

Vergaderjaar 2006–2007

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 mei 2007

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. De minister is uitgebreid ingegaan op de ook door hen gestelde vragen, waarvoor deze leden de minister dank zegden. Niettemin hadden zij – mede in het licht van de beantwoording van vragen van andere fracties – nog wel enkele opmerkingen en vragen die zij voorafgaande aan de plenaire behandeling zouden willen voorleggen.

De leden van de fractie van de PvdA zeggen dank aan de regering voor het uitgebreide antwoord op de vragen van onder andere de leden van de fractie van de PvdA betreffende het voorliggende wetsvoorstel. Een wetsvoorstel, waar zoals eerder gemeld de leden van de fractie van de PvdA het belang van onderkennen en mee in kunnen instemmen. Toch blijven er nog enige vragen over, die vooral te maken hebben met uitvoeringsproblemen, die zich in de praktijk zullen voordoen.

De leden van de fractie van het CDA en de PvdA ben ik erkentelijk voor hun woorden van dank. Op de door hen in het nader voorlopig verslag gestelde vragen en opmerkingen ga ik hieronder graag in, waarbij ik zoveel mogelijk de volgorde van dat verslag aanhoud.

Verhouding tussen het publiekrechtelijke en het civielrechtelijke spoor

In de eerste plaats gaan de leden van de CDA-fractie in op de verhouding tussen het publiekrechtelijke en het civielrechtelijke spoor. In dit verband wezen zij op een artikel van Prof. Mr J. Struiksma in WPNR van 2 december 2006/6689, pagina 821 e.v. De schrijver lijkt vooral bezorgd – een bezorgdheid die op zichzelf ook wel door de leden van de CDA-fractie wordt gedeeld – dat door de bevoegdheid om zonder vaststelling van een exploitatieplan of door pas in een laat stadium een exploitatieplan vast te stellen gemeenten van de civielrechtelijke contractsvrijheid gebruik zouden kunnen maken om financiële bijdragen te verlangen die niet in het kader van het exploitatieplan kunnen worden bedongen of bijdragen waarvan onzeker is dat die gerekend kunnen worden tot de kostensoortenlijst, dan wel geen financiële bijdrage in de zin van artikel 6.24,

eerste lid onder a vormen. De rechtsonzekerheid op dit punt zou al enigszins verminderen, indien vastgesteld zou worden, dat ook op de financiële bijdrage in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van toepassing zijn de cumulatieve criteria die zijn neergelegd in artikel 6.13, vijfde lid. Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat de structuur van het wetsvoorstel met zich meebrengt, dat die cumulatieve criteria van het vijfde lid van artikel 6.13 inderdaad ook op de financiële bijdragen van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van toepassing zijn. Indien gesteld zou worden, dat het element van profijt niet van toepassing is op de financiële bijdrage van artikel 6.24, eerste lid, onder a, zou het bedingen van dergelijke financiële bijdragen feitelijk neerkomen op belastingheffing. Tegen deze achtergrond verzoeken de leden van de CDA-fractie de minister om nog eens nader in te gaan op de op bladzijde 7 voorkomende passage uit de memorie van antwoord over de kosten van gebruik of beheer.

Alvorens op deze vraag in te gaan wil ik de problematiek graag plaatsen in de context van gebiedsontwikkeling. In sommige gevallen worden zulke projecten gerealiseerd via actief grondbeleid en worden alle kosten verwerkt in de gemeentelijk gronduitgifte. Indien particuliere eigenaren over gronden beschikken wordt vaak als eerste gezocht naar de mogelijkheden om te komen tot samenwerking in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS), waarbij bijvoorbeeld de grondexploitatie maatschappij (GEM) de gronduitgifte voor haar rekening neemt. Ook bij deze vormen van samenwerking worden de grondexploitatiekosten in de gronduitgifte verwerkt. Vaak slaagt men er in met een aantal partijen op een locatie een dergelijk PPS-contract te sluiten. Als gemeenten een PPS hebben gesloten, hebben zij daaraan gewoonlijk een grondexploitatieopzet ten grondslag liggen. Wanneer er eigenaren in een gebied zijn die niet meedoen aan de samenwerking, zal het kostenverhaalsinstrumentarium worden ingezet. Vaak lukt het kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst, waarbij de PPS-contracten een belangrijke normerende rol spelen. Als die optie niet slaagt, moet een exploitatieplan worden ingezet om de kosten vervolgens via de bouwvergunning te verhalen. De kostenverhaalscontracten waar de leden van de CDA-fractie op doelen zijn dus lang niet altijd aan de orde.

