

Vergaderjaar 2005–2006

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 november 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid. Het verslag volgt de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Inhoud

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel
2. Gemeentelijke grondexploitatie in de praktijk
3. Stelselkeuze
4. Uitwerking van het privaatrechtelijk spoor
5. Publiekrechtelijk
6. Gevolgen voor de baatbelasting
7. Bevoegdheden en sturing Rijk, provincies en regio
8. Effecten van het wetsvoorstel
9. Artikelsgewijze toelichting
10. Tot slot

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel (memorie van toelichting: § 1)

De leden van de PvdA-fractie zijn in beginsel verheugd dat er een wetsvoorstel ligt waarmee gemeenten een instrument hebben als stok achter de deur voor vrijwillige financiële overeenkomsten. Ook is het nodig om free riders bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties aan te pakken. Deze leden vragen zich echter af in hoeverre dit probleem in de praktijk al dan niet is gemarginaliseerd. Het is immers gebruik geworden dat grote ontwikkelaars/aannemers waarmee gemeenten wel vrijwillig afspraken kunnen maken – al dan niet op verzoek van de gemeenten – grond opkopen. Kunt u aangeven hoe groot het probleem nog is?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden delen de opvatting van de

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), van Oerle-van der Horst (CDA), van As (LPF), van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), van Lith (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Fierens (PvdA), Ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), van den Brink (LPF), ten Hoopen (CDA), Vos (GL), van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

regering dat er een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium nodig is voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Ook wordt met dit wetsvoorstel beoogd al tijden bestaande knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van gemeenten op te lossen. Gezien de complexiteit van het geheel vragen deze leden zich wel af wat het oordeel van ACTAL over dit wetsvoorstel is.

De leden van de CDA fractie vragen zich af of de doelstelling om «free riders» aan te pakken wel duidelijk genoeg is ingebed in dit wetsvoorstel. Meermalen wordt er gesproken over «kan»-bepalingen waarbij de gemeenteraad «free riders» kan aanpakken. De vraag is of dit voldoende soelaas biedt. Zij vragen zich tevens af of de particuliere opdrachtgever wel voldoende beschermd is door deze wetswijziging. Worden er niet teveel lasten bij deze kwetsbare groep gelegd?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak van een effectief publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Het huidige instrumentarium schiet duidelijk tekort. Ten gevolge daarvan zien gemeenten zich gedwongen om zich te begeven in privaatrechtelijke onderhandelingen die voor de bevolking, maar vaak ook voor de gemeenteraad, slecht te volgen zijn. Aan het eind van de rit blijkt dat maatschappelijk gewenste, maar financieel weinig lucratieve, bestemmingen het loodje gelegd hebben ten gunste van een zee van vrije sector bouw, kantoren en winkelcentra.

De leden van de SP-fractie zijn voorstander van een nieuw systeem dat:

- transparant is;
- de regierol van de overheid over de ruimtelijke ordening versterkt;
- integrale gebiedsontwikkeling, ook op bovengemeentelijk niveau, faciliteert;
- ruime mogelijkheden biedt voor kostenverhaal, ook voor bovenwijkse functies;
- free riders de loef afsnijdt;
- de concurrentie op prijs en kwaliteit bij bouwprojecten versterkt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het betreft een wetsvoorstel waar door verschillende bestuurlijke partijen al langer naar wordt uitgezien. De leden van de SGP-fractie kunnen zich op zichzelf vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel, die zich richten op een toegesneden instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie.

Deze leden merken op dat over de noodzaak en urgentie van dit wetsvoorstel grote overeenstemming bestaat bij de diverse overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Gemeenten hebben in het bijzonder de wens uitgesproken om te beschikken over een publiekrechtelijk instrument als stok achter de deur voor vrijwillige financiële overeenkomsten. Het wetsvoorstel moet er volgens de leden van de SGP-fractie toe leiden dat zogenaamde freeriders, dat wil zeggen onwillige grondeigenaren, op een doeltreffende wijze kunnen worden aangepakt, zo nodig ook op regionaal niveau, waardoor projecten niet onnodig gefrustreerd worden.

