

Vergaderjaar 2004–2005

27 581

Grondbeleid

Nr. 20

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2004

Met deze brief informeer ik u over de grondbeleidsinstrumenten die aan de decentrale overheden ter beschikking worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van de Nota Ruimte. Deze grondbeleidsinstrumenten staan echter niet op zichzelf. Ze zijn nauw verbonden met het ontwikkelingsgerichte beleid zoals het kabinet dat heeft verwoord in de Nota Ruimte en met de voorstellen voor de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Er is sprake van een drieluik: de Nota Ruimte, de nieuwe Wro en de modernisering van het instrumentarium voor grondbeleid. In deze brief komt dit drieluik in samenhang aan de orde. Achtereenvolgens ga ik in op het thema gebiedsontwikkeling, de betekenis van de nieuwe Wro voor gebiedsontwikkeling en, voortbordurend op de nieuwe Wro, de modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium. Daarnaast zal ik kort ingaan op de ontwikkeling van een eventuele grondbedrijffunctie bij het rijk en schets ik een aantal relevante ontwikkelingen op Europees niveau. In de bijlage bij deze brief wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot een aantal andere acties uit de Nota Grondbeleid.¹

Deze brief, die ik u mede doe toekomen met het oog op de aanstaande behandeling van de Nota Ruimte in uw Kamer, is tevens de vierde voortgangsbrief in het kader van de Nota Grondbeleid.² Voor diverse onderwerpen geldt dat deze brief tevens gezien moet worden als het invullen van toezeggingen die ik heb gedaan tijdens het Algemeen Overleg Grondbeleid van 9 december 2003. Deze brief zend ik u namens het kabinet. Onder vorige kabinetten heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een coördinerende rol vervuld ten aanzien van het grondbeleid. Ook in de komende periode neem ik deze coördinerende taken op me.

¹ Kamerstukken 2000–2001, 27 581, nrs. 1 en 2.

² Eerdere voortgangsbrieven grondbeleid: Kamerstukken 2001–2002, 27 581, nr. 14 en 27 581, nr. 16, Kamerstukken 2002–2003, 27 581, nr. 17.

1. Ruimte voor ontwikkeling

Eén van de rode draden in de Nota Ruimte is het thema gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een manier van werken waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten. Deze werkwijze vraagt een inzet van alle betrokken partijen. Niet het ene deelbelang moet centraal staan, maar veeleer een samenhangende ontwikkeling van rode, groene en blauwe functies. Partijen hebben elkaar hierbij nodig. Overheden stellen plannen vast, geven kaders aan en ontwikkelen soms zelf. Private partijen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de planontwikkeling en hebben veel te bieden als het om uitvoering en realisatie gaat. De input van burgers en maatschappelijke organisaties is eveneens van belang. Het gaat per slot van rekening om de gebruikers van een gebied. Een samenhangende ontwikkeling van wonen, werken, natuur, mobiliteit en recreatie biedt perspectieven om de totale gebiedskwaliteit naar een hoger niveau te tillen.

Bij het dynamisch en op ontwikkeling gerichte ruimtelijk beleid hoort een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het rijk en de decentrale overheden. Het adagium hierbij is «decentraal wat kan, centraal wat moet». Ik bied de ruimte om initiatieven van marktpartijen, burgers, maatschappelijke organisaties en overheden vaker en beter tot uitvoering te laten komen. Het gaat echter niet alleen om het bieden van beleidsruimte; ik voel mij ook verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van de nodige instrumenten die de ontwikkelkracht in het ruimtelijk domein vergroten. Decentrale overheden moeten over instrumenten beschikken waarmee gebiedsontwikkeling vormgegeven kan worden. Concreet gaat het hierbij onder meer om de nieuwe Wro en de modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium.

2. Betekenis van de nieuwe Wro voor gebiedsontwikkeling

Met de invoering van de nieuwe Wro¹ wordt het belangrijkste deel van het juridisch instrumentarium voor de uitvoering van de Nota Ruimte geregeld. Evenals in de Nota Ruimte zijn in de nieuwe Wro de trefwoorden: decentralisatie, deregulering, gebiedsontwikkeling, uitvoeringsgerichtheid en duidelijkheid voor de burger. Het belangrijkste uitgangspunt van de nieuwe Wro is de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau. De nieuwe Wro gaat er van uit dat ruimtelijke vraagstukken worden opgelost op het daarbij passende niveau. Elke bestuurslaag krijgt de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waar hij voor verantwoordelijk is, waar te maken. Het beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijk beleid kan neerleggen, is in de nieuwe Wro de structuurvisie. Een structuurvisie is bij uitstek een document waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht kunnen worden. Een structuurvisie kan beleidsdoelen bevatten die richtinggevend zijn voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten. Aan de structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma of – agenda worden verbonden. De structuurvisie zelf bevat geen juridische bindende normen – deze worden in de nieuwe Wro vastgelegd in algemene regels en aanwijzingen – het is een bestuurlijk document. Al met al kan de structuurvisie goed dienen als ruimtelijke basis voor gebiedsontwikkeling.

Een belangrijk punt uit de nieuwe Wro is de scheiding tussen beleid en juridische normstelling. In de praktijk betekent dit dat wanneer bijvoorbeeld normstelling van de zijde de provincie richting gemeenten noodzakelijk is voor het realiseren van provinciaal ruimtelijk beleid, deze normstelling vooraf geschiedt. Bestemmingsplantoetsing achteraf is dan niet

¹ Kamerstukken 2002–2003, 28 916, nrs. 1–3 en 9.

meer nodig. Hierdoor ontstaat vooraf duidelijkheid; betrokken partijen weten eerder waar zij aan toe zijn. Deze duidelijkheid komt de onderlinge verhoudingen tussen de overheden ten goede en is ook voor de markt wenselijk. De ont koppeling tussen beleidsontwikkeling en juridische doorwerking leidt dan ook tot betere voorwaarden voor gebiedsontwikkeling.