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de contractsvrijheid en met name bij de mogelijkheden voor bovenplanse verevening. Ze zijn van oordeel dat de criteria uit het exploitatieplan ook voor contracten gelden, waardoor – naar mijn mening – de bovenplanse verevening in de praktijk vrijwel niet meer mogelijk zal zijn. Tevens wekt hun inbreng de suggestie dat de kostensoortenlijst geldt voor contracten.

Ik wil er allereerst op wijzen dat in het wetsvoorstel nadrukkelijk voor zoveel mogelijk contractsvrijheid is gekozen en tevens voor het mogelijk maken van contractsafspraken over bovenplanse verevening als uitwerking van een aangenomen motie van de kamerleden Geluk, Van Bochove en Van der Ham¹. Voor alle afspraken in contracten over grondexploitatie geldt dat ze moeten voldoen aan de normen die hiervoor in het Burgerlijk Wetboek en – via de schakelbepalingen – in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen. Het wetsvoorstel bevat daarnaast een specifieke basis en inkadering voor afspraken over bovenplanse verevening in contracten over grondexploitatie in de bepaling over «financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen». Naar aanleiding van de inbreng van de VVD-fractie in het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel is een tweede inkadering aangebracht: de bijdrage moet een grondslag vinden in een structuurvisie. De bepalingen over het exploitatieplan, de kostensoortenlijst en de criteria zijn niet direct van toepassing op contracten (mits deze voor de vaststelling van een exploitatieplan worden gesloten). Wel blijkt uit de kostensoortenlijst welke kostensoorten zeker tot de grondexploitatie behoren.

Ik ben het dus niet eens met de stelling van de leden van de CDA-fractie,

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 435 (Nota Ruimte), nr. 68.

dat artikel 6.13, vijfde lid, mede van toepassing zou zijn op contractuele bijdragen aan de grondexploitatie of «ruimtelijke ontwikkelingen». Ook met hun suggestie om bovenplanse verevening in te perken door de criteria van toepassing te verklaren, kan ik mij niet verenigen. Hiermee wordt deze mogelijkheid te zeer ingeperkt. Ik moge voor een nadere motivering kortheidshalve verwijzen naar de paragrafen 3.2 en 3.3c van de memorie van toelichting waarin uitvoerig wordt ingegaan op de motieven voor de vormgeving van het privaatrechtelijk spoor.

Wat betreft de kosten van gebruik en beheer, merk ik op dat in de memorie van antwoord bewust het woord «lijken» is gebruikt. Normaal gesproken behoren kosten van gebruik en beheer niet tot de grondexploitatie. Dit sluit echter niet uit dat bepaalde kosten van gebruik en beheer van gronden wel onder het begrip grondexploitatie, als bedoeld in artikel 6.24, zouden kunnen vallen. Een voorbeeld betreft het gebruik van een bestaand niet-openbaar pad tussen een exploitatiegebied en een natuurgebied. In plaats van verwerving zou gekozen kunnen worden voor de vestiging een erfdienstbaarheid met een jaarlijkse gebruiksvergoeding. De gekapitaliseerde vergoeding zou in zo'n geval onder het begrip grondexploitatiekosten gebracht kunnen worden.

Daarnaast stellen de leden van de CDA-fractie, dat als het element van profijt niet van toepassing is op de financiële bijdrage van artikel 6.24, eerste lid, onder a, het bedingen van dergelijke financiële bijdragen feitelijk zou neerkomen op belastingheffing. Van een belasting is evenwel geen sprake. Een belasting is een collectieve last: een verplichte betaling aan de overheid zonder directe tegenprestatie. Daarvan is hier geen sprake; het betreft contractuele verplichtingen tussen de betrokken partijen.

Ook verzoeken de leden van de CDA-fractie de minister nog nader in te gaan op de ook in de casuspositie van de Bosman-zaak aan de orde zijnde kostenposten voor de reconstructie van een oud bedrijventerrein en de aanleg van een stuk ringweg dat na realisatie aan de provincie zou worden overgedragen als onderdeel van een provinciale ringweg om 's-Heerenberg. Indien het gaat om een aanpalend of nog verder weg gelegen bedrijventerrein dat planologisch, noch functioneel enige verbinding heeft met een nieuw bedrijventerrein, zal toch volgens deze leden het ontbreken van enig profijt voor de houders van bouwvergunningen van dergelijke reconstructiekosten eraan in de weg staan, dat zij daaraan moeten bijdragen, noch via het exploitatieplan, noch via een financiële bijdrage in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a.

