

Vergaderjaar 2008–2009

27 581

Grondbeleid

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

Met deze zesde voortgangsbrief grondbeleid informeer ik u mede namens mijn collega voor Wonen, Wijken en Integratie over ontwikkelingen in het grondbeleid. Grondbeleidsinstrumenten staan niet op zichzelf, maar strekken tot het behalen van maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen. In de Nota Grondbeleid¹ zijn de volgende nog steeds geldende doelen van het grondbeleid benoemd: a. het bevorderen van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, b. het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid en c. het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt. In deze brief komen de belangrijkste veranderingen aan de orde, namelijk de kredietcrisis en het Auroux-arrest over openbare aanbesteding bij gebiedsontwikkeling. Voorts is er aandacht voor de onderwerpen concurrentiebevordering en grondposities, voorbeeldprojecten Grond-exploitatiewet, gebiedsconcessies en stedelijke herstructurering.

In de bijlage bij deze brief ga ik uitgebreider in op een aantal instrumenten en op enkele onderzoeken, die ik heb laten uitvoeren en waarvan ik de onderzoeksrapporten u hierbij aanbied, te weten:

1. Royal Haskoning, Metrum, Radboud Universiteit Nijmegen: voorbeeldprojecten; grondbeleidsinstrumentarium grondbeleid;
2. OTB: nulmeting concurrentie en keuze bij locatieontwikkeling;
3. Metrum: grondkostenverevening op woningbouwlocaties;
4. Seinpost, OTB Delft: gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing, een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer.

Onlangs heeft de VROM-raad het advies «grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling» uitgebracht, dat mede betrekking heeft op grondbeleid. Ik verwacht dat de kabinetsreactie op dat advies in mei aan uw Kamer wordt verzonden.

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 581, nr. 1, blz. 35 en 36.

1. Gevolgen van een eventuele recessie voor het grondbeleid

Allereerst wil ik stilstaan bij de gevolgen die de kredietcrisis en een eventuele recessie kunnen hebben voor het grondbeleid en de beleidsaanpassingen die nodig zijn. Te verwachten is dat als marktpartijen terughoudender worden, gemeenten weer meer geneigd zullen zijn over te gaan tot actief grondbeleid (zelf verwerven en bouwrijp maken). Het instrumentarium daarvoor (Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigeningswet) is toereikend. Ook bij faciliterend grondbeleid (de overheid heeft niet de grond) heeft de gemeente met de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening voldoende instrumenten in handen. Naast een grotere rol voor actief grondbeleid is ook een grotere participatie van gemeenten in ontwikkelingsprojecten denkbaar. Ook daarvoor is het grondbeleidsinstrumentarium op orde.

In de recessie van de jaren tachtig is een teruggang in woningbouw in de vrije sector opgevangen door extra sociale woningbouw. Dat is een scenario dat zich zou kunnen herhalen. Het kabinet heeft inmiddels besloten de borgingsgrens van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) te verhogen tot een nader te bepalen grens en periode en onder nadere voorwaarden.

Gemeenten kunnen ook met naar vorengehaalde investeringen en een grotere uitgifte van, onder meer, kavels voor particulier opdrachtgeverschap helpen om de woningproductie op peil te houden.

Een ander element is de grondprijs. Het instrumentarium voor het grondbeleid is in beginsel niet gevoelig voor de hoogte van de grondprijs. Dat geldt zowel voor de onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten als de afdeling grondexploitatie in de Wro. Dat neemt niet weg dat een dalende woningprijs op korte termijn negatieve effecten kan hebben op de gebiedsontwikkeling, omdat de grondopbrengst dan mogelijk niet meer in verhouding staat tot de kosten. Zo'n situatie kan leiden tot acties om zowel de bouwkosten als de grondexploitatiekosten te matigen en tot druk op gemeenten om eerder in contracten overeengekomen grondprijzen te verlagen. Ook zal getracht worden te komen tot een exploitatie met hogere opbrengsten door aanpassing van het bouwprogramma.

2. Europese aanbesteding, concurrentiebevordering en ingenomen grondposities

Europese aanbesteding

De interpretatie van de Europese aanbestedingsregels heeft in de Nederlandse praktijk van de gebiedsontwikkeling en locatieontwikkeling veel stof doen opwaaien. Belangrijkste aanleiding was het arrest Auroux/Roanne van het Hof van de Europese Unie over een samenwerkingsvorm tussen markt en overheid in het Franse Roanne waar de gemeente nadrukkelijk regie voerde over uitvoering, de verdeling van opbrengsten en financiële risico's, hetgeen tot de conclusie leidde dat het gehele werk had moeten worden aanbesteed. Het Kabinet is van mening dat de Europese aanbestedingsregels goed inpasbaar zijn in de Nederlandse praktijk van publiekprivate samenwerking. Het Kabinet heeft op 26 september 2008 ingestemd met verzending aan alle gemeenten in Nederland van een rapport van de Interdepartementale Commissie Europees Recht over aanbesteding bij gebiedsontwikkeling. Daarmede komt meer duidelijkheid over de vraag hoe omgegaan dient te worden met Europese aanbesteding van onder meer (het publieke deel van) activiteiten binnen een gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van een publiekprivate samenwerking. De gevolgen voor de gebiedsontwikkelingspraktijk zullen nader worden uitgewerkt in een herziene versie van de Reiswijzer Marktpartijen en gebiedsontwikkeling. Deze Nieuwe Reiswijzer is bedoeld als handreiking voor zowel gemeenten als ontwikkelende marktpartijen.