2. Gemeentelijke grondexploitatie in de praktijk (memorie van toelichting: § 2)

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven in het bijzonder de mogelijkheid in het wetsvoorstel van het vastleggen van woningbouwcategorieën en vrije kavels in het bestemmingsplan. Deze leden hechten zeer aan deze mogelijkheid. Hoe denkt u dat het stellen van kwaliteitseisen (als sociale

woningbouw en vrij te bebouwen kavels) in praktijk zal kunnen gaan werken, gezien het feit dat gemeenten problemen hebben bij het sluitend krijgen van hun grondexploitaties? Hoe is daar met de gemeenten over gesproken?

In lijn met de reactie van de NEPROM vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering ervoor gekozen heeft om in de Wet ruimtelijke ordening (WRO) te kiezen voor de opname van het stellen van eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën, hetgeen directe doorwerking naar bestemmingsplannen kent (artikel 3.1). Deze wijziging van de WRO lijkt los te staan van het kostenverhaal. Bovendien werkt het ruimtelijk vastleggen van deze categorieën beperkend naar de noodzakelijke flexibiliteit binnen bestemmingsplannen. Licht het niet meer in de rede dit te regelen in het exploitatieplan?

Ook de leden van de VVD-fractie vragen de regering om een nadere toelichting op de mogelijkheid om woningbouwcategorieën op te nemen in het bestemmingsplan. Wat zijn de voor- en nadelen van het vastleggen hiervan in het bestemmingsplan en waarom is dit niet beperkt tot het exploitatieplan? Wat zijn de achtergronden om met name de exacte locatie van verschillende woningbouwcategorieën op te nemen in het bestemmingsplan? Wat is de visie van de regering op de gevolgen van het vastleggen van locaties voor woningbouwcategorieën voor de flexibiliteit in de verdere planvorming? Moet het bestemmingsplan worden gewijzigd indien tijdens de uitvoeringsfase of de beheersfase blijkt dat, bijvoorbeeld door marktontwikkelingen, het wenselijk is om een deel van de woningen uit de sociale huursector over te hevelen naar de vrije sector, of vice versa? Hoe rijmt u het vastleggen van woningbouwcategorieën met de wens en de trend om juist tot meer globale bestemmingsplannen te komen?

Gaat het bij deze typen woningbouwcategorieën om de trits sociale sector, private sector en eigenbouw, of kan een gemeente ook andere woningbouwcategorieën onderscheiden in het bestemmingsplan? Zo ja, welke overige categorieën zijn dat? Acht u het wenselijk om voor het bepalen van de percentages een door de gemeenteraad vastgestelde woonvisie te hanteren, zodat helder is waarom voor een specifieke locatie juist die percentages worden gehanteerd? Op basis van welke argumenten kan, bij het ontbreken van een integrale gemeentelijke woonvisie, de gemeente voor verschillende locaties (van verschillende eigenaren) een verschillende verhouding sociaal – vrije sector – eigenbouw vaststellen in het bestemmingsplan?

Indien het geval zich voordoet, dat binnen een plan geen sociale woningbouw wordt gerealiseerd (gemeente en eigenaar zijn het daarover eens), is de gemeente dan in de positie om af te dwingen dat de grondeigenaar meebetaalt aan de ontwikkeling van sociale woningbouw op een andere locatie in de gemeente c.q. in een ander plan?

En indien in het bestemmingsplan een percentage wordt gereserveerd voor particulier opdrachtgeverschap, voldoet een eigenaar die ervoor kiest zijn gronden in de vorm van kavels uit te geven aan particulieren dan aan het bestemmingsplan? zo vragen de leden van de VVD-fractie.

3. Stelselkeuze (memorie van toelichting: § 3.1)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering helaas niet in staat is geweest om een duidelijk publiekrechtelijke stelsel te ontwerpen. Het gemengde en complexe stelsel dat nu – om redenen van maatschappelijk draagvlak – voorligt, roept aarzelingen op. Ook is de kern van het probleem – de zeggenschap van de overheid over bouwgronden die niet in haar eigendom zijn – onvoldoende doorgrond. Naar de mening van deze leden plaatst de Raad van State hier terecht veel kritische kantteke-

ningen bij. Zij betreuren het dan ook dat de regering die kritiek onvolgende heeft weten te beantwoorden. Kunt u daar alsnog fundamentele op ingaan?

