

Vergaderjaar 2005–2006

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2006

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Het doet mij genoegen dat de leden van de verschillende fracties het wetsvoorstel op kernpunten steunen. Niettemin heeft het voorstel nog aanleiding gegeven tot de nodige vragen en opmerkingen. Ik ga hieronder dan ook in op de vragen en opmerkingen waartoe het wetsvoorstel deze leden aanleiding heeft gegeven.

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

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, omdat het huidige instrumentarium duidelijk tekort schiet. 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 SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het betreft een wetsvoorstel waar door verschillende bestuurlijke partijen al langer naar wordt uitgezien. Zij kunnen zich op zichzelf vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel en merken op dat over de noodzaak en urgentie van dit wetsvoorstel grote overeenstem-

ming bestaat bij de diverse overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen.

Ik ben verheugd over de steun voor de doelstelling en opzet van het wetsvoorstel die blijkt uit bovenstaande beschouwingen van de leden van de fracties van PvdA, CDA, SP en SGP. In reactie op de zorg van de leden van de SP-fractie over maatschappelijke functies die nu het loodje zouden leggen, merk ik op dat een van de oogmerken van het wetsvoorstel is om er via binnenplanse verevening voor te zorgen dat ook maatschappelijk gewenste, maar in de grondexploitatie onrendabele bestemmingen gerealiseerd kunnen worden. Over de aanleiding en het doel van het wetsvoorstel is vervolgens een aantal vragen gesteld, die ik hieronder beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre het free riders-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. Zij vragen om aan te geven hoe groot het probleem nog is.

Er is geen recent onderzoek over dit onderwerp voorhanden. Uit mededelingen van gemeenten, adviseurs en projectontwikkelaars kan echter worden afgeleid dat de problematiek nog steeds bestaat. Daaraan wil ik nog toevoegen dat er steeds meer locaties in ontwikkeling komen met posities van particuliere eigenaren. Bovendien is de aanpak van free riders niet de enige en ook niet de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel. Voorop staat een duidelijke en werkbare regeling van kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere locatie-ontwikkeling.

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 en of niet teveel lasten bij deze kwetsbare groep worden gelegd. Gezien de complexiteit van het geheel vragen zij zich voorts af wat het oordeel van Actal over dit wetsvoorstel is.

De memorie van toelichting spreekt weliswaar over «kunnen», maar het wetsvoorstel bepaalt dat kostenverhaal verplicht is voor de gemeente en geeft daarvoor mijns inziens een sluitende regeling. Een free rider kan zich daar dus niet aan onttrekken.

Het wetsvoorstel bevat uitgebreide waarborgen, zoals de kostensoortenlijst en drie toetsingscriteria om te voorkomen dat te veel kosten worden verhaald. Ook bepaalt het voorstel dat een eigenaar niet geconfronteerd kan worden met een negatieve grondexploitatie. Niet van belang ontbloeit is het gegeven dat een eigenaar pas met kostenverhaal te maken krijgt op het moment dat hij besluit te investeren en te bouwen. Voorts is de rechtsbescherming van een particuliere eigenaar aanzienlijk versterkt en vereenvoudigd ten opzichte van de huidige situatie met de baatbelasting. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn in een extern onderzoek tegen het licht gehouden. Daaruit blijkt dat lasten voor het sluiten van overeenkomsten aanzienlijk zullen dalen, omdat het wetsvoorstel en de kostensoortenlijst meer duidelijkheid creëren. Deze lasten, die formeel niet worden aangemerkt als administratieve lasten, zullen dalen met ongeveer € 300 000 per jaar. Wanneer de vergelijking met de huidige achtervang van de overeenkomsten (baatbelasting) gemaakt wordt, merk ik allereerst op dat deze belasting voor bouwlocaties slechts zelden worden gehanteerd. De lasten voor bedrijven door toepassing van een

exploitatieplan en kostenverhaal via de bouwvergunning zullen per geval aanzienlijk lager uitpakken dan bij de baatbelasting. Die lasten lopen terug van gemiddeld € 19 700 per baatbelasting naar € 7093 per exploitatieplan en bouwvergunning. Toch is er netto een stijging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven omdat er nauwelijks baatbelastingen geheven worden bij bouwlocaties (vijf per jaar), terwijl verwacht wordt dat er vaker exploitatieplannen vastgesteld zullen worden (91 per jaar). De totale lastenstijging door dit wetsvoorstel bedraagt ongeveer € 248 000 per jaar. Mede naar aanleiding van het externe onderzoek heeft Actal besloten het wetsvoorstel niet te selecteren voor een afzonderlijke beoordeling.

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

De leden van de PvdA-fractie hechten zeer aan de bevoegdheid tot het vastleggen van woningbouwcategorieën en vrije kavels in het bestemmingsplan. Wel vragen zij zich af hoe het stellen van kwaliteitseisen als sociale woningbouw en vrij te bebouwen kavels in de praktijk zal kunnen gaan werken, gezien het feit dat gemeenten problemen hebben bij het sluitend krijgen van hun grondexploitaties. Een andere vraag is of daarover is gesproken met de gemeenten.

Met de VNG is regelmatig over deze eisen gesproken. De VNG verwelkomt de eisen, vooral het kunnen regelen van sociale woningbouw in het bestemmingsplan. Over de effecten op de grondexploitatie kan worden opgemerkt dat een grondexploitatie niet gauw negatief beïnvloed zal worden door eisen ten aanzien van vrije kavels, omdat voor deze kavels een marktconforme uitgifteprijs gevraagd zal worden. De uitgifteprijs voor sociale huurwoningen zal invloed hebben op de grondexploitatie, indien daarvoor een aangepaste uitgifteprijs wordt gehanteerd. Indien de grondexploitatie tengevolge daarvan negatief uitkomt, zal de gemeente in het exploitatieplan dekking voor het dreigende tekort moeten vinden, zodat de grondexploitatie in het exploitatieplan sluitend wordt, dan wel het exploitatieplan moeten aanpassen.

In lijn met de NEPROM-reactie vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering ervoor gekozen heeft om in nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) te kiezen voor de opname van het stellen van eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën, met een directe doorwerking naar bestemmingsplannen (artikel 3.1). Deze wijziging lijkt los te staan van het kostenverhaal. Ook de leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op dit punt. 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?

Dit wetsvoorstel voegt aan de Wro een bepaling toe die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) eisen te stellen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Bij amvb zal bepaald worden dat dergelijke eisen betrekking mogen hebben op de genoemde woningcategorieën. Aan deze eisen bestaat grote behoefte. Ik benadruk hierbij dat het wetsvoorstel alle ruimte laat aan gemeenten en marktpartijen om te komen tot een goede invulling van dit punt. Vrijwillige samenwerking staat immers voorop. Het kan echter nodig of wenselijk zijn deze aspecten publiekrechtelijk vast te leggen.

In theorie kunnen de woningbouwcategorieën zowel in het exploitatieplan als in het bestemmingsplan opgenomen worden. Terecht vragen de leden

van de fracties van CDA en VVD daarom naar een nadere onderbouwing van de keuze. In het wetsvoorstel is gekozen voor het bestemmingsplan, omdat de differentiatie naar woningbouwcategorieën kan worden gezien als een verbijzondering van de woonbestemming. Er zijn ook belangrijke praktische voordelen. Bij vrijwel alle locaties zal er immers wel een bestemmingsplan of projectbesluit worden opgesteld. Maar in veel gevallen zal er geen exploitatieplan nodig zijn omdat al is gecontracteerd met de projectontwikkelaars. Voorts is het wenselijk dat de eisen met betrekking tot sociale woningbouw ook van kracht blijven nadat de exploitatie is afgerond en het exploitatieplan zijn werking heeft verloren. Het is immers niet de bedoeling dat binnen enkele jaren sociale huurwoningen worden omgezet in koopwoningen. Een derde voordeel ligt in de relatie tot onteigening. Opname in het bestemmingsplan stelt buiten kijf dat onteigend kan worden indien een eigenaar niet bereid en in staat is de desbetreffende woningbouwcategorie te realiseren. Ik zie bij nader inzien wel een belangrijke rol voor het exploitatieplan, waar het de uitwerking en concretisering van deze eisen betreft.