Ik wil daarbij opmerken dat Nederland uiteraard de Europese aanbestedingsregels dient uit te voeren. Tegelijkertijd hechten mijn collega van Wonen, Wijken en Integratie en ikzelf ook aan de instandhouding van de bestaande praktijk van publiekprivate samenwerking bij gebiedsontwikkeling, omdat dit heeft geleid tot kwalitatief goede gebiedsontwikkeling. Dit geldt zowel voor uitbreidingslocaties, alsook voor de wijkenaanpak en de realisatie van centrumplannen. Deze gebieden hebben veelal als gemeenschappelijk kenmerk dat marktpartijen, maar ook woningcorporaties er grondposities bezitten.

Concurrentiebevordering en ingenomen grondposities

Het is wenselijk dat woningzoekenden veel keuzemogelijkheden hebben bij het kopen en huren van een (nieuwbouw)woning. Concurrentie draagt bij aan een goede prijs/kwaliteitsverhouding. Een onderzoek van OTB geeft hier inzicht in¹. Daarvoor is van belang dat er voldoende verschillende bouwlocaties zijn met verschillende aanbieders. Uit onderzoek blijkt dat nergens aanbieders meer dan 5% van het regionale woningaanbod aan nieuwbouwwoningen voor hun rekening nemen. Daaruit leid ik af dat er nu voldoende concurrentie is. In de komende jaren zal de concurrentie waarschijnlijk groter worden omdat het aanbod van kleine locaties de komende jaren zal toenemen doordat de Nota Ruimte iedere gemeente in beginsel de mogelijkheid biedt te bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas.

Naast de concurrentie *tussen* locaties, die de keuzemogelijkheden van de consument vergroot, vindt het Kabinet ook concurrentie *op* ontwikkelingslocaties van belang. Dit bijvoorbeeld omdat innovatieve concepten naar voren kunnen komen bij een ontwerpcompetitie en omdat bij veiling van uit te geven grond een transparante prijsvorming kan ontstaan. Bovendien kan een ontwerpcompetitie, als woningzoekenden worden betrokken bij de opzet en beoordeling, de aansluiting op de woonwensen van de woningzoekenden vergroten. Ongeveer 60% tot 70% van de gemeenten heeft tussen 2003 en 2007 enige ervaring met vormen van marktselectie opgedaan. Omdat ik dit een positieve ontwikkeling vind en ik wil voorkomen dat de kosten van het organiseren van competities en prijsvragen een beperkende factor zouden zijn voor de gemeente, zijn de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag, als verhaalbare kosten van grondexploitatie in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. Daarmee heb ik ook aan het verzoek voldaan van uw Kamer om dit te regelen.²

Tenslotte is onderzocht in welke mate particulier opdrachtgeverschap voorkomt. Wanneer de woningzoekende een eigen woning kan (laten) bouwen naar eigen inzicht, sluit de woning uiteraard het beste aan op zijn individuele woonwensen. Uit het onderzoek blijkt dat in een ontspannen woningmarkt het aanbod van kavels aanzienlijk groter is dan in een gespannen woningmarkt. Dat neemt niet weg dat statistisch gezien het aanbod ten opzichte van het totale woningaanbod beperkt is. Het aandeel particulier opdrachtgeverschap is ondanks de wens van het Rijk tot een forse verhoging, de afgelopen jaren gedaald van 14% naar 10%. Zeker nu het economisch tij aan het keren is, kan particulier opdrachtgeverschap een bijdrage leveren aan het op peil houden van de woningproductie. Ik zal bezien op welke wijze ik dit kan bevorderen.

Ik wil in dit verband ook wijzen op de architectuurnota.³ Die bevat een aantal impulsen voor vergroting van de ruimtelijke en architectonische kwaliteit en versterking van het particulier opdrachtgeverschap.

¹ OTB: Nulmeting concurrentie en keuze bij locatieontwikkeling. In de bijlage wordt dit rapport nader toegelicht.

² Kamerstukken II, 2005/06, 30 218, nr. 22, blz.16.

³ Kamerstukken II, 2008/09, 31 535, nr. 2, nota Architectuur en Ruimtelijke Ordening.

3. Grondexploitatie: onderzoeken en gevolgen voor beleid

De Grondexploitatiewet is een nieuw instrument. Op verzoek van uw Kamer heb ik aan de hand van voorbeeldprojecten gekeken hoe de wet in de praktijk werkt en hoe deze verder verbeterd kan worden.¹ Uit het onderzoek «voorbeeldprojecten; grondbeleidsinstrumentarium grondbeleid» blijkt dat het instrumentarium goed werkt, al zijn er ook enkele knelpunten.² Ik ga daar in de bijlage nader op in. Het is echter geen wondermiddel. De onderzoekers wijzen er op dat het instrument – logischerwijs – tekortschiet bij verliesgevende (herstructurerings)locaties. Die locaties hebben behoefte aan aanvullende financiering in aanvulling op de grondopbrengst.

ministeriële regeling begrenzing plankosten exploitatieplan

Bij het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet is een ministeriële regeling voor de begrenzing van enkele gemeentelijke kostensoorten in het exploitatieplan aangekondigd. Doelstelling is een maximering van gemeentelijke apparaatskosten ter bescherming van particuliere eigenaren en projectontwikkelaars. Mede op basis van een in 2007 uitgevoerd onderzoek naar de vraag op welke wijze deze maximering plaats zou kunnen vinden ben ik, samen met Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Grondbedrijven, de NEPROM en de NVB, gaan werken aan een concrete uitwerking. Ik verwacht dat de regeling binnen enkele maanden gereed is. Op dit onderwerp ga ik in de bijlage nader in.