Evenzeer komt het de leden van de CDA-fractie voor, dat het onjuist en onbillijk is om eerst als gemeente een stuk van de ringweg aan te leggen, de kosten daarvan integraal ten laste te brengen van een exploitatieplan voor een bedrijventerrein, teneinde na realisatie dat stuk van de weg aan de provincie over te dragen. Wel zouden de leden van de CDA-fractie zich kunnen voorstellen, dat in zo'n situatie een deel van de kosten van de aanleg van dat stuk ringweg ten laste van het exploitatieplan wordt gebracht, namelijk voor zover dat in overeenstemming is met het profijt dat de houders van bouwvergunningen ervan zullen trekken. In het algemeen zal de overheid echter terughoudend moeten zijn met het belasten van een betrekkelijk willekeurige groep burgers of bedrijven voor voorzieningen die op grond van bestaand beleid gebruikelijk worden bekostigd uit rijksmiddelen, provinciefonds of gemeentefonds. Het enkele feit dat zij ook gebruik zullen maken van dergelijke voorzieningen kan in ieder geval geen grond zijn voor het bedingen of opleggen van enige exploitatiebijdrage in de zin van deze wet.

Indien er geen sprake is van een direct planologisch of ruimtelijk verband kan er geen overkoepelend exploitatieplan worden opgesteld. In zo'n situatie kan overigens wel sprake zijn van samenhang op een hoger schaalniveau, waarbij vrijwillige verevening mag plaatsvinden. Voor

verrekening via het exploitatieplan komen alleen kosten in aanmerking die aan alle drie de criteria voldoen. Een van de criteria in het exploitatieplan is de toerekenbaarheid. Van toerekenbaarheid is geen sprake voor zover kosten op een andere wijze gefinancierd behoren te worden. Dat is zeker het geval bij nutsvoorzieningen, maar kan ook bij de aanleg van een rijksof provinciale weg aan de orde zijn. Of dergelijke kosten (deels) toerekenbaar zijn hangt van een groot aantal factoren af. Als sprake is van profijt en toerekenbaarheid mag bovendien alleen een proportioneel deel van de kosten worden meegenomen in het exploitatieplan.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie in dit kader of de minister de lijn deelt zoals die is ontwikkeld in voorgaande beschouwingen en het standpunt van de leden van de CDA-fractie, dat de daarin aangegeven beperkingen ook in acht moeten worden genomen bij toepassing van artikel 6.24, eerste lid onder a. Deelt de minister ook het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden, dat – in het licht van het voorgaande – de slotzin van de laatste passage van paragraaf 3.2 in de memorie van toelichting («Zo zal een gemeente via het «vrijwillige privaatrechtelijke spoor» in het algemeen toch verdergaande afspraken kunnen blijven maken dan via het publiekrecht mogelijk is») niet geheel juist is?

Zoals ik bij het antwoord op de eerste vraag van de leden van het CDA heb aangegeven deel ik deze lijn niet. Bij contracten is de gemeente niet gebonden aan het kader van het exploitatieplan. Artikel 6.24 biedt een zelfstandige basis voor contracten over grondexploitatie en voor financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Artikel 6.20

De leden van de CDA-fractie hadden voorts nog enkele vragen bij artikel 6.20. In die bepaling is een afrekeningsverplichting opgenomen en ook een terugbetalingsverplichting voor de gemeente na herberekening van de exploitatiebijdrage, waarbij een drempel van vijf procent is aangebracht. Die drempel is gemotiveerd met verwijzing naar de wenselijke stimulans voor gemeenten om de kosten binnen de perken te houden. De vraag is of dit niet evenzeer ertoe kan leiden, dat de gemeente in het exploitatieplan de kosten aan de relatief hoge kant zal begroten, teneinde die vijf procent marge te kunnen incasseren. De minister zou daarop kunnen antwoorden, dat belanghebbenden tegen het exploitatieplan dan bezwaar zullen maken met verwijzing naar een te hoge begroting van de kosten. De vraag is echter of de economische verhoudingen tussen partijen met zich mee zal brengen, dat een belanghebbende inderdaad een dergelijk bezwaar zou opperen. Dat is vermoedelijk niet het geval. De projectontwikkelaar die meent dat de kosten te hoog zijn getaxeerd, heeft bij een dergelijk percentage er geen belang bij om bezwaar te maken. Wordt het exploitatieplan vastgesteld conform het voorstel van burgemeester en wethouders, dan zal de ontwikkelaar de kosten integraal doorberekenen aan diens opdrachtgever of de uiteindelijke koper. Het percentage is zo gering, dat het niet prohibitief zal zijn voor het sluiten van een overeenkomst. Sterker nog: het is niet onwaarschijnlijk, dat voorafgaande aan het opstellen van het exploitatieplan ook over de hoogte van de kosten al tussen belanghebbende projectontwikkelaars en de gemeente onderhandeld zal worden en in feite de kostenbegroting die ten grondslag ligt aan het daarna vast te stellen exploitatieplan een weerslag is van overeenstemming tussen gemeente en ontwikkelaars. Hoe beoordeelt de minister op dit punt de checks and balances in het wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie roeren een interessant punt aan. Het wetsvoorstel gaat uit van een realistische raming van de kosten, en verwacht mag worden dat de mogelijkheid van beroep tegen de raming wel degelijk

