anderszins verzekerd is? En zo ja, kan de grondeigenaar met wie wel een overeenkomst is gesloten, daar iets tegen ondernemen? Hij betaalt immers wel; de rest niet. Zo ja, wat is de procedure?

De conclusie van de leden van de SP-fractie dat als eenmaal een bestemmingsplan is vastgesteld zonder exploitatieplan, de mogelijkheid tot kostenverhaal niet meer aanwezig is, is juist. Indien er echter wel een noodzaak bestond tot het opstellen van een exploitatieplan, handelt een gemeente op deze manier in strijd met de wet. Derden hebben de mogelijkheid om deze handelwijze aan te vechten indien ze in beroep gaan tegen het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie.

De leden van de SP-fractie schetsen vervolgens de situatie dat via overeenkomst voldoende kostenverhaal heeft plaatsgevonden, zodat voor resterende percelen geen exploitatieplan behoeft te worden vastgesteld. Deze conclusie kan ik niet delen. Artikel 6.12, tweede lid, stelt dat een exploitatieplan alleen niet nodig is indien het verhaal van kosten over de in het bestemmingsplan of projectbesluit begrepen gronden anderszins verzekerd is en het stellen van locatie-eisen niet noodzakelijk is. Met «gronden» wordt bedoeld: alle gronden. Als er dus een perceel is dat niet heeft bijgedragen aan het kostenverhaal, maar dat wel had moeten doen, moet een exploitatieplan worden vastgesteld, ongeacht het feit dat de gemeente al uit de kosten is. Een andere uitleg zou bovendien, zoals de leden van de SP-fractie terecht aangeven, leiden tot rechtsongelijkheid en zou de mogelijkheden bij de eindafrekening van het exploitatieplan ten onrechte beperken.

Mocht deze situatie zich niettemin in de praktijk voordoen, dan kan ook de contractant beroep instellen tegen het bestemmingsplan of projectbesluit.

In de Invoeringswet Wro is geregeld dat de contractant wordt aangemerkt als belanghebbende.

Hoe werkt de definitieve afrekening van de te verhalen kosten precies, vragen de leden van de SP-fractie. In plaats van definitieve afrekening na 10 jaar (zoals eerder was opgenomen) bepaalt artikel 6.20 van het wetsvoorstel dat binnen 3 maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken de gemeenteraad een afrekening van dat plan vaststelt. Indien een herberekende bijdrage meer dan 5% lager uitvalt dan de betaalde bijdragen, betaalt de gemeente het verschil terug. Verder is bepaald dat indien ten minste 90% van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, op verzoek van degene die houder was een bouwvergunning waarbij een exploitatiebijdrage moest worden betaald, een afrekening wordt opgesteld en zonodig terugbetaling plaatsvindt. Deze fractie wil graag een nadere verduidelijking

Het is voor een belanghebbende wellicht inderdaad moeilijk om te weten te komen of het percentage van 90% is bereikt, als de gemeente het percentage niet expliciet vermeldt in een exploitatieplan. Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de SP-fractie wordt in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven dat een gemeente het percentage in het exploitatieplan aangeeft.

Het maakt voor de uitvoering van het exploitatieplan en de afrekening in beginsel niet uit wie de werken uitvoert. Het gaat er om dat 90% van de kosten gemaakt zijn.

De laatste vraag van de SP-fractie is tot nog toe op geen enkele praktijkbijeenkomst of in de literatuur gesteld. De SP-fractie legt terecht de vinger op deze situatie, waarvoor het wetsvoorstel geen oplossing biedt. In deze situatie, welke de wet niet verbiedt, worden de laatste werken nooit aangelegd en zal – ten nadele van degenen die een exploitatiebijdrage hebben betaald – dus ook nooit een definitieve eindafrekening plaatsvinden. In die gevallen kunnen de betrokken partijen de rechter verzoeken de gemeente het exploitatieplan te doen afsluiten (via een vordering uit onrechtmatige daad), al dan niet met een te stellen termijn waarbinnen de werkzaamheden voltooid moeten worden.

Daarbij teken ik aan dat deze situatie zich naar mijn inzicht zelden zal voordoen. Zowel vanuit de gemeenteraad als vanuit de projectontwikkelaars en nieuwe gebruikers van een gebied zal er waarschijnlijk druk worden uitgeoefend op burgemeester en wethouders om de werken te voltooien. Indien bij de evaluatie van de wet blijkt dat deze situatie zich desalniettemin regelmatig voordoet, zal ik een wijziging van de wet overwegen.