Grondprijs sociale woningbouw

Een veelgehoorde klacht over de grondexploitatie is dat woningen in de marktsector onevenredig veel zouden bijdragen aan de grondexploitatie ten opzichte van huurwoningen in de sociale sector. Daarom heb ik dit laten onderzoeken.³ De onderzoekers concluderen dat de in rekening gebrachte grondprijs voor sociale huurwoningen gemiddeld 14 000 euro is, terwijl de grondkosten (verwerving en bouwrijp maken) gemiddeld 31 000 euro bedragen. Er moet dus geld bij uit de grondexploitatie om sociale woningbouw mogelijk te maken. De gemiddelde gronduitgifteprijs voor een vergelijkbare koopwoning in de marktsector bedraagt overigens 39 500 euro. Uit deze gegevens kan evenwel niet zonder meer worden afgeleid dat de grondprijs voor sociale woningbouw te laag is. In tegenstelling tot een koopwoning in de vrije sector wordt een sociale huurwoning immers gedurende een groot aantal jaren tegen een lage huurprijs verhuurd en moet de verhuurder gedurende die periode onderhouds- en beheerkosten maken. Dat drukt de opbrengst – en dus de reële grondprijs voor een investeerder – in aanzienlijke mate. Hoe groot het grondprijsdrukkend effect is hangt volgens het onderzoek vooral af van de duur van de exploitatie als sociale huurwoning. Ik wil hierbij opmerken dat ook andere factoren hierbij van belang zijn, die in het onderzoek niet zijn betrokken, zoals het aantal mutaties gedurende de huurperiode (bij elke mutatie kan de huur herzien worden) en het al dan niet verkopen voordat groot onderhoud heeft plaatsgevonden (dit laatste is overigens geen gebruik bij woningcorporaties). Voorzover nodig wijs ik gemeenten erop dat, indien gewenst, zij een specifiek beleid kunnen voeren ten aanzien van de uitgifte van bouwgrond aan woningcorporaties.

4. Stedelijke herstructurering: onderzoeken en gevolgen voor beleid

De herstructurering van onder andere verouderde multifunctionele centrumgebieden met veel verschillende eigenaren verloopt moeizaam. Belangrijke oorzaken zijn: geen samenwerking en organisatie, te weinig

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 27 581, nr. 31, blz. 5, 6 en 8.

² Royal Haskoning, Metrum, Radboud Universiteit Nijmegen: voorbeeldprojecten; grondbeleidsinstrumentarium grondbeleid.

³ Metrum; grondkostenverevening op woningbouwlocaties.

middelen om de laatste eigenaren over de streep te trekken, voor dwang is men afhankelijk van de gemeente (door middel van onteigening), het optreden van free riders en tot slot onvoldoende geld bij de overheid. VROM vindt het van belang dat dit probleem kan worden aangepakt. Een geslaagde herstructurering kan een belangrijke impuls zijn voor een wijk, verbetert de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid en versterkt het economisch functioneren. De afgelopen jaren zijn in opdracht van VROM verschillende onderzoeken naar stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling (waarbij ook eigendommen worden herverdeeld) uitgevoerd.¹ Op het laatst uitgevoerde onderzoek ga ik in de bijlage nader in. Ik constateer uit de onderzoeken en praktijkvoorbeelden dat er meerdere oorzaken zijn die de aanpak van dergelijke problemen belemmeren, ook wordt het ontbreken van een adequate wettelijke regeling steeds aangehaald. Ik ben voornemens om in overleg met Justitie, de VNG, Aedes, andere betrokken organisaties en enkele gemeenten deze oplossingsrichting uit te werken. Daarbij worden ook de mogelijkheden gezien voor herverkaveling op uitbreidingslocaties. Naar deze mogelijkheden vindt thans onderzoek plaats. Bij de uitwerking hecht ik zeer aan een praktische opzet, die op draagvlak kan rekenen bij degenen die er mee moeten werken.

5. gebiedsconcessies

De afgelopen tijd is in de literatuur en in adviezen veel aandacht besteed aan gebiedsconcessies. Een voorbeeld is het advies van de Commissie Dekker «privaat wat kan, publiek wat moet», waar het kabinet positief op gereageerd heeft.² Voor gebiedsontwikkeling lijkt een concessie een aantrekkelijke optie, waarbij een stevige gemeentelijke sturing gecombineerd kan worden met private investeringen en creativiteit. Inmiddels loopt er ook een praktijkproef. Zo nodig zal ik naar aanleiding daarvan het wettelijk instrumentarium aanpassen.

6. Aanpassing instrumentarium en vervolgonderzoeken

De werking van het grondbeleid en nieuwe ontwikkelingen blijven aandacht vragen. Dit jaar wordt gestart met de monitoring van de Wro, inclusief de afdeling grondexploitatie. Ook wordt het aanvullend onderzoek naar grondposities uitgevoerd en wordt het onderzoek naar de toepasbaarheid van buitenlandse voorbeelden van herverkaveling op uitleglocaties afgerond. Het door gemeenten gevoerde grondbeleid wordt eveneens onderzocht. Daarbij wordt, onder andere, gekeken naar hun ervaringen met het Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid uit 2001. Voorts wordt met LNV een als uitwerking van de Agenda Landschap onderzoek naar een planbaatheffing en verplichte verevening ten behoeve van landschappelijke doelen uitgevoerd. Wat betreft de regelgeving kan de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten afgerond worden. Ook zal de ministeriële regeling plankosten grondexploitatie in werking treden. Daarmee is het huidige instrumentarium voor de ontwikkeling van bouwlocaties afgerond. Voor stedelijke herstructurering hoop ik in 2009 aanvullend instrumentarium te kunnen ontwikkelen.

