

Vergaderjaar 2002–2003

27 581

Grondbeleid

Nr. 17

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2003

Hierbij zend ik u, mede namens de bewindslieden van Financiën, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer & Waterstaat en Defensie de derde Voortgangsbrief Uitwerking Nota Grondbeleid. Eerst maak ik kort de balans op van de resultaten op het gebied van het grondbeleid tot nu toe. Tevens geef ik aan welke acties de komende periode nog aan de orde komen. In deze brief ga ik verder in het bijzonder in op het beleidsmatig vervolg op twee afgeronde onderzoeken en op de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van de Exploitatievergunning.

Onder het vorige Kabinet heeft de Minister van VROM een coördinerende rol vervuld ten aanzien van het grondbeleid. Ook in de komende periode zal VROM, waar nodig, de wenselijke coördinerende taken op zich nemen.

De balans tot nu toe van het uitvoeringsprogramma

In het Algemeen Overleg van 28 mei 2001 vond de bespreking plaats van de Nota «Op grond van nieuw beleid», waarin het grondbeleid integraal tegen het licht is gehouden. Over de uitgangspunten en hoofdlijnen bestond brede overeenstemming. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), dat in juni 2000 is gepubliceerd, vormde de basis voor de besluitvorming van het vorige Kabinet over het grondbeleid. Het instrumentarium moest worden aangepast aan de veranderde samenleving, belemmeringen moesten worden opgeruimd, marktwerking worden vergroot en het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid versterkt. Sinds de Kamerbehandeling is gewerkt aan de uitvoering van het actie- en wetgevingsprogramma uit de nota. In twee eerdere voortgangsbrieven heb ik u daarover geïnformeerd. Zo heeft de toenmalige Staatssecretaris van VROM in december 2001 met VNG, NVB en Neprom een Convenant gesloten over het Gemeentelijk Grondprijnsbeleid. In het kader van de bevordering van de transparantie is besloten dat vanaf het jaar 2004 een aparte paragraaf over het grondbeleid onderdeel gaat uitmaken van de

comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten en provincies. Daarnaast is de Wet voorkeursrecht gemeenten op initiatief van uw Kamer gerepareerd, en heeft Uw Kamer een voorstel tot wetswijziging voor een verbreding van de Wvg tot alle gemeenten in behandeling. Daarnaast wordt de Wvg betrokken bij de Herijking van VROM-wetgeving. Het rijk zal aangeven met welke positieve prikkels bovenlokale samenwerking, ook op het terrein van grondbeleid, gestimuleerd kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan extra instrumenten of voorwaarden bij het toekennen van financiële middelen (bij voorbeeld het ISV en de Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP)). Ten aanzien van groen wordt o.m. het rijksvoorkeursrecht op grond van de Wet Agrarisch Grondverkeer geactiveerd en in de Nota «Fiscaliteit, Landbouw en Natuurbeleid» is ingegaan op de relatie tussen het fiscale beleid en de grondmobiliteit. Om het rijksaan- en verkoopbeleid van vastgoed op elkaar af te stemmen, is in oktober 2001 de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht. Structurele samenwerking tussen de vastgoedministeries in RVR-verband vergroot de mogelijkheden van het Rijk om publieke doelen te realiseren. Bij brief d.d. 17 mei 2002 is het Beleidskader Anticiperend Handelen aan Uw Kamer toegezonden. In het beleidskader, dat de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid heeft voorbereid, wordt vorm en inhoud gegeven aan het beleidsvoornemen uit de Nota Grondbeleid dat het Rijk meer anticiperend zal gaan aankopen. Doel van het anticiperend handelen is dat het Rijk vastgoed op een doelmatige en efficiënte wijze in bezit krijgt om de aan het Rijk opgedragen publieke doelstellingen optimaal te kunnen behartigen. Onlangs heeft de Staatssecretaris van Financiën het werkprogramma 2003–2004 van de RVR aan de Tweede Kamer aangeboden. Verder is onderzoek verricht naar de voor- en nadelen van verschillende varianten van de Open Ruimteheffing. Over de resultaten van dit onderzoek heeft het vorige kabinet u in een brief van 12 maart 2002 mededeling gedaan. In het Strategisch Akkoord hebben de regeringspartijen evenwel afgesproken dat de Open Ruimteheffing niet zal worden ingevoerd. Door in het wetsontwerp van de Wro een verjaringstermijn te introduceren voor het huidige artikel 49 WRO zal de omvang van planschadeclaims kunnen worden beperkt.

