

## Bos

over de toekomst van het Nederlandse bedrijfsleven. Ik benadruk nogmaals dat dat lang niet altijd afhankelijk is van de eigendomsverhoudingen. Wij hebben in Nederland de afgelopen jaren meegemaakt dat een bedrijf als Endemol was overgenomen door buitenlandse partijen. Toch was volgens mij voor het gros van de Nederlanders de beleving nog steeds dat Endemol "van ons" was en in zekere zin dus voor "het Oranjegevoel" stond. Nu is het bedrijf teruggekocht, maar dan weer samen met Italianen. Ik weet zo langzamerhand niet meer wat er dan nog precies Oranje is. Uiteindelijk gaat het erom – dat was ook de conclusie van mevrouw Tan – welke bijdrage die bedrijven kunnen leveren aan de innovatie in Nederland, de concurrentiekracht van de Nederlandse economie, banen in Nederland en ook – vergeeft u mij deze opmerking – belastinginkomsten in Nederland.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 15.07 uur tot 15.20 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie (30218).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom in deze Kamer. Dit is voor u uw eerste optreden hier en ik wens u dan ook heel veel succes en wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, is van groot belang als hulpmiddel voor het realiseren van doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Grondbeleid is immers nodig om te zorgen voor voldoende aanbod van gronden voor goedkope woningen, vrije kavels, bedrijfsterreinen, groen en andere publieke voorzieningen.

Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De gedachte is dat dit nieuwe publiekrechtelijke instrumentarium als stok achter de deur fungeert, dat het privaatrechtelijke spoor dus voorop staat en dat de contractvrijheid tussen partijen dus voorop blijft staan. In de memorie van antwoord stelt de minister onder meer: "Hoofdbedoeling is een duidelijke en werkbare regeling van kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere locatieontwikkeling." De VVD fractie kan deze hoofdlijnen onderschrijven en heeft ook gezien dat er een breed draagvlak onder de direct betrokkenen lijkt te zijn.

Na de uitvoerige schriftelijke behandeling blijven enkele belangrijke punten over waarop ik hier namens mijn fractie nader wil ingaan, allereerst de contractvrijheid. Het beginsel van contractvrijheid is een groot goed en gaat uit van de abstractie van gelijkheid van

partijen. In de praktijk is echter van gelijkheid bijna nooit sprake. Zo is een ontwikkelaar bij zijn ontwikkelaar-initiatief afhankelijk van de planologische medewerking van de gemeente, terwijl de gemeente in de comfortabele positie verkeert dat eisen aan de ontwikkelaar gesteld kunnen worden, wil die medewerking verleend kunnen worden. Die ongelijkwaardigheid zou echter onacceptabel zijn als de gemeente andere kosten dan die welke in het algemeen ruimtelijk belang moeten worden gemaakt, zou willen verhalen of als zij hogere bedragen in rekening zou willen brengen dan die welke voortvloeien uit de ontwikkeling van het bouwplan. In de praktijk wordt dit ook wel aangeduid als "de overvragende gemeente", wier belangrijkste doel soms lijkt te zijn: hoge winsten voor het grondbedrijf.

Het voorliggende wetsvoorstel is zo ingericht dat het verhalen van kosten in het publiekrechtelijke spoor alleen mogelijk is als wordt voldaan aan de beginselen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dit in samenhang met een nog in een AMvB op te nemen limitatieve lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten. Over die AMvB zal mevrouw Meindersma vanmiddag nog enkele andere opmerkingen maken met betrekking tot de gevolgte procedure.

Juist om bij de contractvrijheid in het private spoor gelijkwaardigheid van partijen te versterken, heeft de VVD-fractie eerder aangegeven dat zij het belangrijk vindt dat dit geheel van voorwaarden ook in het privaatrechtelijke spoor gaat gelden, waardoor een begrenzing plaatsvindt van de bevoegdheid van de gemeenten tot privaatrechtelijk kostenverhaal. Door deze waarborgen weet de andere contractspartij waar hij aan toe is. Dit zal ertoe leiden dat het privaatrechtelijke spoor wordt versterkt, wat ook de bedoeling van dit wetsvoorstel is. Onder meer daardoor kunnen procedures aanmerkelijk worden versneld. Daardoor komen ontwikkelingen in de sfeer van woningbouw en werkgelegenheid eerder tot stand en ook dat is de bedoeling van dit wetsvoorstel.

De minister stelt in de memorie van antwoord onder meer: "De oplossing die de VVD-fractie noemt, biedt inderdaad meer rechtszekerheid, maar komt neer op een grote inperking van de contractvrijheid en zal ertoe leiden dat gemeenten direct en in strijd met de bedoeling van het wetsvoorstel zullen kiezen voor het publiekrechtelijk spoor."

De VVD-fractie deelt deze opvatting van de minister niet. Immers, wanneer een gemeente direct kiest voor het publiekrechtelijke spoor, zo dit al mogelijk is, dan moet juist de gemeente de drie genoemde beginselen en de kostensoortenlijst nauwgezet volgen. Bovendien is er dan al vertraging ontstaan, doordat er vanzelfsprekend eerst onderhandeld is in het private spoor. Dus waar is dan het voordeel voor de gemeente?

De minister is ook niet consistent in haar opvatting. Zij schrijft immers elders in de memorie van antwoord: "In het privaatrechtelijke spoor van het kostenverhaal krijgt de gemeente echter juist een makkelijkere rol. De kostensoortenlijst en de wettelijke criteria zullen ook bij onderhandelingen een belangrijke rol spelen en een veilig kader bieden voor overeenkomsten. Indien de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid en zich beperkt tot de kostensoortenlijst, verwacht ik eerder een versnelling dan vertraging van het ontwikkelingsproces." Een betere pleitbezorger voor de opvatting van de VVD-fractie kan ik mij niet wensen.

## Van den Oosten

De VVD-fractie vindt ook professor Struiksma aan haar zijde. In een belangwekkend artikel in het WPNR: *Contractsvrijheid door de Grondexploitatiewet* stelt hij dat er dus niets op tegen lijkt om de drie beginselen van kostenverhaal en de kostensoortenlijst in het algemeen van toepassing te verklaren. Daarnaast geldt dat een gemeente, als het goed is, altijd een exploitatieopzet zal gebruiken om onderhandelingen in een gemeentelijk initiatief te sturen, aldus professor Struiksma. Ik krijg graag een reactie van de minister op dit belangrijke onderdeel.

Teneinde tegemoet te komen aan de terechte bedoeling van dit wetsontwerp dat vooral het private spoor bewandeld dient te worden, heeft de VVD-fractie de suggestie gedaan een soortgelijke procedure conform artikel 17 van de *Onteigeningswet* in te voeren of althans iets soortgelijks te regelen bij de te behandelen invoeringswet. Hiermee wordt immers bereikt dat er werkelijk in dat private spoor onderhandeld moet worden alvorens het publieke spoor kan worden doorlopen. In de memorie van antwoord schrijft de minister hierover: "Hoewel ik het met de leden van de VVD-fractie eens ben, dat het wenselijk is dat een gemeente eerst onderhandelt, kan ik het voorstel voor een onderhandelingsplicht niet onderschrijven. De voordelen van onderhandelen zijn zo groot, dat gemeenten daar toch wel voor zullen kiezen. Contracteren biedt de kans op een hogere opbrengst voor de gemeente" – dat is overigens nu juist niet de bedoeling – "geeft beide partijen zekerheid over de ontwikkeling, biedt de mogelijkheid voor maatwerkafspraken en spaart bestuurlijke lasten en procedures uit."

Verderop schrijft de minister dat dit aspect overigens zeker zal worden betrokken bij de evaluatie van de wet. Zij somt terecht zo veel voordelen op over het belang van het private spoor dat de VVD-fractie het zich moeilijk kan voorstellen dat de evaluatie van de wet moet worden afgewacht. Graag verneem ik de nadere opvatting van de minister.