De leden van de CDA-fractie menen dat het ruimtelijk vastleggen van deze categorieën beperkend werkt naar de noodzakelijke flexibiliteit binnen bestemmingsplannen en vragen of het niet meer in de rede ligt dit te regelen in het exploitatieplan. De leden van de VVD-fractie vragen aansluitend naar de visie van de regering op de gevolgen van het vastleggen van locaties voor woningbouwcategorieën voor de flexibiliteit in de verdere planvorming. Moet bijvoorbeeld 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?

Ik deel de zorg van de leden van de twee fracties over de flexibiliteit van de regeling van de woningbouwcategorieën en heb daar bij het opstellen van het wetsvoorstel nadrukkelijk rekening mee gehouden. Bij globale, nog uit te werken bestemmingsplannen kunnen gemeenten kiezen voor percentages met een bandbreedte en hoeven ze de situering nog niet op de plankaart vast te leggen. Dat geeft veel flexibiliteit. Aan gedetailleerde bestemmingsplannen kan flexibiliteit worden toegevoegd. De woningbouwcategorieën zijn immers verbijzonderingen van een woonbestemming en artikel 3.6, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel Wro biedt de mogelijkheid in het bestemmingsplan een ontheffing van deze categorisering op te nemen. Zo'n binnenplanse ontheffing kan na een eenvoudige procedure verleend worden.

Naar aanleiding van de vraag naar een meer flexibele regeling van de woningbouw-categorieën in bestemmingsplannen en exploitatieplannen, heb ik de flexibiliteit en de rol van het exploitatieplan in het wetsvoorstel versterkt. Bij nota van wijziging is daartoe in artikel 6.13, tweede lid, een nieuw onderdeel d ingevoegd, dat mogelijk maakt dat een exploitatieplan een nadere invulling en detaillering kan bevatten van de eisen met betrekking tot de uitvoerbaarheid in een bestemmingsplan (welke bij algemene maatregel van bestuur worden beperkt tot sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap). Indien in een globaal bestemmingsplan of een nog uit te werken bestemmingsplan, een globale woonbestemming is opgenomen met percentages voor de woningbouwcategorieën, kunnen deze in het exploitatieplan worden geconcretiseerd. De concretisering dient plaats te vinden, voordat de bouw van de woningen in het desbetreffende plandeel mogelijk wordt gemaakt. Het nieuwe onderdeel zorgt er voor dat een bestemmingsplan flexibel kan blijven op dit onderdeel, dat gekenmerkt wordt door snelle marktontwikkelingen en zich wijzigende omstandigheden.

Een tweede verruiming van de flexibiliteit vloeit voort uit een betere afstemming tussen een exploitatieplan en een globaal bestemmingsplan. In artikel 6.13, tweede lid, onder a, is een zinsnede opgenomen, die het mogelijk maakt dat bij een globaal bestemmingsplan, dat niet behoeft te worden uitgewerkt, gekozen kan worden voor een globaal exploitatieplan, mits ingevolge de fasering van het exploitatieplan nog geen bouwvergunningen kunnen worden verstrekt. Dankzij deze bepaling kan worden afgezien van een vroegtijdige detaillering van het exploitatieplan.

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 vragen de leden van de VVD-fractie. Zo ja, welke overige categorieën zijn dat?

De categorieën die de gemeente mag hanteren in het bestemmingsplan zullen bij amvb worden aangewezen en nader gedefinieerd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, wordt op dit moment gedacht aan de aanwijzing van slechts twee bijzondere categorieën: sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). VROM hanteert de volgende definitie voor particulier opdrachtgeverschap: de situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het wenselijk is om voor het bepalen van de percentages een door de gemeenteraad vastgestelde woonvisie te hanteren. 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?

Een gemeente die kiest voor het opnemen van woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan, zal dat moeten motiveren en onderbouwen. Voor zo'n onderbouwing kan een woonvisie goede diensten bewijzen. Om onnodige juridisering tegen te gaan is er van afgezien zo'n woonvisie verplicht te stellen. Ook zonder woonvisie kan een gemeente goede redenen hebben voor het opnemen van de woningbouwcategorieën. Het ligt overigens voor de hand dat wanneer er een woonvisie is, de gemeente toch genoodzaakt zal zijn tot enig maatwerk per locatie omdat er grote verschillen kunnen optreden tussen locaties qua stedenbouwkundige opzet en financiële draagkracht.

De leden van de VVD-fractie gaan ook nog in op de situatie dat binnen een plan geen sociale woningbouw wordt gerealiseerd (gemeente en eigenaar zijn het daarover eens). Zij vragen of de gemeente dan kan afdwingen dat de grondeigenaar meebetaalt aan de ontwikkeling van sociale woningbouw op een andere locatie in de gemeente of in een ander plan.

De vraag naar de mogelijkheid van financiële compensatie voor het niet-realiseren van sociale woningbouw (of particulier opdrachtgeverschap) is overigens niet alleen door de leden van de VVD-fractie gesteld, maar ook in gemeentekring. In het systeem van het huidige wetsvoorstel is de door deze leden bedoelde compensatie niet mogelijk. Het afdwingbare kostenverhaal is uitsluitend gericht op de reële kosten van de locatieontwikkeling. Daarbij kunnen wel compensatiekosten worden meegenomen, maar dan moet het gaan om reële kosten ter compensatie van waarden in het exploitatiegebied die verloren gaan, zoals natuurwaarden,

water en parken. Verliezen tengevolge van het niet kunnen realiseren van beleidsvoornemens zijn niet compensabel. Afdwingbare compensatie van sociale woningbouw is voorts niet wenselijk, omdat daarmee de deur wordt opengezet naar baatafroming. Bovendien kan de vraag gesteld worden of het aanvaardbaar is dat een particulier een voor een bepaalde locatie publiekrechtelijk vastgelegd doel kan afkopen. Als de gemeenteraad kiest voor een bepaalde ontwikkeling, is het moeilijk uit te leggen dat een particuliere eigenaar dat kan doorkruisen.

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.

Een eigenaar kan inderdaad op deze wijze voldoen aan de eisen van het bestemmingsplan. Een eigenaar behoeft de kavels niet over te dragen aan de gemeente, maar kan deze ook binnen een bepaalde termijn verkopen aan particuliere gegadigden tegen een door hem te bepalen prijs. Om te voorkomen dat de gronden terechtkomen bij eigenaren die niet voornemens zijn te bouwen met particulier opdrachtgeverschap, zullen bij amvb regels moeten worden gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan het na verloop van een door de gemeenteraad bepaalde termijn voorschrijven van een veiling of loting in combinatie met selectie van woningzoekenden. Gezien de grote vraag naar vrije kavels is niet te verwachten dat verkopers van zo'n structurering van de markt enig financieel nadeel zullen ondervinden. Zonder nadere regels kan het zijn dat een aantal eigenaren, waaronder projectontwikkelaars/aannemers de eis gaan ontwijken. Dit kan het geval zijn als zij geen genoegen met een marktconforme grondprijs, maar zelf willen bouwen en ontwikkelings-omzet maken, bij voorkeur met seriematige woningbouw. Zonder nadere regels zouden eigenaren stromannen kunnen gebruiken. Ook zouden ze een prijs ver boven de marktprijs kunnen vragen om vervolgens te constateren dat de percelen niet verkocht worden en met dat gegeven de gemeenteraad onder druk kunnen zetten.

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 publiekrechtelijk 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 hun mening plaatst de Raad van State hierbij terecht kritische kanttekeningen. Zij vragen om hier nog eens op in te gaan.