¹ Het laatste is: Seinpost, OTB Delft: gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing, een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer.

² Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, *privaat wat kan, publiek wat moet, vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*, 14 mei 2008; kabinetsstandpunt in Kamerstukken II, 2007/08, 29 515 en 28 325, nr. 261, blz. 9 en 10.

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

1. inleiding

De afspraak dat de minister van VROM de Tweede Kamer regelmatig informeert over het grondbeleid is gemaakt in het Kamerdebat over de Nota Grondbeleid van 28 mei 2001. Aan deze toezegging is in de afgelopen jaren uitvoering gegeven met vijf voortgangsbrieven¹. In deze bijlage wordt ingegaan op de wijzigingen in het instrumentarium en worden de uitgevoerde onderzoeken toegelicht.

2. instrumentarium grondbeleid en de invoering daarvan

De regering heeft in de afgelopen periode flinke inspanningen gepleegd om de regelgeving voor het grondbeleid op orde te brengen, zodat decentrale overheden betere mogelijkheden hebben om de maatschappelijke doelen te realiseren. Genoemd kunnen worden:

- de afdeling grondexploitatie in de nieuwe Wro (Grondexploitatiewet) voor kostenverhaal en kwaliteitseisen bij bouwlocaties, in werking getreden op 1 juli 2008²;
- de vereenvoudiging van de vestigingsgrondslagen in de Wet voorkeursrecht gemeenten voor de aankoop van gronden door de overheid, in werking getreden op 1 juli 2008³. Deze vereenvoudiging bespaart de gemeenten 2,25 mln. euro per jaar;
- een aanpassing van de onteigeningswet, waardoor het mogelijk is om op basis van een projectbesluit te onteigenen en er versneld kan worden gedagvaard⁴.

Omdat op 1 juli 2008 de regeling grondexploitatie van de Wro in werking is getreden heb ik veel aandacht besteed aan een goede invoeringsbegeleiding. In samenwerking met VNG en VVG zijn zes voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenteamtensaren belegd door het land en is een uitvoerige handreiking Grondexploitatiewet opgesteld. Ook heb ik een succesvolle helpdesk voor gemeenten gefaciliteerd en kunnen anderen via Postbus 51 hun concrete vragen stellen. Op dit moment werk ik samen met de VNG en VVG aan het opstellen van een voorbeeld-exploitatieplan. Gebleken is dat daar grote behoefte aan bestaat. Uit de signalen die mij bereiken, leid ik af dat met name de nieuwe regeling voor de grondexploitatie bij gemeenten vragen oproept en dat men moet wennen aan het nieuwe instrumentarium. Het vergt een omslag in het denken en een veel intensievere samenwerking tussen de afdelingen grondzaken en ruimtelijke ordening. Naar aanleiding van de vragen opmerkingen van gemeenten en anderen wil ik nog enkele correcties aanbrenge in de wet. Dat gebeurt bij nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van een aantal VROM-wetten.⁵ Belangrijkste correctie is een verruiming van het overgangsrecht zodat bouw mogelijkheden die zijn toegestaan op grond van een bestemmingsplan onder de oude WRO, niet leiden tot het moeten opstellen van een exploitatieplan.

2. in voorbereiding genomen regelgeving

2.1 ministeriële regeling plankosten Grondexploitatiewet

Op stapel staat een ministeriële regeling voor de begrenzing van enkele gemeentelijke kostensoorten in het exploitatieplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Deze regeling treedt in 2009 in werking. Doelstelling van de regeling is een maximering van gemeentelijk apparaatskosten ter bescherming van de particuliere eigenaren en projectontwikkelaars. Deze doelstelling is al geformuleerd in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet in 2005.

¹ Kamerstukken II, 200 001/02, 27 581, nr. 14 (15 november 2001), Kamerstukken II, 2001/02, 27 581, nr. 16, (23 maart 2002), Kamerstukken II, 2002/03, 27 581, nr. 17, (20 maart 2003), Kamerstukken II, 2004-/05, 27 581, nr. 20. (2 december 2004) Kamerstukken II, 2006/07, 27 581, nr. 28 (27 november 2006).

² Staatsblad 2007, 271 (Grondexploitatiewet).

³ Staatsblad 2008, 180 (invoeringswet Wet ruimtelijke ordening).

⁴ Staatsblad 2008, 180 (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening).

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 750, nr. 6.

De regeling begrenst de kosten van de voorbereiding en het toezicht en directievoering op de uitvoering van voorzieningen en werken (bouw- en woonrijp maken), het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen en de overige gemeentelijk apparaatskosten voor de grondexploitatie. De regeling geldt uitsluitend voor het exploitatieplan. Ze is niet bedoeld voor toepassing in onderhandelingen en contracten over grondexploitatie. Gekozen is voor een forfaitaire regeling. Dat heeft enkele belangrijke voordelen. Ten eerste biedt de regeling door het forfaitaire karakter rechtszekerheid aan de eigenaren, omdat zij in een vroeg stadium weten wat het exacte bedrag zal worden en omdat gemeenten er niet van kunnen afwijken. Ten tweede bespaart het de gemeente veel administratief werk en lastige nacalculaties. Ten derde vermindert het de bezwaren bij de zienswijze- en beroepsprocedure tegen een exploitatieplan, omdat de regeling duidelijkheid biedt. Ook dat scheelt gemeenten, de rechterlijke macht en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State werk.