Ten aanzien van de locatie-eisen met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap die worden opgenomen in het bestemmingsplan geeft de regering in de memorie van toelichting op pagina 12/13 aan dat hierdoor rechtsbescherming aan alle belanghebbenden geboden wordt en dat bovendien de rechtsbescherming tegen de grondexploitatie enigszins ontlast wordt, omdat derde belanghebbenden daar dan niet meer tegen in het geweer hoeven te komen. De leden van de CDA-fractie vragen wat hiermee wordt bedoeld.

Volgens artikel 6.15 herzielt de gemeenteraad jaarlijks het exploitatieplan totdat het plan gerealiseerd is, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Tegen elke herziening staat voor belanghebbenden beroep open, ook als de herziening slechts niet-structurele wijzigingen betreft. Deze regeling brengt administratieve en procedurele lasten met zich mee die naar de mening van deze leden deels onnodig zijn. Welke mogelijkheden ziet de regering om dit te voorkomen?

Ook de leden van de VVD-fractie vragen u om toe te lichten waarom gemeenten het exploitatieplan jaarlijks moeten aanpassen, waarbij steeds beroepsmogelijkheden bestaan voor belanghebbenden? Deze plicht brengt voor gemeenten de nodige administratieve en procedurele lasten met zich mee. Acht u het wenselijk om deze procedures te vereenvoudigen? Welke mogelijkheden ziet u daarvoor?

De leden van de SP-fractie onderschrijven de voorkeur van de regering voor een generiek stelsel. Zij achten dit overigens in strijd met de gedachte dat het publiekrechtelijk instrumentarium aanvullend zou moeten zijn op privaatrechtelijk handelen. In hun ogen ligt het veel meer voor de hand om de basiscondities rond een grondexploitatie publiekrechtelijk te regelen, waarna partijen altijd nog de mogelijkheid hebben om privaatrechtelijk aanvullende afspraken te maken. Het primaat van het publiekrechtelijk instrumentarium is met name belangrijk vanwege het veiligstellen van transparantie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Waarom wordt juist het publiekrechtelijk instrumentarium als aanvulling gezien?

Deze leden zijn er groot voorstander van om de locatie-eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot de realisering van sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen, onder te brengen in het bestemmingsplan. Zij vernemen wel graag welke welke vrijheidsgraad die overheden hebben. De leden van de SP-fractie zouden ook graag verheldering krijgen over de regeling van risico's bij de grondexploitatie. Wordt het mogelijk om via een exploitatieplan ook de risico's, bijvoorbeeld in de vorm van een depotbedrag dat geheel of gedeeltelijk wordt gerestitueerd indien het niet gebruikt wordt, te verhalen op de partijen die de baten incasseren van planontwikkeling? Het bieden van mogelijkheden om een financiële voorziening voor risico's op te nemen in het exploitatieplan is te meer noodzakelijk omdat het wetsvoorstel uitsluitend voorziet in het terugbetalen van te hoge bijdragen, als er aan het eind van de rit de herberekende bijdrage lager is dan de betaalde bijdrage, maar niet in een mogelijkheid om op dat moment nog een aanvullende bijdrage te vragen. Bij de ontwikkeling van grote bouwlocaties kan de exploitatieperiode tien tot twintig jaar beslaan. De risicoband van een VINEX-locatie als Leidsche Rijn bedroeg aan het begin van de ontwikkelperiode meer dan 150 miljoen euro. Naarmate de tijd vordert nemen de risico's en daarmee de bandbreedte van het exploitatieresultaat af, maar dan is het grootste deel van de bouwvergunningen inmiddels verstrekt en de exploitatiebijdragen betaald. Blijft dit risico voor rekening van de gemeente?

4. Uitwerking van het privaatrechtelijk spoor (memorie van toelichting: § 3.2)

Op pagina 16 van de memorie van toelichting motiveert de regering waarom er aanvullende regels moeten worden opgesteld waarin de gemeenteraad verplicht wordt om in een verordening duidelijkheid te geven over de procedurele aspecten. Deze regels zullen volgens de regering bijdragen aan een gelijke behandeling van grondeigenaren. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze verplichting tot meer regels wordt gemotiveerd tegen het licht van het voornemen van de regering om juist minder regels op te nemen?