Allereerst wil ik opmerken dat de aandachtspunten die deze leden met klem naar voren brengen in alle fasen van het wetgevingstraject tot nu toe uitvoerig zijn besproken, op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat nu een goed werkbaar voorstel voorligt dat kan rekenen op een aanzienlijk draagvlak. In dit verband zij nog eens benadrukt dat ik de voordelen van een gemengd stelsel overtuigend vindt. In de eerste plaats is het stelsel effectief te achten. In die mening word ik gesteund door de betrokken belangenorganisaties en een aantal geraadpleegde deskundigen. In de tweede plaats biedt het stelsel de mogelijkheid van maatwerk, hetgeen bij locatie-ontwikkeling toch de te prefereren optie is. In de derde plaats levert het stelsel minder administratieve lasten op voor het bedrijfsleven, minder bestuurslasten en minder lasten voor de rechterlijke macht dan een publiekrechtelijk stelsel. Tot slot is er ook bij een publiekrechtelijk stelsel van kostenverhaal nog een groot aantal niet onbelangrijke privaatrechtelijke aspecten die moeten worden meegenomen.

rechtelijke overeenkomsten nodig met betrekking tot andere aspecten, zoals grondoverdracht en bouwrijp maken. Het exclusieve karakter van een publiekrechtelijke stelsel is dus maar relatief. Om deze redenen is in het wetsvoorstel gekozen voor een gemengd stelsel.

Ten aanzien van de locatie-eisen met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap die worden opgenomen in het bestemmingsplan vermeldt de memorie van toelichting (bladzijden 12 en 13) dat hierdoor rechtsbescherming aan alle belanghebbenden geboden wordt en dat bovendien de rechtsbescherming tegen de grondexploitatie enigszins ontlast wordt, omdat derden belanghebbenden daar dan niet meer tegen in het geweer hoeven te komen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hiermee wordt bedoeld.

Met deze leden ben ik het eens dat de memorie van toelichting op dit punt niet geheel duidelijk is. Bedoeld is het volgende. Tegen een bestemmingsplan kan elke belanghebbende beroep instellen, mits deze tijdig een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerp-bestemmingsplan. Gelet op de vele aspecten van een bestemmingsplan zijn er veel belanghebbenden. Bij beroep tegen een exploitatieplan zullen veelal alleen de eigenaren in het exploitatiegebied belang hebben. Dat is een veel beperktere groep. Te verwachten valt dat ook bij de eisen ten aanzien van de woningcategorieën veel belanghebbenden reden zullen hebben beroep in te stellen. Te denken valt aan eigenaren in andere bouwlocaties. Door de eisen met betrekking tot woningcategorieën in een exploitatieplan op te nemen zou het aantal beroepen tegen exploitatieplannen aanzienlijk kunnen toenemen, terwijl opname in bestemmingsplannen een veel geringer effect zal hebben op het aantal beroepen tegen het bestemmingsplan. Bij dit alles past de kanttekening dat tengevolge van de gecombineerde behandeling van het beroep tegen een bestemmingsplan en een exploitatieplan het gunstige effect zich alleen zal voordoen bij een losstaande herziening van een exploitatieplan. Zwaarwegend is dit argument daarom niet.

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. Samen met de leden van de VVD-fractie vragen zij zich af welke mogelijkheden er zijn om onnodige administratieve en procedurele lasten te voorkomen.

Over de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan wil ik allereerst opmerken dat de procedurele rompslomp van een herziening in het wetsvoorstel aanzienlijk is ingeperkt door de bepaling dat er geen procedure is voorgeschreven ingeval het uitsluitend niet-structurele aanpassingen betreft. Ik moet deze leden niettemin toegeven dat een verplichte jaarlijkse herziening extra lasten met zich meebrengt. Die lasten wegen mijns inziens echter wel op tegen de voordelen. Een jaarlijkse herziening sluit aan op de dynamiek van grondexploitaties. Bedrijfseconomisch is het naar mijn mening niet verstandig een grondexploitatie voor een in uitvoering zijnde locatie minder dan eenmaal per jaar te actualiseren. Het is voorts vanwege de jaarlijkse beoordeling van de stand van de grondexploitaties in de gemeentebegroting voor een gemeente wenselijk een actuele schatting van de kosten, opbrengsten en risico's van alle grondexploitaties op te stellen. Het onder meer op de Gemeentewet gebaseerde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verplicht gemeenten hiertoe. Tenslotte heeft het ook voordelen voor de particuliere aanvrager van een bouwvergunning. Die kan niet geconfronteerd worden met een exploitatiebijdrage die is gebaseerd op een achterhaalde

exploitatieopzet. Daarom ben ik niet overtuigd van de wenselijkheid om af te zien van de verplichting om het exploitatieplan jaarlijks te herzien, zeker gezien het feit dat veel herzieningen niet meer zullen omvatten dan het bijstellen van niet-structurele elementen, en voor dergelijke herzieningen geen procedurele voorschriften gelden en er geen rechtsbescherming is. Niettemin kan de verplichting tot herziening nader ingeperkt worden. In aansluiting op de door de leden van de VVD- en CDA-fractie gestelde vragen speelt namelijk een door VNG, NVB en NEPROM en in de vakliteratuur naar voren gebracht probleem. Er is terecht op gewezen dat de verplichting om een exploitatieplan jaarlijks te herzien kan leiden tot over elkaar heen buitende beroepen bij de rechter als een beroepsprocedure tegen een exploitatieplan nog niet onherroepelijk is afgerond op het moment dat een herziening al is vastgesteld. Dat is geen denkbeeldige situatie. Ik deel de opvatting dat een dergelijke samenloop niet wenselijk is. Daarom is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de termijn voor herziening gaat lopen nadat het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD heb ik de omvang van de rechtsbescherming nogmaals tegen het licht gehouden. De vraag is of het mogelijk en wenselijk zou zijn beroep tegen een herziening van een exploitatieplan te beperken of geheel uit te sluiten. Dat zou immers aanzienlijk schelen in de lasten voor het bestuur en de rechterlijke macht.

Het uitsluiten van beroep acht ik geen wenselijke optie. Tegen een herziening van het exploitatieplan dient mijns inziens beroep open te staan, omdat het een besluit is dat belangen van eigenaren en anderen direct kan raken. Een beroep tegen een structurele wijziging wordt gerechtvaardigd door de aard van de wijziging.

Een uitsluiting van beroep tegen niet-structurele wijzigingen lijkt bij nader inzien wel aanvaardbaar, omdat belanghebbenden er nauwelijks door geraakt worden. Een «niet-structurele herziening van een exploitatieplan» zal daarom worden toegevoegd aan de opsomming in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht van besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Het schrappen van deze beroepsmogelijkheid houdt in dat in ieder geval aanpassingen van de gebruikelijke parameters voor kosten- en opbrengstenstijging, rente en een eventuele risico-opslag, en bijstellingen aan de hand van gerealiseerde uitgaven zullen worden uitgesloten van beroep. De inperking van het beroepsrecht wordt niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar meegenomen in de invoeringswet voor de Wro.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de voorkeur 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. Zij vragen zich af waarom juist het publiekrechtelijk instrumentarium als aanvulling wordt gezien.

Met deze leden ben ik van mening dat formeel sprake is van een generiek stelsel. Het wetsvoorstel verplicht de gemeente immers de noodzakelijke locatie-eisen te stellen en kosten te verhalen bij particuliere grondexploitatie. Materieel is echter sprake van een aanvullende werking, omdat het publiekrechtelijke spoor terugtreedt indien de zaken al privaatrechtelijk geregeld zijn.

Naar aanleiding van de suggestie om de volgorde van publiekrecht en privaatrecht om te draaien merk ik allereerst op dat het wetsvoorstel een gemeente niet verplicht privaatrechtelijke afspraken te maken. Een gemeente kan er voor kiezen de zaken eerst publiekrechtelijk te regelen.

Het wetsvoorstel biedt daarvoor een goede basis. Het bepaalt dat ook na vaststelling van het exploitatieplan contracten gesloten kunnen worden. De volgorde van eerst exploitatieplan en dan contracten heeft echter niet mijn voorkeur. Bij locatie-ontwikkeling wordt groot belang gehecht aan betrokkenheid van particuliere eigenaren. Dat is logisch want vrijwel de volledige productie van woningen en bedrijfsgebouwen vindt plaats voor rekening en risico van andere partijen dan de overheid. Het ligt daarom voor de hand dat particuliere eigenaren een grote rol spelen bij de ontwikkeling van plannen en dat de gemeente liefst kiest voor samenwerking. Het privaatrecht biedt goede mogelijkheden om tot maatwerkafspraken te komen tussen gemeenten en particuliere eigenaren. Daar moet dan ook voldoende ruimte voor zijn. Daarbij plaats ik wel een kanttekening. Een keuze voor samenwerking ontslaat gemeenten natuurlijk niet van de verplichting inwoners vroegtijdig te betrekken. Als samenwerking leidt tot uitsluiting van de omwonenden, kiest een gemeente voor een te beperkte opvatting van het algemeen belang.

