

Vergaderjaar 2007–2008

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

J

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2007

Op 22 mei jl. heb ik in de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (de Grondexploitatiewet) mogen verdedigen. Het wetsvoorstel is in uw Kamer zonder stemming aangenomen. Tijdens het debat heb ik toegezegd op enkele vragen en onderwerpen terug te zullen komen in een brief. In het onderstaande zal ik op deze punten ingaan.

Waardestijging en verevening

Bij de behandeling van de Grondexploitatiewet gaven enkele leden van de Eerste Kamer blijk van interesse in de mogelijkheden van verevening of afkomen van waardestijging bij vastgoedontwikkeling. Dit debat in de Eerste Kamer had zowel betrekking op waardestijging bij nieuwe bedrijventerreinen als bij woningbouw. Ik heb naar aanleiding van deze inbreng toegezegd te kijken naar mogelijkheden voor een vereveningsstructuur die verder gaat dan de huidige regelingen, waarbij ook het amendement Irrgang wordt meegenomen.

Ik hecht eraan, voordat ik inga op mogelijkheden voor verevening, een beeld te schetsen van de verschillen tussen de markt voor nieuwe bedrijventerreinen in Nederland en die van nieuwbouw van woningen. Die verschillen werken namelijk door in de mogelijkheden voor verevening.

Kenmerkend voor de markt voor bedrijventerreinen is de dominantie van de gemeente als aanbieder van bedrijventerreinen. Zo'n 80% van de bedrijventerreinen in Nederland wordt aangeboden door gemeenten¹. De gemeenten kopen hiertoe gronden aan, die zij vervolgens bouwrijp (laten) maken. Commerciële ontwikkelaars hebben een beperkte rol bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Een belangrijke reden voor gemeenten om bedrijventerreinen uit te geven is het aantrekken van werkgelegenheid naar de gemeente. Mede om die reden worden, volgens het Ruimtelijk Planbureau, bedrijventerreinen regelmatig aangeboden voor

¹ Ruimtelijk Planbureau, De markt doorgrond (2005), pag. 109–113.

grondprijzen die rond het kostprijsniveau liggen¹.

De grondmarkt voor woningbouw werd oorspronkelijk eveneens gedomineerd door gemeenten. Vanaf eind jaren '80 van de vorige eeuw is de grondmarkt voor woningen echter veranderd. Marktpartijen hebben hun ontwikkelende rol meer opgepakt en gingen steeds vaker zelf gronden aankopen voor de ontwikkeling van woningen, in plaats van de gemeente. Naast deze wijziging in verhoudingen vond tevens een omslag plaats van een kostprijs-georiënteerd stelsel naar marktprijzen. Aan de verschillen tussen bedrijventerreinen en woningen kan worden toegevoegd dat bij bedrijventerreinen de vraag is hoe een te groot aanbod van nieuwe terreinen wordt voorkomen, terwijl het op de woningmarkt eerder de uitdaging is voldoende woningen gerealiseerd te krijgen op de goede plek.

De verschillen tussen de markt voor bedrijventerreinen en die voor woningbouw werken ook door in het instrumentarium voor verevening. De Grondexploitatiewet biedt aanzienlijk betere mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening dan de huidige regelgeving. Dit geldt zowel voor kostenverhaal en verevening binnen een exploitatieplan en voor bovenwijkse voorzieningen (via het afdwingbare deel van de wet) als voor verevening tussen locaties (via het contractuele deel van de wet). Voor woningbouwprojecten, die veelal met de inzet van marktpartijen gerealiseerd worden, is de Grondexploitatiewet daarmee van grote betekenis. Bedrijventerrein worden, zoals hierboven geschetst, veelal via het traditionele actief grondbeleid van de gemeenten aangelegd. Hierbij verwerft de gemeente de gronden in eigendom, maakt deze bouwrijp en geeft ze vervolgens uit aan afzonderlijke bedrijven. Zoals hiervoor aangegeven worden de bedrijventerreinen voor ongeveer 80% op deze wijze uitgegeven. De Grondexploitatiewet zal daarom bij de uitgifte van bedrijventerreinen niet snel aan de orde komen.