Mijn tweede en laatste onderdeel heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van de wet. De VVD-fractie is, evenals onder meer de Raad van State, van mening dat dit wetsontwerp gecompliceerd is en constateert dat er in de procedure veel nieuwe mogelijkheden voor bezwaar en beroep bijkomen die bovendien gevolgen kunnen hebben voor de geldigheid van het bestemmingsplan.

Een ander aspect in dit geheel is dat vooral in kleine, maar ook middelgrote gemeenten om verschillende redenen, zoals een niet toereikende ambtelijke organisatie, vertraging ontstaat bij het realiseren van bestemmingsplannen en het afgeven van bouwvergunningen. Dit is eerder genoemd als een van de oorzaken voor het achterblijven van de bouwproductie. Het niet doorgaan van de huurliberalisatie is overigens een andere oorzaak voor de productie van huurwoningen.

De VVD-fractie is dan ook bezorgd dat deze complexe wetgeving zal leiden tot verdere vertraging van de bouwproductie in plaats van de ook door de minister zo gewenste versnelling. Ook andere fracties in deze Kamer hebben voor dit belangrijke punt aandacht gevraagd.

In de memorie van antwoord schrijft de minister hierover het volgende: "Omdat er een goede stok achter de deur wordt geboden, zou juist een versnelling kunnen optreden van de woningbouwproductie, mits een gemeente het instrumentarium goed inpast in de planning van projecten." Maar dit is nu precies de zorg

van de VVD-fractie. Daarover schrijft de minister overigens elders in de memorie van antwoord: "Verwacht wordt dat gemeenten voldoende deskundigheid in huis hebben om het publiekrechtelijk instrumentarium in de wet correct en volgens planning toe te passen. Van de VNG en de Vereniging van Grondbedrijven heb ik geen signalen ontvangen, dat gemeenten deze taak niet zouden aankunnen." Dit is een verwachting van de VNG en de VVG, die ik overigens hoog acht, maar spreekt de minister wel eens met aanvragers van bouwvergunningen, zowel particulieren als bouwers/ontwikkelaars? Dan hoor je vaak een verhaal waar je van schrikt.

Zo is de voortgang van bouwprojecten vaak afhankelijk van de beschikbaarheid bij gemeenten van een of twee aan het project toegewezen ambtenaren en dus ook van hun bereikbaarheid. Ik geef een paar voorbeelden die je in de praktijk hoort over die beperkte beschikbaarheid: de betrokken ambtenaar werkt niet op vrijdag, helaas de telefoon staat niet doorgeschakeld, vandaag en morgen is de betrokken ambtenaar op cursus, vandaag en morgen werkt de betrokken ambtenaar thuis, hij/zij zit in overleg. Bovendien wordt bij ziekte en vakantie van de betrokken ambtenaar vaak niet voor adequate vervanging gezorgd. Dit is nu al kennelijk te vaak de praktijk van alledag waardoor de doorlooptijd van de gewenste investeringen onnodig lang is met verlies van veel geld dat beter aan woningzoekenden kan toevallen. De complexiteit van deze nieuwe wet kom hier nog bij, gekoppeld aan de al genoemde vele bezwaar- en beroepsprocedures. En dat in een land waar woningzoekenden zes tot acht jaar op een huurwoning moeten wachten en inschrijvingen voor gemiddelde koopwoningen nog steeds vele malen het aantal beschikbare woningen overstijgen.

De VVD-fractie maakt zich hier grote zorgen over. Is de minister bereid om ook hierover met de VNG te spreken? Ik zeg met nadruk dat dit natuurlijk onverlet laat de gemeenten waar een investeerder in volkshuisvesting en werkgelegenheid wel welkom is en wel adequaat en met de nodige prioriteit wordt behandeld.

De geruststellende verwachting van de minister dat gemeenten het publiekrechtelijke instrumentarium in de wet correct en volgens planning toepassen gaat voorbij aan het feit dat, zoals de minister in de memorie van antwoord schrijft, haar verwachting is dat in 95% van de gevallen het privaatrechtelijke spoor wordt gevolgd. Als dit waar is, wat ik hoop, dan is het dus van minder belang te weten of gemeenten het publiekrechtelijke instrumentarium correct hanteren, maar is het van belang te weten of gemeenten voldoende zijn toegerust om het privaatrechtelijke spoor met alles wat daar in het kader van deze wetgeving bij komt, correct – ter voorkoming van procedures – en met de nodige voortvarendheid weten te hanteren. Ook hierover hoor ik graag de opvatting van de minister.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel is in mijn fractie behandeld door de heer Van de Beeten die ook een betoog heeft voorbereid. Hij kan dit helaas niet zelf voordragen wegens verblijf in het buitenland. Ik vervang hem.

De grondpolitiek is vanouds een beladen onderwerp. Daarbij ging het steeds om twee aspecten. Ten eerste de vraag aan wie de waardeestijging toekwam wanneer

## Wagemakers

grond in prijs steeg als gevolg van door de overheid genomen beslissingen en ten tweede de vraag wie welke kosten van door de overheid verrichte investeringen diende te dragen. Het eerste aspect hangt uiteraard samen met het tweede, maar is in de loop der tijd op de achtergrond geraakt, terwijl het vraagstuk van het kostenverhaal steeds pregnanter werd. Het voorliggende wetsvoorstel weerspiegelt dit laatste en daarmee een ontwikkeling van enkele decennia waarin allengs de politiek-ideologische lading is afgenomen, meer evenwicht is gebracht tussen de onderscheiden belangen en over en weer meer begrip is ontstaan tussen marktpartijen enerzijds en overheden anderzijds. Met opzet spreek ik van overheden, omdat op dit terrein de rijksoverheid als wetgever kaders vaststelde en instrumenten koos en het aan de decentrale overheden, met name gemeenten was en is, om binnen die kaders en met die instrumenten ruimtelijk beleid te realiseren via de grondpolitiek. Behalve de Wet ruimtelijke ordening kunnen dan genoemd worden de Woningwet, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Grosso modo kan de overheid met het voorliggende instrumentarium langs drie wegen de publieke belangen op het terrein van de ruimtelijke ordening dienen via de grondpolitiek: door aan te kopen als iedere andere koper en vervolgens uit te geven op haar voorwaarden – ook wel aangeduid als actief grondbeleid –, door civielrechtelijke overeenkomsten te sluiten met grondeigenaren ter realisatie van overheidsdoelstellingen, en door deze publiekrechtelijk op te leggen. De eerste twee opties vormen het civielrechtelijke spoor. Met het wetsvoorstel wordt beoogd, in het geval het civielrechtelijke spoor van overeenkomsten met grondeigenaren niet of niet snel genoeg tot resultaat leidt, hetzelfde effect te bereiken door het publiekrechtelijke spoor efficiënter en transparanter te maken.

De CDA-fractie is het met de regering eens dat het oude instrumentarium voor kostenverhaal – de baatbelasting en de exploitatieverordening – tekortschoten in het streven naar een redelijk en fair kostenverhaal. Het was voor free riders te gemakkelijk om te ontkomen aan een redelijke bijdrage, waarbij de factor tijd altijd ten nadele werkte van de overheid en ten voordele van dergelijke, door speculatie geleide partijen. Tegelijkertijd werden ook constructief opererende projectontwikkelaars en grondeigenaren die zelf wilden ontwikkelen in het oude bestel gehinderd door die free riders. De CDA-fractie meent dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een aanzienlijke verbetering van het instrumentarium. Overigens stemt zij in met een evaluatie over enkele jaren. Het is immers een terrein dat, na de hierboven al aangeduide voorgeschiedenis, niet snel een rustig bezit zal worden. Naar verwachting zal de discussie dan echter minder gaan over de systematiek van de wet als wel over de hanteerbaarheid van de kostensoortenlijst. Ook het recente rapport van het Ruimtelijk Planbureau De grondmarkt voor woningbouwlocaties zal een bijdrage vormen in een voortgezet debat.