Hoe dat ook zij, van belang is dat ruimtelijke besluitvorming in het publiekrechtelijke spoor formeel losstaat van privaatrechtelijke contracten met betrekking tot de locatie-ontwikkeling en de grondexploitatie. De democratische publiekrechtelijke besluitvorming vindt plaats bij de vaststelling van planologische besluiten, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten en richt zich met name op de aard en omvang van de nieuwe ontwikkeling, waarbij in algemene zin de economische uitvoerbaarheid een rol speelt. Het wetsvoorstel laat dat niet alleen in stand, maar biedt zelfs een verbreding en versterking van de publiekrechtelijke besluitvorming. Het wetsvoorstel voorziet er namelijk in dat voor het eerst ook democratische publiekrechtelijke besluitvorming kan plaatsvinden over de wijze waarop de bestemming gerealiseerd wordt, met inbegrip van de woningbouwcategorieën, en over het kostenverhaal en de kostenomslag binnen de locatie. Deze zaken kunnen immers worden geregeld in het exploitatieplan of bestemmingsplan.

Bovendien versterkt het wetsvoorstel de transparantie van het gehele grondbeleid, zowel voor de contracten, het beleid van de gemeente als het exploitatieplan. Ik concludeer dan ook dat het wetsvoorstel de publiekrechtelijke besluitvorming en de transparantie versterkt en tegelijkertijd ruimte biedt voor contractueel maatwerk, terwijl het ook realisatie van de suggestie van de leden van de SP-fractie mogelijk maakt. De voorstellen van deze leden wijs ik af omdat deze onvoldoende ruimte biedt voor contractuele afspraken.

De leden van de SP-fractie 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 vrijheidsgraad die overheden hebben.

Met instemming heb ik kennis genomen van de steun van deze leden op dit punt. Wat betreft de vrijheidsgraden merk ik op dat de vrijheid van de gemeente in de praktijk beperkt wordt door haar beleid met betrekking tot deze onderwerpen. Voorts zullen, als het aandeel particulier opdrachtgeverschap na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel achterblijft bij de rijksdoelstellingen, desnoods bij amvb regels gesteld zullen worden om de doelstellingen wel te kunnen halen.

De leden van de SP-fractie zouden ook graag verheldering krijgen over de regeling van risico's bij 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, zo vragen zij. Verder constateren zij dat naarmate de tijd

vordert, de risico's en daarmee de bandbreedte van het exploitatie-resultaat afnemen, maar dat dan het grootste deel van de bouwvergunningen inmiddels is verstrekt en de exploitatiebijdragen zijn betaald. Zij willen weten of dit voor rekening van de gemeente blijft.

De aan het woord zijnde leden vragen of het mogelijk wordt een restitueerbaar depotbedrag in te stellen ten laste van de partijen die de baten van de planontwikkeling incasseren. Een dergelijk depot is naar mijn oordeel niet gewenst. Ik wijs erop dat het wetsvoorstel gericht is op de grondexploitatie door private partijen. Voor private partijen ligt het niet voor de hand op eigen initiatief «ergens een zak met geld op de plank te zetten». Dat brengt behoorlijke kosten met zich mee. Wat betreft het risico van een tegenvallende exploitatieopzet, wijs ik erop dat de gemeente, nu het gaat om een private grondexploitatie, er zelf voor kan kiezen meer of minder voor eigen rekening en risico te realiseren. Niets staat haar in de weg om bijvoorbeeld de aanbesteding van de investeringen in het openbaar gebied op te dragen aan de marktpartijen in het plangebied, binnen de kaders zoals die door onder meer de Europese aanbestedingsrichtlijnen gesteld worden. De gemeente kan dus haar eigen financiële risico's sterk beperken. Bovendien zal de gemeente het exploitatieplan jaarlijks moeten aanpassen aan de hand van de feitelijke inkomsten en uitgaven van het grondexploitatiecomplex van het afgelopen jaar en de verwachtingen ten aanzien van de toekomst van dat complex. Op het bedrag dat aldus voor rekening blijft van de gemeente en de eigenaren die nog met een exploitatiebijdrage geconfronteerd zullen worden, kan daarom goed gestuurd worden.

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 in het licht van het voornemen van de regering om juist minder regels op te nemen.

De verplichting een verordening op te stellen, waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen, bestaat op dit moment al. De huidige verplichting op grond van artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gaat zelfs verder dan het wetsvoorstel, omdat artikel 42 bepaalt dat de verordening zowel procedurele als inhoudelijke bepalingen dient te bevatten. Bedoeling van artikel 6.23 in het wetsvoorstel is dat het particuliere eigenaren duidelijk wordt hoe zij met de gemeente in overleg kunnen treden en welk proces de gemeente kiest bij het sluiten van een overeenkomst. Daarmee wordt aan die eigenaren enig houvast geboden. Dat houvast zal mede kunnen bijdragen aan een gelijke behandeling. Daar staat tegenover dat het over het algemeen gaat om professionele partijen die hun weg wel weten te vinden. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat in het kader van deregulering deze verplichting geschrapt kan worden uit het wetsvoorstel. Bij nota van wijziging is dit alsnog gebeurd.

De leden van de SP-fractie maken uit de tekst van de memorie van toelichting (pagina 15) op dat het mogelijk blijft om privaatrechtelijk bij te dragen aan een ruimtelijke ontwikkeling, die niet (geheel) voldoet aan de criteria voor kostenverhaal, maar op een hoger schaalniveau in verband staat met de locatieontwikkeling. Als voorbeeld wordt genoemd regionaal groen. Dit voorbeeld illustreert naar hun mening het belang van een goede demo-

cratische controle op de totstandkoming van de lijst van kosten, die in aanmerking komen voor kostenverhaal. Klaarblijkelijk is de minister 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 publiek-rechtelijke basis verhaald kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de inhoud van de lijst bij amvb 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.

In reactie op de wens van de leden van de SP- en CDA-fractie dat de Kamer zich kan uitspreken over de inhoud van de kostensoortenlijst merk ik op dat al eerder een uitgewerkt concept van deze lijst is opgenomen als bijlage bij de memorie van toelichting. Ik mag daar kortheidshalve wel naar verwijzen. Gelet hierop kan ik eigenlijk niet goed meer inzien wat nog de toegevoegde waarde is van een eventuele voorhangprocedure. In reactie op de stelling van de leden van de SP-fractie over fonds-bijdragen voor regionaal groen merk ik op dat er bewust voor is gekozen het afdwingbare kostenverhaal te beperken tot het verhaal van kosten die met de locatie-ontwikkeling te maken hebben en bovenplanse kosten die geen relatie hebben met de locatie, zoals bij regionaal groen het geval zal kunnen zijn, er buiten te houden. Daartoe zijn in de wet drie criteria opgenomen: profijit, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het loslaten van die criteria leidt tot een open eindregeling voor kostenverhaal en betekent de overstap naar baatafoming, hetgeen strijdig is met de doelstelling van de publiekrechtelijke regeling in dit wetsvoorstel.

5. Publiekrechtelijk spoor (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 naar hun oordeel aan garanties dat gemeenten inderdaad terughoudend zullen zijn met het inzetten van dit instrument. Zij vragen zich af 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.

Natuurlijk hebben deze leden gelijk als zij stellen dat een gemeente er voor kan kiezen om direct een exploitatieplan op te stellen in samenhang met een bestemmingsplan of projectbesluit. Naar verwachting zal dit in de praktijk echter niet vaak gebeuren omdat contracteren voordeel kan opleveren voor de gemeente. Zo krijgt zij met een contract meer zekerheid over tempo, aard en omvang van het bouwprogramma, de mogelijkheid om ook wat te verevenen en meer regiezaken te regelen en de mogelijkheid om andere aspecten als grondoverdracht of exploitatie van vastgoed te regelen.