Om de slagkracht van de decentrale overheden richting uitvoering van projecten te vergroten biedt de nieuwe Wro aan gemeenten de bevoegdheid van het projectbesluit voorafgaand aan het bestemmingsplan. Ook de provincies krijgen in de nieuwe Wro de bevoegdheid van het projectbesluit en het bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt het mogelijk om veranderingen in bestemming snel door te voeren bij het in ontwikkeling nemen van projecten. De provinciale bestemmingsplanbevoegdheid acht ik een geschikt instrument voor gebiedsontwikkeling, juist in situaties waarin verschillende ruimtelijke functies in een bepaald gebied in samenhang ontwikkeld en beschermd dienen te worden. Ook wijs ik er op dat de nieuwe Wro de duur van de bestemmingsplanprocedure met ongeveer de helft inkort, de mogelijkheid biedt om de voor de uitvoering benodigde vergunningen en andere besluiten gelijktijdig in procedure te brengen en de mogelijkheden biedt om digitale bestemmingsplannen te maken. Dit alles komt een voortvarende gebiedsontwikkeling ten goede. De ontwikkelingsgerichtheid van de nieuwe Wro wordt nog vergroot als de modernisering van het instrumentarium voor grondbeleid hierbij in ogenschouw wordt genomen.

3. Modernisering grondbeleidsinstrumenten voor decentrale overheden

Met het uitbrengen van de Nota Grondbeleid in 2001 is een aanvang gemaakt met het moderniseren van het instrumentarium voor het grondbeleid. In het licht van de uitvoering van de Nota Ruimte en de voortgang van de woningproductie acht ik de in gang gezette modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium onverminderd van belang. In deze paragraaf ga ik in op de nieuwe grondbeleidsinstrumenten die de decentrale overheden kunnen toepassen bij de uitvoering van ruimtelijk beleid.

3.1 Gereedchapskist grondbeleid voor decentrale overheden

Grondbeleidsinstrumenten dienen bij te dragen aan het feitelijk realiseren van de gewenste bestemming, met daarbij een goede en rechtvaardige regeling voor de financiële aspecten. De keuzen die in de Nota Grondbeleid zijn gemaakt bieden hiervoor een goede basis. Daarnaast vergt het in de Nota Ruimte ingezette beleid van gebiedsontwikkeling het instrumenteren van ruimtelijk beleid op regionaal niveau. Niet alleen gemeenten, maar ook provincies en kaderwetgebieden moeten kunnen putten uit een «gereedchapskist» met instrumenten ten behoeve van een slagvaardige ruimtelijke ontwikkeling. Er is sprake van een samenhang tussen de instrumenten uit de nieuwe Wro en de grondbeleidsinstrumenten. Onderstaande tabel geeft het bouwwerk van nieuwe instrumenten weer. In de paragrafen 3.2 en 3.3 wordt nader ingegaan op de verschillende instrumenten.

Tabel 1: «Gereedchapskist grondbeleid» voor decentrale overheden

Nieuw instrument	Betekenis instrument voor locatieniveau	Betekenis instrument voor regionaal niveau
Projectbesluit en bestemmingsplan-bevoegdheid	De nieuwe Wro introduceert het gemeentelijk projectbesluit ten behoeve van de ontwikkeling van concrete projecten.	De nieuwe Wro introduceert het projectbesluit en de bestemmingsplanbevoegdheid voor provincies ten behoeve van de ontwikkeling van concrete regionale projecten.
Voorkeursrecht	Vanaf 1 februari 2004 kunnen <i>alle</i> gemeenten voor <i>alle</i> niet agrarische ruimtelijke functies het voorkeursrecht vestigen. De komende integrale herziening van de Wet voorkeursrecht gemeenten (gepland voor 2005) moet de toepassing van deze wet vereenvoudigen.	Introductie van het voorkeursrecht voor provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectenprocedure uit de nieuwe Wro (wordt geregeld in de invoeringswet nieuwe Wro).
Onteigeningsbevoegdheden	Introductie van onteigeningsbevoegdheid gekoppeld aan het gemeentelijk projectbesluit uit de nieuwe Wro (wordt geregeld in Invoeringswet Wro). De herziening van de onteigeningswet (gepland voor 2005) moet de toepassing van deze wet vereenvoudigen.	Introductie van de onteigeningsbevoegdheid voor de provincie, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en projectenprocedure uit de nieuwe Wro (wordt geregeld in Invoeringswet Wro).
Grondexploitatiewet	De Grondexploitatiewet biedt een regeling voor kostenverhaal en verevening bij particuliere locatieontwikkeling en de mogelijkheid om enkele locatie-eisen te stellen. Het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet is in oktober 2004 voor advies naar de Raad van State gestuurd.	n.v.t.
Kostenverhaal en verevening op regionaal niveau	n.v.t.	Introductie van de mogelijkheid van kostenverhaal en verevening moet bijdragen aan een slagvaardige ontwikkeling van regionale plannen en projecten. De hoofdlijn van het kabinetstandpunt terzake is in paragraaf 3.3 van deze brief weergegeven.
Planschadevergoedingsovereenkomsten	Het Wetsvoorstel Planschadevergoedingsovereenkomsten (is ingediend bij de Tweede Kamer) maakt het weer mogelijk dat gemeenten en projectontwikkelaars overeenkomsten sluiten over de vergoeding van planschadekosten.	Mogelijkheid planschadevergoedingsovereenkomsten gekoppeld aan bestemmingsplanbevoegdheid en projectenprocedure uit de nieuwe Wro.