Toch heeft de CDA-fractie er behoefte aan om thans stil te staan bij enkele principiële aspecten van deze problematiek. De aanleiding daarvoor is gelegen in de schriftelijke gedachteswisseling met de minister over de criteria in het voorgestelde artikel 6.13 in samenhang met het bepaalde in het bestaande artikel 3.14 van het Burgerlijk Wetboek. Ook het pleidooi van de PvdA-fractie in de stukkenwisseling over het afkomen van waarde-

stijging als gevolg van planologische besluiten als een vorm van kostenverhaal, geeft daartoe aanleiding.

Ik begin met dat laatste punt. Als de waarde van grond of vastgoed stijgt door planologische besluiten van de overheid, dan is dat doorgaans – nu Nederland zo goed als geheel bestemd is – omdat de overheid eerst een andere, economisch minder interessante, bestemming had vastgesteld. Zo'n bestemming is een beperking van de gebruiksmogelijkheden van de grondeigenaar maar is gerechtvaardigd vanwege het openbaar belang in de zin van het Eerste Protocol van het EVRM-verdrag. Die beperking geeft dan ook geen aanleiding tot betaling van een vergoeding wegens onteigening. Wel acht de wetgever het redelijk dat een burger die nadeel ondervindt van een planologisch besluit in de zin van planschade, daarvoor een vergoeding ontvangt ter compensatie van het nadeel, doorgaans de waardedaling. Zo'n planschadevergoeding is aan te merken als kostenpost die verhaald moet kunnen worden op degene die van hetzelfde planologische besluit voordeel geniet door gebruik van de nieuwe bestemming. Omgekeerd ligt het echter niet voor de hand dat de eigenaar van een woonhuis dat uitzicht heeft over een bedrijventerrein dat na sloop wordt teruggegeven aan de natuur, de daarmee gepaard gaande waardevermindering moet afdragen aan de overheid, zelfs niet ten bate van de kosten van de sloop. Dat zou immers feitelijk neerkomen op een vorm van onteigening of belastingheffing. Dit geldt ook als in het verleden aan dezelfde eigenaar een planschadevergoeding is betaald; die vergoeding geschiedde immers niet wegens quasi-onteigening en kan voorts in het nieuwe systeem integraal ten laste worden gebracht van de van het planologisch besluit profiterende particuliere grondeigenaren.

Naar de mening van de CDA-fractie is er dan ook geen rechtsgrond aan te wijzen om – los van het kostenverhaal – waardevermindering bij eigenaren van grond af te romen, ongeacht of zij direct of indirect profiteren van een planologisch besluit. In het systeem van de wet rond de ruimtelijke ordening – aan de hand van bestemmingsplannen en de ten behoeve van de realisatie ervan door de overheid te verrichten investeringen – is wel een rechtsgrond aanwezig voor een effectief en volledig kostenverhaal. Dat staat ook niet op gespannen voet met het grondwettelijk verbod van onteigening zonder schadevergoeding of met het Eerste Protocol van het EVRM.

De publieke taak rechtvaardigt de inzet van publieke middelen en kostenverhaal via het publiekrechtelijk instrumentarium, ook als de overheid zich voor de uitoefening van die publieke taak bedient van civielrechtelijke instrumenten. De overheid is niet "just another person" die als koper in de grondmarkt dezelfde juridische positie inneemt als een particuliere ontwikkelaar. Dit beginsel is ook tot uitdrukking gebracht in artikel 3.14 BW. Gemeenten dienen bij de uitoefening van burgerlijke rechten geschreven en ongeschreven regels van publiek recht in acht te nemen. Daarmee is overigens niet gezegd, dat de overheid geen winst mag maken op grondtransacties in het kader van actief grondbeleid. Als een grondeigenaar zelf grond aanbiedt en de gemeente uit strategische overwegingen, zoals grondruil, tot aankoop overgaat, dan is er niets op tegen om daar eventueel later winst op te maken. Als de overheid vervulde grond koopt met het doorgaans niet te vermijden risico dat sanering meer kost dan voorzien,

## Wagemakers

dan is er evenmin iets op tegen dat de overheid winst maakt als de vervuiling meevalt. Artikel 3.14 BW houdt echter wel in dat de overheid in onderhandelingen met grondeigenaren, met name over de aankoopprijs, niet kan verwijzen naar haar publiekrechtelijke middelen om kostenverhaal te plegen teneinde de verkoper te dwingen tot een lagere prijs dan met dat kostenverhaal overeenstemt. Dat zou immers betekenen dat onder druk van de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium een winstmarge wordt gecreëerd ten behoeve van de algemene middelen.

Nu blijkt uit een recent gepubliceerd onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau dat de overheid in de praktijk vrijwel steeds te laat is bij het verrichten van strategische aankopen. Particuliere grondeigenaren en ontwikkelaars zijn de overheid meestal een stapje voor. De markt heeft goed door welke gronden wel en welke niet voor nieuwe planologische ontwikkelingen in aanmerking komen, ook als de overheid daar nog geen uitspraken over heeft gedaan. Het RPB bepleit dan ook om af te zien van actief grondbeleid en meer als marktmeester te opereren door randvoorwaarden te stellen en de ontwikkelaars met elkaar te laten concurreren voor de realisatie. Het RPB voegt daar uitdrukkelijk aan toe dat gemeenten dan enerzijds minder risico lopen bij grondposities maar anderzijds geen winsten meer kunnen behalen. Als het advies van het RPB wordt opgevolgd, dan is de gesignaleerde spanning met artikel 3.14 BW opgelost. In ieder geval biedt het voorliggende voorstel voor de publiekrechtelijke regeling via het exploitatieplan een basis voor het advies van het RPB.

Toch doet zich de vraag naar de normering van overheidsop treden nog steeds voor in het andere deel van het civielrechtelijke spoor, als gemeenten een voorkeursrecht hebben gevestigd en met de grondeigenaar onderhandelen over enige vorm van publiek-private samenwerking bij de realisatie van het bestemmingsplan. In die fase, waarin er dus nog geen exploitatieplan is vastgesteld, is de gemeente niet gebonden aan het systeem van het wettelijke kostenverhaal en de kostensoortenlijst van het voorliggende wetsvoorstel. Het lijkt logisch om in te stemmen met de stelling van de minister dat het zo'n vaart niet zal lopen omdat de grondeigenaren dan simpelweg aansturen op kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg. De veronderstelling daarbij is echter dat de factor tijd in dat geval niet in het nadeel van de grondeigenaren zou werken en dat is lang niet altijd zo.

De minister stelt ook dat gemeenten in het kader van onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst niet gebonden zijn aan de criteria van artikel 6.13, vijfde lid, omdat de basis van zo'n overeenkomst ligt in artikel 6.23 juncto 6.24 van het wetsvoorstel. Die stelling is wetsystematisch te begrijpen omdat artikel 6.13 ziet op het publiekrechtelijke kostenverhaal en niet op de civielrechtelijke weg van een exploitatieovereenkomst. In de visie van de CDA-fractie zal echter artikel 3.14 BW van rechtswege een reflexwerking hebben op grond waarvan gemeenten niet kunnen zeggen: nu gaan wij in dit geval allerlei kosten verrekenen die niet op grond van artikel 6.13 verhaald kunnen worden. In feite verwijst de minister op dit punt enkel naar de motie-Geluk c.s. (29435, nr. 68). Die motie lijkt echter niet zozeer te zijn geschreven in het licht van enige juridische dogmatiek als wel in het kader van het bestuursbeleid dat de indieners voor ogen staat. Van belang is voorts, dat in de

voorgestelde aanvullende tekst in de Nota Ruimte sterk het accent ligt op het vrijwillige karakter, terwijl tegelijkertijd functies worden genoemd waarvan heel goed voorstelbaar is dat de kosten van voorzieningen – hoewel bovenplans – wel degelijk vallen binnen de criteria van artikel 6.13, vijfde lid. Bij bovenplanse kosten is echter voortdurend de dreiging aanwezig dat kostenverhaal feitelijk de vorm aanneemt van belastingheffing ten behoeve van de algemene middelen.