Het wetsvoorstel biedt geen expliciete garantie ter voorkoming van zogenoemde betaalplanologie, maar zoals ik elders heb aangegeven, is een handelwijze van een gemeente die neerkomt op betaalplanologie in strijd met het wettelijk stelsel te achten. Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben in het gebied dat in de structuurvisie is bedoeld. Bovendien is de positie van de

particuliere eigenaar in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening versterkt. Zo kan deze, indien een patstelling is ontstaan, verzoeken om herziening van een bestemmingsplan of om een projectbesluit. Tegen een weigeringsbesluit van de gemeente staat beroep open. De gemeente zal zo'n weigering goed moeten motiveren.

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?

In beroep of hoger beroep moeten alle gegevens die op de procedure betrekking hebben, waaronder ook de financiële gegevens, worden overgelegd. Het bestuursorgaan zal de rechter daarbij ingevolge artikel 8:29 van de Awb moeten meedelen dat uitsluitend de rechter kennis mag nemen van deze gegevens. Het is voor belanghebbenden mogelijk om de geheimhouding van de financiële gegevens uit het exploitatieplan bij de rechter aan de orde te stellen. Belanghebbenden mogen immers niet onnodig in hun beroepsmogelijkheid worden belemmerd. De rechter zal bezien of er gewichtige redenen zijn om de financiële gegevens niet aan belanghebbenden openbaar te maken. Het toetsingskader is hier in de eerste plaats artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Op grond van deze bepaling kan het verstreken van informatie in het concrete geval achterwege worden gelaten voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van het betreffende bestuursorgaan. Deze zogenaamde relatieve weigeringsgrond houdt in dat steeds een afweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en het belang van bescherming van de financiële gegevens van het bestuursorgaan. Naast deze belangenafweging op grond van de Wob zal de rechter ook bezien of een goede beoordeling van het plan ook mogelijk is zonder openbaarmaking van de financiële gegevens.

Ik kan deze mogelijkheid zeker geen dode mus noemen. Zoals hiervoor aangegeven, zal per geval moeten worden beoordeeld of de geheimhouding van de financiële gegevens uit het exploitatieplan gerechtvaardigd is. Het is dus zeker niet uit te sluiten dat de beoordeling in een concreet geval alsnog leidt tot openbaarmaking van deze gegevens.

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 voortschrijdt het aantal kippen met gouden eieren dat nog geslacht kan worden steeds kleiner wordt. Ook achten zij het niet erg rechtvaardig dat rechthebbenden 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 al eerder betoogden.

De stelling van deze leden dat de risico's vooral op de laatste eigenaren en de gemeente neerkomen, kan ik niet onderschrijven. Vanuit de grondexploitatie gezien is het verstandig om de onderdelen met een hoge opbrengst zo snel mogelijk te realiseren. Die opbrengsten verminderen immers de rentelast van de grondexploitatie. Het kan ook zijn dat particuliere eigenaren nalaten tijdig een bouwvergunning aan te vragen en om

die reden een hogere exploitatiebijdrage moeten betalen. Bovendien – en dat is van meer belang – kunnen eigenaren die laat in de planfasering aan bod komen, tengevolge van tegenvallers weliswaar te maken krijgen met een hogere exploitatiebijdrage, maar niet eenzijdig worden geconfronteerd met een negatieve grondexploitatie voor hun gronden. Grondexploitatie is een dynamisch proces. Daarom moet ook jaarlijks bijstelling van de exploitatieopzet plaatsvinden. De grondexploitatie zou gedurende het proces weliswaar negatief kunnen uitkomen, maar de dekking van een tekort zal moeten worden aangegeven in het exploitatieplan. Deze dekking kan op tal van manieren gevonden worden, zoals in de grondbedrijfsreserve, de algemene middelen of contracten. Maar een gemeente zal bij een dreigend tekort ook vaak kiezen voor planaanpassing.

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. Zij vragen zich af waarom wordt er niet voor is 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.

Verwacht mag worden dat kopers alvorens een voorlopig koopcontract te tekenen zich grondig zullen laten informeren over de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beperkingen, zoals een exploitatiebijdrage, die op het perceel rusten. Er zijn tal van andere beperkingen die de waarde en gebruiksmogelijkheden aanzienlijk kunnen beïnvloeden, zoals een aanschrijving op grond van de Woningwet, hypotheek en erfdienstbaarheden. Er mag van worden uitgegaan dat toekomstige kopers op dit punt het nodige onderzoek doen of laten doen. Ik zie dan ook geen reden voor aanpassing van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Publiekrechtelijk: kostenverhaal § 3.3c

Over de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening op regionaal en provinciaal niveau vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het wetsvoorstel nog onvoldoende mogelijkheden biedt voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij rood, groen en blauw in onderlinge samenhang en compensatie tot stand worden gebracht. Voorts willen zij weten welke mogelijkheden (samenwerkende) gemeenten en provincies hebben die een dergelijke aanpak toch noodzakelijk vinden om hier alsnog in te voorzien. Het komt hun voor dat de Stichting Natuur en Milieu terecht stelt dat het lastig zal worden om groen- en recreatieve voorzieningen te ontwikkelen. In vergelijking tot bijvoorbeeld infrastructuur is het immers moeilijker te onderbouwen in welke mate bewoners en bedrijven van een nieuwbouwlocatie gebruik zullen maken van groen en recreatie. Hoe wordt in dit verband geoordeeld over de opmerking van Stichting Natuur en Milieu dat de criteria profijt en proportionaliteit soepeler gehanteerd zouden moeten kunnen worden?

In aansluiting daarop lezen de leden van de CDA-fractie 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. Zij merken in dit verband op dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen moet bieden 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.

Alvorens op de suggestie van de leden van de PvdA- en CDA-fractie in te gaan, wil ik opmerken dat dit wetsvoorstel aanzienlijk meer kostenverhaal mogelijk maakt dan het huidige publiekrechtelijke instrument baatbelasting. Dat betreft onder andere bovenwijkse (groen)voorzieningen, mits en voor zover deze in verband staan met de exploitatie. De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat het lastig zal zijn bovenwijken groen te financieren uit de grondexploitatie, kan ik niettemin ten dele onderschrijven. Met name het proportionaliteitscriterium kan bij grote en verder weg gelegen groenvoorzieningen een spelbreker vormen. De vraag is echter of ten behoeve van de verhaalbaarheid van regionaal groen de criteria moeten worden versoepeld. Het afdwingen van bovenproportionele bijdragen voor regionaal groen zou betekenen dat nieuwbouwlocaties meer betalen aan de voorziening dan deze locaties er profijt van hebben. Dit zou neerkomen op een wettelijk afdwingbare afroaming van winsten. Hiervan is het kabinet geen voorstander. Bovendien wordt hiermee het publiekrechtelijke spoor in het wetsvoorstel doorkruist. Zoals eerder aangegeven, gaat het in het publiekrechtelijke spoor uitsluitend om het verhaal van kosten van de locatie-ontwikkeling. Bij bovenproportionele kosten van regionaal groen is gezien vanuit de locatie geen sprake meer van kostenverhaal.

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 en infrastructuur tussen enerzijds de algemene middelen van een bestuursorgaan en anderzijds de grondexploitatie van een ruimtelijk plan (op grond van het kostenverorzakers-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 VVD-fractie vragen terecht hoe de drie criteria zullen uitwerken. Allereerst wil ik hun voorhouden dat de criteria in de wet zijn opgenomen als rem op een al te soepele toerekening aan de grondexploitatie. Bovendien wordt in de onderhandelings-praktijk al gewerkt met de criteria – zij het dat die vaak impliciet een rol spelen – en zijn er op specifieke terreinen, zoals verkeersprognoses, goede onderzoeksmethoden voorhanden. Ter verduidelijking van de criteria voor kostentoerekening wil ik daar nog het volgende aan toevoegen. Allereerst wordt getoetst of een deel of het geheel van de grondexploitatie profijt heeft van een bepaalde uitgave. Vervolgens wordt getoetst of de kosten toegerekend kunnen worden aan de grondexploitatie. Daar zitten twee kanten aan. Gekeken wordt of de kosten mede met het oog op de grondexploitatie gemaakt worden. Een gemeente die de vernieuwing van de riolering in een bepaalde straat al gepland had, kan die kosten niet opeens toerekenen aan een grondexploitatie voor de bouw van enkele woningen in die straat. Aan de andere kant zijn de kosten niet toerekenbaar, indien het gebruikelijk is ze op andere wijze te financieren. De kosten van aanleg van gas- en waterleidingen en kabels worden uit de gebruikstarieven gefinancierd en behoren niet te drukken op de grondexploitatie. Vervolgens worden de meerwijkse kosten (de kosten waarvan niet alleen het exploitatiegebied, maar ook andere gebieden profiteren) aan de hand van een geschikte maatstaf, zoals bijvoorbeeld de woningaantallen of de geschatte verkeersbewegingen vanuit die gebieden, naar rato verhaald op de grondexploitatie. De kosten van een rondweg, waarvan vijf exploitatiegebieden in gelijke mate nut hebben, worden naar evenredigheid omgeslagen over die vijf gebieden. Wanneer ook vijf bestaande wijken van deze rondweg profiteren, worden de kosten van de rondweg naar rato aan tien wijken toegerekend. Voor de kosten die aan de bestaande wijken worden toegerekend zal de gemeente dan uit een andere financieringsbron moeten putten.