Aanbestedingen

Wat is rechtens indien een exploitant/zelfrealisator afziet van een aanbesteding, terwijl de gemeente van oordeel is dat wel dient te worden aanbesteed (bijvoorbeeld bij openbare werken in het gebied). Alsdan komt de vraag op of de weigering om tot aanbesteden over te gaan een grond oplevert voor onteigening. Gaarne vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie. De gemeente kan deze problematiek vóór zijn door zelf in het exploitatieplan op te nemen welke werken aanbestedingsplichtig zijn, en deze voorwaarde van aanbesteding te koppelen aan de verlening van de bouwvergunning. Het wetsvoorstel zwijgt over deze mogelijkheid. Gaarne hierop eveneens een reactie.

Alvorens nader op deze vragen in te gaan, wijs ik er op dat de beoordeling of werken openbaar moeten worden aanbesteed door de gemeente moet worden gemaakt en niet door de exploitant/zelfrealisatie. Indien een gemeente bij deze beoordeling tot de conclusie komt dat er inderdaad een

aanbestedingsplicht geldt en de exploitant/zelfrealisator daaraan niet wenst mee te werken, dan dient de gemeente de inzet van het onteigningsinstrument te overwegen.

In de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet is gesteld dat het onzeker is of onteigend kan worden ten einde de naleving van de regels van het Europese aanbestedingsrecht af te dwingen. Inmiddels zijn er op verzoek van de Tweede Kamer in opdracht van mijn voorgangster vier onderzoeken verricht naar het zelfrealisatierecht. Daarover heb ik bij brief van 16 juni 2006 de Tweede Kamer geïnformeerd¹. Dit onderzoek betrof primair het recht van ontwikkelaars om commerciële bestemmingen te realiseren. Daaruit bleek dat in dat geval afschaffing van het zelfrealisatierecht (de koppeling tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht) moeilijk voorstelbaar is (zie onder het kopje zelfrealisatie). Waar het echter de openbare functies betreft, komt uit het deelonderzoek naar de relatie tussen het zelfrealisatierecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) naar voren dat het zelfrealisatieverweer niet in de weg staat aan onteigening, indien de Europese aanbestedingsregels niet in acht genomen worden². Mede naar aanleiding van dit onderzoek en de daarin aangehaalde jurisprudentie ben ik tot het oordeel gekomen dat in een onteigeningsprocedure geen succesvol beroep op het zelfrealisatieverweer gedaan kan worden, in geval de Europese aanbestedingsregels niet in acht genomen worden.

Wat betreft het tweede punt. Weliswaar kan een gemeente in het exploitatieplan regels stellen over de uitvoering van werken en werkzaamheden, doch die regels hoeven naar mijn mening niet in te houden welke werken aanbestedingsplichtig zijn. Zoals ik reeds eerder heb opgemerkt bevat de aanbestedingsregelgeving een gebod aan de gemeente en andere aanbestedende diensten om werken openbaar aan te besteden en geen verbod aan marktpartijen om in strijd met die regelgeving te handelen. De vraag of werken openbaar en Europees moeten worden aanbesteed dient dus te worden beantwoord door een gemeente of andere aanbestedende dienst. Pas na een eventuele aanbesteding en de daarop volgende contractering kan een bouwvergunning worden aangevraagd. Deze vergunning speelt derhalve geen rol in handhaving van de aanbestedingsregelgeving.

Hoe verhoudt de nieuwe Grondexploitatiewet zich tot het aanbestedingsrecht, vragen de leden van de SP-fractie. In het preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht³ wordt terecht opgemerkt dat artikel 6.19, aanhef en onder b, mogelijk in strijd is met het aanbestedingsrecht. Ook de vraag naar de begrenzing van artikel 6.19, gedaan in aanbeveling 63 van het preadvies, zouden de leden van de PvdA-fractie graag van commentaar van de regering willen voorzien.

Aanbeveling 63 van het preadvies luidt als volgt: «Het verdient aanbeveling dat tijdens de behandeling van de Grondexploitatiewet in de Eerste Kamer de noodzakelijke begrenzing van de toepassing van art. 6.19, aanhef en onder b door de minister wordt benadrukt.» Aan de vraag om commentaar van de leden van de PvdA-fractie geef ik op deze plaats gaarne gevolg.