Relevant is echter met name dat door de invoering van artikel 6.24 als rechtsbasis voor door de gemeenten in het civielrechtelijke spoor te sluiten exploitatieovereenkomsten nog niet artikel 3:14 BW opzij is gezet. Zou dat de bedoeling zijn geweest, dan had in de wettekst met zoveel woorden tot uitdrukking moeten zijn gebracht dat artikel 6.24 van het wetsvoorstel een bevoegdheid schept die in zoverre van artikel 3:14 BW afwijkt of de werking ervan inperkt. Nu het wetsvoorstel dat niet stelt, is dat dus ook niet zo. Een dergelijke afwijking kan niet alsnog in de wettekst worden gelezen doordat de regering thans die uitleg aan artikel 6.24 zou geven. Het is immers in de wetsgeschiedenis tot de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer niet gebleken dat de wetgever de wil had om artikel 3:14 BW via opname van artikel 6.24 van het wetsvoorstel in te perken.

Ter afsluiting nog twee opmerkingen, ten eerste over de kosten van gebruik en beheer, te verhalen via de exploitatieovereenkomst. Het voorbeeld dat de minister noemt op pagina 3 van de nadere memorie van antwoord – te weten een niet-openbaar pad tussen een exploitatiegebied en een natuurgebied dat via een erfdienstbaarheid wordt gecreëerd en waarvan de gekapitaliseerde kosten in het exploitatieplan worden opgenomen – kan ik mij onder omstandigheden indenken, mits de criteria van artikel 6.13, vijfde lid, van toepassing zijn. Bevindt het niet-openbare pad zich geheel buiten het exploitatiegebied, dan kan ik mij het slechts indenken als een andere toegang, bijvoorbeeld via de openbare weg, geleid zou hebben tot een minder aantrekkelijke inrichting van het exploitatiegebied. Via die omweg komt de minister dan met de CDA-fractie waar zij wil uitkomen.

Ten tweede de voorhang van de algemene maatregel van bestuur, waarin ook de kostensoortenlijst wordt opgenomen. Evenals andere fracties heeft het onze fractie verbaasd – mevrouw Meindertsma zal nog op deze kwestie terugkomen – dat een besluit wordt voorgehangen terwijl via de invoeringswet nog wijzigingen van de Wet ruimtelijke ordening en via het onderhavige wetsvoorstel nog een belangrijke aanvulling van die wet moeten worden vastgesteld. Bij de vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel kunnen immers nog in deze Kamer gezichtspunten rijzen die de minister aanleiding geven tot een andere tekst voor het voor te hangen besluit. Die mogelijkheid ontnaemt zij zichzelf.

De CDA-fractie ziet de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik mag het woord voeren namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP. Dat blijven wij zo doen, ondanks alle bezwaren. Onder anderen van de heer Jurgens, die het niet meer zag zitten. Namens beide fracties heet ik de

## Van den Berg

minister hier vanmiddag van harte welkom. Ik bedank haar hartelijk voor de schriftelijke beantwoording van de vragen van onze fracties. Hopelijk is zij na het diepgaande betoog van collega Wagemakers nog in staat om mijn wat anders getoonzette verhaal aan te horen. Het was best ingewikkeld om het allemaal op een rijtje te krijgen.

Nederland is een klein land met een hoge bevolkingsdichtheid. De beschikbare ruimte is dus schaars. Dat betekent dat afweging van belangen bij de indeling en verdeling van de ruimte op een zorgvuldige en verantwoorde wijze moet plaatsvinden. Om die reden drukt de overheid een zwaar stempel op de ruimtelijke ordening van ons land. Het ruimtelijke beleid in Nederland was jarenlang gebaseerd op het principe van toelatingsplanologie. Hierbij wordt een initiatief pas toegelaten als het voldoet aan tevoren gestelde, vaak gedetailleerde, ruimtelijke eisen. Dit spoor is – dat is positief – vanaf de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de daaropvolgende Nota Ruimte duidelijk verlaten. De stap is gezet naar ontwikkelingsplanologie. Nu wordt in de literatuur voor het begrip ontwikkelingsplanologie geen eenduidige definitie gehanteerd. Dat compliceert het schetsen van de mogelijke veranderingen. Wel zijn de definities eensluidend op het punt dat hogere overheden zich beperken tot het formuleren van hoofdlijnen en randvoorwaarden. Decentrale overheden, maatschappelijke groeperingen en bedrijven ontplooiën initiatieven binnen de aangereikte, dan wel opgelegde kaders. De decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden vinden onze fracties een goede ontwikkeling. Het betekent ook een verrijking van het pakket van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten.

Nu de Nota Ruimte al enige tijd geleden zijn definitieve gestalte heeft gekregen, is het belangrijk om naar het (gemeentelijk) instrumentarium te kijken. Immers de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in belangrijke mate afhankelijk van de effectiviteit van het door een gemeente gevoerde grondbeleid. Nu biedt de Wet voorkeursrecht gemeenten één van de grondbeleidsinstrumenten voor gemeenten die actief grondbeleid willen voeren. Het voorkeursrecht versterkt de invloed van de gemeente op de grondmarkt en geeft daarmee extra gewicht aan haar regiefunctie op locatieontwikkeling. Ook de nieuwe Grondexploitatiewet biedt een grondbeleidinstrumentarium om de opgaven uit de Nota Ruimte te realiseren.

Het is een realiteit dat de voorbereiding, vorming en uitvoering steeds meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden van private, publieke en maatschappelijke partijen. In zo'n samenleving is het sturend vermogen van de overheid veel beperkter dan vroeger en zijn er wederzijdse afhankelijkheden tussen de partners van het overleg. Daarbij is het reëel – onze fracties benadrukken dit – dat een overheid die zich te veel richt op regievoering en het bewaken van procedures, het gevaar loopt de inhoudelijke keuzes te veel over te laten aan de andere partijen. Onze fracties staan op het standpunt dat de overheid juist ook op de inhoudelijke besluitvorming moet aansturen. Wat is de visie van de minister daarop? Het wetsvoorstel dat nu aan de orde is, heeft als doel de gemeenten een beter en breder kostenverhaal te bieden door een steviger juridische basis, maar biedt ook de mogelijkheid om een betere regie te voeren doordat het mogelijk wordt locatie-eisen te stellen bij gebiedsontwikkeling.

Wij constateren dat er bestuurlijk veel draagvlak is voor dit wetsvoorstel; dat is een goede zaak. Door bestuurders op lokaal en provinciaal niveau werd al langer uitgezien naar dit nieuwe instrumentarium, dat een einde moet maken aan de onzekerheid over het kostenverhaal en verevening bij locatieontwikkeling. Het exploitatieplan als nieuw geïntroduceerd figuur vervult hierin een belangrijke rol. Een nieuw instrument voor de uitvoering van ruimtelijk beleid. Vooral gemeenten hebben de mogelijkheid om te kiezen of zij actief, interactief, dan wel faciliterend grondbeleid willen voeren. Voor de diverse vormen van grondbeleid zijn in principe gelijkwaardige instrumenten voorhanden. Het doel is, ervoor te zorgen dat er voldoende aanbod is van gronden voor de functies wonen, werken, verplaatsen en recreëren. Wonen in een gezonde leefomgeving; het is fijn dat de minister ook milieu in haar portefeuille heeft. Werken om te voorzien in levensonderhoud en om als land in economisch opzicht concurrerend te zijn; waar zouden wij anders de zorg en het onderwijs van moeten betalen? Verplaatsen om te kunnen wonen, werken en recreëren voor ons welzijn. Het beleid moet zodanig zijn dat de leefomgeving voldoende kwaliteit behoudt, ook voor toekomstige generaties. Dat zal in de toekomst een geweldige inspanning vergen van de overheden. Onze fracties tekenen daarbij aan dat de mens van de Schepper de aarde in bruikleen heeft ontvangen. Vandaar de verantwoordelijkheid, in het bijzonder van de overheid, om daar ook zorg voor te dragen.