De leden van de SP-fractie maken uit de tekst van de memorie van toelichting op pagina 15 op dat het mogelijk is en blijft om privaatrechtelijk bij te dragen aan ruimtelijke ontwikkeling, die niet (geheel) voldoen aan de criteria voor kostenverhaal, maar op een hoger schaalniveau in verband staan met de locatieontwikkeling. Als voorbeeld wordt genoemd regionaal groen.

Dit voorbeeld illustreert naar de mening van deze leden het belang van een goede democratische controle op de totstandkoming van de lijst van kosten, die in aanmerking komen voor kostenverhaal. Klaarblijkelijk is de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van mening dat de kosten van een fonds voor regionaal groen niet onder het regime voor kostenverhaal moeten vallen, terwijl de leden van de SP-fractie het juist evident vinden dat dergelijke kosten wél op publiekrechtelijke basis verhaald kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de inhoud van de lijst bij algemene maatregel van bestuur te regelen. In dat geval zou een voorhangprocedure op zijn plaats zijn, zodat de Kamer indien gewenst zich kan uitspreken over de inhoud. De leden van de CDA-fractie hebben ook aangegeven wat betreft de algemene maatregel van bestuur inzake de kostensoortenlijst te hechten aan een voorhangprocedure.

5. Publiekrechtelijk(memorie van toelichting: § 3.3)

publiekrechtelijk: het exploitatieplan § 3.3a

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting, dat kostenverhaal via een publiek exploitatieplan bedoeld is als stok achter de deur, voor situaties waarin contracten op vrijwillige basis niet van de grond komen. Maar het ontbreekt aan garanties dat gemeenten inderdaad terughoudend zullen zijn met het inzetten van dit instrument. Hoe kan worden voorkomen dat de gemeente tóch extra bijdragen vraagt van de grondeigenaar (met het oog deze op te nemen in een vrijwillig contract), op straffe van weigering van planologische medewerking? Gaan provincies of het Rijk monitoren hoe gemeenten in de onderhandelingspraktijk omgaan met dit instrument?

De leden van de SP-fractie onderschrijven dat het wenselijk kan zijn dat financiële belangen van een overheidsorgaan het niet openbaar maken van delen van een exploitatieplan kunnen rechtvaardigen. Op grond van de toelichting lijkt het mogelijk om alsnog openbaarmaking van deze gegevens af te dwingen door beroep aan te tekenen. Is dat zo en zo ja: is deze mogelijkheid dan geen dode mus?

Op grond van de periodieke aanpassing van het exploitatieplan is het mogelijk om de bijdrage voor de resterende rechthebbenden binnen het exploitatiegebied (waarvoor nog geen bouwvergunning is afgegeven) te verhogen. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de betekenis van deze mogelijkheid in de praktijk gering is, omdat naarmate de tijd voort-

schrijdt het aantal kippen met gouden eieren dat nog geslacht kan worden steeds kleiner wordt. Ook achten zij het niet erg rechtvaardig dat rechthebbers die achterin de planning aan bod komen exclusief opdraaien voor de gevolgen van kostenstijgingen/risico's, terwijl die risico's en kostenstijgingen vaak betrekking hebben op een groter gebied, inclusief het gebied waarvoor al bouwvergunningen zijn afgegeven. Dit onderstreept het belang van een goede regeling voor het verrekenen van risico's, zoals zij eerder betoogd hebben.

Het lijkt de leden van de SP-fractie niet optimaal wanneer de bescherming van kopers beperkt blijft tot het in een publiek register opnemen van eventuele verplichtingen om bij het afgeven van een bouwvergunning een exploitatiebijdrage te betalen. Lang niet alle kopers zullen zo vooruitziend zijn om een dergelijk register uit eigen beweging in te zien. De notaris die hen hierop zou kunnen wijzen komt steeds vaker pas aan het eind van de rit in beeld, als het voorlopig koopcontract al getekend is. Waarom wordt er niet voor gekozen om wettelijk te verankeren dat deze kosten via de ontwikkelaar betaald worden, zodat de koper zeker weet dat hij met een all-in prijs te maken heeft?

publiekrechtelijk: kostenverhaal § 3.3c

Over de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening op regionaal en provinciaal niveau hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen, zo vragen zij waarom het wetsvoorstel nog onvoldoende mogelijkheden biedt voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij rood, groen en blauw in onderlinge samenhang en compensatie tot stand worden gebracht? Waarom is hier niet voor gekozen, terwijl toch juist diverse adviesorganen hiervoor hebben gepleit voor een dergelijke bovenlokale vereveningsmogelijkheid. Welke mogelijkheden hebben (samenwerkende) gemeenten en provincies die een dergelijke aanpak toch noodzakelijk vinden om hier alsnog in te voorzien?

De leden van de PvdA-fractie komt het voor dat de Stichting Natuur en Milieu terecht aan de orde stelt dat het lastig zal worden om groen- en recreatieve voorzieningen, met name als deze buiten het exploitatiegebied zijn gelegen, te ontwikkelen. In vergelijking tot bijvoorbeeld infrastructuur is het immers moeilijker te onderhouden in welke mate bewoners en bedrijven van een nieuwbouwlocatie gebruik zullen maken van groen en recreatie. Hoe oordeelt u in dit verband over de opmerkingen van Stichting Natuur en Milieu dat de criteria profijt en proportionaliteit soepeler gehanteerd zouden moeten kunnen worden?

De leden van de CDA-fractie lezen op pagina 15 van de memorie van toelichting dat in het wetsvoorstel is bepaald dat de regeling van de grondexploitatie zich niet verzet tegen afspraken over bijvoorbeeld bijdragen/afdrachten aan een fonds voor regionaal groen. Deze leden willen in dit verband opmerken dat dit wetsvoorstel voldoende waarborgen moet bevatten om afdrachten aan dergelijke fondsen mogelijk te maken, en dat een te strikte toepassing van het zogeheten profijtbeginsel dergelijke afdrachten niet mag frustreren. Graag vernemen zij hierop een reactie van de regering. In dit verband stellen deze leden tevens de vraag of de begrippen «profijt» en «proportionaliteit» in de praktijk wel goed af te bakenen zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting op welke wijze wordt zorggedragen voor een evenwichtige verdeling van de kosten van voorzieningen zoals groen, water, infra tussen enerzijds de algemene middelen van een bestuursorgaan en anderzijds de grondexploitatie van een ruimtelijk plan (op grond van het kostenveroorzakers-

principe)? Op basis waarvan is iets toerekenbaar aan de grondexploitatie, met andere woorden hoe wordt in de praktijk «causaliteit», «profijt» en «proportionaliteit» aangetoond?

De leden van de SP-fractie hebben een algemene vraag met betrekking op de reikwijdte van de doelgroep voor het kostenverhaal. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat kosten uitsluitend verhaald worden via toerekening aan te uit te geven gronden. Naast de ontwikkelaars zullen echter vaak ook eigenaren van vastgoed in of nabij het plangebied kunnen profiteren van een gebiedsontwikkeling. Zeker in stadsvernieuwingsgebieden komt vaak zelfs het grootste deel van de baten terecht bij vastgoedeigenaren, die niet tevens ontwikkelaar zijn. Een duidelijk voorbeeld is de aanleg van een metrolijn, randstadspoor e.d, waardoor gebouwen in de buurt van nieuw te openen stations aanzienlijk in waarde stijgen. De wet op de ruimtelijke ordening biedt eigenaren van vastgoed wél mogelijkheden om plan-schade te claimen indien zij van mening zijn dat zij schade ondervinden van een gebiedsontwikkeling, maar niet de mogelijkheden om planbaten deels af te romen, ter dekking van de onrendabele investeringen. Waarom wordt dit in het onderhavige niet mogelijk gemaakt? Daarbij dient uiteraard rekening gehouden te worden met het gegeven dat deze eigenaren meestal niet gevraagd hebben om de gebiedsontwikkeling, en de waardevermeerdering op het onroerend goed in het algemeen niet direct verzilverd wordt. De leden van de SP-fractie zouden zich kunnen voorstellen dat in dergelijke gevallen de afroming van planbaten wordt uitgesteld tot het moment van verkoop. Zij constateren overigens dat de afschaffing van de OZB als bijkomende consequentie heeft dat gemeenten niet meer via de waardevermeerdering van vastgoed in de omgeving van publieke investeringen een stukje dekking kunnen vinden voor deze investeringen. Heeft het kabinet zich dit gerealiseerd toen het voorstelde om het gebruikersdeel van de OZB af te schaffen? Is dit niet een reden om op deze dwaling terug te komen?