Bij het verder onderzoeken van mogelijkheden voor verevening, maak ik dan ook een onderscheid tussen de mogelijkheden bij bedrijventerreinen en die bij woningbouw. Ik wil in overleg met de minister van Economische Zaken een task force financiering herstructurering bedrijventerreinen instellen. Ik heb het voornemen deze task force te vragen om te komen tot een advies over het oormerken van een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen voor herstructurering van verouderde terreinen (verevening), om de mogelijkheden van fiscale maatregelen te onderzoeken en om te bezien in hoeverre bestaande subsidies kunnen worden gebruikt om herstructurering beter op gang te krijgen. Ik verwacht dat de task force een half jaar nodig heeft om tot een adequaat advies te komen.

Ten aanzien van de vraag naar ruimere vereveningsmogelijkheden in de geest van het amendement Irrgang gaf ik in het debat over de Grondexploitatiewet reeds aan dat een eventuele wijziging van die wet een optie kan zijn in een later stadium. Het is belangrijk om voor deze vraag eerst goed te bezien hoe de reeds verruimde mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening in de praktijk kunnen werken (onder meer bij woningbouw). Ik zal het onderwerp fondsbijdragen daarom meenemen in de voorbeeldprojecten grondbeleid. Genoemde voorbeeldprojecten heb ik aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het Algemeen Overleg grondbeleid². De door het amendement Irrgang gecreëerde mogelijkheden zullen in de voorbeeldprojecten onderwerp van studie zijn.

¹ Ruimtelijk Planbureau, De markt doorgrond (2005), pag. 120–122. Evenzo: VROMraad, Werklandschappen (2006), pag. 11, 33–35.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 27 581, nr. 33.

Grondposities

In het debat met de Eerste Kamer over de Grondexploitatiewet heb ik ook een verkenning toegezegd naar verbetering van het inzicht in bestaande grondposities, uitgaande van beschikbare informatie en zonder dat (grote) verzwaring van administratieve lasten optreedt. Doel daarbij is de transparantie van grondtransacties te vergroten. Onder grondposities wordt hier verstaan een perceel dat in juridisch eigendom is bij een grondeigenaar of een perceel waarop een koopovereenkomst of optie rust van een potentiële grondeigenaar, waardoor deze de mogelijkheid krijgt om het juridisch eigendom te verwerven.

Met het Kadaster en het Ruimtelijk Planbureau (RPB) zijn de mogelijkheden voor het vergroten van de transparantie op de grondmarkt verkend besproken. Dit leidt tot de volgende conclusies.

Op perceelsniveau is over de eigendomssituatie van gronden en aan het perceel verbonden beperkte zakelijke rechten bij het Kadaster zeer veel (openbare) informatie beschikbaar. Geregistreerde koop- of optieovereenkomsten van marktpartijen, zowel binnen als buiten gebieden waarvoor het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten is gevestigd, blijken eveneens uit de Kadastergegevens. Het Kadaster kan in beeld brengen welke partijen welke koop- of optieovereenkomsten hebben gesloten voor welke percelen. Dit alles voor zover deze overeenkomsten bij het Kadaster zijn geregistreerd. Gebruik maken van de bij het Kadaster beschikbare data kan een belangrijke bijdrage leveren aan een transparantere grondmarkt. Op lokaal niveau is dan ook bij gemeenten veelal voldoende eigendomsinformatie beschikbaar om hun ruimtelijk beleid vorm te geven en te realiseren.

Het vorenstaande neemt niet weg dat er ook niet-geregistreerde koop- of optieovereenkomsten kunnen bestaan (onderhandse overeenkomsten). Deze kennen weliswaar bij vestiging van een voorkeursrecht geen bescherming tegen het voorkeursrecht, maar kunnen het gedrag van eigenaren met betrekking tot publieke verwerving wel beïnvloeden. Ook kan het voorkomen dat vlak voor de inwerkingtreding van een voorkeursrecht door partijen de overeenkomsten alsnog worden geregistreerd.

