

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer drs. J.P. Pronk
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Den Haag: 15 september 2000
Ons kenmerk: 00.19453/DvD
Bijlage(n): -
Toestelnummer: 070 3 499 523/518
E-Mail: doorne@gw.ser.nl
Betreft: grondbeleid voor nieuwe bouwlocaties

Mijnheer de Minister,

Grondbeleid is een belangrijk, complex en beladen onderwerp. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening – die later dit jaar zal verschijnen en waarover de raad hoopt te adviseren – zal er ongetwijfeld aandacht aan besteden. Vooruitlopend op de (advisering over de) Vijfde Nota en het komende kabinetsstandpunt over het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, vraagt de raad uw aandacht voor enkele vraagstukken die naar zijn oordeel al op korte termijn moeten worden geregeld, omdat deze bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties tot veel onduidelijkheid en onzekerheid leiden. Deze vraagstukken betreffen het verhaal van kosten van openbare voorzieningen en de afstemming van publieke en privaatrechtelijke besluitvorming bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties voor wonen en werken (inclusief infrastructuur). Op andere vraagstukken van het grondbeleid (bijvoorbeeld in relatie tot groene functies (landbouw, natuur)) zal de raad in latere advisering ingaan.¹

Behoeftte aan nadere spelregels

Van oudsher voerden gemeenten bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties een actieve grondpolitiek door zelf de te ontwikkelen grond te verwerven en bouwrijp te maken. In de afgelopen jaren is de rol van private partijen (vooral projectontwikkelaars) bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties toegenomen, doordat zij grondposities zijn gaan innemen en een beroep doen op zelfrealisatie. Steeds vaker worden nieuwe bouwlocaties door marktpartijen in samenwerking met gemeenten gerealiseerd. Hoewel deze samenwerking in veel gevallen goed verloopt, neemt de behoefte toe aan nadere spelregels voor een goede afstemming tussen publieke en privaatrechtelijke besluitvormingstrajecten (al dan niet in het kader van publiek-private samenwerking (pps)) en voor het verhaal van kosten van openbare voorzieningen. Overigens is ook

¹ Dit briefadvies is voorbereid door de Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid, waarin ook leden uit de kring van landelijke natuur- en milieuoorganisaties zitting hebben.

waar gemeenten een actieve grondpolitiek voeren meer transparantie gewenst: ook bij een actief gemeentelijk grondbeleid past naar de mening van de raad een heldere kostentoerekening en een te verantwoorden besluitvorming.

De raad beveelt aan de wettelijke mogelijkheden voor de gemeente om op basis van vrijwilligheid kosten van openbare voorzieningen op grondeigenaren te verhalen preciezer te omschrijven en voor het aanpakken van zogenoemde free riders de figuur van de grondexploitatievergunning te introduceren. Daardoor kan aan bona fide projectontwikkelaars vroegtijdig meer duidelijkheid en zekerheid worden geboden. Duidelijkheid in de omschrijving van de kostenposten en over de wijze van toerekening moet het projectontwikkelaars mogelijk maken daarmee rekening te houden bij de verwerving van ruwe bouwgrond. Daarvan kan een matigende invloed uitgaan op de prijsontwikkeling van deze grond.

Precisering van te verhalen kosten

Artikel 42 van de WRO zou voldoende grondslag moeten bieden voor alle door de gemeente te verhalen kosten van openbare voorzieningen die van belang zijn voor het scheppen van een kwalitatief hoogwaardige woon-, werk- en leefomgeving (inclusief milieuaspecten). Welke kostenposten dat precies zijn zou in een Besluit op de ruimtelijke ordening moeten worden opgenomen. Het gaat daarbij niet alleen om openbare voorzieningen binnen het plangebied, maar ook om bepaalde bovenwijkse openbare voorzieningen die redelijkerwijs en aantoonbaar van direct belang zijn voor exploitanten, toekomstige eigenaren van woningen en andere gebouwen en voor bewoners en andere gebruikers in het plangebied en conform het profijtbeginsel aan dezen in rekening kunnen worden gebracht. Daarnaast moet de regeling voorzien in de mogelijkheid om rekening te houden met verschillen in inbrengwaarde en in opbrengstcapaciteit van de grond in het plangebied (gedifferentieerde kostentoerekening naar uitgiftecategorieën).

De VROM-raad heeft voor een dergelijke aanpassing van artikel 42 WRO in zijn recente advies *Het instrument geslepen* (deel II, paragraaf 3.2) een opzet geschetst met als elementen: principe van redelijke toerekening is wettelijk uitgangspunt; kostensoorten bij wet limiteren; door te berekenen kosten tevoren vastleggen op een 'lijst van geldelijke regelingen' voor de concrete planexploitatie; en het overeenkomen van een risicoverdeling inzake kostenoverschrijdingen. De raad sluit zich bij deze schets aan en beveelt aan om de VNG en relevante organisaties uit het bedrijfsleven uit te nodigen een ontwerpregeling langs deze lijnen nader uit te werken.