Een actiever grondbeleid is ook van belang voor het sneller beschikbaar hebben van locaties voor woningbouw. Er is nu een veel te lange wachttijd voor een huurwoning, maar er is ook grote vraag naar betaalbare koopwoningen. Er is nu schaarste aan grond, wat de prijzen opdrijft. Wij hopen dat dit instrument een positieve bijdrage zal leveren om toch meer snelheid te creëren. Let wel. Dat zal ook veel inspanning van de gemeentebesturen vragen. Collega Van den Oosten heeft er terecht op gewezen dat veel gemeentebesturen zeggen dat zij geen menkracht hebben als je met plannen komt. Dat geldt ook voor woningbouwcorporaties. Of zij vrijdag werken of naar een studiedag zijn, soit. Het is echter wel een zorg aan het worden dat de menkracht vaak ontbreekt.

Kortom: onze fracties kiezen voor een positieve benadering van het voorliggende wetsvoorstel. Wij hebben echter nog wel wat vragen. Het blijkt nu al uit studies en artikelen dat dit wetsontwerp een interessant object is voor grondexploitatie-specialisten. Ik ben in die mening bevestigd door het verhaal van mijn collega Wagemakers. Ik dacht toen al dat dit straks een kluif zal zijn voor allerlei specifieke deskundigen. Ik weet niet of het grote technische, juridische en financiële consequenties voor de praktijk van de wet zal hebben als al die deskundigen zich erover gaan buigen, stukken gaan schrijven en juridische constructies gaan bedenken. Wij vragen de minister dan ook – want dat is een taak van onze Kamer – of de wet goed uitvoerbaar is. Ook de Raad van State heeft hier vragen bij.

Daarnaast heeft het wetsontwerp ook ingrijpende gevolgen voor beleid en organisatie van de gemeenten. Wij hadden hier ook schriftelijk al vragen over gesteld. Het zal veel vergen van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie om met, vooral grote, marktpartijen afspraken te maken over planontwikkeling. Zij hebben namelijk een scala aan deskundigen bij zich. Het zal

## Van den Berg

echter ook veel vergen om het proces van bedrijfsvoering om te komen tot een bestemmingsplan, zo in te richten dat een adequaat kostenverhaal mogelijk is. Heeft de minister er zicht op of het merendeel van de gemeenten hiertoe voldoende geëquipeerd is? Onze fracties vragen dit nogmaals, omdat in het tijdschrift van de Vereniging van Gemeentesecretarissen van april de beleidsmatige consequenties en de organisatorische implicaties nadrukkelijk aan de orde worden gesteld. Naar aanleiding van dat verhaal van die deskundigen bij uitstek denk ik dat de gemeenten er een hele kluit aan zullen hebben. Zijn zij wel in staat om daar snel en goed op in te kunnen schieten? Dat is dus anders dan de VNG ons voorhoudt.

In de Grondexploitatiewet is een duidelijke keuze gemaakt voor het gemengde stelsel. Uitgangspunt daarbij is dat overheden en private partijen op vrijwillige basis komen tot privaatrechtelijke afspraken. Vrijwillige samenwerking staat voorop. Dat is een goede zaak, vinden onze fracties. Voor die gevallen waarin publieke en private partijen er gezamenlijk niet uitkomen, dus als er geen overeenkomsten tot stand komen, kan het publiekrechtelijk kostenverhaal worden afgedwongen. Met andere woorden: indien een private partij een bouwplan wil ontwikkelen, maar niet wil bijdragen aan de noodzakelijke exploitatiekosten, kan de gemeente deze kosten verhalen.

Het wetsvoorstel laat ook het vereiste los dat bij een overeenkomst de kosten zijn gekoppeld aan de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Vroeger was die verbinding er, maar dat vereiste wordt nu losgelaten. In plaats daarvan stelt de wet als grens dat de financiële bijdrage ziet op ruimtelijke ontwikkelingen. Is het risico dan niet groot dat financiële belangen in een aantal gevallen de doorslag gaan geven? Wij doelen dan met name op de bovenplanse kosten waarnaar de heer Wagemakers ook al verwees. Vervolgens wil ik nog iets zeggen over de afroming van waardevermindering als gevolg van planologische besluiten. Ook daarop heeft de heer Wagemakers gewezen. Wij hopen op een helder antwoord van de minister, want naar het idee van onze fracties is daarvoor geen rechtsgrond. Om allerlei verwarrende discussies te zijner tijd te voorkomen, willen wij graag van de minister weten hoe dat zit.

Onze fracties vernemen graag van de minister of zij het met ons eens is dat het uitgangspunt moet zijn een verantwoorde, duurzame ruimtelijke inrichting. Natuurlijk zijn de financiën niet onbelangrijk, want zo reëel zijn wij ook wel. Jarenlang is er naar onze mening te weinig energie gestoken in het beter gebruiken van de bestaande instrumenten. Dat betreuren wij. Wij hopen dat door de modernisering van de grondbeleidsinstrumenten de opgaven uit de Nota Ruimte beter en sneller kunnen worden gerealiseerd.

Ook andere collega's hebben op de voortijdige publicatie van de BRO gewezen en mevrouw Meindertsma zal hier op de haar eigen wijze nog wat uitgebreider op terugkomen in haar eigen bijdrage. Wij zijn ook van mening dat er gewacht had moeten worden. Wij behandelen een wetsvoorstel dat nog niet is afgerond. Het is niet correct zoals het is gegaan. De minister zal in deze Kamer dan ook terecht Kamerbreed oppositie vinden. Wij vinden dat het parlement een eigen taak heeft, ook op dit gebied. Op deze wijze bruiskeert de minister het parlement, de Eerste Kamer. Dat vinden wij een hachelijke zaak voor een minister. Wij hopen dat

wij met elkaar de vier jaar mogen volmaken, maar dan mogen dit soort zaken niet te veel gebeuren. In dat geval is er namelijk sprake van Kamerbrede oppositie, in de goede zin van het woord. Ik durf met enige schroom te zeggen dat wij geen partij zijn die altijd te hoop loopt. Dit is voor mijn partij een aangelegen zaak, omdat het naar onze mening staatsrechtelijk onjuist is.

Na dit opwekkende slot wachten wij de antwoorden van de minister af.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ook namens mijn fractie een hartelijk welkom voor deze minister van VROM, die vandaag voor het eerst met deze Kamer debatteert over een van de meest cruciale onderdelen van het ruimtelijk beleid, namelijk het grondbeleid. De afgelopen jaren is niet alleen door mijn fractie, maar vrijwel eensgezind in deze Kamer met nadruk aandacht gevraagd voor een sterkere regierol van de minister van VROM. De minister verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening hoort als eerste te waarborgen dat niet alleen kortetermijnbelangen bepalend zijn bij de besluitvorming rond de ruimtelijke inrichting van dit land, maar dat meer dan ooit een strategie doordacht wordt om de vraagstukken rond klimaatveranderingen en doorwerking van de Europese richtlijnen van een passend ruimtelijk antwoord te voorzien. Juist op dat punt, neergelegd in enkele moties naar aanleiding van het integraal beleidsdebat in maart 2005, verwacht de fractie van de PvdA veel van deze minister de komende jaren. Ik had deze zinnen al neergeschreven voordat ik vanochtend kennis nam van de brief die de minister aan beide Kamers heeft gestuurd, mede naar aanleiding van de voortgang inzake beide moties. Wij zullen die brief ongetwijfeld agenderen en het komend jaar verder met de minister debatteren over die voortgang. Ik dank de minister in ieder geval voor de brief.