een belangrijke matigende invloed zal hebben. Ik wijs er verder op dat als een PPS is gesloten, hetgeen – zoals ik in het bovenstaande heb aangegeven – vaak als eerste wordt nagestreefd, hieraan een grondexploitatie-opzet ten grondslag zal liggen. Als de contractpartners in de PPS aldus voor gezamenlijke rekening en risico de locatie ontwikkelen, hebben zij weinig belang te ruim te ramen. De reeds gesloten PPS-overeenkomsten kunnen aldus richting geven aan de raming van de gemeente. Bovendien, en dat is mogelijk de belangrijkste «balance» op het punt van het kostenverhaal, vindt de eindafrekening plaats op basis van werkelijk gemaakte kosten. Voorts wil ik opmerken dat een exploitatiebijdrage pas betaald hoeft te worden op het moment dat een bouwvergunning verstrekt wordt. Deze is dus afhankelijk van de bereidheid van de eigenaar om daadwerkelijk te bouwen. Dat zal deze alleen doen als de exploitatie voor hemzelf financieel-economisch rendabel is. Een eigenaar heeft bovendien uitsluitend kans op een vermindering van de door de hem betaalde bijdrage. Een verhoging van de bijdrage is uitgesloten.

In dit licht bezien rijst bij de leden van de CDA-fractie ook de vraag of bij een dergelijk hoog percentage als vijf procent niet eveneens sprake is van een heffing die niet als retributie kan worden aangemerkt, maar eerder als een belastingheffing. Zou niet ook bij een lager percentage dan vijf procent gemeenten bewogen worden om tot een kosten efficiënte uitvoering van werken en werkzaamheden te komen? Een en ander klemmt temeer omdat de aanspraak op terugbetaling enkel zal gelden voor de houders van vergunningen die een exploitatiebijdrage hebben betaald in het kader van de voorschriften verbonden aan de bouwvergunning in de zin van artikel 6.17, eerste lid. Zij die via het civielrechtelijke spoor een overeenkomst zijn aangegaan met de gemeente en een bijdrage betalen, hebben geen aanspraak op enige terugbetaling.

Ook dit element kan mijns inziens niet als belasting worden gekwalificeerd, omdat tegenover het betalen van een exploitatiebijdrage het leveren van een prestatie staat. Of het percentage de werking zal hebben die er van wordt verwacht, en of het percentage niet lager (of hoger) moet worden gesteld, zal worden onderzocht in de evaluatie van de Wro. De reden dat contractanten geen wettelijk recht hebben op een teruggave is eenvoudig. Ze hebben in vrijwilligheid gecontracteerd en staan buiten het exploitatieplan en de exploitatiebijdragen. Overigens mag in een contract uiteraard wel een bepaling worden opgenomen dat latere meevallers (en tegenvallers) verrekend worden tussen partijen, al dan niet op basis van het exploitatieplan en de eindafrekening van dat plan.

Het komt de leden van de CDA-fractie voor, dat voor wederpartijen van de gemeente, die via het civielrechtelijke spoor hebben gecontracteerd er op basis van een exploitatiebegroting die later onderdeel is gaan uitmaken van een exploitatieplan, waarbij op basis van naverrekening er aanzienlijke bedragen moesten worden terugbetaald door de gemeente aan houders van vergunningen (of rechtsopvolgers), nog wel degelijk een beroep openstaat op onverschuldigde betaling en/of ongerechtvaardigde verrijking door de gemeente bij die contractsluiting. In zoverre is de conclusie in de brief van de ambtsvoorganger van de huidige minister in haar brief van 29 juni 2006 aan de Tweede Kamer, dat het risico van claims uit onverschuldigde betaling omdat de gemeente zich niet aan de eigen verordening houdt met het voorliggende wetsvoorstel is vervallen, zeer voorbarig. Daarnaast blijft het leerstuk van de ongerechtvaardigde verrijking nog relevant. Gaarne zien deze leden een nadere reactie van de minister op dit punt.

