

Vergaderjaar 2004–2005

27 581

Grondbeleid

Nr. 19 Herdruk¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2004

Hierbij zend ik u, mede namens de bewindslieden van Economische Zaken, Financiën, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en Verkeer & Waterstaat het standpunt van het Kabinet over de resultaten van het onderzoekstraject Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties. De directe aanleiding voor dit traject is de Nota Grondbeleid². In de Nota Grondbeleid wordt een gebrek aan marktwerking geconstateerd ten aanzien van de grond- en woningbouwmarkt. Om deze situatie te verbeteren worden in de Nota Grondbeleid maatregelen voorgesteld om de concurrentie te bevorderen. In deze brief geeft het Kabinet zijn standpunt weer ten aanzien van de in de Nota Grondbeleid voorgestelde maatregelen bij actief en faciliterend grondbeleid. In de bijlagen wordt nader ingegaan op de resultaten van het onderzoek, de achtergrond van het kabinetsstandpunt en de maatregelen die het Kabinet zich voorneemt ten aanzien van actief en faciliterend grondbeleid.

Rol van het Rijk bij concurrentiebevordering

Het Rijk heeft systeemverantwoordelijkheid voor de werking van de grondmarkt, andere overheden zijn verantwoordelijk voor het resultaat. Op de grondmarkt worden twee problemen gesignaleerd ten aanzien van de concurrentie waarbij het Rijk in zijn rol als systeemverantwoordelijke kan optreden. Deze problemen hangen samen met de wens de marktwerking te verbeteren en met de eigendomspositie op de grondmarkt. Naar aanleiding van de Nota Grondbeleid is onderzocht of de marktwerking verbeterd kan worden door de concurrentie *op* ontwikkelingslocaties te bevorderen³. In de Nota Grondbeleid zijn voor zowel de situatie van het actief grondbeleid (bij publiek grondbezit) als voor het faciliterend grondbeleid (bij privaat grondbezit) voorstellen gedaan om de concurrentie op de grond- en woningbouwmarkt te bevorderen. Uitgangspunt voor beleid is dat meer concurrentie de prijs/kwaliteitsverhouding en de keuzemogelijkheden voor de woonconsument kan verbeteren. Het Kabinet

¹ Herdruk i.v.m. tekstuele wijzigingen.

² Nota Grondbeleid, Op grond van nieuw beleid, Kamerstukken 2000–2001, 27 581 no. 2, 18-1-2001.

³ Daarnaast is uiteraard sprake van concurrentie tussen ontwikkelingslocaties, deze concurrentie zal versterkt worden door het beleid van de Nota Ruimte waarin is aangegeven dat gemeenten in beginsel mogen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.

heeft echter besloten om in de huidige omstandigheden niet over te gaan tot invoering van de maatregelen die in de Nota Grondbeleid zijn opgenomen ter vergroting van de concurrentie op ontwikkelingslocaties bij actief en faciliterend grondbeleid.

Nota Grondbeleid

Voor het *actief grondbeleid* wordt in de Nota Grondbeleid aangegeven dat gemeenten, voor grond die zij verwerven met de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), in beginsel verplicht worden tot «openbaar aanbesteden» wanneer zij tot bouwontwikkeling willen overgaan. Aanleiding hiervoor was de versterking van het «dubbele petten probleem» dat hiermee gepaard gaat. De gemeente is namelijk zowel degene die het ruimtelijk beleid bepaalt, als degene die kan verdienen aan locatieontwikkeling. Dit zou ertoe leiden dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen worden gemaakt. Door verplichte marktselectie zou dit tegengegaan worden en zou het belang van de woonconsument beter gediend worden. Naar aanleiding van de Kamerbehandeling van de Nota Grondbeleid heeft toenmalig Staatssecretaris Remkes aangegeven te zullen onderzoeken of deze verplichting voor alle gemeentelijke grond zou moeten gelden¹.

Voor het *faciliterend grondbeleid* geldt dat er een koppeling is tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht, het zogeheten zelfrealisatierecht. Op basis hiervan heeft een eigenaar die bereid en in staat is een plan te realiseren binnen het gestelde publiekrechtelijke kader (zoals het bestemmingsplan) het recht de bouwopgave te realiseren. In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat de wenselijkheid van ont koppeling onderzocht zou worden.

Om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden hiervoor is onder het Kabinet Kok II een onderzoekstraject gestart. Het eerste onderzoek, van de STEC Groep, heeft de Tweede Kamer in het voorjaar van 2003 ontvangen². Dit onderzoek is, zoals ik heb aangegeven in de 3^e Voortgangsbrief Grondbeleid³, gebruikt als basis voor nader onderzoek omdat aanvullende motivering noodzakelijk was. Daarbij zijn vier andere bureaus⁴ geconsulteerd om de argumenten nader af te wegen.

Actief grondbeleid; op dit moment geen verplichting tot marktselectie maar informeren, controleren en evalueren

Bij actief grondbeleid kan de concurrentie bevorderd worden door meer marktpartijen bij de ontwikkeling van het plan te betrekken. In deze brief zal in plaats van «openbaar aanbesteden» gesproken worden van *marktselectie in concurrentie* omdat op het ontwikkelen en realiseren van een commerciële woningbouwopgave het begrip aanbesteden niet van toepassing is. Aanbesteden is uitvoering van een werk of een levering in het openbaar voor een prijsopgave beschikbaar stellen. Daarvan is in dit verband geen sprake. Openbaar aanbesteden is verplicht voor aanbestedende diensten (zoals Rijk, gemeenten en provincies) wanneer werken, leveringen of diensten ten behoeve van de (semi)publieke sector gerealiseerd, gedaan of verricht worden die de daarvoor geldende grensbedragen overschrijden. Het ontwikkelen en realiseren van een commerciële woningbouwopgave gebeurt echter niet in opdracht van een aanbestedende dienst, maar voor rekening en verantwoording van een marktpartij binnen de door de overheid gestelde voorwaarden. In het Scala arrest⁵ heeft het Europese Hof uitgesproken dat alleen voor zover bij die opgave tevens sprake is van het realiseren van bijvoorbeeld openbare infrastructuur, voor dat gedeelte de aanbestedingsregels van toepassing zijn.

¹ Kamerstukken 2000–2001, 27 581 no. 10, 31-5-2001.

² Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties; STEC groep Nijmegen; 2002.

³ Kamerstuk 27 581-17, d.d. 14 maart 2003.

⁴ De vervolgonderzoeken Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties door: Arcadis Arnhem 2003; DHV Amersfoort 2003; Metrum B&K Nijmegen 2003 en Instituut voor Bouwrecht Den Haag 2003.

⁵ HvJ EG, 12 juli 2001.