Soms is het nog even wennen wat betreft de samenwerking. Dat hebben wij de afgelopen weken mogen ervaren toen tot onze verbazing het ontwerpbesluit Ruimtelijke Ordening gepubliceerd werd, terwijl het wetsvoorstel waar wij het vandaag over hebben en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening deze Kamer nog niet gepasseerd zijn. Alle begrip is er voor het tijdig willen afwerken van de complete wetgeving de ruimtelijke ordening betreffende zodat de uitvoering daadwerkelijk spoedig ter hand genomen kan worden, want wij zijn daar al heel wat jaren mee bezig. Maar altijd zullen in ons democratisch bestel de omgangsvormen in de parlementaire afhandeling in acht genomen moeten worden. De Grondexploitatiewet en de Invoeringswet WRO zijn wat ons betreft geen gelopen koers en geen technische afhandeling van wat eerder of elders buiten het parlement afgesproken is. Daarom had er dan ook gewacht moeten worden met het in procedure brengen van het BRO. Ook het feit dat niet een zodanig tijdstip is gekozen dat ten minste drie vierde deel van de in de aanwijzing bedoelde termijn buiten een reces van de Kamers valt (aanwijzing 43a van de aanwijzingen voor de regelgeving) is met voeten getreden. Wij gaan ervan uit dat er sprake is van een misverstand en dat wij na afhandeling van zowel de Grondexploitatiewet als de Invoeringswet WRO met de Minister nader van gedachten kunnen wisselen over de inhoud van het BRO, en dat wij daarom nu de zo op het oog vast te stellen discre-

## Meindertsma

panties tussen de definitie van particulier opdrachtgeverschap en zelfrealisatie in de Grondexploitatiewet en de BRO – om alvast één voorbeeld te noemen – niet aan de orde hoeven te stellen.

De grondmarkt kent veel, zo niet te veel spelers. De sprekers voor mij hebben er eveneens op gewezen: onlangs is een voortreffelijke studie van het Ruimtelijk Planbureau verschenen. Ik zeg maar "voortreffelijk". Ik heb regelmatig kritiek op de uitgaven van het Ruimtelijk Planbureau, dan past het ook om te vermelden dat er nu een voortreffelijke studie van het RPB is verschenen. Die studie heeft als titel "De grondmarkt voor woningbouwlocaties - belangen en strategieën van grondeigenaren". Voor wie zich daar nog onvoldoende van bewust was, wordt het na lezing van deze studie volstrekt duidelijk dat de grondmarkt in het afgelopen decennium veranderd is van een markt met als belangrijkste speler de gemeenten naar een markt met vele partijen. Partijen die uit zijn op vroegtijdige grondverwerving om mee te profiteren van de waardeverhoging van de grond na veranderde bestemming. De waarde van de grond wordt vooral bepaald door de verwachtingswaarde van de opbrengst na bestemmingswijziging van meestal agrarisch naar wonen. Een waardeverhoging die, te onderscheiden naar de geografische ligging, kan oplopen van 5 naar 8 of 12 keer de waarde van de grond met agrarische bestemming.

Grondmarkt en woningmarkt zijn daardoor ineen-gevloeid en houden elkaar in de greep. De waardeverhoging van woningen en daardoor van grond komt meer en meer ten goede aan de oorspronkelijke eigenaren: agrariërs, en aan de nieuwe eigenaren: ontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en beleggers. Gemeenten profiteren daar hoe langer hoe minder van en zij krijgen het steeds moeilijker om de door hen gewenste politieke doelen te realiseren zoals het bouwen van sociale huurwoningen, betaalbare koopwoningen voor starters en het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, zoals voldoende groenvoorzieningen. Risico's in de grondexploitatie nemen toe en de buffers van de gemeente nemen af, waardoor gemeenten maar al te vaak gedwongen worden om hun oorspronkelijke doelstellingen te laten varen door een bouwopgave te realiseren met lagere kosten en hogere opbrengsten of om op andere wijze tegemoet te komen aan de wensen van bijvoorbeeld projectontwikkelaars met grondbezit. Veel van die onderhandelingen spelen zich af achter gesloten deuren met onduidelijke beleidsformulering vooraf en gebrekkige verantwoording achteraf. Dat moet de wetgever zorgen baren.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Terecht zegt mevrouw Meindertsma dat op de grondmarkt vele partijen een rol spelen. Wij zijn dat met haar eens, maar de teneur van haar verhaal is dat alle partijen, behalve de gemeenten, vooral uit zijn op het verkrijgen van winst. Dat ben ik niet met haar eens. Mag ik u nu eens een voorbeeld noemen? Er stond 30 april een artikel in enkele kranten over de omstandigheid dat in de gemeente Zeewolde veel starterswoningen worden gebouwd. En hoe komt dat nu? Dat project is mogelijk omdat de gemeenteraad heeft besloten niet te willen verdienen aan debutanten op de huizenmarkt. Kennelijk moet je daartoe besluiten. Verderop zegt de wethouder die over grondzaken gaat: wij willen niet verdienen aan jonge mensen die een woning kopen. Als je er over nadenkt, betekent dat dus

dat als de gemeente afziet van het verdienen op de grond, er veel meer van de starterswoningen die wij ook willen tot stand kunnen komen. Dat is een ander geluid dan wat ik net hoorde van mevrouw Meindertsma.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat is een volstrekt ander geluid. Ik verbaas mij buitengewoon over het feit dat de heer Van den Oosten denkt dat marktpartijen, welke het dan ook moge zijn en op welk terrein dan ook, niet uit zouden zijn op winst. En daar is ook niets mis mee. Zij zijn uit op winst. Ik kan mij niet voorstellen, mijnheer Van den Oosten, dat u denkt dat welke marktpartij dan ook, in welk beleidsveld dan ook, dat niet is.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Ik bestrijd dat niet, voorzitter. Waar ik op reageerde was de uitspraak van mevrouw Meindertsma dat er een heleboel partijen zijn en dat de gemeenten een ander geval zouden zijn.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Helemaal juist.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Nee, de partijen zitten daar allemaal hetzelfde in en als de gemeenten zich opstellen zoals in dat goede voorbeeld hier de gemeente Zeewolde, dan is er veel meer mogelijk in de sociale sfeer. Daar zijn wij voorstander van.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb aangegeven dat de positie van de gemeenten in de afgelopen tien à vijftien jaar sterk veranderd is. Ik kan uit eigen ervaring spreken, omdat ik 13 jaar wethouder was van alles wat met bouwen, wonen en grond te maken heeft. Toen was er nauwelijks een andere speler op de grondmarkt dan de gemeenten. Dat betekende inderdaad dat je op goedkope wijze grond kon verwerven tegen faire prijzen, vaak prijzen die overeenkwamen met de vervangingswaarde van de grond op dat moment. Toen kon je met de inkomsten die je daaruit haalde, de publieke voorzieningen gaan realiseren waar iedereen om vraagt in deze samenleving. Wij vinden nog steeds dat dit beter moet, maar ik kom daar later op terug.

Mijn fractie deelt de zorgen van de CDA-fractie in het geheel niet die zijn verwoord in de nadere vragen – ik heb ze nu niet teruggehoord – dat gemeenten kosten in een exploitatieplan te hoog zullen gaan calculeren. Ik daag de CDA- en ook de VVD-fractie uit om voorbeelden te noemen van gemeenten die bij gebiedsontwikkeling van enige omvang de afgelopen jaren – niet in de jaren tachtig en begin jaren negentig – in de loop van de ontwikkeling winsten in plaats van extra verliezen hebben kunnen calculeren. Naar onze stellige overtuiging kent de huidige grondmarkt vele prijswinnaars, maar daar horen de gemeenten niet bij. De heren Van den Oosten en Wagemakers suggereerden dat er verdragingen optreden doordat gemeentebambtenaren op vakantie zijn. Ik zeg er maar even bij dat bouwers en projectontwikkelaars ook regelmatig op vakantie zijn of op conferenties. Marktpartijen zijn af en toe ook buitengewoon geïnteresseerd in verdragingen, omdat naarmate een goed schaarser is, de prijs stijgt. Dat zijn heel eenvoudige marktmechanismen.

Ik kom tot de Grondexploitatiewet. Ik schetste net de context waarin de voorliggende Grondexploitatiewet een belangrijk hulpmiddel kan zijn voor gemeenten bij het realiseren van het democratisch vastgestelde gewenste

## Meindert sma

ruimtelijk beleid. Het is van wezenlijk belang dat bij gebiedsontwikkelingen onwillige grondeigenaren gedwongen kunnen worden om hun medewerking te geven aan door de gemeenteraad vastgestelde plannen en dat de kosten verhaald kunnen worden. Privaatrechtelijke afspraken blijven de voorkeur houden, misschien nog wel meer in het belang van gemeenten dan van marktpartijen, omdat privaatrechtelijke overeenkomsten aan een minder strak keurslijf onderworpen zijn en bijvoorbeeld in privaatrechtelijke contracten waardestijging van het onroerend goed door gebiedsontwikkeling meegenomen kan worden in de exploitatieopzet en in de verrekening naar private partijen toe.