Op geaggregeerd (regionaal/provinciaal of landelijk) niveau kunnen gegevens met betrekking tot het grondeigendom en geregistreerde koop- of optieovereenkomsten door het Kadaster gecategoriseerd weergegeven worden. Categorisering kan tot nog toe plaatsvinden op basis van de gegevens die het Kadaster zelf registreert. Het betreft hier vooral privaatrechtelijke informatie over de grond of daaraan verbonden zakelijke rechten, dan wel over de eigenaar van de grond. De categorisering die hiermee mogelijk is biedt slechts beperkt inzicht in de aard van het eigendom en biedt geen mogelijkheid om de eigenaren te onderscheiden naar het type bedrijf of instelling of naar de activiteiten van het bedrijf of de instelling.

Door de eigendomsgegevens uit het Kadaster te koppelen aan gegevensbestanden die meer informatie leveren over de grondeigenaren kunnen de gegevens van het Kadaster mogelijk verder worden gespecificeerd. Het Kadaster doet in dit verband momenteel onderzoek naar mogelijkheden om kadasterinformatie te koppelen aan gegevens van de Kamers van Koophandel. Samen met het RPB zal worden verkend welke mogelijkheden dit biedt om de transparantie op de grondmarkt te vergroten.

Historisch onderzoek kan in een aantal gevallen tijdrovend zijn. Met het verder digitaliseren van ook historische Kadastergegevens ontstaan echter gaandeweg steeds meer mogelijkheden om trendmatig onderzoek te doen

op basis van Kadastergegevens. In overleg met het RPB zullen ook hier de mogelijkheden worden onderzocht om aanvullende inzichten te bieden over de ontwikkelingen op de grondmarkt, waardoor de transparantie van de grondmarkt wordt bevorderd.

Tenslotte is VROM voornemens in samenwerking met het Kadaster en het RPB een pilot te doen waarbij wordt onderzocht op welke wijze aanvullend inzicht geboden kan worden in grondposities die door marktpartijen zijn ingenomen in (toekomstige) woningbouwgebieden, zowel binnen als buiten het bestaand bebouwd gebied (BBG), door die grondposities in een concrete gemeente in kaart te brengen.

Alvorens conclusies te trekken uit het voorafgaande acht ik het gewenst de conclusies van het onderzoek af te wachten. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik uiterlijk in mei 2008 beide Kamers toezenden.

Enkele resterende vragen over de Grondexploitatiewet

Tijdens de behandeling van de Grondexploitatiewet heb ik toegezegd enkele technische vragen over het wetsvoorstel schriftelijk te beantwoorden. De eerste vraag betrof de betekenis van het begrip «anderszins verzekerd» uit de Grondexploitatiewet. Met name in de situatie dat a. een ontwikkelaar failliet gaat nadat de gemeente heeft besloten om bij het bestemmingsplan geen exploitatieplan vast te stellen, of b. de situatie waarin de gemeente wel een exploitatieplan heeft vastgesteld en de ontwikkelaar failliet gaat op het moment dat de bouwvergunning is verleend, terwijl de bijdrage zoals vastgelegd in de overeenkomst nog niet is betaald. Om ontduiking van het kostenverhaal via het begrip «anderszins verzekerd» te voorkomen, pleitte mevrouw Slagter-Roukema van de SP voor een wettelijke aanscherping van dat begrip in de Wro of het Bro. Hoewel ik het uitgangspunt van mevrouw Slagter-Roukema deel dat projectontwikkelaars niet dankzij een te soepele uitleg van het begrip «anderszins verzekerd» het kostenverhaal moeten kunnen ontduiken, maak ik me geen zorgen over dit punt. Gemeenten bouwen in overeenkomsten meestal voldoende zekerheden in ter nakoming van de overeenkomst, zeker waar het gaat om kostenverhaal. Indien een gemeente de Grondexploitatiewet op dit punt correct uitvoert, is de kans zeer klein dat een contractant in situatie a door een faillissement het kostenverhaal ontgaat.