De definitie van exploitatiegebied biedt de nodige armslag voor kostenverhaal bij regionale gebiedsontwikkelingen. Is deze armslag echter in alle gevallen toereikend? zo vragen de leden van de SGP-fractie, bijvoorbeeld als het gaat om een situatie van gemeentelijke financiële bijdragen aan een overkoepelende regio/plangebied, zoals in het geval van het Omslagfonds in de stadsregio Rotterdam? Als er geen sprake is van een stevige relatie met de ruimtelijke planvorming biedt de Grondexploitatiewet geen juridische grondslag voor verhaal van dergelijke afdrachten op private ontwikkelaars. Verplicht kostenverhaal gaat dan over in vrijwillige verevening. Is dit gewenst en onderkend?

Kostensoortenlijst

De leden van de PvdA-fractie hebben naar aanleiding van de opmerkingen van Stichting Natuur en Milieu de volgende vragen over de kostensoortenlijst:

- Waarom mist in de lijst het vestigen van erfdienstbaarheden, zoals het recht van overpad, juist ook buiten het exploitatiegebied (teneinde de omgeving voor de nieuwe wijk te ontsluiten, zonder tot onteigening over te hoeven gaan)?
- Bent u bereid om het aanbrengen van landschapselementen op te nemen in de lijst, wat vaak juist buiten het plangebied nodig is om een goede ruimtelijke inpassing te bewerkstelligen?
- Bent u bereid de aanloopkosten van het openbaar vervoer onder te brengen bij de kostensoortlijst? VINEX heeft geleerd dat het wenselijk is om al in het begin van de oplevering goed openbaar vervoer aan te bieden. Dat is dan echter nog niet rendabel. Het is ook niet redelijk om

andere gebruikers van het openbaar vervoer hiervoor op te laten draaien door kruissubsidiëring.

Ook de leden van de SP-fractie krijgen graag een reactie op de suggestie van de stichting Natuur & Milieu om de bovengenoemde kostensoorten toe te voegen aan de voorlopige kostensoortenlijst.

De regering stelt voor om voor het kostenverhaal duidelijkheid te scheppen over de aard van de te verhalen kosten, via een limitatieve, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, lijst. De leden van de SP-fractie vragen zich af of een limitatieve lijst niet te inflexibel is, omdat immers geen rekening gehouden wordt met lokale omstandigheden, uitleg of stadsvernieuwing, oorspronkelijke functie van het bouwterrein en dergelijke. Naar hun mening zou het effectiever zijn om bij algemene maatregel van bestuur een lijst vast te stellen van kosten die in ieder geval verhaald kunnen worden. Overheden die ook andere kosten willen verhalen mogen dat proberen, maar daartegen kan beroep ingesteld worden bij de bestuursrechter. Dat laatste maakt al te lichtzinnig gebruik van deze optie aantrekkelijk, terwijl wel de flexibiliteit blijft bestaan die nodig is om maatwerk te leveren.

De leden van de SGP-fractie vragen of de voorgenomen kostensoortlijst meteen volledig «regio-proof» zal worden gemaakt. Hier zijn onderzoeken naar uitgevoerd. Worden de uitkomsten hiervan in de komende algemene maatregel van bestuur opgenomen?

Bovenplanse verevening

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van de motie Geluk, Van Bochove, Van der Ham (Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr 68) in artikel 6.24 is aangegeven dat burgemeester en wethouders in overeenkomsten over grondexploitatie afspraken kunnen opnemen over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Zijn deze limitatief of hebben gemeenten hierin de vrijheid zelf relevante maatschappelijke functies te duiden, ook al bevinden ze zich buiten de directe grenzen van het exploitatieplan?

In het verlengde daarvan en van de motie Geluk vragen de leden van de CDA fractie of de regering voornemens is om de bevoegdheid tot het maken van afspraken ook te bieden aan de provincie.