Ten aanzien van de sanering van ongewenste bestemmingen is een studie verricht naar de kwantitatieve omvang van de problematiek (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 581 nr. 13). Op 22 maart 2002 heb ik u vervolgens per brief geïnformeerd over de relatie met het Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK) en de concrete projecten die in aanmerking komen voor een extra impuls (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 578 nr. 13). Omdat er een nauw verband bestaat tussen het «stimuleren van gewenste ontwikkelingen» en het «saneren van ongewenste bestemmingen» – het opruimen van ongewenst bestaand ruimtegebruik is vaak een voorwaarde om nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten – heb ik in die brief aangegeven het gewenst te vinden om één systematiek te hanteren om investeringen in de ruimtelijke kwaliteit te stimuleren: het Budget Investeren Ruimtelijke Kwaliteit.

Wanneer de balans wordt opgemaakt, kan worden geconstateerd dat een aanzienlijk deel van het actie- en wetgevingsprogramma is uitgevoerd en dat er nog een aantal acties op de agenda staat dat in de komende periode opgepakt moet gaan worden.

Daarbij gaat het, onder meer, om de oprichting van een Kennisen Expertisecentrum grondbeleid, vooral gericht op gemeenten. Aangezien dit centrum nauwe banden zou hebben met een aantal reeds functionerende Kenniscentra onderzoek ik de mogelijkheden te komen tot integratie.

Daarnaast zullen de vereiste aanpassingen in de onteigeningswet worden betrokken in de herziening van de onteigeningswet die thans door de Minister van Justitie wordt voorbereid. Bij brief van 17 juni 2002 (kamer-

stukken II 2001/2002, 24 036, nr. 258, blz. 16/17) is u omtrent de voortgang van dit MDW II project gemeld, dat de implementatie hiervan medio 2004 is beoogd. De onteigeningswet zal hierbij worden aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht en worden gestroomlijnd. De huidige titels voor onteigening worden nader bezien en op een eenvoudiger manier geordend. Bij deze herziening zal mede het huidige artikel 61 zodanig worden versoepeld dat eventuele aanpassingen van het werk voor de uitvoering waarvan wordt onteigend mits niet ingrijpend, van geringe omvang en passend binnen het kader van die uitvoering mogelijk zullen zijn en niet zullen leiden tot een terugvorderingsrecht van de onteigende zaak. Ook zal de herziening voorzien in de mogelijkheid van onteigening van een appartementsrecht als zodanig. In de civiele fase van een onteigening wordt de mogelijkheid van termijnstelling aan het uitbrengen van deskundigenrapport bezien; dit punt is onderwerp van overleg met de vereniging van onteigeningsadvocaten.

Verder wordt gewerkt aan de vervolgacties uit het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid, zijnde de monitoring van het convenant, alsmede het ontwikkelen van twee nieuwe convenanten over respectievelijk grondprijnsbeleid bij Particulier Opdrachtgeverschap en Cascobouw, alsmede grondprijnsbeleid ter stimulering van intensivering van bedrijven-terreinen. De Wet voorkeursrecht gemeenten zal worden gestroomlijnd. Na besluitvorming door het parlement over de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening zal daarbij ook worden bezien of het voorkeursrecht voor de provincie en het rijk hierop wordt aangepast. Voorts zal het beleid dat de naleving van de EU-regels voor aanbestedingen moet bevorderen worden geëvalueerd. Wanneer blijkt dat dit onvoldoende is, zal rijkstoezicht op de naleving van deze regels worden overwogen. Ten slotte resteert nog een tweetal onderwerpen waarop ik in deze brief nader zal ingaan. Daarbij gaat het om de afronding van twee onderzoeken (onderzoek «Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties» en het onderzoek «Versnelling stedelijke herstructurering») en de ontwikkeling van de Exploitatievergunning.