Zoals betoogd in de brief van 29 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 21), sluit dit wetsvoorstel een claim uit onverschuldigde beta-

ling niet uit. Wel is de kans op een succesvolle claim veel kleiner, omdat de contractsbasis veel breder wordt en er geen toetsing aan de exploitatieverordening meer plaats vindt, tenzij de gemeenteraad wederom zo'n verordening vaststelt. De drempel van vijf procent is uitsluitend van toepassing bij exploitatiebijdragen, welke geïnd zijn via een bouwvergunning. Deze drempel speelt geen rol bij contracten en dus ook niet bij vorderingen uit onverschuldigde betaling met betrekking tot deze contracten. Van ongerechtvaardigde verrijking zal mijns inziens voor wat betreft de exploitatiebijdrage geen sprake zijn, wet ongerechtvaardigde verrijking zal mijns inziens voor wat betreft de exploitatiebijdrage geen sprake zijn, gelet op de expliciete wettelijke basis voor de terugbetalingsregeling en de strekking daarvan. Bij grondexploitatiecontracten zal de wilsovereenstemming tussen partijen een belangrijke sta in de weg zijn bij een dergelijke claim.

Er vanuit gaande dat het ruimtelijk beleid van Rijk, provincies en gemeenten de afgelopen jaren, met instemming van marktpartijen, milieuorganisaties en andere per situatie verschillende partijen meer en meer gericht is geraakt op gebiedsontwikkeling zal deze grondexploitatiewet naar het oordeel van de leden van de **PvdA-fractie** vooral van toepassing zijn op grote projecten met een lange looptijd en veel verschillende grondeigenaren. Projecten waarin veelal een proces gestart wordt waarbij gemeenten (soms provincies) en private partijen zich voor een lange periode (financieel en programmatisch) binden aan elkaar en aan het gebied. Een van de voorbeelden van gebiedsontwikkeling is het gebied Binckhorst in Den Haag. De transformatie van Binckhorst zal minimaal een periode van twintig jaar in beslag nemen. Momenteel zijn er zo'n honderd verschillende eigenaren in het gebied. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat met een deel van de eigenaren privaatrechtelijke contracten afgesloten kunnen worden. Maar juist bij dit soort gebiedsontwikkeling met zoveel verschillende eigenaren is het meer dan waarschijnlijk dat het publiekrechtelijke instrument van de grondexploitatiewet ingezet zal moeten worden. Door toepassing van de grondexploitatiewet kan planontwikkeling doorgezet worden en kan in de grondexploitatie een deel van de kosten met enige zekerheid gedekt worden. Zeker is dat de toepassing van de grondexploitatiewet en de jurisprudentie die in de praktijk gaat ontstaan, bepalend zijn voor de mate waarin de kosten kunnen worden verhaald. De vraag doemt dan op of een looptijd van twintig jaar, door toepassing van verlenging op basis van artikel 3.1, derde lid, van de nieuwe Wro mogelijk voor een bestemmingsplan en ook voor het bijbehorende exploitatieplan kan gelden? Is het met andere woorden mogelijk om de haalbaarheid van een bestemmingsplan te baseren op een exploitatie van twintig jaar?

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat bij een langlopend project als Binckhorst met een groot scala aan eigenaren, een exploitatieplan waarschijnlijk nodig zal zijn. Mijns inziens kan het exploitatieplan ook bij een dergelijk project goede diensten bewijzen. Onder andere voor dit soort situaties biedt de Wro de mogelijkheid om zowel het bestemmingsplan als het exploitatieplan eerst globaal op te zetten en later per deelplan uit te werken, respectievelijk te detailleren. Dan de kwestie van de looptijd. Niet alleen bij de Binckhorst maar ook bij veel andere projecten bedraagt de looptijd meer dan tien jaar. Zowel de Wro als dit wetsvoorstel spelen daar op in. In de Wro is bepaald dat een bestemmingsplan binnen tien jaar na inwerkingtreding moet worden verlengd, herzien of vervangen door een beheersverordening. Een bestemmingsplan kan dus, na verlenging of herziening, zolang blijven gelden als nodig is. Voor een exploitatieplan was in het wetsvoorstel in eerste instantie voorzien in een looptijd van ten hoogste tien jaar. Toen bleek dat die looptijd in een aantal gevallen tekort zou zijn, is de termijn

van tien jaar geschrapt. Een exploitatieplan (met inbegrip van de voorgescreven herzieningen) kan dus van kracht blijven tot de gehele exploitatie is afgerond; in het voorbeeld van de Binckhorst dus twintig jaar. Zonder kunstgrepen kan derhalve een bestemmingsplan met bijbehorend exploitatieplan worden vastgesteld met een verwachte looptijd van twintig jaar.