Het Kabinet is ervan overtuigd dat gemeenten veel vaker methoden van marktselectie in concurrentie bij hun afwegingen rond locatieontwikkeling kunnen betrekken. Daartoe is voor de situatie van actief grondbeleid onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van een *verplichting* tot marktselectie in concurrentie¹. Bij marktselectie in concurrentie kan het gaan om verschillende methoden, zoals bijvoorbeeld een ontwerpcompetitie, veiling of een tender; en om verschillende opgaven, zoals bijvoorbeeld een meervoudige opdracht, het stedenbouwkundig ontwerp in competitie of het ontwerp en de realisatie tezamen in competitie. Dit laatste eventueel inclusief of exclusief het openbaar gebied. Verschillende situaties lenen zich voor een verschillende methode en een verschillende opgave. De Nota Grondbeleid laat zich niet uit over een gewenste methode en/of opgave bij concurrentiebevordering.

Het Kabinet vindt een verplichting tot marktselectie in concurrentie op dit moment een te zwaar middel, zowel voor gronden verworven via het voorkeursrecht als voor alle gemeentelijke grond. Het Kabinet wil daarom primair met de kracht van argumenten gemeenten overtuigen van de voordelen die aan marktselectie in concurrentie zijn verbonden. Het kabinet geeft de voorkeur aan een geleidelijke groei naar meer marktselectie in de gemeentelijke grond- en woningmarkt, waarbij ervaring kan worden opgedaan met de verschillende modaliteiten. Kort samengevat baseert het Kabinet dit standpunt op de volgende overwegingen:

- Er bestaat nog onvoldoende inzicht in de mate en vormen waarin gemeenten thans marktselectie in concurrentie hanteren, en in de uitkomsten daarvan in termen van concurrentiebevordering en van aansluiting bij consumentenvoorkeuren.
- Het op dit moment invoeren van een verplichting zal leiden tot een vertraging van de woningproductie. Dit onder andere vanwege de grote ingreep op de procedurevrijheid van gemeenten ten aanzien van de wijze waarop zij met hun grondbezit om kunnen gaan en gezien het feit dat de mogelijke procedures zelf bij gemeenten veelal onbekend zijn.
- Op veel locaties zijn gemeenten en marktpartijen met elkaar verbonden in langlopende overeenkomsten voor locatieontwikkeling die slechts tegen hoge kosten beëindigd kunnen worden. Het Kabinet acht, afgezien van de financiële consequenties hiervan, het ingrijpen in deze overeenkomsten ongewenst vanuit het belang dat zij hecht aan continuïteit en verhoging van de woningproductie.
- Het invoeren van een verplichting past niet in het beleid van het Kabinet om terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe, aanvullende regelgeving die kan leiden tot hogere administratieve lasten met betrekking tot de woningbouw en het beleid om meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven aan gemeenten en provincies.
- Ook kan het invoeren van een verplichting particulier initiatief en investeringsbereidheid schaden wanneer het initiatief mede gemeentelijk grondbezit omvat.
- Tenslotte geldt voor het «dubbele petten probleem» dat het onzeker is of dit per definitie wordt opgelost door verplichte marktselectie. Deze selectie vindt namelijk plaats door de gemeente en niet door de woonconsument, waardoor verplichte marktselectie niet per definitie leidt tot een ontwikkeling die zijn belang het beste dient.

In Bijlage I wordt nader ingegaan op de resultaten van het onderzoek en de hiervoor genoemde overwegingen die leiden tot dit Kabinetsstandpunt.

¹ Het Kenniscentrum PPS besteedt in de publicatie uit 2004 over «selectie van private partijen bij PPS en gebiedsontwikkeling» veel aandacht aan selectiemethoden.

Het beleid zoals dat door het Kabinet is neergelegd in de Nota Ruimte waarbij gemeenten in beginsel mogen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas, alsmede het beleid gericht op uitbreiding van het aandeel

particulier opdrachtgeverschap, zal de concurrentie tussen en op ontwikkelingslocaties bevorderen. Verbetering via het ruimtelijk beleid treedt op doordat concurrentie tussen meer en kleinere locaties gerealiseerd zal worden. Verbetering via het particulier opdrachtgeverschap treedt op doordat dit concurrerend is ten opzichte van het aanbod van marktpartijen en omdat het bij uitstek tegemoet komt aan de consumentenvoorkeuren.

Omdat het Kabinet het daarnaast gewenst vindt dat marktselectie vaker in de afwegingen rond locatieontwikkeling betrokken wordt, wil het een veel beter inzicht krijgen in de mate waarin (vormen van) marktselectie in concurrentie nu al worden toegepast en in hoeverre deze beter aansluiten bij de belangen van de woonconsument. Aanvullend kiest het Kabinet voor een stimulerend en voorwaardenscheppend model.

- Ten behoeve van beter inzicht zal een 0-meting worden verricht naar het gebruik van methoden voor concurrentiebevordering in al zijn verschijningsvormen. Daarbij zal tevens getoetst worden in welke mate toepassing van (vormen van) marktselectie op locaties, in vergelijking met locaties die niet via deze weg ontwikkeld worden, beter aansluit op de consumentenvoorkeuren. Het zal in overleg met de VNG en andere betrokkenen de inhoud van de 0-meting en de frequentie en evaluatiecriteria voor de vervolgmetingen vaststellen. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de vraag welke selectiemethoden en selectiecriteria in welke situaties goed werken en in welke situaties zij niet goed werken. Op basis hiervan kan dan gekomen worden tot de beleidsdoelen, aan de hand waarvan de prestaties van gemeenten geëvalueerd zullen worden.
- Met het stimulerende en voorwaardenscheppend model wil het Kabinet in de eerste plaats betrokkenen informeren over methoden voor marktselectie in concurrentie. Het Kabinet kiest voor een actieve rol daarin.
- In de tweede plaats wil het Kabinet de mogelijkheden om het gemeentelijk beleid te controleren versterken door verantwoording van het door gemeenten gevoerde beleid. Enerzijds wil het Kabinet daarbij de controlerende functie versterken van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de keuzes rond ontwikkelingslocaties. Anderzijds wil het Kabinet het gevoerde gemeentelijke beleid controleerbaar maken voor derden.
- In de derde plaats zal aansluitend na vier jaar evaluatie van het gevoerde beleid door gemeenten plaatsvinden. Het Kabinet zal de Kamer de resultaten van deze evaluatie doen toekomen.

In Bijlage I wordt nader ingegaan op deze maatregelen ter verbetering van de concurrentieverhoudingen bij actief grondbeleid. Het Kabinet wil eerst langs deze weg de concurrentie verder bevorderen, waarna het Kabinet na vier jaar het gevoerde gemeentelijke beleid zal evalueren. Wanneer bij de evaluatie blijkt dat onvoldoende resultaat is geboekt, kunnen alsnog zwaardere middelen in overweging genomen worden.

Faciliterend grondbeleid: handhaven zelfrealisatie, eventueel minder plaats- en ontwikkelingsgebonden

Voor faciliterend grondbeleid staat in de Nota Grondbeleid aangegeven dat onderzoek gedaan zal worden naar de relatie tussen grondposities en concurrentie en naar de mogelijkheden om de concurrentie te bevorderen wanneer marktpartijen de grond in handen hebben. Verbetering van de marktwerking op de woningbouwmarkt zou gerealiseerd kunnen worden door afschaffing van het zelfrealisatierecht. Daardoor heeft de grondeigenaar dan niet meer het recht om zelf te ontwikkelen. Achtergrond hierbij is de gedachte dat marktpartijen vooral concurreren op grondposities in plaats van op plankwaliteit. Zijn die posities eenmaal ingenomen, dan is de concurrentie tussen aanbieders voor een belangrijk deel verdwenen. Er

is in die gedachte dus weliswaar concurrentie om de markt (via grondverwerving), maar niet of nauwelijks op de markt (via plankwaliteit).