Onderzoek naar concurrentiebevordering en stedelijke herstructurering

In de Nota Grondbeleid is verbetering van de kwaliteit, zeggenschap en keuzevrijheid voor burgers een belangrijke rode draad. Daarom ben ik voorstander van het verbeteren van de marktwerking op ontwikkelingslocaties. Concurrentiebevordering is één van de middelen hiertoe. Om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden om concurrentie te bevorderen is door de STEC Groep te Nijmegen een onderzoek verricht. Dit onderzoek bied ik u hierbij aan.¹ In het onderzoek «Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties» wordt onderscheid gemaakt tussen situaties waarin gemeenten zelf de grond in bezit hebben (actief grondbeleid) en situaties waarin marktpartijen de grond in bezit hebben (faciliterend grondbeleid). Bij actief grondbeleid geeft het onderzoek aan dat gemeenten meer aan concurrentiebevordering kunnen doen door middel van prijsvragen, tenders en meervoudige ontwerp opdrachten. In dit verband was in de Nota Grondbeleid reeds aangekondigd dat aan de toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten de voorwaarde zou worden verbonden dat plannen in beginsel alleen in concurrentie mogen worden gerealiseerd. Tijdens de Kamerbehandeling van de Nota Grondbeleid is de vraag aan de orde geweest of deze voorwaarde beperkt zou moeten blijven tot via de Wvg verworven grond of dat deze dan altijd zou moeten gelden wanneer een gemeente actief grondbeleid voert. De onderzoekers wijzen deze verplichting af. Bij faciliterend grondbeleid raden de onderzoekers aan de onteigeningswet te gebruiken wanneer er sprake is van onvoldoende concurrentie. Daarnaast bevat de studie een internationaal vergelijkende verkenning naar de mogelijkheden van een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ontkoppeling tussen grondeigendom en bouwrechten, deze instrumenten worden door de onderzoekers afgewezen.

Ik ben van mening dat het onderzoek nog teveel open laat en onvolgende onderbouwde argumenten bevat om bepaalde opties voor maatregelen in te voeren of juist af te schrijven. Het onderzoeksrapport wordt inmiddels gebruikt als basis voor nader onderzoek, waarbij diverse bureaus worden geconsulteerd. Omtrent de resultaten van dit nader onderzoek verwacht ik u in de loop van het najaar van 2003 te kunnen berichten.

Ook is in de Nota Grondbeleid een onderzoek aangekondigd naar mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de versnelling van het proces van stedelijke herstructurering. Ook dit onderzoeksrapport bied ik u hierbij aan.¹ Het onderzoek «Versnelling stedelijke herstructurering» bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de vraag of er andere rechtsgronden denkbaar zijn om tot onteigening over te gaan dan de reeds bestaande. Er is vooral gekeken naar de mogelijkheden van onteigening op basis van een meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) en een wijkontwikkelingsplan (WOP). De onderzoekers concluderen dat een MOP of een WOP als *directe* grondslag voor onteigening niet gewenst is. Het WOP is wel goed toepasbaar als *indirecte* grondslag (onderbouwing) voor onteigening, vooral bij globale, nader uit te werken bestemmingsplannen. Hiervoor is geen wijziging van de onteigeningswet noodzakelijk. Tevens constateren de onderzoekers dat artikel 61 van de onteigeningswet, waarmee de oorspronkelijke eigenaar zijn onroerende zaak kan terugvorderen indien de overheid een ander plan realiseert dan waarvoor werd onteigend, in reikwijdte beperkt zou moeten worden. In het tweede deel wordt ingegaan op de vraag wat de mogelijkheden zijn van het instrument stedelijke herverkaveling. De mogelijke vormgeving en de mogelijke effecten van dat instrument in het Nederlandse stelsel worden besproken. De conclusie van de onderzoekers is dat stedelijke herverkaveling, een instrument dat overeenkomst vertoont met de landinrichting voor het platteland, vooral bij faciliterend grondbeleid een meerwaarde heeft in de vrijwillige variant en de variant van een op te leggen samenwerkingsvorm in na-oorlogse wijken in situaties met relatief weinig kans op dwarsliggers. In 2003 vindt nader onderzoek plaats naar de concrete toepassingsmogelijkheden van het instrument van stedelijke herverkaveling.