Een andere vraag van de leden van de PvdA-fractie is of, wanneer er een exploitatieplan vastgesteld wordt op basis van de kostensoorten zoals in een aangekondigde ministeriele regeling nader uitgewerkt gaat worden en in de uitvoering blijkt dat er meevallers zijn bij de ene kostensoort en tegenvallers bij een andere kostensoort, deze onderling verevend mogen worden. Met andere woorden is het volgens de regering mogelijk om kostensoorten onderling te verevenen binnen een vastgesteld exploitatieplan? Exploitatieplannen en exploitatieopzetten als onderdeel daarvan moeten jaarlijks herzien worden. Uit de praktijk blijkt dat zich bijna altijd meer tegen- dan meevallers voordoen wanneer de plannen verder ontwikkeld worden. Als het niet mogelijk is om bij de herziening van het exploitatieplan de raming van kostensoorten te verhogen, zoals begrepen kan worden uit de memorie van antwoord (bladzijde 6) dan ligt het voor de hand dat er voor gemeenten voldoende ruimte gecreëerd wordt om in het exploitatieplan een hoger bedrag voor bepaalde kostensoorten vast te stellen wanneer er een grote onzekerheidsmarge is. De leden van de PvdA-fractie vragen of ik die opvatting deel. En wat betekent dat dan voor de amvb waarin de kostensoorten limitatief aangegeven zullen worden? Is die amvb overigens al in voorbereiding en wordt de daarin voor te stellen uitwerking besproken met de verschillende partijen? Als dat zo is, dan is het misschien mogelijk daarover een tipje van de sluier op heffen.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat bij exploitatieplannen alle kosten bij elkaar worden opgeteld en omgeslagen over alle gronduitgiftepercelen. Zowel de tegenvallers in de kosten als de meevallers worden dus bij elkaar opgeteld, en in het exploitatieplan verwerkt bij de, ten minste jaarlijkse, herziening ervan. Bij de herziening moeten dus alle meevallers en tegenvallers verwerkt worden. De passage op bladzijde 6 van de memorie van antwoord moet aldus worden uitgelegd. Omdat verwerking van tegenvallers mogelijk is, is er geen probleem en zijn de aangedragen oplossingen in de vorm van een hogere raming of aanpassing van de kostensoortenlijst niet aan de orde. Van de kostensoortenlijst kan ik gelukkig meer dan een tipje van de sluier oplichten. Het Besluit ruimtelijke ordening, inclusief de kostensoortenlijst, is inmiddels in voorhang gepubliceerd. De kostensoortenlijst is gebaseerd op een in 2000 door VNG en Neprom gemaakt voorstel. Ook zijn ze bij het opstellen van het Bro betrokken.

Verder stellen de leden van de PvdA-fractie dat in het geval van Binckhorst de gemeente Den Haag, BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed gezamenlijk de planontwikkeling ter hand zullen nemen in een gebiedsonderneming. De gebiedsonderneming voert dan de regie over de ontwikkeling en grondexploitatie van de Binckhorst. Is het mogelijk dat de jaarlijkse actualisatie van het exploitatieplan in handen komt te liggen van deze gebiedsonderneming? Mag de gemeente de gebiedsonderneming het mandaat geven om dit uit te voeren?

Het wetsvoorstel verzet zich er niet tegen dat de gebiedsonderneming de regie voert over de ontwikkeling en grondexploitatie. De besluitvorming en procedurele aspecten van een exploitatieplan kunnen echter niet gemandateerd worden. De Algemene wet bestuursrecht verbiedt mandatering van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, zoals een exploitatieplan, tenzij bij de toekenning