Exploitatieovereenkomst en grondexploitatievergunning

Afspraken over bijdragen aan openbare voorzieningen (ook in de vorm van grondoverdracht) respectievelijk door te berekenen kosten kunnen de gemeente en private partijen vastleggen in een exploitatieovereenkomst. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst berust in eerste instantie op vrijwilligheid en dat moet ook zo blijven. Dat neemt niet weg dat enerzijds de gemeente vanuit haar publieke verantwoordelijkheid bepaalde waarborgen voor de kwaliteit van het plan (waaronder diversiteit) moet kunnen stellen en dat anderzijds dient te worden voorkomen dat een kleine groep 'free riders' onder de grondeigenaren de uitvoering van een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaars/bouwers langdurig kan frustreren. De raad ziet de oplossing in het voorstel van de VROM-raad om, bij wijze van ultimum remedium, in de WRO (artikel 42) een vergunningstelsel voor grondexploitatie op te nemen. Daar waar vrijwillige overeenkomsten worden gesloten

– hetgeen naar verwachting de regel blijft – zal dit vergunningstelsel niet in stelling worden gebracht: partijen die al een overeenkomst hebben gesloten behoeven geen vergunning aan te vragen.

Alleen daar waar niet vrijwillig tot een overeenkomst kan worden gekomen, stelt de gemeente het stelsel in werking. Een grondexploitatievergunning wordt dan verleend indien aan een drietal voorwaarden wordt voldaan: afstand doen van grond voor publieke doeleinden; overeenstemming over kostenverhaal en tegengaan van versnippering binnen het plan. Indien een grondeigenaar niet in aanmerking komt voor een exploitatievergunning, zal door een aanpassing van de Ontheffingswet relatief snel kunnen worden onteigend. Daarbij acht de raad een goede afstemming met andere vergunningsprocedures in de bouwkolom, zoals die voor een bouwvergunning, van groot belang.

Afstemming van publieke en privaatrechtelijke besluitvorming

De bovengenoemde benadering van exploitatieovereenkomst respectievelijk grondexploitatievergunning is verre te verkiezen boven het oneigenlijke gebruik van bestemmingsplannen waartoe gemeenten nu wel hun toevlucht nemen om zelfrealisatie te blokkeren en onwillige grondeigenaren ‘uit te roken’. In de beoogde, meer constructieve benadering past dat de gemeente in een vroegtijdig stadium in goed overleg met grondeigenaren en andere duurzame belanghebbenden haar voornemens met een bepaald gebied publiekelijk vastlegt, bijvoorbeeld in een programma van eisen (dat overigens geen bouwrechten scheidt). Na vaststelling door de gemeenteraad kan een dergelijk document dan de grondslag vormen voor zowel de publieke besluitvorming over een bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit als voor samenwerking en/of onderhandelingen met marktpartijen. Dat helpt de gemeente haar publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rollen goed te (onder)scheiden en scheidt bovendien mogelijkheden planologische en onderhandelingstrajecten op een verstandige wijze parallel te schakelen, zodat tijdverlies zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De door de raad voorgestane regeling van het verhaal van kosten van openbare voorzieningen en van de afstemming van publieke en privaatrechtelijke besluitvorming scheidt goede mogelijkheden om zwaarwegende belangen – zowel publieke als private – te respecteren. Een dergelijke evenwichtige aanpak zou evenwel worden ondergraven door de suggestie te volgen van de Ontwerpnota Wonen om ter bevordering van het particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw eventueel een voorkeursrecht te creëren voor particulieren bij de uitgifte van gronden (zie pp. 75 en 76 van de Ontwerpnota). De raad ziet consumentgerichtheid nadrukkelijk als een belangrijk element van de kwaliteit van woningbouwprojecten, maar vindt het niet verantwoord om voor een voorkeursrecht van particuliere opdrachtgevers het risico van versnippering en daarmee aantasting van plankwaliteit te lopen.

Met dit briefadvies wil de raad het belang van een heldere omschrijving van de te verhalen kosten van openbare voorzieningen, van de wettelijke mogelijkheid van een

grondexploitatievergunning voor de aanpak van ‘free riders’ en van een goede afstemming tussen de publieke en privaatrechtelijke besluitvorming, voor de voorspoedige en kwalitatief hoogwaardige realisatie van nieuwe bouwlocaties, onder uw aandacht brengen. De raad zal in latere advisering op andere aspecten van het grondbeleid ingaan.

Met hoogachting,

dr. H.H.F. Wijffels
voorzitter