Er zijn duidelijke raakvlakken tussen de stedelijke herverkaveling en een aantal andere instrumenten die reeds in ontwikkeling zijn of thans in andere trajecten als opties worden geopperd. Zo heeft het instrument stedelijke herverkaveling niet alleen duidelijke raakvlakken met de WOP-discussie en met ideeën omtrent de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) en de herstructureringszones (Taskforce Woningbouw), maar ook met beleidsvoornemens omtrent de Exploitatievergunning (zie hieronder). Ook heeft de discussie over concurrentiebevordering raakvlakken met de wijziging van de Wvg, de WOMs en de Exploitatievergunning. Het is daarom van belang dat in de komende periode de besluitvorming en operationalisatie van deze initiatieven in samenhang worden gezien, opdat de afzonderlijke instrumenten elkaar kunnen versterken.

Stand van zaken ontwikkeling Exploitatievergunning

In de Nota Grondbeleid is de Exploitatievergunning als nieuw instrument voor kostenverhaal en kwaliteit aangekondigd. Op de hoofdlijnen van het thans in voorbereiding zijnde voorstel wil ik hier graag ingaan.

Doelstelling van de Exploitatievergunning

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Exploitatievergunning dient de volgende doelen:

- een betere toerusting van de gemeente bij de uitoefening van haar publieke taak;
- het vergroten van de transparantie in de markt;
- het vergroten van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van marktpartijen;
- het tegengaan van «free-rider»gedrag.

Daarmee krijgen gemeenten een wettelijk instrument om bij particuliere grondexploitatie de door de gemeente te maken grondexploitatiekosten te verhalen op marktpartijen, en om enkele locatiespecifieke kwaliteitseisen te kunnen stellen. Met de Exploitatievergunning wordt een publiekrechtelijk instrument geïntroduceerd voor zaken die thans veelal alleen effectief langs privaatrechtelijke weg, namelijk via contracten tussen gemeenten en marktpartijen, kunnen worden geregeld. Door het creëren van dit instrument wordt niet alleen de regierol van gemeenten versterkt, maar zullen de afspraken tussen gemeenten en marktpartijen en daarmee de ontwikkeling van locaties ook transparant worden (en dus voor derden en burgers toetsbaar) en zal de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor marktpartijen worden vergroot.

De Exploitatievergunning moet ertoe bijdragen dat grondbezit een minder bepalende factor wordt voor de mate waarin gemeenten regie kunnen voeren bij de (her-) ontwikkeling van locaties. In situaties waarin marktpartijen een grondpositie hebben verworven is het voor gemeenten op dit moment veel lastiger om een inhoudelijke regie te kunnen voeren dan in situaties waarin de gemeente grondeigenaar is. De Exploitatievergunning moet ertoe bijdragen dat gemeenten ook in situaties van faciliterend grondbeleid hun publieke doelen kunnen realiseren. Tegelijkertijd moet meer helderheid komen in de eisen die gemeenten kunnen stellen wanneer zij wel actief grondbeleid kunnen voeren. Via de Grondexploitatiewet zullen de verantwoordelijkheden tussen gemeente en marktpartijen scherper worden vastgelegd. In het huidige ruimtelijk stelsel, dat uitgaat van toelatingsplanologie (bepaalde ontwikkelingen zijn wel of niet toegelaten), is het soms lastig om bepaalde gewenste ontwikkelingen bij grondeigenaren actief te bevorderen of af te dwingen. Met de Exploitatievergunning moet dit wel kunnen.