Het opstellen van de regeling bleek geen eenvoudige zaak. Nadat het wetsvoorstel Grondexploitatiewet is aangenomen heb ik in 2007 een onderzoek laten uitvoeren naar de vraag op welke wijze deze maximering plaats zou kunnen vinden. Vervolgens is een bestaand plankostenmodel door de makers in samenwerking met NEPROM, NVB, VNG en VVG en planeconomen van gemeenten en projectontwikkelaars verder uitgewerkt en uitgebreid getest met het oog op toepassing als ministeriële regeling. Zowel VNG als VVG en NEPROM onderschrijven het model. Gelet op dat draagvlak heb ik besloten het model te gebruiken als basis voor de ministeriële regeling. Die verwacht ik op korte termijn gereed te hebben. Bij de monitoring en evaluatie van de Wet ruimtelijke ordening zal deze regeling worden gezien.

2.2 vereenvoudiging aanbestedingsprocedure Wet voorkeursrecht gemeenten

Het wetsvoorstel vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure in de Wet voorkeursrecht gemeenten is in 2008 ingediend bij uw Kamer¹. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de nota naar aanleiding van het verslag en worden in overleg met diverse partijen nog een aantal voorstellen tot verbetering via een nota van wijziging onderzocht. Naar verwachting zullen beide nota's rond de zomer aan uw Kamer worden gezonden.

2.3 herziening mededeling Europese commissie inzake staatssteun bij verkoop

De Europese regels omtrent staatssteun kunnen van invloed zijn op de voortgang van gebiedsontwikkelingsprojecten. Volgens de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, Publicatieblad Nr. C 209 van 10/07/1997 blz. 0003 – 0005, dienen verkopen (naar aanleiding van jurisprudentie betreft dit in de praktijk ook andere grondtransactie) door de overheid plaats te vinden middels een onvoorwaardelijke biedprocedure, dan wel op basis van een voorafgaand taxatierapport door een onafhankelijk deskundige. De Mededeling van de Europese Commissie wordt binnenkort herzien. Het Rijk zal indien nodig gebruik maken van de mogelijkheid vanuit de Nederlandse situatie invloed uit te oefenen op de inhoud van deze Mededeling.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 285, nr. 2.

3. onderzoek grondexploitatie

3.1 onderzoek voorbeeldprojecten grondbeleid en ex ante evaluatie Grondexploitatiewet

Het onderzoek «voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium» is uitgevoerd door Royal Haskoning, Metrum en de Radboud Universiteit Nijmegen met medewerking van prof. F. de Zeeuw. Het is op 29 oktober 2008 opgeleverd. Het onderzoek is tevens een ex ante evaluatie van de Grondexploitatiewet. Met dit onderzoek is uitvoering gegeven aan mijn toezegging in het AO grondbeleid van 11 april 2007 aan de Tweede Kamer om op zoek te gaan naar voorbeeldprojecten grondbeleid met het doel zicht te krijgen op de vraag hoe de inzet van instrumenten kan worden geoptimaliseerd.¹ Inmiddels is de Grondexploitatiewet opgenomen in de Wro, die op 1 juli 2008 in werking is getreden.

De twee kernvragen in het onderzoek waren:

1. Zal de Grondexploitatiewet afdoende bijdragen aan een verbetering van het kostenverhaal en aan een versterking van de gemeentelijke regie op de grondmarkt?
2. In welke mate zal de Grondexploitatiewet bijdragen aan een effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid?

In het onderzoek zijn drie type locaties onderscheiden: woonwijken, bedrijventerreinen en multifunctionele projecten. In elke categorie zijn vier voorbeeldprojecten onderzocht. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen vermeld.

De onderzoekers concluderen dat met de Grondexploitatiewet gemeenten hun kosten beter kunnen verhalen. Voor de financiering van binnenplans groen zal de afdeling grondexploitatie goed werken. Voor regionaal groen liggen er grenzen in de opbrengstcapaciteit van locaties en bij de afdwingbaarheid. Op dit punt is de wet volgens hen onvoldoende duidelijk. Bij bedrijventerreinen is de Grondexploitatiewet niet aan de orde zolang de markt gedomineerd wordt door gemeenten. Volgens de onderzoekers is het een gemis dat instrumentarium ontbreekt om nieuwe bedrijventerreinen afdwingbaar te laten bijdragen aan de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. De onderzoekers bevelen ruimere vereveningsmogelijkheden voor regionaal groen en herstructurering van bedrijventerreinen aan.

Ook biedt de afdeling grondexploitatie mogelijkheden voor sturing via fasering, de afdwingbaarheid van woningbouwcategorieën en het stellen van locatie-eisen. De regiefunctie van gemeenten zonder grondposities wordt hiermee sterk verbeterd.

De Grondexploitatiewet biedt volgens de onderzoekers gemeenten voldoende mogelijkheden om een gewenste locatieontwikkeling af te dwingen, mits er sprake is van voldoende opbrengsten in verhouding tot de kosten. Omdat de financiële haalbaarheid van locaties afneemt, bevelen de onderzoekers het rijk aan om met voorstellen voor aanvullende financiering te komen. Problemen kunnen ontstaan als gevolg van de inbrengwaarde, ingeval deze lager is dan de aankoopprijs van de grond. Ook kunnen eigenaren het proces van locatieontwikkeling vertragen door geen overeenkomst te sluiten met de gemeente, waardoor de gemeente alsnog een exploitatieplan moet maken.