De meeste marktpartijen nemen geen grondpositie in met het oog op de realisatie van de (semi)publieke functie, waarvoor aanbesteden verplicht is, maar vanwege de te realiseren commerciële bouwopgave. In die gevallen komen marktpartijen tot de afspraak dat zij hun «ruwe» grond leveren aan de gemeente. In ruil daarvoor hebben zij recht op uitgifbare grond nadat deze door de gemeente bouwrijp gemaakt is. Na levering van de grond aan de gemeente is feitelijk sprake van actief grondbeleid. Met dit verschil dat de afnemers van de bouwrijpe grond al bekend zijn. Dit zijn namelijk de marktpartijen die de «ruwe» grond eerst aan de gemeente geleverd hadden. Deze constructie wordt het *bouwclaimmodel* genoemd. Ook komt vaak voor dat grond ingebracht wordt in een grondexploitatie-maatschappij, een aparte entiteit (geïstitutionaliseerde vorm van publiek-private samenwerking) die is opgericht tussen gemeenten en marktpartijen om de grondexploitatie uit te voeren.

Het zelfrealisatierecht is geen uniek Nederlands recht. In de onderzochte landen geeft grondeigendom, binnen de kaders van een ruimtelijk plan-ningsstelsel, in beginsel ontwikkelingsrecht. Het Kabinet wijst afschaffing van het zelfrealisatierecht, waar het geen (overheids)opdracht voor (semi)publieke functies betreft, af. De bezwaren tegen afschaffing van het zelfrealisatierecht ziet het Kabinet in het bijzonder in verband met het proportionaliteitsbeginsel van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) waarin in het eerste protocol onder meer het eigendomsrecht beschermd wordt. Wel wijst het Kabinet op de mogelijkheden om het zelfrealisatierecht een minder plaats- en ontwikkelingsgebonden karakter te geven, bijvoorbeeld door herverkaveling. Dit vormt een element van het (Valenciaanse) LRAU model¹ en in Duitsland is de zogeheten Umlegung² hiermee eveneens vergelijkbaar. Het Kabinet heeft inmiddels onderzoek uitgevoerd naar stedelijke herverkaveling, maar zal nog nader onderzoek doen naar de voor- en nadelen van toepassing hiervan op uitbreidingslocaties. Het Kabinet is van mening dat de negatieve consequenties van grondposities beperkt worden door het onder actief grondbeleid reeds genoemde beleid van de Nota Ruimte en het particulier opdrachtgeverschap. Met dit beleid stapt het Kabinet af van het in het verleden gevoerde beleid van concentratie van de woningbouwopgave en het restrictief beleid buiten die locaties. Op die locaties is de concurrentie nu, als gevolg van grondposities, vaak beperkt tot enkele marktpartijen³, terwijl door het restrictieve beleid ook de concurrentie tussen locaties beperkt was. Aan de consequenties hiervan is in de publicaties Notie van Ruimte⁴, Woningbouw⁵, De Grondmarkt⁶, het Interdepartementaal beleidsonderzoek grondmarkt⁷ en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid⁸ aandacht besteed. Het Kabinet is van mening dat de onder actief grondbeleid genoemde beleidsinzet ook in de situatie van faciliterend grondbeleid de concurrentieverhoudingen kan verbeteren. In Bijlage II wordt nader ingegaan op deze onderzoeken die leiden tot dit Kabinetsstandpunt.

Het Kabinet acht het geheel van het in deze brief voorgestane beleid, zowel ten aanzien van concurrentie zelf, als ten aanzien van de Nota Ruimte en het particulier opdrachtgeverschap, voldoende robuust om verder gaande ingrepen op de werking van de grondmarkt, zoals ontkoppeling van grondeigendom en ontwikkelingsrecht en bij actief grondbeleid een verplichting tot marktselectie in concurrentie, vooralsnog achterwege te laten. Indien de beleidsdoelstellingen ten aanzien van concurrentie niet gehaald worden kunnen nadere maatregelen overwogen worden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

¹ VROM Raad, Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Advies 039, 2004.

² Zie Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties; STEC groep Nijmegen; 2002.

³ Dit is een gevolg van het zelfrealisatierecht, waarover in het vervolg van deze brief meer. De Nma heeft in september 2001 (zaak 1655) aangegeven dat het beperkte aantal marktpartijen niet heeft geleid tot beheersing van de woningmarkt door samenwerkende projectontwikkelaars en/of bouwondernemingen. Zij baseert zich daarbij op de geschetste omvang van de woningmarkt en op de veronderstelling dat nieuwbouw en bestaande bouw één markt vormen. Nochtans is het Kabinet van mening dat dan nog vaker methoden van marktselectie in concurrentie hadden kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld een ontwerp-wedstrijd waarbij de gemeente «het beste plan» kiest. Daarnaast is op een aantal grote ontwikkelingslocaties wel degelijk sprake van een beperkt aantal aanbieders van nieuwbouwwoningen, geldt voor een aantal ontwikkelingslocaties dat er weinig alternatieve nieuwbouwlocaties voorhanden zijn en tenslotte is het Kabinet van mening dat nieuwbouw en bestaande bouw geen volledige substituten zijn waardoor de concurrentieverhoudingen door marktwerking verbeterd zouden worden.

⁴ Notie van Ruimte, op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening; 2000.

⁵ Woningbouw, Tussen markt en overheid; CPB; 1999.

⁶ De Grondmarkt, Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid; CPB; 1999.

⁷ Grond voor beleid, Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid; Ministerie van Financiën; 2000.

⁸ De Bouw uit de Schaduw; rapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid; 2003.

In de Nota Grondbeleid wordt aangegeven dat op de grondmarkt de gemeentelijke overheid zowel degene is die het beleid bepaalt, de gemeente geeft aan waar en wat gebouwd mag worden, als degene die kan verdienen aan locatieontwikkeling. Dit laatste is het geval indien zij de grond in handen heeft en deze winstgevend uitgeeft. Bij dit actieve grondbeleid hebben gemeenten een dubbelrol op de grondmarkt. Deze dubbelrol kan ertoe leiden dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen worden gemaakt. Dit «dubbele petten probleem» was aanleiding voor het voorstel in de Nota Grondbeleid om te kiezen voor verplichte marktselectie in concurrentie indien grond via de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) verworven wordt. Dit hing samen met de, inmiddels gerealiseerde, uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wvg naar alle gemeenten waardoor het dubbele petten probleem versterkt zou worden. In de behandeling in de Tweede Kamer van de Nota Grondbeleid is toegezegd een verplichting voor alle gemeentelijke gronduitgiftes te onderzoeken.