Met instemming hebben de leden van de CDA-fractie kennis genomen van het voornemen om te bekijken of voor regionale projecten aanpassing of uitbreiding van de kostensoorten behorend bij de Grondexploitatie wet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Waarom is er niet voor gekozen om dit gelijktijdig met dit wetsvoorstel mee te nemen? In dit verband merken de leden van de CDA-fractie op, dat er ook gekeken zou moeten worden naar «rood voor rood»-constructies, waarbij bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe industrieterreinen en kantoorlocaties afdrachten plaats vinden ten behoeve van een regionaal fonds voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

De leden van de VVD-fractie willen eveneens een opmerking maken over artikel 6.24, dat invulling geeft aan de motie Geluk. Marktpartijen en overheden krijgen hierdoor de mogelijkheid om vrijwillig overeenkomsten af te sluiten die verder gaan dan het kostenverhaal, bijvoorbeeld een bijdrage aan een kwaliteitsfonds. Vanuit het oogpunt van ontwikkelingsplanologie en bijvoorbeeld rood-voor-groenconstructies is dit positief. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat er gezien het vrijwillige karakter geen nadere inkadering plaatsvindt. Tegelijkertijd wordt de kanttekening geplaatst dat geen sprake mag zijn van het «kopen van planologische wijzigingen»; alleen planologische overwegingen mogen een rol spelen. Kunt u nader toelichten waarom in het wetsvoorstel wordt

gekozen voor vrijwillige overeenkomsten, en niet voor afdwingbaarheid daarvan? Deze leden zijn daarnaast benieuwd wat de visie is van de regering op de mogelijkheid om deze vrijwillige overeenkomsten te beperken tot ruimtelijke ontwikkelingen die van tevoren zijn opgenomen in door de gemeenteraad dan wel provinciale staten goedgekeurde ruimtelijke plannen die een grondslag hebben in de (nieuwe) WRO. Acht u de structuurvisies uit de nieuwe WRO hiervoor geschikt?

In de memorie van toelichting wordt uitgesproken, dat de Grondexploitatiewet normerend zal werken voor de vrijwillige afspraken waardoor private afspraken en het publieke kostenverhaal meer met elkaar gaan overeenkomen. De leden van de SGP-fractie hebben vernomen dat bij vrijwillige overeenkomsten in ieder geval in de praktijk het proportionaliteitscriterium geen grote rol speelt. In hoeverre bestaat het risico dat de Grondexploitatiewet deze vrijwillige onderhandelingspraktijk zal kunnen verstoren?

6. Gevolgen voor de baatbelasting (memorie van toelichting: § 3.5)

De leden van de CDA-fractie lezen op pagina 30 van de memorie van toelichting dat indien nodig in de gemeentewet zal worden bepaald dat in een exploitatiegebied kosten die verhaald zijn of verhaald behoren te worden met toepassing van een bouwvergunning niet via de baatbelasting verhaald kunnen worden. Dit om het dubbel opleggen van kosten en het doorkruisen van het vergunningsstelsel te voorkomen. Deze leden vragen waarom dit niet gelijk geregeld wordt, indien dit (d.w.z. «dubbeling») een reëel gevaar is.

7. Bevoegdheden en sturing Rijk, provincies en regio (memorie van toelichting: § 3.6)

De leden van de CDA-fractie hebben ook kennis genomen van de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur regels te stellen m.b.t. het particuliere opdrachtgeverschap. Deze leden vragen zich af of het Rijk op deze wijze zich niet teveel met zaken gaat bemoeien die het beste op lokaal of regionaal niveau kunnen en moeten worden afgewogen. In dit verband merken deze leden op, dat particulier opdrachtgeverschap op meerdere manieren vorm kan worden gegeven, en niet altijd vorm kan of hoeft te krijgen via de uitgifte van vrije kavels waarop vrijstaande woningen kunnen worden gebouwd. Deze leden hechten aan een voorhangprocedure, wanneer de regering inderdaad een algemene maatregel van bestuur wat betreft het invullen van het particulier opdrachtgeverschap zou willen uitvaardigen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het instrumentarium van de Grondexploitatiewet later voor de provincies beschikbaar zal komen. Deze leden vragen of de bevoegdheden van de Grondexploitatiewet voor de provincies meteen na vaststelling van de WRO in de Invoeringswet van de WRO geregeld zullen worden?

8. Effecten van het wetsvoorstel (memorie van toelichting: § 4)

De leden van de VVD-fractie vragen wat het verwachte effect van dit wetsvoorstel is op de bereidheid van ontwikkelaars om te investeren (grond te kopen)? Is bijvoorbeeld te verwachten dat een minder hoge prijs wordt geboden voor de grond, in verband met hogere ontwikkelkosten door de kostensoortenlijst? Kan de regering aangeven welke gevolgen dit zal hebben voor de grondmarkt en voor de woonconsument? Op pagina 33 van de memorie van toelichting geeft de regering aan dat dergelijke

effecten van dit wetsvoorstel naar verwachting gering zijn. Kunt u aangeven waarom dit wordt verwacht?