Wij betreuren het zeer – in tegenstelling tot wat de CDA-fractie aangaf – dat waardestijging via de publiekrechtelijke weg op geen enkele manier deel mag uitmaken van het verhalen van de kosten voor een ingewikkelde gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld in binnenstedelijk gebied en bij herstructureringsopgaven zeker het geval zal zijn. Alsof investeringen in de sociale infrastructuur niet zullen leiden tot een grotere gewildheid van die wijken op de woningmarkt en daardoor tot een omvangrijke verhoging van de vastgoedwaarde. Het is dan ook niet zonder meer voor de hand liggend en ook volgens de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet zonder meer te begrijpen dat een deel van de investeringen in de sociale infrastructuur niet doorberekend zou mogen worden in de exploitatieopzet en daardoor in het kostenverhaal. Wij nodigen deze minister en met haar het kabinet uit om bij verdere doordenking van het grondbeleid te onderzoeken, onder welke voorwaarden ook bij de publiekrechtelijke weg waardeontwikkeling, onder andere middels investeringen in de sociale infrastructuur, een rol kan spelen bij het in rekening brengen van de kosten bij risicovolle en gecompliceerde projecten. Het is een redelijk relevant thema bij herstructureringsprojecten in de steden en de financiering van de zogeheten 40 wijken met bijzondere problemen. Wij vragen de minister om een reactie, maar kunnen ons ook voorstellen dat zij dit thema nog eens wil bespreken met haar collega-minister van Wonen, Wijken en Integratie. Wederkerigheid is een sleutelwoord in relatie tot waardevermeerdering aan de ene kant en subsidieverlening aan de andere kant.

Overigens hoop ik van ganser harte dat wij de discussie over de waardevermeerdering en de toerekenbaarheid daarvan niet volgens de traditionele, klassieke lijnen hoeven te voeren, maar dat wij met elkaar in debat kunnen treden, ook in deze Kamer, over de verstandige en handige wijze waarop een deel van de waardevermeerdering van het vastgoed wel degelijk aan de voorkant meegenomen kan worden. Hiermee is er een heel ander debat over bijvoorbeeld het vermogen van de corporatiesector. Iedereen zal van mening zijn dat wij een dergelijk debat zouden moeten kunnen voeren. Anders moet er op een heel ander terrein aan wetgeving worden gedaan om die afoming te realiseren. Het recht evenredige verband kan evenwel eenvoudiger aangebracht worden.

Het zal duidelijk zijn – laat daar ook geen misverstand over bestaan – dat de fractie van de PvdA positief denkt over de mogelijkheden die deze wetswijziging alvast aan gemeenten biedt. Over de achterliggende bedoelingen hebben wij in de vragen en nadere vragen uitvoerig met elkaar van gedachten gewisseld. Hartelijk dank daarvoor. Wij zijn er in ieder geval buitengewoon tevreden over dat

de exploitatie- en de bestemmingsplantermijn bij ingewikkelde, grote gebieden 20 jaar mag zijn.

Ik wil nog iets zeggen over de openbaarheid en de dubbelrol van de gemeenten. Bij alle wetsvoorstellen de ruimtelijke ordening betreffende, heeft de fractie van de PvdA zich in de afgelopen jaren druk gemaakt over voldoende inspraakmogelijkheden voor burgers en organisaties voordat plannen tot stand komen en over waarborgen aangaande de rechtsbescherming van dezelfde groep, nadat plannen vastgesteld zijn of in verregaande staat van voorbereiding verkeren. Ik kan nu al zeggen dat wij daarmee doorgaan. Welnu, daar horen openbaarheid en vroegtijdige melding van ontwikkelingen bij. Dit is althans ons oordeel.

De dubbelrol van gemeenten hoort een bron van zorg en aandachtspunt voor de wetgever te zijn, want die dubbelrol kan de verhouding tussen overheid en burger nadelig beïnvloeden. Zo goed is die verhouding toch al niet. De gemeente heeft een dubbelrol als "marktspeler" enerzijds en als "marktmeester" anderzijds. Moeilijk verenigbare rollen. In de studie van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) wordt dezelfde constatering gedaan, nog versterkt door het onderzoek van de rekenkamers van de gemeenten zelf, dat het grondbeleid binnen gemeenten ondoorzichtig is, dat onduidelijk is waarover ambtelijk onderhandeld wordt, dat onduidelijk is welke risico's gelopen worden en dat veel achter gesloten deuren onderhandeld wordt. Een aanbeveling van het RPB – en het zou op zijn minst de moeite waard zijn om die aanbeveling nader uit te werken – is dat gemeenten uit die dubbelrol gehaald moeten worden. De regierol willen spelen, een daarbij passend faciliterend grondbeleid en geen actief grondbeleid meer willen voeren c.q. afscheid nemen van het zelf een rol willen spelen op de grondmarkt, lijkt gelet op de gewijzigde marktomstandigheden alleszins het overwegen waard. De wetgever kan die rol ondersteunen, zoals via deze wet al gedeeltelijk gebeurt. Maar er zijn meer instrumenten denkbaar, zoals het loskoppelen van grondeigendom en bouwrechten.

Zolang de verschillende rollen van gemeenten onvoldoende onderscheiden zijn, zullen wij blijven aandringen op het in wetgeving verankeren van het vroegtijdig melding maken van ontwikkelingsinitiatieven waaraan marktpartijen met medeweten van de gemeenten werken. De angst van de regering voor verdere juridificatie en de handhaafbaarheid van een meldingsplicht moeten afgewogen worden tegen het gevaar van het democratisch tekort bij grondbeleid. Het kan niet zo zijn dat met een beroep op deregulering de rechtsbescherming van burgers en organisaties onvoldoende verzekerd is.

Ook een verwijzing in de memorie van antwoord naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), wanneer wij vragen om een nadere definiëring van het begrip "vertrouwelijkheid" in dit verband, vinden wij duiden op een onderschatting van het probleem. Wij zouden de minister willen oproepen om deze problematiek serieus te nemen en met nadere voorstellen te komen. Wij vragen haar dan ook daarop te reageren.

Tot slot wil ik nog kort ingaan op het regionaal schaalniveau c.q. de bovenplanse verevening. Het amendement-Irrgang, dat met brede steun in de Tweede Kamer is aangenomen en nu onderdeel van de voorliggende wet uitmaakt, beoogt een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te



## Meindert sma

maken, gebaseerd op een structuurvisie. De locaties hoeven niet ondergebracht te zijn in een exploitatieplan, maar wel wordt bovenplanse verevening mogelijk gemaakt en wordt het instrumentarium van deze wet van toepassing verklaard op onwillige grondeigenaren. Als dat een juiste interpretatie is van het amendement-Irrgang, snappen wij niet de beantwoording van onze vragen in tweede instantie waarin we het voorbeeld van politiek gewenste sociale woningbouw, verspreid over vele locaties in een regionaal gebied tot een onderlinge verevening wilden laten leiden. Het antwoord was namelijk dat dit wel op vrijwillige basis, maar niet gedwongen gerealiseerd kan worden. Zou de minister in dit verband nog eens haar lezing willen geven van de betekenis van het amendement-Irrgang in het licht van dit voorbeeld?

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie heet deze minister van harte welkom. Tot mijn spijt moet ik zeggen dat het wat mij betreft een eenmalig treffen is. Het is, voor zover ik kan voorzien, mijn laatste bijdrage aan het plenaire debat in deze Kamer. Als ik geweten had dat deze minister met deze ambities hier zou komen, had ik dat misschien eerder heroverwogen en had ik wellicht voor een termijn bijgetekend. Ik wist het niet, dus zij zal het met deze ene keer moeten doen.