Het preadvies stelt dat vooral bij artikel 6.19 van de Grondexploitatiewet de indruk kan ontstaan van strijdigheid met de Europese aanbestedingsregels. Deze mogelijke strijdigheid ontstaat volgens het preadvies indien een particuliere eigenaar werken kan uitvoeren welke, kort gezegd, Europees aanbesteed hadden moeten worden. Artikel 6.19, aanhef en onder b, regelt namelijk dat zo'n eigenaar recht heeft op vergoeding van de kosten van het werk tot het bedrag van de werkelijk gemaakte kosten, met een maximum van het in het exploitatieplan voor de werken geraamde

¹ Kamerstukken II 2005/06, 27 581, nr. 26 herdruk.

² Kamerstukken II 2005/06, 27 581, nr. 26 herdruk, Bijlage Universiteit van Amsterdam.

³ J.A.M. van den Brand, dr.ir. A.G. Bregman en mr. J.F. de Groot, de Grondexploitatiewet, enkele nadere verkenningen, preadviezen voor de Vereniging van bouwrecht nr. 34, Stichting instituut voor Bouwrecht, Den Haag, 2006.

bedrag. Ik merk allereerst op dat die aanbestedingsregels zijn gericht tot overheden of daaraan verbonden organisaties en aan hen de verplichting opleggen een goede naleving te organiseren.

Artikel 6.19 doet niets af aan het aanbestedingsrecht. Uit dit artikel mag niet worden afgeleid dat bij gronden die bestemd zijn voor de aanleg van openbare werken het zelfrealisatiebeginsel voorrang heeft op onteigening. Niettemin kan er door het in artikel 6.19 neergelegd recht op een vergoeding een probleem ontstaan, indien een particuliere eigenaar er voor kiest om zonder expliciete opdracht van de aanbestedende dienst aanbestedingsplichtige grondexploitatiewerken uit te voeren. In veel situaties is dit een louter theoretische mogelijkheid, maar niet in alle. Indien aanbestedingsplichtige werken in strijd met de aanbestedingsregels worden uitgevoerd is de aanbestedingsplichtige dienst in overtreding. De gemeente kan de mogelijkheid van een dergelijke overtreding juridisch uitsluiten in het exploitatieplan. Het wetsvoorstel biedt in artikel 6.13, tweede lid, onder c, namelijk een grondslag voor een verbod om werken en werkzaamheden uit te voeren in strijd met de aanbestedingsregels. Met deze uitspraak meen ik genoegzaam gevolg te hebben gegeven aan de door de leden aangehaalde aanbeveling uit het preadvies.

Zelfrealisatie

Welke zijn eigenlijk de redenen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de koppeling tussen eigendomsrecht en bouwrecht (het zelfrealisatieprincipe) afhankelijk te maken van de mate waarin ontwikkelaars bereid zijn om ook bij te dragen aan de publieke belangen die in het geding zijn, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Is de keuze voor het in stand houden van het zelfrealisatieprincipe in dit wetsvoorstel een principiële of een praktisch-juridische? Meent de regering dat gelet op de Europese juridische context het afschaffen van het zelfrealisatieprincipe een mogelijke politieke optie blijft?

Mijn voorgangster heeft aangegeven dat nadere wettelijke ingrepen in het zelfrealisatierecht niet wenselijk zijn. Gemeenten staat, onder meer via het bestemmingsplan, reeds een uitgebreid instrumentarium ter beschikking waarmee de publieke belangen kunnen worden gerealiseerd. Zij kunnen voor de realisatie van het publieke belang in het uiterste geval onteigening inzetten. Het instrumentarium van gemeenten wordt met de Grondexploitatiewet uitgebreid. Met deze wet kunnen gemeenten, juist op basis van hun inschatting van de bereidheid tot medewerking bij ontwikkelaars, de spelregels in een eerder stadium vastleggen. In de Europese context vormt het afschaffen van het zelfrealisatierecht geen optie. Het EVRM maakt inbreuken op het eigendomsrecht slechts beperkt mogelijk. Een eigenaar die bereid en in staat is een commerciële bouwopgave te realiseren overeenkomstig het bestemmingsplan, heeft daarom het recht deze te realiseren. Een afschaffing bij algemene maatregel van het zelfrealisatierecht is moeilijk voorstelbaar, omdat steeds ieder concreet geval afzonderlijk beoordeeld moet worden op de aanwezigheid van een algemeen belang ter rechtvaardiging van de inbreuk. Deze toetsing van het algemeen belang vindt plaats via de onteigeningswet met de daaraan verbonden waarborgen voor de eigenaar. Ik verwijs u verder naar mijn brief van 16 juni 2006, waarin ik uitgebreid ben ingegaan op dit principe, en de bijbehorende achterliggende rapporten¹.