Resultaten van het onderzoek naar een verplichting tot marktselectie in concurrentie

Het onderzoekstraject Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties behelsde zowel actief als faciliterend grondbeleid. Het eerste onderzoek naar concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties (STEC groep), leidde voor het actieve grondbeleid tot de conclusie dat verplichte marktselectie in concurrentie onwenselijk is. In aansluiting hierop is vier andere bureaus gevraagd de argumenten nader af te wegen. In het onderstaande wordt eerst ingegaan op een aan het voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gekoppelde verplichting tot marktselectie in concurrentie. Vervolgens wordt ingegaan op een algehele verplichting bij actief grondbeleid.

Koppeling van verplichting tot marktselectie in concurrentie aan gronden verworven met de Wvg (actief grondbeleid)

Koppeling van een verplichting tot marktselectie in concurrentie wordt door alle bureaus afgewezen. Als belangrijkste reden hiervoor wordt aangegeven dat er geen principiële verschillen zijn waarom de wijze waarop de grond verworven is, bepalend zou moeten zijn voor de manier waarop gemeenten concurrentie bij de gronduitgifte bevorderen. Binnen een plan zouden de met het voorkeursrecht verworven gronden via marktselectie in concurrentie gerealiseerd moeten worden, voor de overige gronden binnen eenzelfde plangebied zou dat niet verplicht zijn. De ruimtelijke vormgeving van het plan zou dan in belangrijke mate kunnen gaan afhangen van de wijze van eigendomsverwerving. Dit criterium is weliswaar begrijpelijk vanuit het dubbele petten probleem maar is niet goed te begrijpen vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling.

Verplichting tot marktselectie in concurrentie voor alle gemeentelijke grond (actief grondbeleid)

Naast een verplichting gekoppeld aan de Wvg, is ook onderzocht of een verplichting moet gelden voor alle gemeentelijke grond waarop bouwontwikkeling zal plaatsvinden. De vervolgonderzoeken van DHV, Metrum B&K en ARCADIS stellen dat het invoeren van een verplichting wenselijk is. Hun argumenten berusten op de stelling dat verplichte marktselectie in concurrentie een duidelijk middel is om de concurrentie op ontwikkelingslocaties te bevorderen. Aangegeven wordt dat van de thans veel gebruikte samenwerkingsmodellen niet alleen marktpartijen maar ook

gemeenten profiteren¹ (omdat in de samenwerkingsmodellen veelal ook afspraken gemaakt worden ten aanzien van winstdeling). Er is volgens deze onderzoekers een stok achter de deur nodig om daadwerkelijk tot marktselectie over te gaan. Het algeheel, wettelijk, verplicht stellen van marktselectie in concurrentie is, gezien het voorgaande, volgens Arcadis en DHV noodzakelijk om de concurrentie op ontwikkelingslocaties te bevorderen. Metrum B&K doet een voorstel om te komen tot een vroegtijdige aanwijzing van locaties waar marktselectie in concurrentie zal plaatsvinden. Het Instituut voor Bouwrecht (IBR) komt echter, net als de STEC groep, tot de conclusie dat invoering van een verplichting onwenselijk is, zij zien een verplichting als een te grote ingreep voor de ontwikkelingspraktijk.

Kabinetstandpunt ten aanzien van verplichte marktselectie in concurrentie

Het Kabinet is van mening dat bij locatieontwikkeling ruimte is voor meer innovatie, transparantie² en concurrentie. Met marktselectie in concurrentie kunnen innovatieve concepten naar voren komen indien sprake is van bijvoorbeeld een ontwerpcompetitie. Via een veiling kan bijvoorbeeld transparante prijsvorming voor uit te geven grond ontstaan. Afhankelijk van de situatie kan een gemeente via de verschillende methoden van marktselectie komen tot meer innovatieve planontwikkeling, transparanter handelen, een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding en vergroting van de keuzemogelijkheden voor de consument op de nieuwbouwmkt. Mede op basis van de onderzoeken van de STEC groep en het IBR kiest het Kabinet echter op dit moment niet voor een verplichting tot marktselectie in concurrentie. Het Kabinet kiest daarmee een andere lijn dan is aangegeven in de Nota Grondbeleid, die uitgaat van een verplichting. Het Kabinet is tot dit standpunt gekomen op basis van de onderstaande argumenten.

- Er is nog onvoldoende bekend over de mate waarin gemeenten thans reeds methoden hanteren om de concurrentie te bevorderen, en over de daarbij gehanteerde varianten en in de uitkomsten daarvan in termen van concurrentiebevordering en van aansluiting bij consumentenvoorkeuren. Verschillende situaties lenen zich voor een verschillende methode en een verschillende opgave. Het is, gegeven de veelheid aan ontwikkelingsmodellen, op dit moment onduidelijk wat in concrete situaties de meest geschikte selectiemethoden en zinvolle toepassingscriteria kunnen zijn en daarmee is het onzeker wat de meest geschikte regelgeving zou zijn. De baten en kosten van de diverse varianten van marktselectie in concurrentie op ontwikkelingslocaties kunnen daarom nog onvoldoende overzien worden.
- Bij de realisatie van ontwikkelingslocaties kan vertraging ontstaan wanneer op dit moment een verplichting tot marktselectie in concurrentie zou worden ingevoerd. Enerzijds wordt de procedurevrijheid die een gemeente heeft ten aanzien van de wijze waarop zij met haar grondbezit om kan gaan aangetast. Anderzijds zijn zij, zou een verplichting nu ingevoerd worden, in veel gevallen niet bekend met de mogelijke methoden voor marktselectie. De hiermee gepaard gaande onduidelijkheid draagt een groot risico van vertraging in zich. Het Kabinet vindt dit ongewenst in verband met het grote belang dat het hecht aan de voortgang en verhoging van de woningproductie.
- Het Kabinet wenst er niet toe over te gaan middels wettelijke maatregelen bestaande overeenkomsten tussen gemeenten en marktpartijen open te breken. Deze overeenkomsten voor locatieontwikkeling strekken zich vaak uit over een groot aantal jaren en het gaat over een groot aantal ontwikkelingslocaties. Het ongedaan maken van deze overeenkomsten zal gepaard gaan met hoge kosten omdat deze overeenkomsten berusten op de inbreng van geld en grond in ruil voor de realisatie van de bouwopgave. Door het beleid van de Nota Ruimte en

¹ Naar de mening van het Kabinet geldt dit vooral in een situatie van relatieve schaarste in het nieuwbouwaanbod ten opzichte van de vraag en in een gunstige sociaal economische situatie.

² Van belang is in dit verband ook het Europees Verdrag dat een juridisch kader geeft ten aanzien van concurrentie, non-discriminatie en transparantie.

het grotere aandeel particulier opdrachtgeverschap dat het Kabinet nastreeft, zal de concurrentie tussen en op locaties toenemen waardoor ook de noodzaak voor een dergelijke ingreep minder is.