De wet kan leiden tot een toenemende complexiteit van planprocessen. De wet leidt eveneens tot meer werk voor de gemeente. De onderzoekers bevelen aan een standaard exploitatieplan te ontwikkelen.

Op de concurrentie heeft de wet geen effect. Agrarische grondprijzen kunnen mogelijk (iets) dalen in prijs vanwege de toegenomen verhaalsmogelijkheden en de locatie-eisen.

Met de meeste conclusies kan ik instemmen. De gesignaleerde onduidelijkheid van de wet over bovenplanse en bovenwijkse kosten zal naar mijn

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 27 581, nr. 31, blz. 5, 8 en 9.

verwachting in de komende jaren in de praktijk worden weggenomen. Dit punt zal ik meenemen in de monitoring van de Wro. De aanbeveling voor een standaard exploitatieplan heb ik al samen met de VNG opgepakt. Dit voorbeeld-exploitatieplan zal in het voorjaar van 2009 gepresenteerd worden. De aanbeveling voor aanvullende financiering bij locatieontwikkeling en voor meer vereveningsmogelijkheden ten behoeve van verouderde bedrijventerreinen en regionaal groen neem ik niet over. Voor de financiering van de herstructurering van bedrijventerreinen verwijs ik naar de kabinetsreactie op het advies van de commissie Noordanus¹. Voor de bekostiging van regionaal groen verwijs ik naar de Agenda Landschap met daarin het kabinetsstandpunt over het advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland.² In de Agenda Landschap is een breed onderzoek naar een planbaatheffing ten behoeve van groene doelen aangekondigd. Dat zal in 2009 worden uitgevoerd.

4. concurrentiebevordering bij locatieontwikkeling

4.1 Nulmeting concurrentie en keuze bij locatieontwikkeling

Voldoende concurrentie op de ontwikkelingsmarkt is belangrijk is om ervoor te zorgen dat het aanbod zo goed mogelijk aansluit bij de vraag én dat kopers van woningen een zo laag mogelijke prijs betalen voor een gegeven kwaliteit. De concurrentie wordt bevorderd, als de woonconsument op enig moment keuzemogelijkheden in een vergelijkbare prijsklasse en van een vergelijkbaar woningtype binnen de voor hem relevante woningmarkt ter beschikking staan. De keuzemogelijkheid is maximaal indien de woningzoekende zelf een kavel kan kopen en bebouwen naar eigen inzicht.

Op een bouwlocatie zelf kan de gemeente concurrentie tussen verschillende plannen en ontwikkelaars organiseren met bijvoorbeeld prijsvraag of competitie. Toepassing van zo'n methode vergroot de eerdergenoemde keuzemogelijkheden van de woonconsument niet, maar kan bijvoorbeeld tot innovatieve concepten leiden en tot een betere aansluiting aan de behoeften van de woningzoekenden..

In het onderzoek is over een periode van vier jaar (2003–2006) nagegaan of gemeenten concurrentiebevorderende methoden op ontwikkelingslocaties toepassen, in welke mate sprake is van concurrentie tussen ontwikkelingslocaties en tenslotte zijn de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap nagegaan.³

De eerste onderzoeksvraag betreft de concurrentie op ontwikkelingslocaties. Daarbij gaat het er bijvoorbeeld om dat de gemeente het «beste» plan kiest (ontwerpcompetitie) of het beste plan in combinatie met de uitvoerder kiest (ontwikkelingscompetitie). Veiling is eveneens een vorm van concurrentie, hierbij gaat het echter om het hoogste bod. Het onderzoek betreft primair de commerciële bouwopgave, niet het openbaar gebied (waarvoor zodra de drempelwaarde overschreden wordt, aanbesteed moet worden)⁴. De onderzoekers geven aan dat 60 à 70% van de gemeenten bij de ontwikkeling van locaties enige ervaring heeft met vormen van marktselectie. De grootte van de locaties waar marktselectie is toegepast varieert sterk, evenals de fase waarin de methoden worden toegepast. Gemeenten die geen gebruik maken van marktselectie geven aan dat dit bijvoorbeeld een gevolg is van de situatie op de grondmarkt (de grond is niet in eigendom van de gemeente) en de keuze van gemeenten voor een bepaalde vorm van grondbeleid (zij stellen afspraken te hebben gemaakt met marktpartijen, of willen zelf aansturen). Mijns inziens zijn deze overwegingen niet terecht. Een ontwerpcompetitie is ook mogelijk wanneer de gemeente niet beschikt over de grond.

¹ Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen: kansen voor kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, 9 september 2008. Kabinetsstandpunt, Kamerstukken II, 2008/09, nr. 31 253, nr. 8.

² Taskforce Financiering Landschap Nederland, Landschap verdient beter!, november 2008; Ministers van LNV en VROM, Agenda Landschap, november 2008, bijlage bij Kamerstukken II, 2008/09, 31 253, nr. 7.

³ OTB, Nulmeting concurrentie en keuze bij locatieontwikkeling.

⁴ Overigens blijkt uit het onderzoek dat de Tweede Kamer over het zelfrealisatierecht heeft ontvangen (brief van 16 juni 2006, 27 581 nr. 26H), dat niet aantoonbaar is dat deze methoden ook per definitie leiden tot een verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding voor de woonconsument.