De leden van de SP-fractie hebben een algemene vraag met betrekking tot 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. De Wro biedt eigenaren van vastgoed wél mogelijkheden om planschade te claimen als zij menen schade te ondervinden van een gebiedsontwikkeling, maar gemeenten 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 leden van de SP-fractie vragen naar de mogelijkheid van een planbaathemming. Het afromen van waardestijgingen buiten het exploitatiegebied tengevolge van planologische besluiten, valt buiten het kader van dit wetsvoorstel. Een discussie daarover hoort mijns inziens in een ander verband gevoerd te worden.

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de SP-fractie over de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB, merk ik op dat het eigenarendeel van de OZB in stand blijft. De stelling dat het afschaffen van het gebruikersdeel een dwaling zou zijn, bestrijd ik, maar dit onderwerp is wat mij betreft afgedaan.

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- of 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 het wetsvoorstel geen juridische grondslag voor verhaal van dergelijke afdrachten op private ontwikkelaars. Verplicht kostenverhaal gaat dan over in vrijwillige verevening. Is dit gewenst en onderkend?

Hoewel gemeenten vrij zijn in de begrenzing van een exploitatiegebied in een exploitatieplan, mag die vrijheid niet worden overschat. In de memorie van toelichting is op bladzijde 17 aangegeven dat een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen kan bestaan, als er planologisch of functioneel een duidelijke samenhang is tussen de delen. Bij regionale gebiedsontwikkeling zal het vaak voorkomen dat per locatie een exploitatieplan wordt opgesteld en dat de toe te rekenen kosten in verband met andere locaties in het gebied worden ondergebracht in de post bovenwijkse voorzieningen. Er kan inderdaad geen sprake zijn van verplichte verevening, omdat aan de drie criteria moet worden voldaan. In het vrijwillige traject mag wel bovenplans verevend worden. Zoals eerder aangegeven wijs ik bovenplanse verevening in het publiekrechtelijks spoor af.

De leden van de PvdA-fractie hebben naar aanleiding van opmerkingen van de Stichting Natuur en Milieu een aantal vragen gesteld over de kostensoortenlijst. Ook de leden van de SP-fractie krijgen graag een reactie op de suggestie van de Stichting Natuur en Milieu om een nog een aantal kostensoorten toe te voegen aan de voorlopige kostensoortenlijst.

Op deze vragen reageer ik graag als volgt. De kosten van het vestigen en instandhouden van erfdienstbaarheden komen als zodanig niet voor op de kostensoortenlijst, maar ze behoren wel degelijk tot de verhaalbare kostensoorten. Ze kunnen afhankelijk van de situatie worden aangemerkt als verwervingskosten, of als kosten in verband met maatregelen. Landschapselementen kunnen worden aangemerkt als groenvoorzieningen of natuur en komen in die hoedanigheid eveneens voor verhaal in aanmerking.

Voor de aanloopkosten van openbaar vervoer ligt de zaak anders. Kosten van exploitatie van voorzieningen maken geen deel uit van de kostensoortenlijst. Het zijn geen kosten die bedoeld zijn om de gronden geschikt te maken voor bebouwing. De aanloopkosten zijn een afweging van de exploitant van de voorziening en niet van de gemeente of van particuliere eigenaren die de gronden exploiteren. Ze maken deel uit van de vervoerexploitatie. De vervoerder dient met dit soort kosten rekening te houden. Het gedeeltelijk overhevelen van de kosten leidt tot een vertoebeling van verantwoordelijkheden en bedrijfseconomische afwegingen in de systematiek van de grondexploitatie.

Voorgesteld wordt om voor het kostenverhaal duidelijkheid te scheppen over de aard van de te verhalen kosten, via een limitatieve, bij amvb vast te stellen, lijst. De leden van de SP-fractie vragen zich af of zo'n 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 amvb 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 onaantrekkelijk, terwijl wel de flexibiliteit blijft bestaan die nodig is om maatwerk te leveren.

De noodzaak van een limitatieve kostensoortenlijst om een einde te maken aan de slepende onzekerheid over de kostensoorten, is door ongeveer alle organisaties die bij het onderwerp betrokken zijn, keer op keer naar voren gebracht en heeft in 2000 zelfs geresulteerd in een conceptwetsvoorstel van VNG en NEPROM. De wens van de leden van de SP-fractie voor een niet-limitatieve lijst zet wederom de deur open voor onzekerheid, langere onderhandelingen en andere problemen met betrekking tot de kostensoorten en is daarom voor mij geen goede oplossing.

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

De suggestie van de leden van de SGP-fractie neem ik graag over. De uitkomsten van het onderzoek naar de bruikbaarheid van de kostensoortenlijst voor regionale projecten zullen worden verwerkt in de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de kostensoorten.

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 Grondexploitatiewet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Wel vragen zij waarom er niet voor is gekozen om dit gelijktijdig met dit wetsvoorstel mee te nemen.

Het «regioproof maken» van de kostensoortenlijst kon niet worden meegenomen in de bijlage in de memorie van toelichting, omdat het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet werd ingediend, voordat de beoordeling van de kostensoortenlijst voor regionale projecten afgerond was. Zoals aangegeven bij het antwoord op de vorige vraag zal de aanpassing van de kostensoortenlijst ten behoeve van regionale projecten worden meegenomen bij het opstellen van de amvb.

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van de motie-Geluk (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 dezelfde leden of het voornemen bestaat de bevoegdheid tot het maken van afspraken ook te bieden aan de provincie.

In dit verband merken dezelfde leden nog 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 maken eveneens een opmerking over artikel 6.24, dat invulling geeft aan de motie-Geluk. Marktpartijen en overheden krijgen hierdoor de mogelijkheid om vrijwillig overeenkomsten 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. Zij vragen om nader toe te lichten waarom in het wetsvoorstel wordt gekozen voor vrijwillige overeenkomsten, en niet voor afdwingbaarheid daarvan. Deze leden zijn daarnaast benieuwd wat de kabinetsvisie is 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. Zou de structuurvisie uit de nieuwe Wro hiervoor geschikt zijn?

De Grondexploitatiewet kent een gemengd stelsel. Uitgangspunt is dat overheden en private partijen op vrijwillige basis komen tot privaatrechtelijke afspraken. Dat hoort bij een moderne aanpak van gebiedsontwikkeling waarin private en publieke partijen gezamenlijk trachten te komen tot een optimaal arrangement voor een gebied. Voor gevallen waarin publieke en private partijen er gezamenlijk niet uit komen, voorziet de het wetsvoorstel in een stok achter de deur in de vorm van publiek-

rechtelijke afdwingbaar kostenverhaal bij de bouwvergunning. Ook in het vrijwillige spoor geldt dat de planologische aanvaardbaarheid vooropstaat.

Naar aanleiding van de motie-Geluk is de regeling van privaatrechtelijke overeenkomsten over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen ruimhartig vormgegeven in de wet en toelichting: het uitgangspunt is contractsvrijheid. Deze regeling moet juist niet afdwingbaar zijn, omdat dan immers twee afdwingbare regelingen zouden ontstaan: één in het publiekrecht (kostenverhaal bij de bouwvergunning op basis van een exploitatieplan) en één in het privaatrecht.