- Een verplichting voor gemeenten past ook niet goed in het beleid van het Kabinet om uiterst terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe, aanvullende regelgeving die kan leiden tot hogere administratieve lasten met betrekking tot de woningbouw en om meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven aan gemeenten en provincies. Wel wil het Kabinet dat gemeenten transparant en goed beargumenteerd beoordelen welke wijze van realisatie gekozen wordt; vandaar dat gekozen wordt voor een informerende, controlerende en evaluerende lijn.
- Een verplichting kan het particulier initiatief en de investeringsbereidheid negatief beïnvloeden zodra gemeentelijke bezit bij zo een initiatief betrokken is. In dat geval zal de gemeente tot marktselectie in concurrentie moeten overgaan. In de huidige situatie leidt een initiatief van een ontwikkelaar meestal tot overleg. Daarna gaat de ontwikkelaar zijn initiatief, afhankelijk van de reactie van de gemeente, uitwerken. Een dergelijke handelwijze wordt onmogelijk ingeval een verplichting wordt ingevoerd want in dat geval heeft een ontwikkelaar niet meer de zekerheid dat zijn initiatief beloond kan worden met de ontwikkelingsopgave.
- Tenslotte is marktselectie in concurrentie geen oplossing voor het dubbele petten probleem van gemeenten die de grond in eigendom hebben. Dit probleem blijft ook met een verplichting tot marktselectie in concurrentie bestaan. Deze concurrentie vindt namelijk niet direct plaats om de gunst van de woonconsument maar om de gunst van de gemeente. Concurrentie hoeft dus niet automatisch te leiden tot een betere belangenbehartiging van de woonconsument. Dit omdat bij een ontwikkelingscompetitie bijvoorbeeld de gunst van de gemeente zou kunnen worden gewonnen door een hoge grondbieding te doen, terwijl dit niet in het belang van de woonconsument hoeft te zijn. Overigens kan een marktselectie in concurrentie waarbij geselecteerd wordt op prijs/kwaliteitsverhouding de gemeente wel helpen in het vinden van het juiste evenwicht tussen kwaliteit (beleidsbelang) en prijs (financieel belang) en bij het creëren van transparantie daarover, maar het dubbele petten probleem als zodanig is daarmee niet uit de wereld. Oplossingen voor dit probleem liggen naar de mening van het Kabinet op een ander vlak, bijvoorbeeld dat van functiescheiding en transparantie en door versterking van de controlefunctie middels het afleggen van verantwoording van het gevoerde gemeentelijke beleid.

Verbetering van de concurrentieverhoudingen bij actief grondbeleid

0-meting

Zoals hiervoor werd aangegeven is op dit moment onduidelijk in welke mate en volgens welke definities er sprake is van een tekort aan concurrentie. Een van de eerste taken die het Kabinet in dat verband op zich neemt is om in overleg met betrokkenen te komen tot een nadere inkadering van het begrip concurrentie op ontwikkelingslocaties en tot een 0-meting naar het gebruik van methoden om de concurrentie te bevorderen. Het Kabinet wil daarmee een veel beter inzicht krijgen in de mate waarin (vormen van) marktselectie in concurrentie nu al worden toegepast en in hoeverre deze vormen beter aansluiten bij de belangen van de woonconsument. Het zal in overleg met de VNG en andere betrokkenen de inhoud van de 0-meting en de frequentie en evaluatiecriteria voor de vervolgmetingen vaststellen. Op basis hiervan kan dan in overleg gekomen worden tot beleidsdoelen, aan de hand waarvan de prestaties

van gemeenten later geëvalueerd zullen worden. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

Daarnaast kan het beleid zoals dat is neergelegd in de Nota Ruimte en de toename van het aandeel particulier opdrachtgeverschap, de concurrentieverhoudingen verbeteren.

Nota Ruimte

De verbetering via het ruimtelijk beleid kan optreden doordat concurrentie tussen meer en kleinere locaties gerealiseerd zal worden nu in beginsel iedere gemeente mag bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas. Ruimte voor wonen is een noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende voorwaarde is voor het bevorderen van de concurrentie. Het Kabinet acht daarnaast ook flankerend beleid nodig. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan stroomlijning van planprocedures waarin de nieuwe WRO zal voorzien, aan de beschikbaarheid van de benodigde plancapaciteit en aan de verantwoording via controleren en evalueren van gemeentelijk beleid.

Particulier opdrachtgeverschap

De verbetering via het particulier opdrachtgeverschap treedt op doordat dit concurrerend is ten opzichte van het aanbod van marktpartijen en omdat het bij uitstek tegemoet komt aan de woonconsumentenvoorkeuren. Het Kabinet ziet duidelijke voordelen voor de woonconsument in de uitbreiding van het aandeel woningen in particulier opdrachtgeverschap. Juist dit soort woningbouw komt bij uitstek tegemoet aan de woonconsumentenvoorkeuren. Het Kabinet zet financiële middelen in voor de stedelijke regio's ten behoeve van deze beleidsdoelstelling. Het Kabinet wil in het Besluit Locatiegebonden Subsidies, per stedelijke regio, voor extra woningen die in de periode 2005 tot 2010 in particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd ten opzichte van de afgelopen jaren een vaste stimuleringspremie geven. Als gevolg van een toename van de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap zullen marktpartijen van serieuze woningbouw een product moeten neerzetten dat (nog) beter aansluit bij de woonvoorkeuren. Woonconsumenten kunnen dan makkelijker de afweging maken om al dan niet voor particulier opdrachtgeverschap te kiezen. Op ontwikkelingslocaties zal daarom toename van particulier opdrachtgeverschap bijdragen aan verbetering van de concurrentieverhoudingen.

In aansluiting op bovenstaande maatregelen stelt het Kabinet een stimulerend en voorwaardenscheppend model voor om gemeenten te bewegen marktselectie in hun afwegingen rond locatieontwikkeling te laten betrekken. Dit model bestaat uit de elementen informeren, controleren en evalueren.

Informeren

In de eerste plaats wil het Kabinet betrokkenen beter *informeren* door veel meer bekendheid te geven aan methoden voor marktselectie in concurrentie. Het Kabinet kiest voor een actieve rol daarin. Op het gebied van concurrentie op ontwikkelingslocaties is al een aantal publicaties verschenen zoals het zogeheten «Kompas bij prijsvragen en meervoudige opdrachten» en het «Kompas bij ontwikkelingscompetities». Over deze Kompassen, waarvoor het steunpunt bij Architectuur Lokaal is opgericht, is een convenant gesloten tussen onder meer Rijk, VNG, marktpartijen en architectuurorganisaties. De Kompassen bevatten handreikingen voor het opzetten van de procedure van marktselectie in concurrentie. Het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën heeft inmiddels ook al een

aantal handleidingen over PPS en gebiedsontwikkeling doen verschijnen, waaronder een handleiding over selectie van private partijen. De verschillende bestaande publicaties geven echter met name een beschrijving van mogelijke selectiemethoden, maar geen antwoord op de vraag welke methode het best geschikt is in welke omstandigheden. Het Kabinet denkt verder aan «best practices» en voorbeeldprojecten van marktselectie in concurrentie. Aan de hand hiervan wil het Kabinet, in overleg met de meest betrokken partijen, zich inzetten voor een handreiking Marktselectie in concurrentie, speciaal gericht op gemeenten. Ook buitenlandse voorbeelden van marktselectie in concurrentie zullen in ogenschouw genomen worden. Daarbij zal de toepasbaarheid van buitenlandse voorbeelden, of elementen daaruit, nadrukkelijk aandacht krijgen. Op dat vlak zal het Kabinet de internationale ontwikkelingen ook nauw blijven volgen en waar nodig aan nader onderzoek onderwerpen. Te denken is bijvoorbeeld aan het Valenciaanse LRAU model dat door de VROM raad belicht is¹ waarin een duidelijke scheiding aangebracht is tussen ontwerpfase, grondexploitatiefase en realisatiefase. Bij de beoordeling van de verschillende selectiemethoden in een dergelijke handreiking zal het belang van de woonconsument uiteraard een cruciale plaats innemen. De selectiemethoden zijn tenslotte een middel ten behoeve van het doel waar het steeds om gaat: een locatieontwikkeling die het beste aansluit bij de consumentenvoorkeuren.