Bij de vormgeving van de Exploitatievergunning kies ik voor een beperkte omvang van de kwalitatieve locatie-eisen. Het kostenverhaal staat centraal; er is wel aanleiding voor het opnemen van een beperkt aantal voor mij relevante beleidsdoelen, waar onder Particulier Opdrachtgeverschap en Sociale Woningbouw. In de normering van deze beide doelen streef ik naar het hanteren van zo reëel mogelijke percentages. Ik ga er van uit dat het wetsvoorstel in de loop van 2003 aan uw kamer kan worden voorgelegd.

Het huidige voorstel op hoofdlijnen op grond van bovenstaande ambities is gewerkt aan de vormgeving van de Exploitatievergunning. Uitgangspunt is dat gemeenten niet verplicht maar bevoegd worden de systematiek van de Exploitatievergunning toe te passen in nader door de gemeenten zelf aan te wijzen gebieden. Deze zogenoemde (her-) ontwikkelingsgebieden worden aangewezen in het bestemmingsplan. In de praktijk zal de systematiek vooral interessant zijn voor de grotere ontwikkelingslocaties: nieuwe uitleg zowel als herstructurering. In deze gebieden zou de gemeente aldus extra bevoegdheden krijgen om de (her-) ontwikkeling van de locatie in goede banen te leiden.

In de aangewezen (her-) ontwikkelingsgebieden dienen alle grondeigenaren die hun grond willen (laten) ontwikkelen een Exploitatievergunning aan te vragen. Het ligt voor de hand te bepalen dat de bouwvergunning

pas kan worden verleend nadat de Exploitatievergunning is verleend. De gemeente zou de vergunningaanvraag moeten toetsen aan eisen voor kostenverhaal en kwaliteit. Omdat deze eisen transparant en toetsbaar moeten zijn, wordt voorgesteld dat de gemeente daartoe voor het kostenverhaal een «Kostentoedelingsplan» en voor de kwalitatieve locatie-eisen een «Gronduitgifteplan» opstelt. Beide worden door de gemeenteraad vastgesteld.

In het «Kostentoedelingsplan» zou de gemeente concreet moeten gaan aangeven welke kosten over welke gronden worden omgeslagen. In een AMvB wordt een kostenlijst opgenomen van kostensoorten die gemeenten in ieder geval wettelijk mogen verhalen op marktpartijen. Ook het binnenplans verevenen tussen dure en goedkope deelprojecten (de «complexbenadering») wordt onderdeel van de te verhalen kostenposten. Door de kostenlijst wordt de transparantie en rechtszekerheid voor marktpartijen vergroot. Tevens zorgt deze systematiek ervoor dat de zogenoemde «free-riders» kunnen worden aangepakt. Op de mogelijkheden voor bovenlokale verevening ten behoeve van de herstructureringsopgave in de regio wordt nog nader gestudeerd.

In het «Gronduitgifteplan» kan de gemeente haar visie op de te (her-)ontwikkelen locatie uitwerken, en moeten aangeven welke locatie-eisen zij stelt aan de inrichting en uitgifte van de grond. In ieder geval gaat het om het aandeel te realiseren Particulier Opdrachtgeverschap en eisen ten aanzien van sociale woningbouw.

Mijn beleid is gericht op het terugdringen van regelzucht en bureaucratie. Dit heeft bij de verdere uitwerking van het instrument op dit moment een hoge prioriteit. Zo wordt niet alleen voorgesteld gemeenten de *bevoegdheid* te geven om deze systematiek toe te passen in plaats van een generieke *verplichting*, zoals in de Nota Grondbeleid nog werd voorgesteld, maar wordt de systematiek ook zoveel mogelijk gelijkgeschakeld aan bestaande procedures, zoals van het bestemmingsplan, de bouwvergunning en de aanlegvergunning. Ik ben van mening dat voor zover eisen kunnen worden gesteld binnen bestaande instrumenten (zoals bestemmingsplan, bouw- en milieuvergunning) er geen functie is voor de Exploitatievergunning.

In de volgende Voortgangsbrief hoop ik u nader te kunnen informeren, onder meer, over de Grondexploitatiewet, de Stedelijke Herverkaveling en het Convenant stimulering Particulier Opdrachtgeverschap.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp