

Vergaderjaar 2004–2005

27 581

Grondbeleid

29 435

Nota Ruimte

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 maart 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 1 februari 2005 overleg gevoerd met minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de dato 25 oktober 2004 houdende het kabinetsstandpunt over concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties (27 581, nr. 19h);**
- **de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de dato 25 november 2004 over het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de nota Ruimte (27 581, nr. 20);**
- **de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de dato 6 december 2004 over de voortgang van het grondbeleid (VROM-04-1134);**
- **de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de dato 25 januari 2005 ter voorbereiding van het algemeen overleg over grondbeleid naar aanleiding van vragen in het debat over de nota Ruimte op 17 januari 2005 over de instrumenten voor provincies (29 435, nr. 103).**

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (ondervoorzitter), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer-Kaya (D66), Gerken (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Oplaat (VVD).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Duivesteijn** (PvdA) merkt op dat de regering weliswaar consequent vasthoudt aan haar liberalisatiepolitiek, maar de uitvoering van haar voornemens doorschuift tot na de evaluatie. Zo is er niets gedaan met de voorstellen voor een bouwclaimmodel of een ontwikkelingsrecht. Het gevolg van deze politiek is dat op de woningbouwmarkt steeds meer het recht van de sterkste geldt.

Financieel krachtige partijen kopen zich in op locaties en verwerven vervolgens bouwclaims door zich op het eigendomsrecht te beroepen. De minister verdedigt deze gang van zaken ten onrechte met het argument dat dit nu eenmaal de consequentie is van het eigendomsrecht zoals dat is

vastgelegd in het Europese verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Zoals de minister terecht schrijft, staat in het EVRM: «Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang» Projectontwikkelaars die zich inkopen op bouwlocaties, doen dat echter vooral uit speculatieve overwegingen. Voor dergelijke speculanten zou de bescherming van het EVRM dan ook niet moeten gelden. Een andere reden om deze vorm van speculatie tegen te gaan is dat het particuliere opdrachtgeverschap niet van de grond komt en gemeenten een zo slechte onderhandelingspositie krijgen dat zij gedwongen worden om hun plannen in belangrijke mate aan te passen aan de plannen van de partijen die de grond in eigendom hebben. Om deze ongewenste ontwikkeling tegen te gaan stelt de heer Duivesteyn voor om het grondeigendom te ontkoppelen van het ontwikkelingsrecht, bijvoorbeeld door gemeenten de mogelijkheid te geven in door hun aangewezen gebieden grond te onteigenen op basis van verstrekte ontwikkelingsrechten. Hierdoor wordt het mogelijk om partijen aan de hand van een programma van eisen op kwaliteit te laten concurreren. Verder kan zo ook worden voorkomen dat nieuwbouwwoningen ver boven de kostprijs worden verkocht. Is de minister bereid om dit voorstel te onderzoeken?

De heer **Van Bochove** (CDA) benadrukt dat de lagere overheden op afzienbare termijn moeten kunnen beschikken over grondbeleidsinstrumenten die zijn aangekondigd in de nota Ruimte. Het is daarom teleurstellend dat in de brief van 25 november staat dat de grondexploitatiewet op dit moment slechts gedeeltelijk kan worden ingepast in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en op een later tijdstip moet worden aangevuld. Kan de minister aangeven wanneer de medeoverheden over deze instrumenten zullen beschikken?

In de brief van 25 november staat dat in het kader van de nieuwe Wro moet worden gesproken over de positie van provincies en gemeenten. De heer Van Bochove zegt deze discussie met belangstelling af te wachten, omdat niet duidelijk is hoe de ruimte van provincies en gemeenten voor het maken van bestemmingsplannen en onteigening zal worden afgebakend. Wanneer zal deze discussie plaatsvinden?

De minister stelt dat de nieuwe grondbedrijffunctie bij het Rijk een bijdrage levert aan de uitvoering van gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkeling en aan ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid. Staat dit niet haaks op het reallocatiebeleid?

De heer Van Bochove vraagt of hij uit de brief van 24 januari mag afleiden dat de minister met de provincie Limburg een experiment zal houden met verhandelbare ontwikkelingsrechten.

In de brief van 25 oktober wordt ingegaan op de relatie van het zelf-realisatierecht met het EVRM. Gaat de minister in deze brief echter niet voorbij aan het feit dat er onderscheid gemaakt kan en moet worden tussen grond die in eigendom is van particulieren en wordt gebruikt voor bewoning door die particulieren en grond die voor andere doeleinden wordt gebruikt?

Stagnatie in de woningbouw is niet alleen een gevolg van een overmaat aan regels, maar ook van de posities die door de betrokken partijen worden ingenomen. Marktpartijen verwijten immers vaak overheden dat zij onvoldoende over de brug komen en vice versa. Om deze impasse te doorbreken is het zeker het overwegen waard om een onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van een systeem met ontwikkelingsrechten.

De heer **Geluk** (VVD) benadrukt dat de verplichting tot marktselectie een te zwaar middel is om concurrentie tussen en op ontwikkelingslocaties te bevorderen. Om aan de eisen van consumenten tegemoet te komen, moet

de concurrentie tussen partijen toenemen en dat vereist een ruimer aanbod van bouwlocaties. Het beleid van de minister is hier terecht op gericht. Naast dit beleid doet de minister ook voorstellen voor een stimulerend en voorwaardenscheppend model. De heer Geluk zegt dat de invulling van dit model echter te schraal is. Zo wordt voorgesteld om de controlerende functie van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de keuzes rond ontwikkelingslocaties te versterken, maar wordt niet aangegeven hoe dit gerealiseerd kan worden. Al met al is het de vraag of de vier punten die op pagina 4 van de brief van 25 oktober worden genoemd wel voldoende zijn.

Om het beleid voor gebiedsontwikkeling vruchten te laten afwerpen is de inzet van alle betrokken partijen vereist. De heer Geluk benadrukt dat het vooral van belang is dat private partijen zich hiervoor inspannen en de ruimte krijgen om initiatieven te ontwikkelen. Zal de minister bevorderen dat projectontwikkelaars meer dan vroeger bij de gebiedsontwikkeling worden betrokken?

De invoering van de nieuwe Wro is essentieel voor het beleid van de regering, aangezien deze nieuwe wet de sluitsteen van de nota Ruimte is. De Wro en de nota Ruimte zullen dan op zo kort mogelijke termijn door de Kamer moeten worden behandeld.

In de nieuwe Wro wordt uitgegaan van normstelling vooraf. Hierdoor is het niet langer noodzakelijk om bestemmingsplannen achteraf door de provincie te laten toetsen. Kan de minister aangeven welke mogelijkheden voor de provincies openstaan als zij onverhoopt constateren dat gemeenten toch zijn afgeweken van de vastgestelde normen?

Het is goed dat de regering de beleidsontwikkeling van de juridische werking heeft losgekoppeld. Gemeenten zullen echter goed doordrongen moeten zijn van de consequenties van deze verandering. De heer Geluk vraagt daarom hoe zal worden omgegaan met gemeenten die deze omslag niet maken.

Het is het voornemen van de regering om de procedures voor bestemmingsplannen met de helft te verkorten. Kan de minister aangeven wat dit precies betekent voor de lengte van de procedures?

Projectontwikkelaars die profiteren van de bovenwijkse voorzieningen, maar weigeren om hieraan een financiële bijdrage te leveren, de zogenaamde «free riders», moet de wind uit de zeilen worden genomen. Er zijn echter ook gemeenten die zich als een «free rider» gedragen en proberen grond tegen een lage prijs aan te kopen om die grond later tegen een veel hogere prijs te verkopen. Welke oplossing ziet de minister voor dit probleem?

De heer Geluk zegt een voorstander te zijn van het voorstel van de provincie Limburg om te experimenteren met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Zal de minister dit experiment steunen?

Ten slotte wijst hij op de eis in het EG-verdrag 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 de grond tegen de getaxeerde waarde wordt verkocht. Wordt door lagere overheden wel voldoende rekening gehouden met deze bepaling? De heer Geluk zegt dat dit vooral van belang is voor de plannen voor vliegveld Valkenburg.

De heer **Van As** (LPF) benadrukt dat het grondbeleid geen melkkoe mag worden van gemeenten en provincies, zeker nu zowel huur- als koopwoningen onbetaalbaar dreigen te worden. Zo komt het in de praktijk nog steeds voor dat de grondkosten voor huurwoningen in de sociale woningbouw door gemeenten kunstmatig laag worden gehouden door een deel van de kosten voor deze grond te verdisconteren in de prijs van de grond voor duurdere koopwoningen. Dat is een onrechtvaardige manier om te komen tot woningdifferentiatie in nieuwbouwwijken. Om dergelijke praktijken te voorkomen is eenduidige regelgeving nodig en zal het

woningbouwbeleid van gemeenten voor burgers inzichtelijk moeten worden.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) zegt dat het zelfrealisatierecht afgeschaft moet worden, zeker nu de regering voor verregaande liberalisering van de woningbouw heeft gekozen. Projectontwikkelaars kunnen door zich te beroepen op dit recht namelijk steeds meer macht uitoefenen als zij eenmaal een grondpositie in een plangebied hebben verworven. De minister verdedigt het zelfrealisatierecht door te verwijzen naar het EVRM. Dit argument is niet overtuigend, omdat in andere lidstaten wel wordt gewerkt met systemen waarbij men moet inschrijven op een plan. Blijkbaar verzet het EVRM zich hier dus niet tegen.

De regering is een tegenstander van regionale verevening. De heer Duyvendak zegt dit onbegrijpelijk te vinden omdat dit nu juist de geëigende methode is om bijvoorbeeld de recreatiefunctie van een gebied te laten profiteren van woningbouw of de aanleg van bedrijfslocaties. IPO en VNG pleiten eveneens voor regionale verevening en het is dan ook onbegrijpelijk dat de minister zo lichtvaardig over deze mogelijkheid heen stapt.

Ten slotte wijst hij erop dat in Twente wordt gesproken over de mogelijkheid om de grond van de luchthaven Twente onder de marktwaarde te verkopen aan de maatschappij die op dit terrein een nieuwe luchthaven wil vestigen. Dit is niet in overeenstemming met de eis van de Europese Commissie dat overheden grond moeten verkopen tegen marktconforme prijzen. Is de minister het met hem eens dat de provincie Overijssel hier in de fout dreigt te gaan?

Het antwoord van de minister

De **minister** benadrukt dat concurrentie op ontwikkelingslocaties de beste manier is om de marktwerking en de kwaliteit van de woningbouw te verbeteren. Als een gemeente de grond voor een bepaald plan in bezit heeft, is verplichte marktselectie in concurrentie op dit moment echter een te zwaar middel. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat deze verplichte marktwerking zal leiden tot vertraging in de woningproductie. Verder is het niet duidelijk of consumenten hierbij baat hebben en staat deze verplichting haaks op het streven van de regering om terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe regelgeving.

Als niet de gemeenten maar de marktpartijen de grond in bezit hebben komt verplichte marktselectie in concurrentie neer op het afschaffen van het zelfrealisatierecht. Dat is ongewenst, omdat daardoor het huidige eigendomsrecht ingrijpend veranderd zou worden. Afschaffing van het zelfrealisatierecht gaat verder zeker in tegen het EVRM. Het eigendomsrecht is immers in dit verdrag opgenomen om aan te geven dat het eigendomsrecht een fundamenteel recht is. Van dit fundamentele recht mag het zelfrealisatierecht alleen worden losgekoppeld als daarvoor zwaarwegende argumenten worden aangevoerd. De minister zegt dat het haar overtuiging is dat dergelijke zwaarwegende argumenten tot nu toe niet naar voren zijn gebracht. Desalniettemin zegt zij toe een onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheid om het eigendomsrecht los te koppelen van het ontwikkelingsrecht.

Het zelfrealisatierecht hoeft verder ook niet ter discussie gesteld te worden, omdat een gemeente via het bestemmingsplan haar visie op de ontwikkeling van een bepaald gebied aan de andere partijen kan opleggen. Ook een projectontwikkelaar is immers gehouden aan het bestemmingsplan.

De regering ziet af van verplichte marktselectie in concurrentie. Gemeenten krijgen in de toekomst echter wel de beschikking over nieuwe instrumenten om de concurrentie op ontwikkelingslocaties te vergroten. Zo biedt de nota Ruimte gemeenten de mogelijkheid om te bouwen voor

de eigen bevolkingsaanwas en zal er meer nadruk worden gelegd op het particuliere opdrachtgeverschap.

De minister zegt dat zij aanvullend hierop de gemeenten zal informeren over procedures voor marktselectie in concurrentie. Bovendien zal in 2005 een nulmeting worden verricht die het mogelijk maakt om te bepalen bij welke gemeenten zich knelpunten voordoen.

Het beleid van gemeenten moet transparanter worden. Zo zal in de toekomst meer dan voorheen duidelijk moeten zijn waarom bepaalde marktpartijen door een gemeente zijn geselecteerd en wat het beleid van een gemeente voor grondexploitatie is. Zo kan worden voorkomen dat bij de bevolking de indruk ontstaat dat er altijd maar weer met dezelfde bekende projectontwikkelaars wordt gewerkt. Overigens is het vooral aan de gemeenteraad om deze transparantie af te dwingen. Het is zeker nuttig om hiervoor een «benchmark» uit te voeren.

Onderzocht zal worden of het zelfrealisatierecht een minder plaatsgebonden karakter kan krijgen.

Gebiedsontwikkeling vereist goede samenwerking tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Het verdient natuurlijk de voorkeur dat men dat vrijwillig doet. Als dat niet mogelijk blijkt, moet regionaal kostenverhaal en verevening met publiekrechtelijke middelen door de overheid afgedwongen kunnen worden. Van deze stok achter de deur mag echter alleen gebruik worden gemaakt als is voldaan aan de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit (zie pagina 8 van de brief van 25 november, kamerstuk 27 581, nr. 20).

De spelregels voor de samenwerking tussen marktpartijen en gemeenten bij particuliere locatieontwikkeling worden vastgelegd in de grondexploitatiewet. In dit wetsvoorstel is de juridische basis vastgelegd voor de privaatrechtelijke afspraken over planologische wijzigingen. Het wetsvoorstel ligt bij de Raad van State en zal naar verwachting nog voor de zomer aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

De kostensoortenlijst die hoort bij de grondexploitatiewet, zal in een AMvB worden vastgelegd. In deze lijst zijn de kosten opgenomen die gemeenten kunnen verhalen. De minister zegt dat het haar streven is om deze lijst op zo kort mogelijke termijn openbaar te maken, niet in de laatste plaats omdat de VNG, het IPO en de Neprom terecht hebben aangedrongen op snelle invoering van de grondexploitatiewet.

IPO en VNG hebben gesuggereerd de nieuwe grondexploitatiewet op te hangen aan de oude Wro. De minister zegt dit geen goede suggestie te vinden, omdat dit een wetswijziging vergt en nauwelijks tijdswinst oplevert. Verder is het nog steeds het streven van de regering om de grondexploitatiewet gelijktijdig met de nieuwe Wro van kracht te laten worden.

Samenhangende gebiedsontwikkeling is een kernthema in de nota Ruimte. Omdat er signalen zijn dat zich hierbij problemen voordoen is het beleidsinstrumentarium voor deze vorm van gebiedsontwikkeling tegen het licht gehouden. Het resultaat hiervan is onder meer dat provincies voorkeurrecht en een zelfstandige onteigeningsbevoegdheid krijgen.

Verder komt er een duidelijke regeling voor de juridische houdbaarheid van financiële afspraken in de overeenkomsten over planologische wijzigingen, krijgen provincies meer invloed op provinciale projecten en wordt kostenverevening op regionaal niveau mogelijk.

In de motie-Geluk c.s. (29 435, nr. 68) wordt gevraagd om de mogelijkheid voor provincies en gemeenten om in een overeenkomst over een planologische wijziging op vrijwillige basis afspraken te maken met marktpartijen over de financiering van belangrijke maatschappelijke functies. Deze motie sluit aan op het beleid van de regering, want vrijwillige afspraken tussen overheden en marktpartijen over kostenverhaal en verevening zijn een belangrijk instrument voor gebiedsontwikkeling. Het is het doel om dergelijke vrijwillige overeenkomsten een basis te geven in de nieuwe

grondexploitatiewet. De motie zal dan ook haar uitvoering krijgen in de grondexploitatiewet.

De minister geeft aan dat de pilot met verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg door het ministerie zal worden gevolgd door deelname aan de klankbordgroep. Voorwaarde is wel dat aan de randvoorwaarden proportionaliteit, causaliteit en profijt wordt voldaan.

In de motie-Van Bochove/Van As (29 435, nr. 37) wordt gevraagd om actief gebruik van mogelijkheden van financiële verevening tussen herstructureringslocaties en nieuwe locaties. Hiertegen bestaan geen bezwaren. Wél heeft zij bezwaren tegen het verzoek om hiernaar op korte termijn onderzoek te doen, recent heeft een dergelijk onderzoek reeds plaatsgevonden. De minister zegt toe dat zij hierop terug zal komen in de brief met de beoordeling van de moties die in het debat over de nota Ruimte zijn ingediend.

Het rijksgrondbeleid zal in de toekomst meer dan vroeger gericht moeten zijn op het ondersteunen van gebiedsontwikkeling. Op dit moment wordt gezien hoe de verschillende diensten die hierbij betrokken zijn, hieraan kunnen bijdragen en hoe de verantwoordelijkheid van het Rijk voor gebiedsontwikkeling zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de medeoverheden.

Gemeenten dienen over voldoende kennis te beschikken om een volwaardige partij te zijn in de onderhandelingen met marktpartijen. In het overleg met de gemeenten zal dan ook zeker de vraag aan de orde komen hoe deze kennis kan worden vergroot.

De procedure voor bestemmingsplannen mag in de nieuwe Wro maximaal 26 weken duren.

De minister zegt toe dat zij zal nagaan of er gemeenten zijn die zich als «free riders» gedragen.

Ten slotte merkt de minister op dat de provincie Twente uiteraard zal moeten voldoen aan de Europese eis dat overheden grond verkopen tegen marktconforme prijzen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van Halen