

Vergaderjaar 2007–2008

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

K

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2008

Inleiding

Op 22 mei 2007 is de Grondexploitatiewet in de Eerste Kamer behandeld¹. In dit debat heb ik Uw Kamer onderzoek toegezegd gericht op het vergroten van inzicht in grondposities die zijn ingenomen door professionele en op vastgoedontwikkeling gerichte partijen, uitgaande van beschikbare informatie en zonder dat (grote) verzwaring van administratieve lasten optreedt. Doel daarbij was om meer transparantie op de grondmarkt te bewerkstelligen.

Bijgaand doe ik u toekomen het hieruit voortgekomen onderzoeksrapport d.d. juni 2008 «Naar een transparante grondmarkt» van het Kadaster². Deze brief en het onderzoek van het Kadaster heb ik tevens gezonden aan de Tweede Kamer.

Onder grondposities wordt in dit onderzoek verstaan een perceel dat in juridisch eigendom is bij een grondeigenaar of een perceel waarop een koopovereenkomst of optie rust van een potentiële grondeigenaar, waardoor deze de mogelijkheid krijgt om het juridisch eigendom te verwerven. In deze brief wil ik eerst nader ingaan op opzet en de resultaten uit het Kadasteronderzoek. Vervolgens geef ik mijn beleidsinzet weer en de conclusies die ik uit het Kadasteronderzoek trek.

Onderzoeksopzet. Welke gegevens biedt het rapport?

In het bijgevoegde rapport «Naar een transparante grondmarkt» geeft het Kadaster per provincie een beeld van de eigendommen, verdeeld naar de eigenaartypen «Bedrijven», «Particulieren» en «Overheden», alsmede de bij het Kadaster geregistreerde grondposities. In het Kadasterrapport worden deze geregistreerde grondposities aangeduid als koopopties. Voor wat betreft het eigenaarstype Bedrijven wordt ingezoomd op Bedrijven gericht op projectontwikkeling. Voor een beeld van, onder meer, de eigendommen van Bedrijven gericht op projectontwikkeling is een relatie gelegd met de Nieuwe Kaart van Nederland. Deze kaart biedt een over-

¹ Handelingen I, 2006–2007, nr. 30.

² «Kadaster Ruimte en Advies, juni 2008, ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffinummer 136195.09.

zicht van geplande ruimtelijke ontwikkelingen en functionele veranderingen in Nederland. De Nieuwe Kaart wordt periodiek geactualiseerd en is ten behoeve van dit onderzoek onderverdeeld in zogenaamde stedelijke plannen (plannen voor «rode» functies zoals: woningbouw, bedrijven, kantoren en andere stedelijke plannen) en landelijke plannen (plannen voor «groene» of «blauwe» functies zoals: recreatie, glastuinbouw, sport, waterberging en andere landelijke plannen). Voor het onderzoek naar grondposities is gebruik gemaakt van deze publiekelijk toegankelijke gegevens. Daarnaast is gebruik gemaakt van kaartmateriaal dat onderscheid maakt naar binnen bestaand bebouwd gebied en buiten bestaand bebouwd gebied. Hoewel deze kaart niet meer de actuele situatie weergeeft (de gegevens zijn van 2000) maakt deze gegevensbron het toch mogelijk om meer inzicht te bieden in de verschillen in grondposities binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Er is voor deze indeling gekozen, omdat ook de Nota Ruimte van deze indeling uitgaat. Het onderscheid tussen binnen en buiten bestaand bebouwd gebied lijkt op voorhand zinvol, omdat de ontwikkeling van bestaand stedelijk gebied zich qua specifieke kenmerken ten aanzien van het ontwikkelproces, duidelijk onderscheidt van de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties. Om de exercitie mogelijk te maken was koppeling van databestanden van het Kadaster met die van de Kamers van Koophandel noodzakelijk. Gegevens over eigenaren (in het bijzonder de informatie over geregistreerde bedrijven) kunnen zo gekoppeld worden aan specifieke kenmerken van deze eigenaren, zoals branchegegevens, waardoor classificatie van eigenaren beter mogelijk wordt. Tenslotte is op provinciaal niveau beschikbare informatie weergegeven over gevestigde voorkeursrechten¹, bij het Kadaster geregistreerde koopopties en onteigeningsbesluiten. Belangrijke definitievraag is welke bedrijven door het Kadaster geschaard worden onder Bedrijven gericht op projectontwikkeling. Een gekozen definitie blijft daarbij altijd een benadering van de werkelijkheid. In globale zin worden door het Kadaster de volgende bedrijfstypen gerekend onder Bedrijven gericht op projectontwikkeling: bedrijven die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en productie van vastgoed, waaronder projectontwikkelaar, bouwondernemers, bouwtoeleverende bedrijvigheid, beleggers en financiële instellingen. In de bijlage van het rapport van het Kadaster wordt de gehanteerde selectie meer nauwkeurig uiteengezet.