De tweede onderzoeksvraag betreft de concurrentie *tussen* ontwikkelingslocaties. De Nota Ruimte geeft iedere gemeente in beginsel het recht om te bouwen voor tenminste de natuurlijke bevolkingsaanwas. Daarmee wordt concurrentie tussen ontwikkelingslocaties gestimuleerd omdat hierdoor meer en kleinere ontwikkelingslocaties kunnen worden gerealiseerd. Het gaat het om keuzemogelijkheden voor de woonconsument binnen de voor hem relevante koopwoningmarkt. De onderzoekers hebben de voor de woonconsument relevante woningmarkt» gedefinieerd als een gebied waarbinnen de meeste woonconsumenten zoeken naar woningen op verschillende locaties. Ruim 75% van de intergemeentelijke verhuizingen (om woonredenen) in Nederland vindt plaats binnen deze woningmarktgebieden. Al deze gebieden zijn onderzocht. Het onderzoek is uitsluitend gericht op nieuwbouw. De keuzemogelijkheden van woonconsumenten tussen gemeenten blijken in ontspannen woningmarktgebieden groter dan in krappe woningmarktgebieden. Voor nagenoeg alle marktsegmenten geldt dat in ontspannen woningmarktgebieden het aandeel marktkoopwoningen groter was dan in krappe woningmarktgebieden. Het aantal aanbieders van nieuwe koopwoningen is in ontspannen woningmarktgebieden groter. Dit gaat samen met gemiddeld kleiner aantal koopwoningen per aanbieder. Het marktaandeel van de grootste aanbieder van nieuwe koopwoningen op de totale koopwoningenmarkt is in krappe woningmarktgebieden groter dan in ontspannen woningmarktgebieden, maar komt nergens uit boven de 5%¹.

De derde onderzoeksvraag betreft particulier opdrachtgeverschap. Particulier opdrachtgeverschap is concurrerend ten opzichte van het aanbod van marktpartijen en sluit optimaal aansluit bij de woonwensen van de woonconsument. In een ontspannen woningmarkt worden meer woningen onder particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd (zowel absoluut als qua aandeel van het totaal aantal koopwoningen) dan in een krappe woningmarkt. De mogelijkheden voor de woonconsumenten om te kiezen voor een woning onder particulier opdrachtgeverschap zijn dus groter in de ontspannen woningmarkt, zoals ook de mogelijkheid te kiezen voor marktkoopwoningen in deze markt groter zijn. Kijkend naar de keuzemogelijkheden (binnen particulier opdrachtgeverschap) tussen locaties, dan is er nauwelijks sprake van een verschil tussen beide typen woningmarktgebieden. Een consument die kiest voor particulier opdrachtgeverschap kan in beide woningmarktgebieden terecht in het overgrote deel van de gemeenten en in ongeveer de helft van het aantal plaatsen. Het is dus niet zo dat het particulier opdrachtgeverschap in het krappe woningmarktgebied is geconcentreerd in enkele gemeenten, waardoor iemand die kiest voor particulier opdrachtgeverschap aangewezen zou zijn op die paar gemeenten. In beide woningmarktgebieden komt particulier opdrachtgeverschap voor in het grootste deel van de gemeenten en in circa 50% van de plaatsen. Het aantal woningen (particulier opdrachtgeverschap) dat gemiddeld per plaats wordt gerealiseerd is in het ontspannen woningmarktgebied echter veel groter, zowel absoluut als qua aandeel van de totale productie van koopwoningen.² De voorgaande drie onderzoeksvragen leiden tot meer inzicht in de concurrentie op ontwikkelingslocaties. Uit het onderzoek blijkt dat de gegevens over de concurrentie tussen locaties en de concurrentie door particulier opdrachtgeverschap op basis van bestaande statistische gegevens herleid kunnen worden. Slechts voor de monitoring van de toepassing van methoden van marktselectie moet de informatie van gemeenten komen. Zij zouden de toegepaste methoden van marktselectie bijvoorbeeld kunnen verantwoorden in de verplichte paragraaf grondbeleid van het gemeentelijke jaarverslag. Gemeentelijke verantwoording over hoe men tot de marktpartijen is gekomen, maakt bewust van de mogelijkheden en onmogelijkheden van vormen van marktselectie. Daarnaast bevordert het de transparantie van het gemeentelijk selectiebeleid. Voor het Rijk zit er

¹ Overigens moet opgemerkt worden dat het onderzoek zich uitsluitend heeft gericht op concurrentie tussen nieuwbouw. De invloed van nieuwbouw op de keuzemogelijkheden van de woonconsument in de woningmarkt als geheel, is slechts beperkt. Dit omdat van de gemiddeld 5 transacties op de koopwoningmarkt, 4 transacties bestaande woningen betreffen.

² Ik wijs overigens op de beperkte hoeveelheid woningproductie in particulier opdrachtgeverschap ten opzichte van de totale woningproductie.

ook een voordeel aan gemeentelijke verantwoording. In eerdergenoemde brief is namelijk aangegeven dat na vier jaar evaluatie van het gevoerde beleid plaatsvindt. Wanneer gemeenten de toegepaste methoden van marktselectie jaarlijks verantwoorden, zal dit de evaluatie vereenvoudigen.

4.2 vervolgonderzoek Grondposities

Concurrentie op de woningmarkt voor nieuwbouwwoningen kan gefrustreerd worden als in een lokale of regionale woningmarkt de markt gemonopoliseerd wordt door een of enkele aanbieders. Uit een onderzoek van het Kadaster naar grondposities is gebleken dat hiervan nog geen sprake was, ook al kwamen in sommige plaatsen wel grote grondposities van een partij voor. In het Algemeen Overleg van 1 juli 2008 heb ik naar aanleiding van de behandeling van het Kadasteronderzoek van juni 2008, «*Naar een transparante grondmarkt*» toegezegd om samen met een geïnteresseerde gemeente de mogelijkheden van een verdiepingsslag op gemeentelijk niveau te bezien en de Kamer hierover te informeren. Ik verwacht uw kamer over de resultaten van dit onderzoek in het derde kwartaal van 2009 te kunnen berichten. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Kadaster met medewerking van het Planbureau voor de Leefomgeving.