Controleren

In de tweede plaats wil het Kabinet de mogelijkheden om het gemeentelijk beleid te *controleren* versterken door een verantwoordingsplicht te introduceren voor het door de gemeente ten aanzien van concurrentie gevoerde beleid. Deze controle werkt twee kanten op. Enerzijds wil het Kabinet de controlerende functie van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de keuzes rond ontwikkelingslocaties versterken. Het Kabinet wil daarmee komen tot een verantwoording van de gemeentelijke keuzes over het al dan niet toepassen van een methode van marktselectie. Anderzijds wil het Kabinet het gevoerde gemeentelijke beleid controleerbaar maken voor anderen. Daarmee kan de gemeente aangesproken worden op haar beleid ten aanzien van concurrentie op ontwikkelingslocaties. Het Kabinet denkt hierbij bijvoorbeeld aan aansluiting bij een gemeentelijke Nota Grondbeleid en/of aan de verantwoordingsplicht in artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Het Kabinet zal over de vormgeving van deze verantwoording nog in overleg treden met de VNG en andere betrokkenen. Het voornemen is te komen tot instrumentarium om de verantwoordings- en controletaak bij gemeenten op het vlak van concurrentie goed te kunnen vervullen.

Evalueren

In de derde plaats zal het rijk het gemeentelijke beleid evalueren. Deze evaluatie zal plaatsvinden aan de hand van de 0-meting en de daaraan gekoppelde jaarlijkse verantwoordingsplicht voor gemeenten zoals die in het bovenstaande beschreven is. Hiermee kan bij de evaluatie inzicht worden verkregen in de vraag welke methode zich in welke situaties goed leent voor de bevordering van de concurrentie. Tevens kunnen kosten en baten van de diverse modellen van marktselectie in concurrentie in beeld gebracht worden. Het gaat dan om een analyse van voor- en nadelen voor de consument en de markt in relatie tot ontwikkelaars en gemeenten. Ook zullen daarbij de mogelijke gevolgen voor de bereidheid van ondernemingen om initiatief te nemen in situaties waarin gemeentelijke gronden bij het plan van de initiatiefnemer betrokken zijn, in beeld moeten komen.

¹ VROM Raad, Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Advies 039, 2004.

Het Kabinet is voornemens in overleg te komen tot een nadere uitwerking van verantwoording, controle en evaluatie. Op basis van de jaarlijkse verantwoordingsplicht en controletaak voor gemeenten, moeten ook de motieven om al dan niet tot marktselectie in concurrentie over te gaan naar voren komen. Doelstelling van het kabinet is om de daaruit blijkende bezwaren en hindernissen voor het toepassen van marktselectie in concurrentie zo veel mogelijk weg te nemen. Daarnaast moeten, nu inzicht in het huidige gebruik van methoden om de concurrentie te bevorderen ontbreekt, de beleidsdoelen op basis van de 0-meting worden vastgesteld. Het Kabinet wil eerst langs de hier voorgestelde weg de concurrentie verder bevorderen, waarna het Kabinet aansluitend na vier jaar het gevoerde gemeentelijke beleid zal evalueren. Wanneer bij de evaluatie blijkt dat onvoldoende resultaat is geboekt, kunnen alsnog zwaardere middelen in overweging genomen worden. Het Kabinet zal de Kamer de resultaten van deze evaluatie doen toekomen.

In het voorgaande is de situatie beschreven waarbij de gemeente de grond in handen heeft. De situatie is anders indien marktpartijen over de grond beschikken. Dit is de situatie waarin sprake kan zijn van faciliterend grondbeleid. Dit is niet noodzakelijk het geval omdat bij overeenkomst vaak de gronden ingeleverd worden bij de gemeenten of een grondexploitatie maatschappij (bijvoorbeeld via het bouwclaimmodel). In het geval dat marktpartijen over de grond beschikken is vooral de koppeling die bestaat tussen het eigendomsrecht en het recht de eigendom zelf te ontwikkelen van belang (voor een commerciële functie), het zelfrealisatierecht¹. Een beroep op zelfrealisatie bij (overheids)opdrachten voor (semi) publieke functies is niet mogelijk².

In de VINEX periode werd de woningbouwopgave geconcentreerd, veel grotere marktpartijen hebben toen grond gekocht op bouwlocaties, terwijl daarbuiten een restrictief beleid gold. Voor veel kleinere marktpartijen was het door de schaalgrootte van de locaties en de noodzakelijke investering niet aanvaardbaar om grondposities te verwerven. De koppeling van het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht heeft er daarbij volgens velen toe geleid, dat concurrentie niet meer op de grond maar om de grond plaatsvindt. Niet het aanbieden van een woning met een concurrerende prijs/kwaliteitsverhouding zou centraal staan, maar het verwerven van een aantrekkelijke grondpositie. Met het ontkoppelen van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht zou deze situatie «gecorrigeerd» worden.

Resultaten van onderzoeken naar faciliterend grondbeleid

In de publicaties Notie van Ruimte (Werkgroep van de Tweede Kamer ter voorbereiding van de toenmalige Vijfde Nota)³, Woningbouw⁴ en De Grondmarkt (CPB)⁵, het Interdepartementaal beleidsonderzoek grondmarkt (IBO Grondmarkt)⁶ en het VINEX deel van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid⁷, wordt vooral ingegaan op de situatie van faciliterend grondbeleid. In het onderstaande worden de problemen beschreven die uit deze publicaties naar voren komen.