Bij deze tabel dient aangetekend te worden dat de Wgr-plusregio's niet afzonderlijk zijn vermeld. Ik merk op dat ook de Wgr-plusregio's straks kunnen beschikken over sterkere bevoegdheden in de nieuwe Wro en dat de bestaande en eventueel nieuwe Wgr-plusregio's de beschikking krijgen over de regeling ten aanzien van grondbeleid zoals die nu voor de zeven kaderwetgebieden geldt. Het mede hiertoe strekkende wetsvoorstel Wgr-plus is bij de Kamer ingediend.¹

3.2 Nieuwe instrumenten voor actief grondbeleid

Een belangrijke en reeds genomen stap in het vergroten van de mogelijkheden voor actief grondbeleid is de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet voorkeursrecht gemeenten per 1 februari 2004. Vanaf deze datum kunnen *alle* gemeenten voor *alle* niet agrarische ruimtelijke functies het voorkeursrecht vestigen. De volgende stap is het voorzien in meer mogelijkheden voor actief grondbeleid gekoppeld aan de nieuwe Wro. Concreet gaat het hierbij om de volgende – ook in de Nota Ruimte aangekondigde-mogelijkheden:

- door de koppeling van de onteigeningsbevoegdheid aan het projectbesluit kunnen gemeenten sneller tot onteigening overgaan;
- ook provincies kunnen straks op basis van het projectbesluit en het bestemmingsplan tot onteigening overgaan;
- daarnaast kunnen provincies op basis van het projectbesluit en het bestemmingsplan overgaan tot vestiging van het voorkeursrecht. Deze nieuwe instrumenten betekenen een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten en provincies voor het voeren van actief grondbeleid. Dit komt een slagvaardige ruimtelijke ontwikkeling op lokale en regionale schaal ten goede. Het moment waarop gemeenten en provincies over deze instrumenten kunnen beschikken is afhankelijk van de besluitvorming over de nieuwe Wro in uw Kamer.

¹ Kamerstukken 2003–2004, 29 532, nrs. 1 en 2.

3.3 Nieuwe instrumenten voor faciliterend grondbeleid

Instrumenten voor faciliterend grondbeleid bieden de decentrale overheden mogelijkheden om grip te houden op ruimtelijke ontwikkelingen in situaties waarin de grond niet in handen is van de overheid. Uit recent onderzoek is gebleken dat projectontwikkelaars met name op uitleglocaties een sterke grondpositie hebben verworven.¹ Gebleken is dat ontwikkelaars op ruim 5000 hectare een grondpositie hebben. Dit betreft voornamelijk gronden in het buitengebied die mogelijk geschikt zijn voor woningbouw (uitleglocaties). Dit is genoeg voor ongeveer 107 000 woningen; circa 1,8 maal de jaarproductie van 2003. Indien marktpartijen niet zelf tot grondexploitatie willen overgaan, verkopen zij de grond aan de gemeente in ruil voor de mogelijkheid om bebouwing te realiseren. Indien marktpartijen wel zelf tot grondexploitatie willen overgaan is de situatie zo dat de ontwikkelcapaciteit – bijvoorbeeld voor woningbouw – bij de markt ligt en de bestemmingsplancapaciteit door de gemeente geboden moet worden. Gezien de gememoreerde sterke positie van ontwikkelaars op uitleglocaties zullen dergelijke situaties vaker voorkomen en zullen gemeenten vaker dan voorheen gebruik moeten maken van faciliterend grondbeleid. Tegen deze achtergrond acht ik een snelle invoering van de Grondexploitatiewet van groot belang. Daarnaast acht het kabinet het in het licht van de Nota Ruimte wenselijk dat ook de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid op het regionale schaalniveau worden versterkt.

Grondexploitatiewet

Bij particuliere locatieontwikkeling bestaat er meestal een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen de ontwikkelende partij en de gemeente. De eigenaar van de grond heeft het recht van ontwikkeling; de gemeente gaat onder meer over het planologisch regelen van de ontwikkelingslocatie. Hierbij zal de gemeente veelal een deel van de publieke kosten willen verhalen en locatie-eisen willen stellen. Gebleken is dat het ontbreken van een duidelijke regeling voor deze onderwerpen lange onderhandelstrajecten en gerechtelijke procedures kunnen veroorzaken en dat zogenoemde «free riders» moeilijk aangepakt kunnen worden. De huidige onzekerheid heeft een vertragend effect op de ruimtelijke ontwikkeling. Het kabinet biedt met de Grondexploitatiewet een heldere regeling voor de verdeling van kosten en baten bij particuliere locatieontwikkeling en de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen. De Grondexploitatiewet beoogt duidelijkheid te creëren in de relatie tussen gemeenten en particuliere partijen.

Zowel de Tweede Kamer als belanghebbende partijen (VNG, Neprom) dringen al geruime tijd aan op een betere regeling voor kostenverhaal. Een eerder wetsvoorstel, gericht op introductie van een grondexploitatieheffing, is in 1998 na een negatief advies van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer aangeboden. In 2000 heeft het Instituut voor Bouwrecht in opdracht van VNG en Neprom een voorstel gemaakt voor een exploitatievergunning als instrument voor kostenverhaal. In de Nota Grondbeleid (2001) werd ingezet op de introductie van een generieke nieuwe publiekrechtelijke regeling, waarbij elke exploitant een exploitatievergunning zou moeten aanvragen. Zowel gemeenten als bouwers, projectontwikkelaars en deskundigen hebben naar aanleiding hiervan aangegeven grote waarde te hechten aan de mogelijkheid om privaatrechtelijke afspraken te kunnen blijven maken over grondexploitatie; vervanging door een generiek publiekrechtelijk instrument zou leiden tot het overboord zetten van een door velen gewaardeerde praktijk. Het maatschappelijk draagvlak voor een volledig publiekrechtelijke regeling is onvoldoende. Bovendien zou een dergelijke regeling tot hoge lasten leiden voor gemeenten,

¹ Brief Minister VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, niet-dossierstuk, uw kenmerk: vrom040 804, 27 september 2004, inclusief bijlage: Onderzoeksinstituut OTB, Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten, juli 2004.

bedrijven en de rechterlijke macht. Het kabinet neemt de volledig publiekrechtelijke regeling uit de Nota Grondbeleid dan ook niet over.