In de geschetste situatie b, waarin een contractant na vaststelling van een exploitatieplan en bouwvergunningverlening failliet gaat, is er in het geheel geen kans dat een projectontwikkelaar het kostenverhaal ontgaat. Het kostenverhaal is immers gekoppeld aan de bouwvergunning. De kosten moeten in beginsel voldaan worden voordat de bouw start. Als de houder van de bouwvergunning failliet gaat en zijn betalingsverplichting niet nakomt, kan, indien de bouw al begonnen is, de gemeente een bevel geven tot stillegging en vervolgens de bouwvergunning intrekken. Bij een volgende bouwvergunningverlening zal de betalingsverplichting opnieuw worden opgelegd. Een projectontwikkelaar kan in deze situatie het kostenverhaal dus niet ontduiken door een faillissement.

Een andere vraag van mevrouw Slagter-Roukema betrof een uitleg over de aanhoudingsplicht voor bouwaanvragen in relatie tot het bestemmingsplan en exploitatieplan. Met de aanhoudingsplicht wordt bedoeld dat de beslissing op een ingediende bouwaanvraag nog niet kan worden genomen, in afwachting van het onherroepelijk worden van het bestemmings- of exploitatieplan. De aandacht ging vooral naar de aannames dat a. deze aanhoudingsplicht geldt totdat zowel het bestemmingsplan als het exploitatieplan onherroepelijk zijn, b. de aanhoudingsplicht wel doorbroken kan worden als het bestemmingsplan is goedge-

keurd en het exploitatieplan is vernietigd, en c. dit omgekeerd niet het geval is.

In de Woningwet wordt zowel een aanhoudingsplicht voor bouw-aanvragen tengevolge van een in procedure zijnde bestemmingsplan, als tengevolge van een in procedure zijnde exploitatieplan opgenomen. Beide aanhoudingsplichten hebben geen formele relatie met elkaar. De aanhoudingsplicht tengevolge van een in procedure zijnde bestemmingsplan duurt totdat het in procedure zijnde bestemmingsplan in werking treedt. De aanhoudingsplicht tengevolge van een exploitatieplan loopt door totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Die laatste termijn is langer. Omdat de term «een» exploitatieplan wordt gebezigd, loopt de termijn voor de aanhoudingsplicht ook door als het in procedure zijnde exploitatieplan vernietigd wordt en wel totdat een volgend exploitatieplan onherroepelijk is.

Zowel de aanhoudingsplicht tengevolge van een in procedure zijnde bestemmingsplan als die tengevolge van een in procedure zijnde exploitatieplan, kan worden doorbroken. Dat wordt geregeld in artikel 50, derde lid, respectievelijk artikel 50a, derde lid, van de Woningwet, zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro¹.

Ten slotte is gevraagd om een lijstje op schrift te stellen met onderwerpen die, naar aanleiding van de behandeling van de Grondexploitatiewet in de Eerste Kamer, te zijner tijd worden meegenomen in de evaluatie van de wet. Dit betreft in ieder geval:

- de mate waarin de Grondexploitatiewet wordt toegepast, de ervaringen van gemeenten en ontwikkelaars en wenselijke verbeteringen die in de wet kunnen worden aangebracht;
- de situatie waarin een meerderheid van ontwikkelaars contractueel meer biedt dan de kostensoortenlijst en criteria terwijl een minderheid van de ontwikkelaars op de «nuloptie» zit;
- de vraag of de publiekrechtelijke procesvoering het proces van locatie-ontwikkeling vertraagt en of de gemeenten dat proces aankunnen;
- de mogelijke juridisering tengevolge van dit wetsvoorstel, waaronder in ieder geval de gevolgen voor het aantal rechtszaken;
- de werking van de kostensoortenlijst;
- de mate waarin contractuele afspraken voorkomen over de inzet van waardecreatie voor sociale en culturele doeleinden.

De inbreng van de Eerste Kamer op het punt van burgerparticipatie heb ik opgepakt in mijn beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer over het voorstel voor het Besluit ruimtelijke ordening². De vragen inzake kostenverhaal en het grondbeleid van het rijk bij de schaa sprong Almere komen aan de orde in het voortgangsbericht over het ontwikkelingsbedrijf van het rijk, dat binnenkort aan de Eerste en Tweede Kamer wordt verzonden.

Ik hoop hiermee uw vragen voldoende te hebben beantwoord.

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

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, dossier nr. 30 938.

² Brief d.d. 18 september 2007, kenmerk 20070893057.