5. stedelijke herverkaveling

5.1 stedelijke herverkaveling in bestaande gebieden

De herstructurering van onder andere verouderde multifunctionele centrumgebieden met veel verschillende eigenaren verloopt moeizaam. Belangrijke oorzaken zijn: geen samenwerking en organisatie, te weinig middelen om de laatste eigenaren over de streep te trekken, voor dwang is men afhankelijk van de gemeente (door middel van onteigening), het optreden van free riders en tot slot onvoldoende geld bij de overheid. VROM wil graag helpen dit probleem beter aan te pakken. Een geslaagde herstructurering kan een belangrijke impuls zijn voor een wijk en verbetert de ruimtelijke kwaliteit, de leefbaarheid en versterkt het economisch functioneren. De afgelopen jaren zijn in opdracht van VROM verschillende onderzoeken naar stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling uitgevoerd. Stedelijke herverkaveling is een specifieke vorm van stedelijke herstructurering waarbij niet alleen gebouwen, complexen of straten fysiek worden geherstructureerd, maar ook eigendommen worden herverdeeld (in beginsel met instemming van een bepaalde meerderheid van de eigenaren net zoals in de landinrichting).

Te noemen zijn uit 2002 het onderzoek «versnelling van herstructurering» van Akro Consult en uit 2004 het onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling van Akro Consult en OTB Delft. Conclusie van dat onderzoek was dat er behoefte is aan nieuw instrument voor de stedelijke herverkaveling.¹ In 2006 is besloten tot een vervolgonderzoek dat in nauwe wisselwerking met praktijkvoorbeelden nader zou uitwerken hoe zo'n regeling er uit zou kunnen zien. Het onderzoek is uitgevoerd door Seinpost en OTB Delft en heeft als titel «gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing: een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer». In het onderzoek worden voorstellen ontwikkeld voor een aanpak voor stedelijke vernieuwing in situaties van gespreid eigendom, waarbij wordt uitgegaan van zelforganiserende eigenaren. De regeling stimuleert en ondersteunt private eigenaren bij het zelfstandig, in onderlinge samenwerking, komen tot vernieuwing en effectief beheer van complexen, straten en wijken. Het gaat nadrukkelijk niet om een instrument dat een intensievere rol van de gemeente vereist. De onderzoekers noemen het instrument Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV). Deze term is gekozen

¹ U heeft deze onderzoeken ontvangen als bijlage bij de vijfde voortgangsbrief (Kamerstukken II, 2006/07, 27 581, nr. 28).

omdat het primaat van het gebruik van de regeling ligt bij de private grondeigenaren en een gemeenschappelijke aanpak wordt gefaciliteerd. In het onderzoek zijn 19 projecten globaal bekeken en 6 projecten gedetailleerd onderzocht. Aan de hand van die ervaringen en eerder onderzoek is een globale opzet van de regeling bedacht. Die bestaat uit een stappenplan met de volgende zes stappen:

1. aanwijzing gpsv gebieden;
2. ontstaan initiatieforganisatie;
3. opstellen gpsv programma;
4. goedkeuring programma en erkenning gpsv organisatie;
5. uitvoering programma door gpsv organisatie;
6. beheer door gpsv organisatie.

Voor een uitvoerige beschrijving verwijs ik u naar het lezenswaardige rapport.

In de tot nu toe verrichte onderzoeken wordt steeds aangegeven dat aanvullend instrumentarium noodzakelijk is. Deze constatering wordt geschraagd door de praktijkvoorbeelden. Daaruit blijkt dat het realiseren van herstructurering (al dan niet gepaard met herverkaveling) in een situatie met veel particuliere eigenaren uiterst moeizaam verloopt. Hoewel er meerdere oorzaken zijn, zoals gebrek aan geld en menskracht, wordt het ontbreken van een adequate wettelijke regeling in alle voorbeelden aangehaald. De aangedragen oplossing waarbij het initiatief ligt bij de particuliere eigenaren, spreekt mij aan. Ik ben voornemens om in overleg met de VNG, andere betrokken organisaties en enkele gemeenten deze oplossingsrichting nader uit te werken. Bij de uitwerking hecht ik zeer aan een praktische opzet, die op draagvlak kan rekenen bij degenen die er mee moeten werken.

5.2 stedelijke herverkaveling In uitbreidingsgebieden

Het Kabinet heeft, mede naar aanleiding van de Nota Grondbeleid (2001), het bevorderen van concurrentie op de ontwikkelingsmarkt nadrukkelijk op de agenda gezet. In een brief van oktober 2004 aan de Tweede Kamer is aangegeven op welke manier bij actief en faciliterend grondbeleid het rijk voor zichzelf een rol ziet weggelegd bij concurrentiebevordering.¹ Eén van de uitwerkacties uit deze brief is het bezien van buitenlandse voorbeelden voor herverkaveling op uitbreidingslocaties. Daarbij wordt vooral gekeken naar de toepasbaarheid in de Nederlandse situatie van de Duitse *umlegung* en de Valenciaanse *Reparcelacion* (ook wel aangeduid als het Valenciaanse model). In de loop van dit jaar verwacht ik uw Kamer over dit onderzoek te kunnen informeren. Daarbij zal ook een verband worden aangebracht met stedelijke herverkaveling (Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing).

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 27 581, nr. 19.