Na overleg met de VNG en maatschappelijke organisaties kiest dit kabinet voor een regeling die het bestaande vrijwillige spoor van kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen intact laat. De nieuwe wet biedt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en particuliere eigenaren. Aanvullend op dit privaatrechtelijke spoor biedt de Grondexploitatiewet een publiekrechtelijke regeling voor situaties waar het vrijwillige spoor niet tot resultaat leidt. De Grondexploitatiewet is eigenlijk een publiekrechtelijke stok achter de deur. Binnen het door het kabinet voorgestelde gemengde privaats/publieke stelsel blijft vrijwillige samenwerking dus voorop staan.

Globaal werkt het publiekrechtelijke instrument van de Grondexploitatiewet als volgt. In een bestemmingsplan kan een gemeente bepaalde woningbouwcategorieën opnemen. Eventuele overige locatie-eisen en de te verhalen kosten worden door de gemeenteraad vastgelegd in een exploitatieplan. Het exploitatieplan bevat de exploitatieopzet en de toerekening van de kosten aan de verschillende uitgiftecategorieën. Het stellen van locatie-eisen wordt in de Grondexploitatiewet gelimiteerd tot eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën (te weten sociale woningbouw en vrije kavels) en locatie-eisen ten aanzien van het bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. De Grondexploitatiewet voorziet er in dat de verhaalbare kostensoorten bij algemene maatregelen van bestuur limitatief wordt vastgelegd («kostensoortenlijst»). Het vaststellen van een «kostensoortenlijst» moet een eind maken aan de huidige onduidelijkheid omtrent de te verhalen kostensoorten. De criteria voor toepassing van de «kostensoortenlijst» in concrete situaties zijn profijt, causaliteit en proportionaliteit.

Belanghebbenden kunnen tegen een ontwerp-exploitatieplan een zienswijze indienen. Tegen het exploitatieplan kan beroep bij de rechtbank en een hoger beroep worden ingesteld, tenzij het exploitatieplan gekoppeld is aan een bestemmingsplan. In dat geval kan er net als bij het bestemmingsplan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt vervolgens plaats bij de bouwvergunning. Er wordt dus afgezien van een aparte exploitatievergunning zoals werd aangekondigd in de Nota Grondbeleid. Voordelen van het nu voorgestelde systeem voor particuliere eigenaren zijn onder meer dat de exploitatiebijdrage pas betaald hoeft te worden op het moment dat de gronden daadwerkelijk worden ontwikkeld en dat vooraf duidelijk is welke kosten toegerekend worden aan de exploitatieopzet. Dit zal in de praktijk tijdswinst opleveren.

Zoals gesteld: dit publiekrechtelijke instrument dient als een stok achter de deur. Omwille van de rechtszekerheid heeft het kabinet gekozen voor een generieke plan- en kostenverhaalsplicht met een vrijstelling voor overeenkomsten. In beginsel is dus een exploitatieplan nodig en moet er bij de bouwvergunning kostenverhaal plaatsvinden, maar als het kostenverhaal anderszins verzekerd is, bijvoorbeeld in een overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelende particuliere partij, is het exploitatieplan niet nodig. Het stelsel oogt dus als een verplichting, maar zal in de praktijk aanvullend werken.

De Grondexploitatiewet is bedoeld voor situaties waarin gebouwd wordt. Voor andere situaties is het noodzakelijk dat de baatbelasting blijft bestaan. Het gaat hierbij om situaties waarin een particuliere eigenaar geen bouwvergunning nodig heeft, maar de overheid niettemin wel voorzieningen treft die de particuliere eigenaar te goede komen. Voorbeelden

zijn de kosten van aanleg van rioleringen in het buitengebied en de kosten van het opknappen van de openbare ruimte bij winkelcentra.

Het wetsvoorstel gaat deel uitmaken van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en dient tegelijk daarmee in werking te treden. De Grondexploitatiewet is recent ter advisering aan de Raad van State aangeboden. Naar verwachting kan het voorstel in de eerste helft van 2005 aan uw Kamer worden toegezonden. Snelle invoering van deze wet is mijns inziens van belang voor het kunnen aanpakken van «free riders» die de ontwikkeling van huidige plannen frustreren.