9. Artikelsgewijze toelichting (memorie van toelichting: § 6)

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van de in art 6.4a opgenomen regeling voor planschadevergoedingsafspraken- en overeenkomsten, zoals voortvloeit uit het onlangs door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel 29 490.

Artikel 6.12

In artikel 6.12, eerste lid wordt aangegeven dat de gemeenteraad een exploitatieplan vaststelt voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen wat hiermee precies bedoeld wordt (toch niet dat elk bouwplan bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen?). Voorts is uit de memorie van toelichting niet helder welke gebouwen daaronder verstaan worden. Geldt dit bijvoorbeeld ook voor bedrijven-terreinen en glastuinbouwcomplexen? Daarop aansluitend vragen deze leden welke beperkende voorwaarden er gelden ten aanzien van het generieke stelsel?

Artikel 6.13

Ook over artikel 6.13 hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen. In dit artikel is onder het eerste lid, onder c, sub 2 aangegeven dat in beginsel alleen aanlegkosten tot kosten van grondexploitatie horen. Bent u bekend met het opnemen van toekomstige kosten in de exploitatie om bijvoorbeeld wegen te vervangen als gevolg van het inklinken van de bodem op verschillende plaatsen in Nederland? Vindt u, net als de leden van de CDA-fractie, dat ook deze bijzondere kosten zouden moeten behoren tot de aanlegkosten als bedoeld in artikel 6.13? Deelt u voorts de mening van de VNG dat dit artikel in het vijfde lid zodanig moet worden verduidelijkt dat de kosten van werken et cetera waarvan een gedeelte van het exploitatiegebied profijt heeft, kunnen worden toegerekend aan het gehele exploitatiegebied? Dit om te voorkomen dat bij elke voorziening en maatregel de precieze kostenverdeling over de gronden in het exploitatiegebied moet worden berekend.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 6.13 lid 2a dat een exploitatieplan een kaart kan bevatten met het voorgenomen grondgebruik. Kunt u aangeven op welke wijze deze kaart kan afwijken van de bestemmingsplankaart? Gaat het hier om de functies zoals de WRO die omschrijft, of gaat het hier om de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde uitgiftecategorieën?

Artikel 6.23

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel met betrekking tot de transparantie bepaalt dat gemeenten in de gemeentebereichten melding maken van gesloten overeenkomsten. Voorts constateren zij dat de gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de overeenkomsten niet in het wetsvoorstel geregeld zijn. Dit wordt overgelaten aan de gemeenten. Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag om het op deze wijze te regelen?

10. Tot slot

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor een tijdens het Algemeen Overleg met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 1 februari jl. toegezegd onderzoek toegezegd naar het loskoppelen van het eigendomsrecht en bouwrecht. De Kamer zou hierover dit najaar worden geïnformeerd. Wanneer mag de Kamer dat onderzoek verwachten?

De leden van de VVD-fractie vragen, gezien het feit dat dit wetsvoorstel gekoppeld is aan de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening, of u bereid bent om met de Grondexploitatiewet alvast «aan te haken» op de vigerende Wet op de ruimtelijke ordening, indien de behandeling door de Tweede en Eerste Kamer van deze nieuwe Wet plus de bijbehorende invoeringswet onverhoopt vertraging oploopt?

De leden van de SP-fractie vragen wie de regie krijgt over de grondexploitatie in situaties waarin het bestemmingsplan door provincie of rijk is vastgesteld, zoals mogelijk wordt onder de nieuwe WRO (28 916, art. 3.24 en 3.26). Zou in dergelijke gevallen de regie voor de grondexploitatie niet moeten berusten bij de overheid die ook het bestemmingsplan heeft vastgesteld, om te voorkomen dat de gemeente wordt opgezadeld met het uitvoeren van een exploitatie voor een project dat zij nooit gewenst heeft?

Ten slotte missen de leden van de SP-fractie een beschouwing in de memorie van toelichting over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lastendruk, met inbegrip van een inschatting van de gevolgen voor de belasting van de bestuursrechter over geschillen met betrekking tot exploitatieplannen.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Halen