Ten aanzien van de vraag of gemeenten de vrijheid hebben zelf relevante maatschappelijke functies te duiden, wijs ik op de volgende inkadering van privaatrechtelijke afspraken. Het moet gaan om overeenkomsten over een gebiedsontwikkeling. De afspraken kunnen, zoals gevraagd in de motie-Geluk, betrekking hebben op fysieke maatschappelijke functies. Wanneer het gaat om een rode ontwikkeling en een maatschappelijke functie die samenhangen op een hoger schaalniveau dan dat van een exploitatiegebied, ben ik met de leden van de VVD-fractie van mening dat deze vrijwillige bijdragen beperkt moeten blijven tot ruimtelijke ontwikkelingen die van tevoren zijn opgenomen in ruimtelijke plannen die een grondslag hebben in de (nieuwe) Wro. In die plannen moet de gemeente ook de samenhang op een hoger schaalniveau tussen rode ontwikkeling en maatschappelijke functie onderbouwen. De structuurvisie lijkt mij daarvoor een geschikte planvorm. Ik heb het wetsvoorstel in deze zin aangepast. Bezien zal worden of in dit verband bij amvb nadere regels gesteld moeten worden ten aanzien van de inhoud van de structuurvisie. De bevoegdheid voor provincies om afspraken te maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen is nodig in de bijzondere situatie dat de provincie op grond van de nieuwe Wro zelf de planvorming voor een locatie verzorgt met een provinciaal projectbesluit of bestemmingsplan. In andere gevallen zal de provincie afspraken maken met gemeenten, die vervolgens met toepassing van hun bevoegdheden kosten kunnen verhalen bij particulieren. Een particulier kan niet twee keer te maken krijgen met kostenverhaal, een keer bij de provincie en een keer bij de gemeente.

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 de praktijk het proportionaliteitscriterium geen grote rol speelt. Zij vragen zich af in hoeverre het risico bestaat dat de Grondexploitatiewet deze vrijwillige onderhandelingspraktijk zal kunnen verstoren?

Er bestaat in Nederland een traditie van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Partijen zijn gewend om gezamenlijk te zoeken naar een goede oplossing voor een gebied. Normaal gesproken hebben beide partijen er belang bij om tot een goed resultaat te komen. De kostensoortenlijst bij de Grondexploitatiewet kan daarbij door partijen als richtsnoer worden gebruikt. Aangezien de kostensoortenlijst geënt is op de huidige praktijk en gebaseerd op een al in 2000 door de VNG en NEPROM bekendgemaakte lijst, verwacht ik geen belangrijke verschuivingen in de contractensfeer. Ik verwacht ook niet dat de kostensoortenlijst en de criteria uit de Grondexploitatiewet steeds als bovengrens zullen worden gehanteerd voor vrijwillige financiële bijdragen uit de markt aan ruimtelijke ontwikkelingen. Ook in de huidige praktijk van privaatrechtelijk kostenverhaal komen overheden en private partijen vaak tot verdergaande financiële afspraken dan het bestaande afdwingbare instrument, de baatbelasting, mogelijk zou maken.

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 (deze dubbeling) een reëel gevaar is.

De bedoeling van het wetsvoorstel is dat er geen dubbele belasting kan worden opgelegd. Bij de invoeringswet zal bekeken worden of het huidige artikel 222 Gemeentewet daartegen al afdoende waarborgen biedt. Indien dat niet het geval is zal artikel 222 worden aangepast.

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

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap. Zij vragen zich af of de rijksoverheid zich op deze wijze 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.

Particulier opdrachtgeverschap houdt in dat een koper van een stuk grond volledige zeggenschap heeft. Zeggenschap met betrekking tot de woning, de keuze van een architect en de keuze van een aannemer en de prijs en kwaliteit, uiteraard binnen de wettelijke grenzen van Bouwbesluit, welstand (indien van toepassing) en bestemmingsplan. Particulier opdrachtgeverschap is het eenvoudigst te realiseren bij kavels voor vrijstaande woningen, maar ook andere woningtypes kunnen in deze vorm gerealiseerd worden. Particulier opdrachtgeverschap is ook geschikt voor het realiseren van aaneengesloten woningen. Met betrekking tot een rij woningen of appartementencomplex kan het particulier opdrachtgeverschap door een collectief worden uitgeoefend.

Aan particulier opdrachtgeverschap bestaat, zo blijkt al jaren uit onderzoek, grote behoefte in Nederland. In de Nota mensen, wensen, wonen is aangegeven dat de zeggenschap die particulier opdrachtgeverschap de woonconsument de gewenste zeggenschap en keuzevrijheid biedt. Bovendien zorgt particulier opdrachtgeverschap voor een optimale prijs/kwaliteit verhouding. Voor gegadigden is het echter moeilijk en in sommige gemeenten zelfs onmogelijk om zelfstandig een bouwkaavel te realiseren, omdat vrijwel alle bouwgrond in handen komt van gemeente en projectontwikkelaars. Veel gemeenten voorzien echter in onvoldoende mate of zelfs helemaal niet in particulier opdrachtgeverschap. Marktpartijen hebben er geen belang bij.

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten instrumenten om particulier opdrachtgeverschap te regelen met de marktpartijen en zo nodig af te dwingen. Vanuit het oogpunt van volkshuisvesting acht ik het onaanvaardbaar dat gemeenten deze doelgroep de facto kunnen uitsluiten van de woningmarkt. Daarom is in de memorie van toelichting opgenomen is dat indien particulier opdrachtgeverschap onvoldoende van de grond komt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, gemeenten gedwongen

zullen worden zich ook voor deze doelgroep in te zetten. De inperking in de gemeentelijk autonomie die dit met zich meebrengt wordt naar de mening van het kabinet gerechtvaardigd door het belang van de woningzoekenden. Graag zeg ik toe over het voornemen voor zo'n ingrijpende maatregel in overleg te treden met de Kamer. Dit is ook in overeenstemming met hetgeen is neergelegd in de brief van 7 november 2005 aan de Tweede Kamer over het meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving. Het gaat hier om het voornemen «om bij regelgevingsprojecten van enige betekenis steeds in een vroegtijdig stadium (al voordat de regelingen worden opgesteld) onze voornemens in een beleidsbrief aan de Tweede en desgewenst ook aan de Eerste Kamer voor te leggen. In een dergelijke beleidsbrief wordt onder andere de globale inhoud van de regelgeving aangegeven. Wij zijn graag bereid om naar aanleiding daarvan met de kamers van gedachten te wisselen» (Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 35). Ik ga voorshands niet zover hiervoor in de Wet ruimtelijke ordening een formele procedure op te nemen.

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

In de Invoeringswet Wro zal rekening worden gehouden met het instrumentarium van dit wetsvoorstel. Voor zover aan provincies en regio's in de Wro of in de Invoeringswet Wro uitvoeringsbevoegdheden met betrekking tot de realisering van projecten en bestemmingen worden toebedeeld, zal het instrumentarium van dit wetsvoorstel daaraan worden toegevoegd. Voorts zal mogelijk worden gemaakt dat bij de realisering van rijksprojecten en rijksbestemmingen dit instrumentarium benut kan worden.

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

De leden van de VVD-fractie vragen naar het verwachte effect van dit wetsvoorstel 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? Ook wordt gevraagd aan te geven welke gevolgen dit zal hebben voor de grondmarkt en voor de woonconsument. Op pagina 33 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat dergelijke effecten van dit wetsvoorstel naar verwachting gering zijn. Waarom wordt dit verwacht?

De te bieden grondprijs voor woningbouwlocaties wordt over het algemeen residueel bepaald. Geschat wordt wat de woningen zullen opbrengen. Daarvan worden de kosten van bouwen, bouwrijp maken en de bijkomende kosten plus een winst- en risicomarge afgetrokken. Wat resteert is een residu, dat geboden kan worden bij de verwerving van de grond. Indien het gemeentelijk kostenverhaal met betrekking tot de kosten van het bouwrijp maken hoger wordt, nemen die kosten voor een projectontwikkelaar toe. Daardoor resteert een geringer residu en zal de projectontwikkelaar minder voor de grond overhebben. De kosten van bouwrijp maken bedragen vaak ongeveer vijftien procent van de verkoopwaarde van de woning. Gesteld dat het kostenverhaal met tien procent toeneemt, dan zal de totale kostenstijging voor de projectontwikkelaar ongeveer 1,5 procent bedragen. Indien het residu twintig procent van verkoopwaarde was, loopt dat terug tot 18,5 procent. Dat betekent een daling van de te bieden prijs voor de grond van $1,5/20 \times 100\% = 7,5\%$.