Regionaal kostenverhaal en verevening

De Nota Ruimte onderstreept het belang van gebiedsgerichte ontwikkelingen op regionaal niveau. Groene en blauwe elementen en infrastructuur kunnen voor de functionaliteit en de kwaliteit van een gebied als geheel niet gemist worden. Op regionaal niveau kunnen met kostenverhaal en verevening betere mogelijkheden worden gevonden om deze functies te accommoderen. Uit de praktijk komen echter diverse geluiden dat het instrumentarium voor grondbeleid op het regionale schaalniveau nog te beperkt is.¹ Met de eerder in deze brief genoemde keuzen uit de Nota Ruimte om provincies de bevoegdheid te geven tot het vestigen van een voorkeursrecht, de provincies een zelfstandige onteigeningsbevoegdheid te geven en om bestaande en nieuwe Wgr-plusregio's de regeling ten aanzien van grondbeleid te bieden, komen er betere mogelijkheden voor een regionaal grondbeleid. Daarnaast is in de Nota Ruimte een onderzoek aangekondigd naar de wenselijkheid van instrumentarium voor regionaal kostenverhaal en verevening. In dit onderzoek heb ik aan de hand van praktijkervaringen getoetst welke knelpunten worden ervaren bij regionaal grondbeleid en welke mogelijkheden geboden worden met de bestaande regelgeving. Dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd door onderzoeksinstituut OTB.² U treft het als bijlage aan bij deze brief³. De resultaten van het onderzoek zijn tijdens een Ronde Tafel-bijeenkomst besproken met overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties.⁴

Op basis van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek en het overleg met de genoemde partijen is het algemene beeld, dat de al bestaande instrumentele mogelijkheden en de keuzen uit de Nota Ruimte een goed uitgangspunt bieden voor een gebiedsgericht ruimtelijk beleid op regionaal niveau. In het verrichte onderzoek komt echter naar voren dat in een aantal situaties de huidige instrumenten tekort schieten en knelpunten opleveren. Er is geen aanleiding voor de ontwikkeling en invoering van een nieuw generiek instrument. Het aanpassen en optimaliseren van enkele bestaande instrumenten is wel nodig. De uitkomsten van het onderzoek brengen mij dan ook tot de volgende voorstellen:

- De juridische houdbaarheid van financiële afspraken in overeenkomsten over planologische wijzigingen moet duidelijker worden geregeld. In veel ontwikkelingsprojecten wordt door overheden, marktpartijen en andere betrokkenen onderhandeld en worden afspraken gemaakt over ruimtelijke ontwikkelingen en over de inzet van de betrokken partijen. Vaak worden in die privaatrechtelijke afspraken ook de bijdragen voor kostenverhaal en verevening opgenomen. In de huidige wetgeving en rechtspraak is voor sommige van deze privaatrechtelijke afspraken echter niet zeker of die ook juridisch houdbaar zijn. Het risico van terugvordering van bijdragen (actie uit onverschuldigde betaling) kan de voortgang van projecten belemmeren. Het is daarom zaak de juridische houdbaarheid van de afspraken duidelijker te regelen. Een basis hiervoor wordt geboden in de Grondexploitatiewet. Aanvullend hierop

¹ Verschillende instanties hebben voorstellen gedaan inzake regionaal kostenverhaal en verevening, waaronder de VROM-raad, Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, advies 039, 15 april 2004; de SER, Advies Nota Ruimte, publicatiernr. 8, 18 juni 2004; de G-26 gemeenten en de Neprom, Reactie op de Nota Ruimte per brief aan de Vaste Commissie voor VROM, 24 mei 2004 (kenmerk SBC/2004/335); IPO en VNG, Gezamenlijke reactie op de Nota Ruimte, 10 juni 2004 (kenmerk 50 090/2004).

² Onderzoeksinstituut OTB, Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, eindrapport en deelrapport, juli 2004. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ AEDS, ANWB, AvBB, IPO, LTO-Nederland, Neprom, NVB, Staatsbosbeheer, Natuur en Milieu, VEH, Natuurmonumenten, VNG, VNO-NCW, de VROM-Raad en de ontwikkelingsmaatschappij LIOF.

zal worden bekeken of dit voldoende is om het genoemde knelpunt op een zorgvuldige wijze op te lossen.

- Wanneer de provincie onder de werking van de nieuwe Wro zelf een projectbesluit neemt of een bestemmingsplan vaststelt, dan zou zij ook de mogelijkheid moeten hebben de Grondexploitatiewet voor dat gebied toe te passen. De basis voor kostenverhaal en verevening blijven in dit voorstel de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de provincie het aan een locatie toerekenbare deel van door haar aangelegde voorzieningen kan verhalen. Deze mogelijkheid zal, afhankelijk van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wgr-plus, ook voor Wgr-plus regio's worden overwogen.
- Aanvullend op het voorgaande punt zal ik in overleg met betrokken partijen beoordelen of voor regionale projecten aanpassing of uitbreiding van de kostensoortenlijst behorend bij de Grondexploitatiewet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Bij de standpuntbepaling hieromtrent zal ook het mogelijke effect op de woningproductie in ogenschouw worden genomen.

Om het tijdspad van de Grondexploitatiewet niet te vertragen, wordt de regeling van de provinciale bevoegdheid en een eventuele uitbreiding van de kostensoortenlijst niet in het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet opgenomen. Bovengenoemde aspecten worden in een afzonderlijke procedure geregeld. Samen met de decentrale overheden zal ik hierbij ook bezien of met de in deze brief geformuleerde voorstellen de verhouding tussen gemeenten, provincies en Wgr-plus regio's in het grondbeleid voldoende is geregeld.

Volledigheidshalve meld ik dat het uitgevoerde onderzoek nog enkele aanpalende vragen aan het licht heeft gebracht die een nadere bestudering vereisen. In de eerste plaats betreft dit het mogelijke prijsopdrijvende effect dat onder de huidige regelgeving kan optreden bij integrale rood-groen ontwikkelingen. Dit effect is een gevolg van de complexwaardebenadering in de onteigeningswet. De omvang van het knelpunt en mogelijke oplossingen binnen de bestaande regels zullen beter in beeld worden gebracht. Het tweede nader te onderzoeken aspect zijn de beperkingen voor regionaal kostenverhaal en verevening in de Europese wet- en regelgeving inzake staatssteun en aanbesteding.

Planschadevergoedingsovereenkomsten

Ten gevolge van de jurisprudentie van de Hoge Raad is het op dit moment niet meer mogelijk dat gemeenten en projectontwikkelaars planschadevergoedingsovereenkomsten sluiten. Zowel door gemeenten als door marktpartijen wordt dit als een leemte ervaren. Om in deze leemte – die tot vertraging van ruimtelijke ontwikkelingen en de woningproductie kan leiden – te voorzien heb ik onlangs het wetsvoorstel planschadevergoedingsovereenkomsten bij de Kamer ingediend¹ (zie ook de bijlage bij deze brief). In het verlengde hiervan ligt het voor de hand dat de mogelijkheid voor het sluiten van planschadevergoedingsovereenkomsten – gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en het projectbesluit uit de nieuwe Wro – ook voor provincies beschikbaar komt.

4. Grondbedrijffunctie bij het Rijk

In de Nota Ruimte is aangegeven dat het rijk wil bezien op welke wijze een Grondbedrijffunctie bij het rijk een bijdrage zou kunnen leveren aan de uitvoering van gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkelingen en aan ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid. Hierbij is in de Nota Ruimte de verwachting uitgesproken dat door een optimale inzet van het rijksgrond-

¹ Kamerstukken 2003–2004, 29 490, nrs. 1–3.

bezit en een actiever beheer van de grondportefeuille doelmatigheids- en efficiencyvoordelen behaald kunnen worden bij het realiseren van de beleidsmatig gewenste ruimtelijke opgaven. Een actiever beheer van Rijksgronden is ook één van de onderwerpen die door de Minister van Financiën worden genoemd in zijn brief over Publiek-private samenwerking.¹ In de genoemde brief wordt geconstateerd dat vanwege het weinig ontwikkelingsgerichte grondbeheer van het Rijk er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van grond als sturingsinstrument en als potentiële financieringsbron binnen projecten. Een actiever grondbeheer door het Rijk wordt dan ook wenselijk geacht.

Op dit moment verkennen de departementen van VROM, V&W, LNV, Defensie en Financiën in het kader van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid in hoeverre sprake is van toegevoegde waarde van een grondbedrijffunctie bij het Rijk. Dit wordt onderzocht voor zowel de inhoud c.q. de uitvoering van het ruimtelijk beleid in brede zin als voor het financiële beleid. De daarbij horende inhoud en taken worden in beeld gebracht, evenals de voor- en nadelen die verbonden kunnen zijn aan een grondbedrijffunctie bij het Rijk. In lijn met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte wordt ook gezien hoe een actiever rijksgrondbeheer kan bijdragen aan een betere samenwerking met andere partijen. Aan de hand van de resultaten van deze verkenning zal het kabinet in de eerste helft van 2005 zijn standpunt bepalen over een eventuele grondbedrijffunctie bij het rijk.

5. Europa en grondbeleid

In toenemende mate wordt de regelgeving vanuit Europa belangrijk voor het nationale grondbeleid. De invloed van Europa doet zich vooral gelden op het terrein van staatssteun, aanbesteding en het stabiliteitspact (EMU-saldo). Het oogmerk van de Europese regelgeving is het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen in de verschillende lidstaten.

Staatssteun

In artikel 87, lid 1 van het EG Verdrag staat, vereenvoudigd weergegeven, dat behoudens uitzonderingen (o.a. ontheffingenpraktijk Europese Commissie, bijvoorbeeld voor milieusteun) lidstaten geen steun mogen verlenen die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen. In 1997 heeft de Europese Commissie dit artikel voor wat betreft de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties uitgewerkt in Mededeling 1997, C 209/5. De Mededeling houdt in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen dan nadat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden, of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tenminste tegen de getaxeerde waarde wordt verkocht. Indien noch het een noch het ander plaatsvindt, is sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf (in verband met de standstill-verplichting in het EG-verdrag) aan de Europese Commissie moeten worden aangemeld. Het niet handelen volgens het Europese Staatssteunrecht kan leiden tot een klacht bij de Europese Commissie en vervolgens tot een onderzoek door de Commissie. Dit kan dan leiden tot een aanzienlijke vertraging in de realisering van het (ontwikkelings)project, omdat in de praktijk blijkt dat met het onderzoek door de Commissie geruime tijd gemoeid kan zijn.

Uit de staatssteunbeschikkingenpraktijk tot op heden blijkt dat niet alleen bij grondverkoop maar ook bij andere transacties met onroerende zaken waarbij een overheid betrokken is, rekening moet worden gehouden met de staatssteunregels; deze regels zijn dan ook van grote betekenis voor de

¹ Kamerstukken 2002–2003, 28 753, nr. 3.

praktijk. Het kabinet werkt aan een advies met betrekking tot de uitwerking van deze regels. In 2005 wordt u hierover geïnformeerd.

Aanbesteding

Het Europese aanbestedingsrecht is voor het grondbeleid eveneens van groot belang. Hier speelt het spanningsveld van enerzijds het eigendom van particulieren – die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatierecht – en anderzijds de Europese aanbestedingsregels, die voorschrijven dat openbare werken ook openbaar moeten worden aanbesteed. Uit de uitspraak van het Europese Hof van Justitie EG inzake Scala (zaak C-399/98) kan worden afgeleid dat grondeigendom bij particulieren op zichzelf geen reden kan zijn om af te zien van een Europese aanbesteding. Zo kan het voor een aanbestedende dienst lastig zijn om aan de aanbestedingsplicht te voldoen wanneer de betreffende grond niet in eigendom is van deze aanbestedende dienst. Afhankelijk van het concrete geval zijn er verschillende oplossingen mogelijk. Zo kan blijkens voornoemde uitspraak van het Hof de aanbestedende dienst aan zijn aanbestedingsplicht voldoen doordat de betrokken grondeigenaar de aanbestedingsplicht overneemt. De oplossing die bij het Grensmaasproject in Zuid Limburg in overleg met de Europese Commissie is gevonden, is het splitsen van dit project in een publiek – en dus ook openbaar aan te besteden deel – en een commercieel deel, dat door de eigenaar van de rivierbodem mag worden geëxploiteerd.