van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien. Zo'n mandaatregeling is niet in het wetsvoorstel opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben in het verslag ook stilgestaan bij de wenselijkheid van het verrekenen van waardestijging van onroerend goed via de Grondexploitatiewet. In de memorie van antwoord (bladzijde 20) wordt aangegeven dat in het Nederlandse stelsel van ruimtelijke ordening waardestijging van grond en vastgoed tengevolge van planologische besluiten en plannen van de overheid niet wordt afgeroomd. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of juist in de optiek van de grondexploitatiewet waardevermeerdering niet een belangrijk begrip is dan wel zou moeten zijn? Is het niet zo dat een operationalisering van het begrip value capturing een aanvulling kan zijn op de algemene middelen die bij omvangrijke gebiedsgerichte ontwikkelingen beschikbaar gesteld worden? Bij grote gebiedsgerichte ontwikkelingen waar omvangrijke infrastructurele investeringen mee gemoeid zijn, of het nu gaat om Binckhorst of om de Zuidas in Amsterdam, gaat het om zeer omvangrijke publieke investeringen. Value capturing wordt dan bedoeld als verzamelen van instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed, ontstaan door publiek handelen, direct dan wel indirect af te romen en te gebruiken voor de bekostiging van de activiteiten die de waardestijging veroorzaken. Daar waar het huidige instrument van baatbelasting in de praktijk om meerdere redenen weinig toegepast wordt, wordt het begrip waardevermeerdering in de voorliggende wet toch geoperationaliseerd en begrensd door het voorwaardelijk stellen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit? Als de grondwaarde en vastgoedwaarde van een gebied aantoonbaar profijt hebben van of wel het aanbrengen van grote infrastructurele voorzieningen dan wel anderszins het programmatisch opnemen van voorzieningen die de leefbaarheid en veiligheid ten goede komen dan zouden de kosten daarvan toch verrekend moeten kunnen worden in het exploitatieplan en de uitwerking daarvan de exploitatieopzet? Waarom zouden de bouwkosten van dergelijke voorzieningen geen onderdeel uit kunnen maken van de kostensoorten, zoals in de vragen door de leden van de PvdA fractie in eerste instantie gesteld? Is de in de amvb op te nemen lijst van kosten en voorzieningen dan wel volledig genoeg qua kostensoorten die leiden tot waardevermeerdering van een gebied?

Het publiekrechtelijk deel van het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in de omslag van kosten. Het afromen van baten, al dan niet de vorm van value capturing valt buiten het bereik ervan. Voorts betreft het uitsluitend grondexploitatie: het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de toekomstige bestemmingen. De posten die daaraan normaal gesproken verbonden zijn, zijn te vinden in de kostensoortenlijst. De kosten van bouwen en exploiteren van vastgoed vallen buiten het exploitatieplan. Wel vindt bij de omslag van de kosten een stuk binnenplanse verevening plaats, waarbij aan de hand van de waarde van de gronduitgiftecategorieën (waarin de waardesprong van de grond dus verwerkt is) de kosten worden omgeslagen over de uitgiftecategorieën. De uitgiftecategorieën met een hoge grondwaarde dragen dus een groter deel van de kosten dan uitgiftecategorieën met een lage grondwaarde. Grondwaardestijgingen tengevolge van investeringen in infrastructuur zorgen voor een hogere opbrengst van de grondexploitatie, en maken dus meer kostenverhaal mogelijk.

De drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zijn uitsluitend van belang bij de toetsing van de kosten in het exploitatieplan, maar niet aan de opbrengstenkant. Ze spelen dus geen rol bij het begrip waardevermeerdering. Met betrekking tot de stijging van de vastgoedwaarde tengevolge van investeringen in vastgoed wil ik opmerken dat de gemeente via de OZB hiervan jaarlijks een klein deel kan incasseren. Zoals

in de memorie van antwoord (bladzijde 20) is aangegeven, past afroming van deze waardesprong niet in ons huidige Nederlands stelsel van ruimtelijke ordening. Een discussie over een planbaatheffing, voor zowel grond als vastgoed, valt buiten het kader van dit wetsvoorstel.

De grondexploitatiewet noemt de voorwaarden profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit wel, maar er is geen bewijslast voor deze voorwaarden. De leden van de fractie van de PvdA zien daardoor een mogelijk conflict optreden, waarin gerechtelijk uitspraken de wet zouden kunnen ondermijnen. Hoe zou aan die valkuil te ontkomen zijn?

Met de leden van de PvdA-fractie kan worden ingestemd, dat de criteria een belangrijke rol spelen in het exploitatieplan. Over de toepassing van deze criteria ben ik echter niet somber gestemd. Elk van de criteria is zowel voor de hand liggend als logisch en is in allerlei kwesties reeds gehanteerd. Ik zie er dan ook geen valkuil in. Gemeenten zullen hun besluiten wel moeten onderbouwen. De rechter toetst vervolgens of aan de criteria is voldaan.