Volgens het Instituut voor Bouwrecht zal de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Vathorst mogelijk het recht op zelfrealisatie dat ten grondslag ligt aan de Grondexploitatiewet in zijn wezen aantasten met nog niet te overziene gevolgen. Wat vind ik van deze uitspraak, vragen de leden van de SP-fractie?

¹ Kamerstukken II 2005/06, 27 581, nr. 26 herdruk.

Wanneer het oorspronkelijke standpunt van de Europese Commissie juridisch volledig zou standhouden, zou dit inderdaad forse consequenties kunnen hebben. Ik wijs u erop dat Nederland zich verzet heeft tegen het standpunt van de Commissie in dezen.

Tenslotte

Wat is het oordeel van de regering over het statement van de Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers (NVB) dat aanvaarding van dit wetsontwerp zal leiden tot een stagnerende bouwproductie en de doodsteek voor de stadsvernieuwing. Voorts vreest de NVB grote vertragingen door de nieuwe wet. Gaarne ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie.

Het door de NVB aangedragen bezwaar van een negatieve grondexploitatie en de kans op niet-realiseren van projecten is mijns inziens niet juist. De grondexploitatie moet een positief of neutraal resultaat opleveren. Als de opbrengsten van de grondexploitatie lager zijn dan de kosten, moet de gemeente zelf het dreigende tekort aanzuiveren, om het exploitatieplan te kunnen vaststellen. De gemeente kan via het exploitatieplan geen hoger bedrag verhalen dan de opbrengsten. Een particuliere eigenaar kan dus niet geconfronteerd worden met een negatieve grondexploitatie voor zijn perceel. Anders gezegd: als de gemeente hogere eisen zou stellen dan de locatie kan dragen, moet ze zelf voor de onrendabele top opdraaien. Omdat een eigenaar niet geconfronteerd kan worden met een negatieve grondexploitatie voor zijn perceel, kan dit geen reden zijn om de ontwikkeling niet ter hand te nemen. Op de gevolgen van het wetsvoorstel voor (het tempo van) de bouwproductie ben ik uitgebreider ingegaan onder het kopje «deskundigheid bij gemeenten».

De leden van de fractie van de PvdA ontvingen een interessant advies van de Vereniging voor Bouwrecht over het voorliggende wetsontwerp¹. Een advies waarin nogal wat juridische haken en ogen gezien worden bij de voorliggende wet. Niet verwonderlijk, gelet op de lange voorgeschiedenis van de totstandkoming van de wet waaraan wel degelijke ingewikkelde juridische problemen ten grondslag lagen. Wel vragen deze leden mij of sommige in het advies genoemde punten mogelijk in de komende periode nog verduidelijking behoeven.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen terecht op het diepgravende advies over het wetsvoorstel voor de Vereniging voor Bouwrecht. In het preadvies gesignaleerde onjuistheden in het wetsvoorstel zijn verbeterd in het wetsvoorstel Invoeringswet Wro². Een aantal van de gesignaleerde onduidelijkheden komt in deze memorie van antwoord aan bod. De overige zullen bij de invoeringsbegeleiding van de Wro worden weggenomen.

De leden van de fractie van de PvdA noemen enkele hun aansprekende punten uit de 103 aanbevelingen in het preadvies, waarover een nader standpunt van mij gevraagd wordt. Allereerst de vraag of de constatering juist is (aanbeveling 3) dat de grondexploitatieovereenkomst voor een groot deel mogelijk onder de uitzonderingsgrond van de WOB valt, waardoor de in de grondexploitatiewet beleden transparantie niet zonder slag of stoot tot stand komt. Een punt dat aansluit bij de door deze leden bij herhaling gestelde vragen rond inspraak en rechtsbescherming

¹ J.A.M. van den Brand, dr.ir. A.G. Bregman en mr. J.F. de Groot, de Grondexploitatiewet, enkele nadere verkenningen, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht nr. 34, Stichting instituut voor Bouwrecht, Den Haag, 2006.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2.