Verder is van belang dat uit recent onderzoek van EZ is gebleken dat overheden in het algemeen en gemeenten in het bijzonder nog veel te weinig opdrachten verstrekken volgens de Europese aanbestedingsregels.¹ De Minister van Economische Zaken heeft in het Visiedocument Aanbesteden maatregelen aangekondigd.²

Stabiliteitspact

Een laatste Europese factor voor het grondbeleid betreft het Europese Stabiliteitspact en de daaruit voortvloeiende norm dat het EMU-tekort maximaal 3 % van het Bruto Binnenlands Product mag bedragen. Deze norm geldt voor de lidstaat als geheel en daarbinnen dus ook voor de decentrale overheden. Gebleken is dat de lokale overheden, vooral de gemeenten, vanaf 2002 een aanzienlijk deel van het EMU-tekort voor hun rekening hebben genomen. Voor 2004 wordt dit lokale tekort geschat op 0,7% van het BBP. Om dit tekort te beheersen heeft het kabinet samen met de lokale overheden een bestuurlijk akkoord gesloten. Recent bent u over hierover door de Minister van Financiën geïnformeerd.³ Dit akkoord moet waarborgen dat in 2005 het tekort voor de lokale overheden onder het geraamde tekort van 0,5 % BBP blijft.

6. Overdracht en stimuleren

Ruimte voor ontwikkeling betekent ook ruimte voor de decentrale overheden. In deze brief ben ik ingegaan op de nieuwe instrumenten waarmee de decentrale overheden deze beleidsruimte mede kunnen vormgeven. Ik onderken hierbij dat in sommige gevallen ook bij decentrale overheden een omschakeling moet worden gemaakt van een toetsende overheid naar een – samen met andere partijen – ontwikkelende overheid. Tegen

¹ Kamerstukken 2003–2004, 29 200 XIII, Vaststelling begroting Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004, Aanbieding onderzoeksrapport Nalevingsmeting Aanbesteden 2002.

² Kamerstukken 2003–2004, 29 709, nr. 1, Aanbestedingsbeleid; Brief minister bij aanbieding van het visiedocument aanbesteden.

³ Kamerstukken 2004–2005, 29 800 IXB, nr. 5.

deze achtergrond zal ik de mogelijkheden die geboden worden actief uitdragen en zal ik door middel van voorlichting en werksessies stimuleren dat decentrale overheden gebruik maken van de geboden instrumenten.

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

Sinds de Kamerbehandeling van de Nota Grondbeleid in 2001 wordt gewerkt aan de uitvoering van het actie- en wetgevingsprogramma uit de nota. In deze bijlage ga ik, in aanvulling op de onderwerpen die in de brief aan de orde zijn gesteld, in op de huidige stand van zaken met betrekking tot de overige acties die op dit moment spelen binnen het dossier grondbeleid.

Kennis en expertise

In de Nota Grondbeleid werd een Kennis- en Informatiecentrum Grondbeleid aangekondigd. Gebleken is echter dat bij gemeenten en ontwikkelaars slechts weinig behoefte bestaat aan een dergelijke voorziening, ook omdat bestaande kenniscentra en commerciële bureaus in belangrijke mate aan de bestaande vraag kunnen voldoen. Het kabinet ziet daarom af van het instellen van een Kennis- en Informatiecentrum Grondbeleid, zoals al in het Algemeen Overleg Grondbeleid van 9 december 2003 met de Kamer besproken.

Grondprijnsbeleid

De toenmalige Staatssecretaris van VROM heeft in december 2001 met VNG, NVB en Neprom voor een periode van drie jaar een convenant gesloten over het Gemeentelijk Grondprijnsbeleid. Op dit moment is VROM met de andere partijen in gesprek over voortzetting van dit convenant gedurende de periode 2005 – 2008. Basis voor de voortzetting van het convenant zal onder meer zijn het in oktober 2003 afgesloten monitoringonderzoek, aspecten van kavelbouw en een uit te voeren evaluatieonderzoek van de eerste convenantperiode. Uit het monitoringonderzoek is gebleken dat 85 % van de 27 geïnterviewde gemeenten bekend is met het convenant uit 2001. Van deze 27 gemeenten past inmiddels 1/3 deel het convenant geheel of nagenoeg geheel toe. Van de 2/3 niet-toepassende gemeenten zijn er enkele gemeenten die een (in hun ogen) naar resultaat vergelijkbare methode gebruiken die past in de lijn en de doelstelling van het convenant.

Door de heer Van Bochove werd tijdens het Algemeen Overleg Grondbeleid d.d. 9 december 2003 gevraagd naar de uit het convenant uit 2001 volgende vervolgconvenanten Particulier Opdrachtgeverschap en Cascobouw (Kavelbouw) en Intensivering bedrijventerreinen. Voor wat het Convenant Particulier Opdrachtgeverschap en Cascobouw betreft verwijs ik naar het hierboven gestelde met betrekking tot de voorgenomen verlenging van het convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid. Ten aanzien van het onderdeel Intensivering van het gebruik van bedrijventerrein heeft het kabinet in mei 2002 in het kader van het MDW-traject Intensief Ruimtegebruik Bedrijventerreinen haar standpunt naar de Tweede Kamer gestuurd (MDW-rapport *Verzameld Werk*). De aanbevelingen van de MDW-werkgroep zijn inmiddels verwerkt in het Actieplan Bedrijventerreinen 2004 – 2008, dat de Staatssecretaris van Economische Zaken op 25 mei 2004 namens het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft aangeboden.¹ Het actieplan is behandeld in een Algemeen Overleg op 30 september jl.