Resultaten Kadasteronderzoek

Het Kadasterrapport bevat vooral cijfermatige uitkomsten. Een analytische beschouwing van de verkregen cijfermatige resultaten is zeer beperkt in het rapport opgenomen. Hieronder volgende de belangrijkste resultaten.

I. Grondbezit in stedelijke plannen

Het grondbezit in gebieden waarvoor «rode» ofwel stedelijke plannen bestaan (blz. 16, kaart 2b) is voor ongeveer 13% in eigendom van bedrijven gericht op projectontwikkeling. Daarnaast hebben deze bedrijven nog koopopties afgesloten, variërend per provincie tussen 0,5 en 2,5%.

II. Provincies relatief en absoluut

In relatief opzicht doen zich tussen de verschillende provincies met betrekking tot de verdeling van het grondeigendom in gebieden met rode plannen geen grote verschillen voor. Een uitzondering hierop betreft de provincie Flevoland, waarbij een relatief groot aandeel van het grondbezit in handen is van de overheid.

In absolute zin is het beeld enigszins anders. Zuid-Holland laat samen met Noord-Holland en Noord-Brabant in absolute zin de grootste bouwopgave zien. Het zijn dan ook deze provincies waar het grondbezit onder bedrijven gericht op projectontwikkeling in absolute zin groter is dan in andere

¹ Op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

provincies. Ook het grondbezit van de overige bedrijven en natuurlijke personen is hier in absolute zin het grootst.

III. Buiten de nieuwe Kaart van Nederland

Het grondbezit van bedrijven gericht op projectontwikkeling (inclusief het bezit in handen van financiële instellingen) is in absolute omvang vooral buiten de ruimtelijke plannen zoals die op de Nieuwe Kaart van Nederland van belang.

Beleidsconclusies naar aanleiding van de conclusies van het Kadasterrapport «Naar een transparante grondmarkt»

Geconcludeerd kan worden dat in een aantal gebieden bedrijven gericht op projectontwikkeling grondposities hebben ingenomen. De vraag is nu welke conclusies aan het Kadasterrapport verbonden moeten worden. Deze vraag moet worden gezien vanuit het perspectief dat de overheid voldoende mogelijkheden moet hebben om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Ik kom dan ook tot de volgende conclusies:

- Beperkingen in het onderzoek leiden tot voorzichtigheid met het trekken van conclusies. Niet alle grondposities kunnen door het Kadaster in beeld worden gebracht, alleen die geregistreerd worden. Er is niet gekeken naar erfpacht en andere beperkte zakelijke rechten. De koppeling met de Kamer van Koophandel geeft ook geen volledig beeld; onder meer de agrarische bedrijven worden niet eenduidig geregistreerd.
- Het feit dat marktpartijen grondposities hebben ingenomen is logisch en op zichzelf genomen niet een probleem bij gebiedsontwikkeling. Hoge marges zonder dat evenredig wordt bijgedragen aan de realisering van openbare voorzieningen worden met de Grondexploitatiewet bestreden. Daarnaast is uit het IBO-rapport Verstedelijking gebleken dat de stichtingskosten voor komende ontwikkelingslocaties, zowel binnen als buiten de bebouwde kom, zullen toenemen.
- Het Kabinet heeft gezorgd voor voldoende grondbeleidsinstrumenten (inclusief de op stapel staande wetgevingstrajecten) om de positie van decentrale overheden te waarborgen, zowel bij actief als bij faciliterend grondbeleid. Daarbij gaat het met name om de Wet ruimtelijke ordening, met daarin de Grondexploitatiewet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- Het Kabinet heeft geen voorkeur voor actief of faciliterend grondbeleid van overheden, keuze blijft een decentrale afweging. Wel van belang is dat tijdig en met voldoende kwaliteit tot realisering gekomen wordt van de ontwikkelingslocaties in Nederland volgens het ruimtelijk beleid van gemeenten en andere overheden.
- Ik zal mij nog nader beraden op een eventueel vervolg van dit onderzoek.

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