Met enige teleurstelling hebben de leden van de fractie van de PvdA kennis genomen van de antwoorden op de vragen betreffende het onderbrengen van verschillende projectplannen in een stadsregio, al dan niet WGRplusregio, in één exploitatieplan. Uit dat antwoord lezen deze leden dat het niet voor de hand ligt is dat er sprake is van verevening tussen verschillende bouwplannen in een regio. Op welke wijze wil de regering er dan voor zorgen dat er in de randgemeenten voldoende goedkope huur- en koopwoningen gebouwd gaan worden? Het is immers overduidelijk dat de bouw van duurere woningen leidt tot een hogere grondwaarde en dat iedere grondeigenaar het liefst de hoogst mogelijke waarde wil ontvangen. Ook recent onderzoek heeft aangetoond dat in de randgemeenten de bouw van sociale woningen achterblijft ten opzichte van de verwachtingen en de gestelde doelen. In het regeerakkoord wordt eveneens gesteld dat de randgemeenten meer moeten bouwen voor lagere en middeninkomens en dat een aanwijzingsbevoegdheid overwogen wordt wanneer gemeenten onwillig zijn. Is het daarom niet zeer voor de hand liggend om met behulp van een adequaat grondbeleid met bijvoorbeeld een regionale grondbank te komen tot een vereveningsmogelijkheid tussen een groot aantal kleinere bouwlocaties?

Ik ben van harte voorstander van samenwerking ten aanzien van intergemeentelijk en regionaal grondbeleid. Daarbij kan ook een regionale grondbank een nuttige rol vervullen. De mogelijkheid van een regionale grondbank bestaat reeds onder de vigerende wetgeving, meer in het bijzonder de Wet gemeenschappelijke regelingen. Via vrijwillige afspraken tussen gemeenten of via zo'n grondbank kan verevend worden tussen locaties in de regio en kunnen afspraken gemaakt worden over aan de verschillende woningbouwcategorieën toe te rekenen grondkosten. Dit wetsvoorstel draagt een steentje bij door de mogelijkheid van een intergemeentelijk exploitatieplan te creëren. De reikwijdte van een intergemeentelijk exploitatieplan is echter begrensd door de planologische of ruimtelijke samenhang van een exploitatiegebied. Het wetsvoorstel biedt daarnaast voor het vrijwillige spoor in de vorm van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen een mogelijkheid voor de omslag van een regionale vereveningsbijdrage over particuliere eigenaren.

De totstandkoming van voldoende goedkope huur- en koopwoningen wordt tot 2010 geregeld via de verstedelijkingsafspraken in het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies. Ik heb geen signalen dat die afspraken niet worden uitgevoerd. Een evenwichtige woonontwikkeling en bevolkingssamenstelling is ook een actiepunt uit het coalitieakkoord. Om te komen tot een evenwichtige woonontwikkeling en bevolkings-

samenstelling in een samenhangend stedelijk gebied kan het wenselijk zijn dat randgemeenten meer bouwen voor lage inkomens. Waar dit het geval is, zal een aanwijzingbevoegdheid worden ontwikkeld voor die situaties waarin randgemeenten – onverhoopt – onwillig zijn. Wat betreft de grondwaarde wil ik verder opmerken dat in exploitatieplannen de grondwaarde volledig verdisconteerd wordt. Woningen met een hoge grondopbrengst dragen meer bij aan het kostenverhaal dan woningen met een lage grondopbrengst.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af of deze wet met terugwerkende kracht van toepassing verklaard kan worden op die gebieden waar al jarenlang voortgangproblemen ontstaan door «onwillige» grondeigenaren.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat behoudens in uitzonderlijke gevallen aan een regeling geen terugwerkende kracht wordt toegekend. De reden is gelegen in het feit dat terugwerkende kracht bij belastende regelingen in beginsel een aantasting van de rechtszekerheid van de burger met zich meebrengt. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt hier onder meer op ingegaan. Ik zou menen dat een situatie als hier geschetst toch niet zodanig is dat deze een aantasting van het rechtsbeginsel van de rechtszekerheid zou rechtvaardigen. Ten overvloede kan hieraan nog worden toegevoegd dat aan het eventueel toekennen van terugwerkende kracht ook niet teveel inhoudelijke betekenis kan worden gehecht, omdat de werking van dit wetsvoorstel verder reikt dan op eerste gezicht lijkt. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen via de herziening van een bestemmingsplan in beginsel ook bestaande, nog onbenutte bouw mogelijkheden onder het regime van het wetsvoorstel worden gebracht.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Cramer