Bij de vele bijeenkomsten in het land over dit wetsvoorstel bleken keer op keer de openbaarheid en transparantie enkele van de heikele punten. Allereerst dient benadrukt te worden dat dit wetsvoorstel materieel geen

verandering brengt in de openbaarheid van een exploitatieovereenkomst, ook niet ten aanzien van de financiële onderdelen van zo'n overeenkomst. Ook onder de huidige wet is een dergelijke overeenkomst in beginsel openbaar. Op die openbaarheid maakt de Wet openbaarheid van bestuur enige uitzonderingen. Voor dit onderwerp is met name de uitzondering voor gegevens welke de economische of financiële belangen van de gemeente raken van belang (artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Dit wetsvoorstel brengt in dit regime materieel geen wijziging. Wel zal door de plicht tot publicatie van het feit dat een exploitatieovereenkomst gesloten is en de plicht om de overeenkomst in een register op te slaan in de praktijk de kans toenemen dat een overeenkomst wordt ingezien. Op blz. 12 van de nota naar aanleiding van het verslag ben ik nader op de openbaarheid ingegaan¹.

Voor de praktijk brengt dit wetsvoorstel een grotere transparantie, omdat exploitatieplannen openbaar zijn en er meer nadruk komt op de openbaarheid van exploitatieovereenkomsten

De PvdA-fractie vraagt voorts om een reactie op aanbeveling 25 uit het preadvies. Deze aanbeveling vraagt om verduidelijking rond een aan het projectbesluit gekoppeld exploitatieplan, voordat een bestemmingsplan is vastgesteld. Voorgesteld wordt om de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan gekoppeld aan een bestemmingsplan ook in die situaties te handhaven.

De in aanbeveling 25 gewenste situatie is in feite de correcte uitleg van het wetsvoorstel. Als voor een gebied waarvoor een projectbesluit met exploitatieplan is vastgesteld, naderhand een bestemmingsplan wordt vastgesteld, moet tegelijk met dat bestemmingsplan een exploitatieplan worden vastgesteld. Een hoofdregel van het wetsvoorstel is immers dat het exploitatieplan gekoppeld is aan het ruimtelijk besluit of plan en daaraan ondergeschikt is. Hier is dus in feite niets nieuws onder de zon.

Ook zouden de leden van de fractie van de PvdA graag een reactie zien op de aanbevelingen 52 en 53 in het preadvies die handelen over het vastleggen van regels met betrekking tot woningbouwcategorieën.

Aanbeveling 52 luidt als volgt: «Het in een bestemmingsplan of projectbesluit vastleggen van regels inzake woningbouwcategorieën door middel van percentages, leidt ertoe dat de detaillering en juridisering van het ruimtelijk beleid zich verplaatst van de ruimtelijke maatregel naar het exploitatieplan. Deze aanpak is onnodig rigide, nu daarbij geen ruimte wordt geboden voor maatwerkoplossingen in bestemmingsregelingen.» Hoewel een mogelijkheid voor gedetailleerde regeling in het bestemmingsplan een aantal voordelen heeft, met name voor de instandhouding van sociale woningbouw nadat het exploitatieplan door de gemeenteraad in ingetrokken, zie ik detaillering en rigiditeit niet als groot bezwaar. De benodigde detaillering in het exploitatieplan is hetzelfde als bij een adequate regeling in het bestemmingsplan. Op zichzelf biedt een bestemmingsplan via binnenplanse vrijstellingsbevoegdheden en de mogelijkheid voor uitwerking en wijziging meer mogelijkheden voor flexibiliteit. Daar staat tegenover dat een exploitatieplan tenminste eenmaal per jaar en zo nodig vaker herzien zal worden. Al met al is de wettelijke regeling niet onnodig rigide.