Problemen bij privaat grondbezit in een eerder onderzoek

De kenmerken van nieuwe woningen op grotere bouwlocaties (VINEX) sluiten volgens het CPB niet altijd goed aan bij de individuele consumentenvoorkeuren over wonen. De kavels zijn soms kleiner dan de woonconsumenten wensen. Onderzoeken naar consumentenvoorkeuren en verschillen in grondprijzen per woningcategorie wijzen hierop. Het CPB geeft vervolgens aan dat de geringe kavelgrootte met name bepaald wordt door het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid. Volgens het IBO Grondmarkt zijn de belangrijkste knelpunten te hoge prijzen gegeven de geleverde kwaliteit van het vastgoed en onvoldoende aansluiting van de geleverde kwaliteit op de gevraagde kwaliteit. Als oorzaak van dit probleem wordt de schaarste aan bouwgrond gezien, waardoor bouwers en projectontwikkelaars marktmacht verkrijgen door het vroegtijdig verwerven van grondposities. Hiermee kunnen zij een deel van de schaarste-rent op grond verwerven en verzekeren zij zich van het recht om woningen te bouwen. Schaarste-rent wordt door het CPB gedefinieerd als het verschil tussen de verkoopprijzen van (nieuwe) woningen en de som van bouwkosten en landbouwwaarde van ruwe bouwgrond. De schaarste-rent op grond voor woningbouw internaliseert de waarde van het bouwrecht in de woningprijzen. Dit verschil is een gevolg van restricties die via de ruimtelijke ordening aan het aanbod van bouwrijpe grond worden gesteld (CPB). De publicatie «Notie van ruimte» gaf aan dat vanwege de grondposities het functioneren van de markt bij de VINEX opgave onvol-

¹ Vanzelfsprekend kan een beroep op zelfrealisatie alleen slagen wanneer de overheid bestemmingswijziging toelaat en wanneer het daarbij niet gaat om een (overheids)opdracht voor de (semi)publieke sector.

² Zie onder Concurrentiebevordering in kort bestek.

³ Notie van Ruimte, op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening; 2000.

⁴ Woningbouw, Tussen markt en overheid; CPB; 1999.

⁵ De Grondmarkt, Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid; CPB; 1999.

⁶ Grond voor beleid, Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid; Ministerie van Financiën; 2000.

⁷ De Bouw uit de Schaduw; rapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid; 2003.

komen is. Er is op VINEX locaties wel een strijd om de markt, met het grondeigendom (de grondpositie) als sleutel, maar nadat de posities zijn verdeeld, blijft de strijd op de markt, om de gunst van de consument, achterwege. Het CPB en het IBO Grondmarkt geven daarom in de eerste plaats aan dat maatregelen genomen moeten worden om het aanbod te vergroten, of eventueel om de vraag te verkleinen (IBO Grondmarkt). Daarmee is een terugkeer naar een evenwichtiger marktsituatie mogelijk. Op reeds aangewezen bouwlocaties kunnen dan de nagestreefde bebouwingsdichtheden verlaagd worden en extra bouwlocaties kunnen worden aangewezen. Hierdoor kan het aanbod op korte termijn extra toenemen en kan de schaarste-rent lager worden waardoor de prikkel tot rent-seeking gedrag vermindert aldus het CPB.

Een mogelijkheid die daarnaast voorgestaan wordt door het CPB en die in overweging genomen wordt door Notie van Ruimte en het IBO Grondmarkt is een aanpassing van de onteigeningswet in de zin dat het eigendomsrecht geen ontwikkelingsrecht meer geeft. Dit is de loskoppeling van het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht, ofwel afschaffing van het zelfrealisatierecht. Waar grond reeds verworven is, geeft het CPB aan dat marktmacht dan bestreden zou kunnen worden door aanpassing van de onteigeningswet. Daarna kan de uitgifte van bouwgrond zodanig worden gestructureerd dat de meest efficiënte en innovatieve bouwer aan bod komt. Het IBO Grondmarkt geeft daarbij aan dat de technische uitvoerbaarheid niet lastig is, maar dat het wel een ingrijpende beleidsvariant is, hetgeen op zich de uitvoerbaarheid bemoeilijkt. De beleidsvariant is volgens het IBO Grondmarkt wel transparant. De gemeente zal immers van tevoren aangeven onder welke voorwaarden het bouwrecht wordt verstrekt. Het is lastiger om aan te geven in hoeverre de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen ook daadwerkelijk beter aansluit op de gewenste kwaliteit. De ervaringen die zijn opgedaan met het onder competitie laten uitvoeren van VINEX locaties zijn niet onverdeeld gunstig, maar dat kan samenhangen met de gekozen vormgeving stelt het IBO Grondmarkt. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is van mening dat, gelet op de dominante invloed van grondposities bij de ontwikkeling van VINEX locaties, herbezinning gewenst is en dat onderzocht moet worden op welke wijze gekomen kan worden tot meer concurrentie op de grondmarkt. Als redenen hiervoor geeft zij aan dat de variëteit in selectie van ontwikkelaars en de uitgifte van grond bij gemeenten die zelf kunnen beschikken over de grond aanzienlijk groter is. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid constateert verder dat waar sprake is van grondposities van marktpartijen het feitelijk onontkoombaar is met deze partijen in zee gegaan. Zij geeft aan dat de beperking van de mededinging met het VINEX proces lijkt te zijn verweven in de vorm van het bouwclaim model. Ook constateert de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid dat een aantal marktpartijen in de voorbereidingsfase niet in grond kan of wil investeren en dat deze dan ook op achterstand staan bij de ontwikkeling van een bouwlocatie. In de publicaties van CPB en IBO wordt gesteld dat gekozen kan worden voor het ruimtelijk spoor door middel van het creëren van meer aanbod om de marktwerking te verbeteren. Daarnaast wordt in een aantal van deze publicaties afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel gesuggereerd in die zin dat het eigendomsrecht niet meer automatisch tot het ontwikkelingsrecht leidt. Het Kabinet heeft in het onderzoek aan laatstgenoemde keuzemogelijkheid expliciet aandacht besteed.

Uit het naar aanleiding van de Nota Grondbeleid gestarte onderzoekstraject komt naar voren dat meer ruimte voor woningbouw een belangrijke factor voor verbetering van de concurrentieverhoudingen is. De STEC groep geeft aan dat de prijs/kwaliteitsverhouding in principe in evenwicht komt door meer grond voor woningbouw. De bureaus in het vervolg-

onderzoek sluiten zich hier bij aan. Meer ruimte is een oplossing die, in het licht van voorbereiding voor het ruimtelijke beleid volgens de (toenmalige) Vijfde Nota, door de STEC groep slechts beperkt mogelijk werd geacht. Ten aanzien van de gedachten over ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht wordt gesteld dat dit een wijziging in de waarde van de grond met zich zal meebrengen die gecompenseerd moet worden. Tevens kan door ontkoppeling een nieuwe markt in het ontwikkelingsproces ontstaan waarvan de economische gevolgen op voorhand moeilijk zijn te voorzien (het ontwikkelingsrecht zou verhandelbaar kunnen worden). Tenslotte wordt, op basis van een ontkoppeling zoals die tussen 1947 en 1953 in het Verenigd Koninkrijk heeft bestaan, geconstateerd dat het aanbod van grond door particulieren daardoor sterk afneemt. De STEC groep acht om die redenen ontkoppeling ongewenst. Als de overheid toch zou willen ingrijpen geven zij aan dat dan beter de onteigeningswet toegepast zou kunnen worden. Mocht de huidige onteigeningswet daarvoor geen mogelijkheden bieden, dan stelt zij een aanpassing voor in de zin dat «voldoende» concurrentie een toetsingscriterium zou worden. Daarmee komt de grond in handen van de gemeente, die vervolgens via marktselectie in concurrentie tot locatieontwikkeling kan komen. Uit het onderzoek blijkt verder dat Nederland met een afschaffing van het zelfrealisatierecht vergeleken met het buitenland een uitzonderingspositie zou innemen. Uit hun deelstudie naar het buitenland blijkt dat nergens primair gestreefd wordt naar concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties. Zij stelt dat de concurrentievoordelen van grondeigendom in de onderzochte landen vanzelfsprekend wordt geacht.