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

Het zal niet verbazen dat ik verheugd ben over de instemming van de leden van de CDA-fractie met de in art 6.4a opgenomen regeling voor planschadevergoedingsafspraken- en overeenkomsten, zoals voortvloeit uit het vorig jaar in werking getreden wetsvoorstel 29 490 (Stb. 2005, 305).

Artikel 6.12

In artikel 6.12, eerste lid, wordt aangegeven dat de gemeenteraad een exploitatieplan vaststelt voor gronden waarop een bij amvb aangewezen bouwplan is voorgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen naar de precieze bedoeling hiervan. Voorts is uit de memorie van toelichting voor hen niet helder welke gebouwen daaronder verstaan worden. Daarop aansluitend vragen deze leden welke beperkende voorwaarden er gelden ten aanzien van het generieke stelsel.

Bij amvb zullen de categorieën bouwplannen worden aangewezen. Gedacht wordt aan plannen voor de bouw van woningen en andere hoofdgebouwen, zoals bedrijfsgebouwen, gebouwen voor maatschappelijke functies en aan verbouwingsplannen van grote gebouwen, waarbij tevens de functie verandert. Kassen voor grondgebonden teelt in het agrarische buitengebied zullen naar verwachting niet worden aangewezen. Kassen die in feite fungeren als bedrijfsgebouwen op een bedrijfsterrein, zouden wel op de lijst kunnen komen.

Artikel 6.13

In artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 2, is aangegeven dat in beginsel alleen aanlegkosten tot kosten van grondexploitatie horen. De vraag van de leden van de CDA-fractie is of toekomstige exploitatiekosten om bijvoorbeeld wegen te vervangen als gevolg van het inklinken van de bodem ook niet zouden moeten behoren tot deze aanlegkosten.

Deze kosten rechtvaardigen mijn inziens niet een uitzondering op het beginsel dat alleen aanlegkosten worden opgenomen in de kostensoortenlijst. Bedacht moet worden dat dit probleem niet alleen nieuwbouwlocaties betreft, maar evenzeer bestaand stedelijk en landelijk gebied. In de huidige praktijk worden de kosten van inklinking verrekend via een verfijningsuitkering van het gemeentefonds.

Dezelfde leden vragen voorts of de mening van de VNG gedeeld wordt 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.

Ik ben het eens met de door deze leden aangegeven mening van de VNG. Een kostenpost voldoet ook aan het profijtcriterium indien slechts een gedeelte van het exploitatiegebied profijt heeft van de kosten. De volledige kosten van bodemsanering op perceel A, waar alleen de eigenaar van A profijt van heeft, worden meegenomen als onderdeel van de totale kosten van de grondexploitatie van het gebied. Uit de systematiek van de wet vloeit voort dat deze kostenpost vervolgens wordt omgeslagen over het gehele exploitatiegebied.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 6.13, tweede lid, onder a, dat een exploitatieplan een kaart kan bevatten met het voorgenomen grond-

gebruik. Zij vragen op welke wijze deze kaart kan afwijken van de bestemmingsplankaart: betreft het functies zoals de Wro die omschrijft, of de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde uitgiftecategorieën?

Het gaat in feite om een verkavelingskaart waarop de bestemmingen zijn aangegeven en nader zijn begrensd. De bestemming openbare ruimte wordt bijvoorbeeld ingedeeld in straat, berm en groenvoorzieningen, zeker indien deze verschillende functies verschillende kosten met zich meebrengen. Ook de uitgiftecategorieën worden aangegeven, omdat die de basis voor het kostenverhaal vormen. Een exploitatieplan dat wordt opgesteld bij een globaal bestemmingsplan zal een globale kaart kunnen bevatten, waarop nog met vlekken gewerkt wordt en waarop de verkaveling nog niet is aangegeven. In de fase dat het exploitatieplan als basis moet gaan dienen voor de verlening van een bouwvergunning of de aanleg van werken, is pas een detaillering van de kaart nodig. De kaart heeft een normatief karakter, omdat een aanvraag voor een bouwvergunning geweigerd zal moeten worden bij strijd van de aanvraag met de kaart van het voorgenomen grondgebruik in het exploitatieplan. Ook is de kaart normatief voor de uitvoering van bepaalde werken en dergelijke, indien in het exploitatieplan bepaald is dat het verboden is dergelijke werken uit te voeren in strijd met het exploitatieplan.

Artikel 6.24

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel met betrekking tot de transparantie bepaalt dat gemeenten in de gemeenteberichten 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?

Het kabinet heeft overwogen om aan een termijnoverschrijding een sanctie te verbinden. Dat bleek echter geen eenvoudige zaak. Het meest voor de hand ligt een sanctie die ingrijpt in de uitvoering van de privaatrechtelijke contracten. De effecten van een dergelijk ingreep laten zich echter niet goed voorspellen. De ingreep zou kunnen leiden tot ongewenste juridische complicaties. Daarom is van een dergelijke sanctie afgezien. Wel zou een sanctie kunnen worden overwogen, die de contracten ongemoeid laat, maar zich uitsluitend richt op de gemeente. Daar is in het wetsvoorstel niet voor gekozen, omdat er nog geen ervaring is opgedaan met deze verplichting. Ik heb vertrouwen in de naleving van deze bepaling door gemeenten. Als uit inspectierapporten of de evaluatie van de wet blijkt, dat deze bepaling onvoldoende wordt nageleefd, kunnen alsnog wettelijke sancties worden voorbereid.

10. Tot slot

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor een tijdens een algemeen overleg met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 1 februari 2005 toegezegd onderzoek toegezegd naar het loskoppelen van het eigendomsrecht en bouwrecht. De vraag is wanneer dit voor afgelopen najaar toegezegde onderzoek kan worden verwacht.

Het onderzoek bestaat uit vier deelonderzoeken, die door externe bureaus worden uitgevoerd. Bij drie van de vier onderzoeken hebben de onderzoekers vertraging opgelopen. Ik verwacht binnenkort de eindrapporten te ontvangen en wil de onderzoeken met een kabinetsstandpunt voor de zomer aan u aanbieden.

De leden van de VVD-fractie vragen, gezien het feit dat dit wetsvoorstel gekoppeld is aan de nieuwe Wro, of er bereidheid bestaat om met de Grondexploitatiewet alvast «aan te haken» aan de vigerende Wet op de Ruimtelijke Ordening, indien de behandeling door de Tweede en Eerste Kamer van het onderhavige wetsvoorstel plus de bijbehorende invoeringswet onverhoopt vertraging zou oplepen.

Ik ga er vanuit dat het wetsvoorstel Wro tijdig door de Eerste Kamer zal worden afgehandeld. Mocht dit onverhoopt niet het geval blijken te zijn, dan zal op dat moment worden bezien wat voor consequenties dat voor het onderhavige wetsvoorstel zal dienen te hebben.

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 (artikelen 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?

Het ligt mijns inziens voor de hand dat de uitvoeringsbevoegdheden in zo'n situatie ook door provincie of rijk ter hand worden genomen. Het lijkt me overigens praktisch niet goed voorstelbaar dat provinciale staten of een minister een bestemmingsplan of projectbesluit vaststellen en dat tegelijkertijd een gemeenteraad het bijbehorende exploitatieplan vaststelt.

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.

Deze kosten zijn gespecificeerd op bladzijde 36 van de memorie van toelichting. Ik mag daar korthedshalve wel naar verwijzen.

In de nota van wijziging zijn nog enkele technische wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht naar aanleiding van reacties van de VNG, NEPROM en reacties die naar voren zijn gebracht, tijdens een van de vele praktijkbijeenkomsten, die in het najaar van 2005 – vaak in samenwerking van VROM – door het hele land gehouden zijn. Voorts is het wetsvoorstel aangepast aan de wijziging in het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening tengevolge van het aangenomen amendement van de leden Verdaas c.s met betrekking tot de beheersverordening.

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