Concurrentiebevordering

Naar de wijze waarop concurrentie op ontwikkelingslocaties kan worden bevorderd is de afgelopen periode door een vijftal bureaus onderzoek gedaan. Het kabinet heeft onlangs zijn standpunt hieromtrent in een afzonderlijke brief aan de Kamer doen toekomen.² Hiermee is invulling

¹ Kamerstukken 2003–2004, 29 200 XII, nr. 46.

² Kamerstukken 2004–2005, 27 581, nr. 19.

gegeven aan de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Grondbeleid op 9 december 2003.

Transparantie

In het kader van de bevordering van transparantie is besloten dat vanaf het begrotingsjaar 2004 een aparte paragraaf over het grondbeleid onderdeel gaat uitmaken van de voorschriften voor begroting en verantwoording van gemeenten en provincies (artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies). Voor deze paragraaf wordt in 2005 een handreiking gemaakt, met daarin opgenomen een aantal goede voorbeelden uit de praktijk. Ook is grondbeleid in 2005 een toezichtsthema. Daarnaast buigt de commissie Besluit Begroting en Verantwoording zich over enkele technische aspecten van grondbeleid, waaruit een advies richting gemeenten kan voortvloeien. Op deze wijze wordt de paragraaf grondbeleid komende jaren door het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verder ontwikkeld, met als doel meer transparantie over grondbeleid.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is op initiatief van uw Kamer in 2002 gerepareerd. Inmiddels is naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige Staatssecretaris Remkes aan het Eerste Kamerlid Van der Lans onderzoek uitgevoerd naar de grondposities van projectontwikkelaars die zij hebben verworven voor de reparatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het onderzoek met een standpunt mijnerzijds heb ik u onlangs doen toekomen.¹ Op 1 februari 2004 is een verbreding van de reikwijdte van de Wvg tot alle gemeenten in werking getreden. Tenslotte wordt de Wvg in 2005 procedureel vereenvoudigd in het kader van de Herijking van VROM-wetgeving. Het kabinet meent dat met deze wijzigingen de Wet voorkeursrecht gemeenten is aangepast aan de huidige maatschappelijke eisen.

Ontheingingswet en Stedelijke herverkaveling

Om uiteenlopende redenen is integrale herziening van de ontheingingswet noodzakelijk. Hieraan wordt al enige tijd gewerkt. De beleidsdoelen van deze herziening zijn het vereenvoudigen / verkorten van procedures, een betere aansluiting op de procedures van ruimtelijke plannen en aanpassing aan de Awb.

Verwacht wordt dat in 2005 een ontwerpwet met daarin een integrale herziening van de ontheingingswet aan de Kamer kan worden aangeboden. Uit het MDW-project evaluatie ontheingingswet zijn de volgende aanbevelingen voortgekomen: aansluiting procedures bij de Awb, beperking afwijkende procedures, zoveel mogelijk via standaardprocedure, ordenen van de ontheingingstitels, aandacht schenken aan zelfrealisatie en ondergronds bouwen.

Naar het instrument Stedelijke herverkaveling zijn inmiddels twee onderzoeken verricht. U bent hierover in mijn eerdere voortgangsbrief geïnformeerd. Met dit instrument Stedelijke herverkaveling krijgen samenwerkende particulieren met versnipperde eigendommen betere mogelijkheden tot gezamenlijke planontwikkeling en -realisering. Overwogen wordt, alvorens tot landelijk werkende wetgeving op dit vlak over te gaan, een beperkt aantal pilotprojecten wettelijk te faciliteren, om zo een optimale invulling te kunnen geven aan de wettelijke plaats en vormgeving van dit instrument. Over het invoeren van bedoelde pilotprojecten ben ik in overleg met de VNG.

¹ Brief Minister VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, niet-dossierstuk, uw kenmerk: vrom 040804, 27 september 2004.

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid

Om het rijks aan- 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 van mei 2002 is het Beleidskader Anticiperend Handelen aan uw Kamer toegezonden.¹ 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. In 2004 wordt de plaats en functie van de RVR geëvalueerd. Inmiddels is, mede in het kader van het Programma Andere Overheid (PAO) de discussie geopend over de wenselijkheid van een Rijksgrondbedrijf. Hierop ben ik in de brief reeds ingegaan.

Planschadewet

Als gevolg van het zogeheten Nunspeet-arrest² is het thans niet meer mogelijk dat gemeenten en marktpartijen planschadevergoedingsovereenkomsten sluiten. Uit een zeer recent arrest van de HR³ blijkt bovendien dat het heffen door een gemeente van leges voor het behandelen van een aanvraag tot vergoeding van planschade niet is toegestaan. Het kabinet heeft inmiddels een wetsontwerp bij uw Kamer ingediend dat beoogt in de door zowel gemeenten als marktpartijen ervaren leemte van het niet meer kunnen sluiten van planschadevergoedingsovereenkomsten te voorzien. Tevens voorziet het wetsontwerp, conform en vooruitlopend op het bij uw Kamer in behandeling zijnde wetsontwerp voor de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening, in het heffen van de aanvrager van vergoeding van planschade van een recht ten bedrage van € 300,-. Verwacht wordt dat de Planschadewet in de eerste helft van 2005 in werking zal kunnen treden.

¹ Kamerstukken 2001–2002, 28 000 IXB, 27 581, nr. 31.

² HR 2 mei 2003, BR 2003, p. 583; NJ 2003, 485; JB 2003, 120.

³ Jacobswoude; HR 13 augustus 2004, LJN: AL 0408, 37 836.