Kabinetsstandpunt ten aanzien van het zelfrealisatierecht

Het Kabinet maakt een andere afweging ten aanzien van het ruimtelijk beleid dan de Vijfde Nota door alle gemeenten in beginsel te laten bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas en door in belangrijke mate afstand te doen van restricties om te bouwen in het ruimtelijk Rijksbeleid. Gevolg hiervan zal zijn dat meer en kleinere locaties ontwikkeld zullen worden. Dat heeft ook consequenties voor de gedachten over ontkoppeling. Het Kabinet is van mening dat aantasting van het eigendomsrecht in de vorm van het afschaffen van het zelfrealisatierecht¹ voor de commerciële bouwontwikkeling achterwege moet blijven. Een dergelijke ingreep zal grote negatieve effecten hebben op de ontwikkelingspraktijk. Daarnaast staat het naar de mening van het Kabinet op gespannen voet met het eerste protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De gedachte is dat door afschaffing van dit zelfrealisatiebeginsel de marktpartij met het «beste plan» gekozen kan worden. Onder het standpunt van het Kabinet ten aanzien van verplichte marktselectie in concurrentie is hierop al ingegaan. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid stelt in dat verband dat wanneer gemeenten grond in eigendom hebben, zij veel meer partijen selecteren. Het Kabinet wil hierbij aantekenen dat zij dit weliswaar kunnen, maar dat dit toch om diverse redenen slechts weinig geschiedt. In deze brief is hier al op ingegaan.

Oordeel over afschaffing van het zelfrealisatierecht

Afschaffing van het zelfrealisatierecht kan leiden tot een sterke waardedaling en aanbodvermindering van particuliere grond. Deze ontkoppeling van het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht zou goed kunnen werken wanneer de noodzakelijke schadeloosstelling (voor het verlies van het ontwikkelingsrecht) relatief gering is. In Nederland vormt het ontwikkelingsrecht echter het belangrijkste deel van de grondwaarde voor grond met een (commerciële) bouwontwikkeling. Daarbij komt dat wanneer

¹ Waar het geen (overheids)opdracht betreft waarbij werken, leveringen of diensten ten behoeve van de (semi) publieke sector gerealiseerd, gedaan of verricht worden en die de daarvoor geldende grensbedragen overschrijden.

alleen het ontwikkelingsrecht onvrijwillig naar een andere ontwikkelaar zou gaan dan de oorspronkelijke eigenaar-ontwikkelaar, de hindermacht van laatstgenoemde groot zou zijn. Dit zal vooral het geval zijn als tegenover het door de overheid afgenomen ontwikkelingsrecht een te gering geachte schadevergoeding staat. Bij transferable development rights waaraan de VROM Raad aandacht besteedt, kunnen zich vergelijkbare problemen voordoen. Het Kabinet acht daarom het wettelijk afdwingen van een ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht niet gewenst.

Oordeel over onteigening in plaats van ontkoppeling

De gedachte uit het onderzoek naar concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties dat vanwege publiek belang kan worden overgegaan op onteigening van de volledige eigendom bij «onvoldoende» concurrentie, wordt door het Kabinet evenmin gedeeld. Onteigening is een «ultimum remedium» en dient dit volgens het Kabinet ook te blijven. Dat betekent dat alleen bij uiterste noodzaak tot onteigening kan worden overgegaan. Een ingreep in het eigendomsrecht door afschaffing van het zelfrealisatierecht met als enige reden de wenselijkheid meer concurrentie te organiseren (door meer ontwikkelende partijen actief te laten zijn op een ontwikkelingslocatie ten nadele van de partij die oorspronkelijk wilde ontwikkelen), is naar de mening van het Kabinet strijdig met het proportionaliteitsbeginsel omdat de realisatie van het bestemmingsplan ook zonder die inmeniging bereikt kan worden. Dit proportionaliteitsbeginsel is een belangrijk toetsingscriterium in de rechtspraak over inbreuken op artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM.

Verbetering van de concurrentieverhoudingen bij faciliterend grondbeleid

Het Kabinet kiest in de Nota Ruimte voor decentralisatie. Keuzen ten aanzien van waar gebouwd zal worden, hoeveel gebouwd wordt en wat gebouwd wordt, zullen primair bij provincies en gemeenten komen te liggen. Het rijk geeft hen binnen de kaders van het nationale ruimtelijk beleid een grote eigen beleidsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Met de keuzen die provincies en gemeenten maken, zullen zij kunnen bijdragen aan gunstige voorwaarden voor verbetering van de concurrentieverhoudingen. Indien een regio, binnen de kaders van het ruimtelijk beleid, op verschillende plaatsen tegelijkertijd ruimte voor woningbouwprojecten biedt, kan dat concurrentie bevorderen; en zo een bijdrage leveren aan verbetering van de prijs/kwaliteitsverhouding en aan de keuzemogelijkheden van de woonconsument.

De concurrentieverhoudingen zullen verbeteren door het beleid van de Nota Ruimte en door de uitbreiding van het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Ook ten aanzien van het faciliterend grondbeleid blijft het Kabinet de buitenlandse ontwikkelingen volgen. Daarbij wijst het Kabinet op de mogelijkheden om het zelfrealisatierecht een minder plaats- en ontwikkelingsgebonden karakter te geven, bijvoorbeeld door stedelijke herverkaveling. Dit is een belangrijk element van het (Valenciaanse) LRAU model¹. Een min of meer vergelijkbare vorm van herverkaveling bestaat in Duitsland onder de naam Umlegung. In essentie vindt met deze modellen geen ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht plaats omdat, kort gezegd, het hebben van een aandeel in het plan een aandeel in de ontwikkelingsopgave vertegenwoordigt. Dit in tegenstelling tot de huidige zelfrealisatie waarin op basis van de ligging en kenmerken van het eigendom wordt nagegaan of de eigenaar de bestemming zelf op zijn eigen grond kan realiseren. Het Kabinet heeft inmiddels onderzoek uitgevoerd naar stedelijke herverkaveling, maar zal nog nader onderzoek doen

¹ VROM Raad, Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Advies 039, 2004.

naar de voor- en nadelen van toepassing hiervan op uitbreidingslocaties. De gevolgen in de praktijk en voor de concurrentie op ontwikkelingslocaties zullen daarbij nagegaan worden. Daarnaast wil het Kabinet dat de controle en evaluatie zoals die genoemd zijn bij actief grondbeleid eveneens gaan gelden voor faciliterend grondbeleid. Deze zullen dus ook voor het faciliterend grondbeleid in overleg met betrokkenen vormgegeven worden.