Aanbeveling 53 luidt als volgt: «Indien de wetgever met de percentage-regeling heeft beoogd te voorkomen dat in alle gevallen een gedetailleerde sturing van woningbouwcategorieën via een ruimtelijke maatregel plaatsvindt, maar dat die detailsturing dient te geschieden via anterieure overeenkomst of exploitatieplan, dan verdient het aanbeveling dat de wetgever duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van de percentage-

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6.

regeling.» Deze aanbeveling is niet nodig. De wettekst maakt volstrekt duidelijk dat de percentageregeling voor het bestemmingsplan betrekking heeft op het gehele plangebied. Daarover kan geen misverstand bestaan. Dat dit niet aansluit bij de praktijk van het werken met uitwerkingen en deelgebieden, maakt dit niet anders.

Ook op aanbeveling 68 over het onteigeningsamendement op basis van een projectbesluit zouden de leden van de PvdA-fractie graag een reactie ontvangen.

Aanbeveling 68 luidt als volgt: «In het licht van eerdere wetwijzigingen verbaast de vanzelfsprekendheid waarmee het onteigeningsamendement is aanvaard, en tot aanvullende wetgeving in de Invoeringswet Wro leidt; hoewel door het amendement voorondersteld, heeft de noviteit van de mogelijkheid van onteigening op basis van een projectbesluit in het kader van de Grondexploitatiewet geen wetgevende aandacht getrokken.» Het onteigeningsamendement beoogt een versnelling van de onteigeningsprocedure. De vanzelfsprekendheid aan de kant van de regering met betrekking tot aanvaarding van het amendement is niet zo vreemd als bedacht wordt dat bij vergelijkbare discussies over dit onderwerp in het kader van de Tracéwet met name de Tweede Kamer een voorbehoud maakte. Het amendement biedt naar mijn oordeel voldoende waarborgen voor de belanghebbenden. Overigens is in de Invoeringswet Wro van de gelegenheid gebruik gemaakt om een onvolkomenheid in het amendement te corrigeren ten aanzien van de koppeling met het planologisch besluit.

De preadviseurs vinden het merkwaardig dat in het amendement over de onteigeningswet al verwezen naar het projectbesluit, terwijl dat nog geen onteigeningstitel is. Het premature karakter van deze bepaling is echter al opgeheven, omdat de Invoeringswet Wro die ontbrekende titel levert.

Is de regering bereid te nader te onderzoeken hoe de kaart van Nederland er uit ziet als alle grondposities er op worden ingetekend, vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Wie bezit eigenlijk wat? Welke partijen zijn actief, welke bedragen zijn er mee gemoeid, is er sprake van een tussenhhandel? Het onderzoek waar de GroenLinks-fractie ooit om heeft gevraagd was in feite uiterst beperkt. Een grootschalig onderzoek, bijvoorbeeld door het Ruimtelijk Planbureau, zou daarom de bekendheid, effectiviteit en transparantie van de grondmarkt en de publieke omgang daarmee in de flank kunnen ondersteunen. Gevraagd wordt naar de bereidheid om een dergelijk onderzoeksprogramma te starten.

Een grootschalig onderzoek naar grondposities van marktpartijen acht ik niet wenselijk.

In de eerste plaats omdat de Nota Ruimte veel meer en kleinschaliger locatieontwikkelingen mogelijk maakt nu iedere gemeente in beginsel mag bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas, zodat daarmee de concurrentie tussen bouwlocaties en ontwikkelaars bevordert wordt. In de tweede plaats heeft het kabinet op zichzelf genomen geen voorkeur voor actieve grondverwerving en ontwikkeling door de gemeente boven ontwikkeling door marktpartijen. In de derde plaats hebben juist ontwikkelaars met een grondpositie belang bij snelle realisering van de bouwbestemming, omdat zolang deze posities niet tot ontwikkeling komen, dit hun bedrijfsvoering nadelig beïnvloedt. En tenslotte hebben gemeenten door de wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de onteigeningswet en de nieuwe Wro, met inbegrip van deze Grondexploitatiewet, ruime sturingsmogelijkheden in het ruimtelijk proces waarbij met name het laatstgenoemde instrument de tot op heden evidente meerwaarde van actief grondbeleid in belangrijke mate verkleind. Daarbij komt tevens dat de praktijk bij eerder onderzoek naar de grondposities – op verzoek van de

fractie van GroenLinks – uitwijst, dat er nauwelijks gevalideerde gegevens over transacties op de grondmarkt en grondprijzen boven water te krijgen zijn, mede omdat ook veel transacties plaatsvinden waarvoor geen kadastrale registratie mogelijk of noodzakelijk is.

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