Ik wil ook nog iets zeggen aan het adres van de heer Van den Oosten. Hij heeft kennelijk een keer op een vrijdag een gemeentehuis gebeld en toen niemand aangetroffen. Ik moet zeggen dat een van mijn eerste journalistieke rapportages over ontwikkelaars ging. Ik werd door een krant gestuurd om heel veel vastgoedontwikkelaars in maart te bellen. Ik heb het hele land afgebeld. Dat was in een tijd dat men nog geen mobiele telefoon had. Mijn verbazingwekkende constatering was dat de hele branche in Cannes was. De hele branche was dus integraal onbereikbaar. Het is echt ongelooflijk. In een week gaat het hele zaakje daar vergaderen. Alsof dat in Nederland niet goedkoper kan! Ik heb dus mijn krant moeten bellen met de mededeling: ik haal de deadline niet.

De heer **Van den Oosten** (VVD): Dat was een speciale conferentie. Ik kom daar ook wel en ik zie daar heel veel mensen van gemeenten. Op zich is dat goed, want men ontmoet elkaar daar. Geen kwaad woord erover. Met mijn voorbeeld heb ik willen wijzen op de prioriteiten van gemeenten. Ik doelde daarmee ook op het feit dat daar een of twee medewerkers voor projecten zijn en dat zij niet bereikbaar zijn, alsook dat zij geen behoorlijke vervanging hebben. Dat is mijn zorg.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Misschien kan er in dezelfde tijd een vergelijkbare conferentie in Nederland georganiseerd worden. Dat zou een aanmerkelijke besparing betekenen, ook uit milieuvriendelijk oogpunt. Wellicht kan de minister in dezen ook een steentje bijdragen.

Voorzitter. Nogmaals, dit is mijn laatste bijdrage aan een plenair debat in de Eerste Kamer. Ik moet zeggen dat daarvoor min of meer toevallig een heel passend onderwerp ter beschikking is gekomen: de grondpolitiek.

Acht jaar lang heb ik bij elk onderwerp in verband met de ruimtelijke ordening gehamerd op het belang van adequate beleidsinstrumenten om de grondmarkt in dit land tegemoet te treden. Op de valreep kan ik dan eindelijk mijn tanden zetten in de Grondexploitatiewet. Daar zou ik eigenlijk heel blij om moeten zijn, maar de eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat ik er liever acht jaar geleden mijn maidenspeech aan had gewijd. Op dat moment had een scherp grondpolitiek instrumentarium vermoedelijk nog enige zoden aan de dijk kunnen zetten. Nu valt te vrezen dat de wet zoals die nu voorligt eerder mosterd na de maaltijd is.

De regering geeft dat eigenlijk zelf ook toe. Haar verwachting is dat het harde instrumentarium, namelijk de publiekrechtelijke dwang, slechts in nog geen 5% van de gevallen nodig zal zijn. Dat wijst erop dat we met deze wet wel een stok achter de deur krijgen voor de hardnekkige free riders (wat op zichzelf nuttig is), maar het is zeer de vraag of gemeenten met deze wet ook echt duurzame ruimtelijke kwaliteit kunnen realiseren en publiek-private investeringen mogelijk maken die iets extra's gaan toevoegen (in plaats van beknibben op publieke kosten). Want dat is waar gemeenten behoefte aan hebben.

Het recente rapport van het Ruimtelijk Planbureau, "De grondmarkt voor woningbouwlocaties", toont dat nog eens nadrukkelijk aan. De grondmarkt is de afgelopen 15 jaar veranderd van een door de gemeenten geregisseerde markt van bouwrijpe grond in een door projectontwikkelaars, beleggingsmaatschappijen en woningcorporaties gedomineerde markt van bouwrechten. De gemeente is daarin een steeds afhankelijker partij geworden. Gemeenten worden bij gebiedsontwikkeling in toenemende mate geconfronteerd met een negatieve grondexploitatie en om dat binnen de perken te houden, moeten zij dus schipperen. Dat betekent dat zij zullen proberen de grondopbrengsten te verhogen, wat leidt tot het voortdurend verhogen van de dichtheden, tot het werkendeweg schrappen van sociale woningbouw, tot minder groen, want dat is duur, en minder bewust gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit, want dat kost alleen maar meer geld. Kortom, dat is precies de ontwikkeling die wij de afgelopen jaren in nieuwbouw- en uitbreidingslocaties hebben zien optreden, namelijk het systematisch inleveren op ruimtelijke en sociale kwaliteit.

Dat proces was acht jaar geleden al zichtbaar. Daarom pleit mijn partij al die jaren voor een grondpolitiek instrumentarium dat een actief grondbeleid echt faciliteert, en dat de bijl zet in het marktversturende en prijsopdrijvende zelfrealisatieprincipe. Het is eigenlijk merkwaardig dat deze term tot nu toe nog niet is gevallen in het debat. Als je echt een op ruimtelijke kwaliteit concurrerende markt zou willen, moet je dat principe zijn sturende vermogen ontnemen. Helaas, de opeenvolgende kabinetten durfden daar hun vingers niet aan te branden. En nu ligt er een wet die in feite de inmiddels gegroeide situatie als een gegeven beschouwt. Tot en met minister Pronk in zijn Nota Grondbeleid verkondigde de regering dat er een instrumentarium nodig zou zijn om een actief grondbeleid te kunnen voeren. Daar wordt nu afscheid van genomen en in dat opzicht markeert deze wet echt een trendbreuk. Het is een vorm van capitulatie: de politiek geeft zich gewonnen, er komen alleen nog instrumenten om in noodgevallen de echte bad guys (de onvervalste free riders) aan

te pakken en verder moeten de verschillende overheden het maar zien uit te onderhandelen.

Mijn fractie zou van de regering daarom graag een reactie zien op onze conclusie dat deze wet in feite definitief afscheid neemt van het uitgangspunt van actieve grondpolitiek, want doorgaan op dat pad met dit instrumentarium zou gemeenten bijna per definitie opzadelen met negatieve grondexploitaties. En belangrijker: hoe denkt de regering dat de dominante trends van de afgelopen jaren, zoals recent nog eens aangetoond door het Ruimtelijk Planbureau in de studie over de grondmarkt, namelijk hogere dichtheden, minder ruimtelijke kwaliteit, minder sociale woningbouw en minder groen, gekeerd zouden kunnen worden door deze Grondexploitatiewet? Of nog algemener: op welke wijze denkt de regering dat deze wet bijdraagt aan een groter sturend vermogen van publieke belangen in het realiseren van ruimtelijke en duurzame kwaliteit?

De kern van deze Grondexploitatiewet is dat het privaatrechtelijke spoor domineert boven het publiekrechtelijke spoor. Dat zou je als typisch Nederlands kunnen zien: eerst praten dan eventueel afdwingen. Typisch Nederlands zou ook zijn dat er geen land ter wereld is waar de druk op de ruimte zo groot is als in dit land, wat op zichzelf een dominantere plaats voor publiekrechtelijke sturingsinstrumenten zou rechtvaardigen, maar dat terzijde. Dat was mijn vorige punt.

De vraag is nu: hoe krachtig is dat privaatrechtelijke spoor? De regering zegt dat het mogelijk is om langs deze weg extra kosten, die bijvoorbeeld te maken hebben met duurzaamheid, met extra ruimtelijke kwaliteit, met een beter beheer, met een hoger voorzieningenniveau, te verrekenen met marktpartijen, mits dat beargumenteerd wordt vanuit een structuurvisie. Dat gebeurt dus op basis van vrijwilligheid. Met elkaar kun je meer afspreken dan de kostensoortenlijst voorschrijft.

Voor de gedachtebepaling is het goed om dit iets concreter te maken. Stel dat zich het volgende geval voordoet: Wij hebben in een plangebied te maken met tien partijen die grondposities innemen en die ook willen ontwikkelen. De gemeente heeft hoge kwaliteitseisen neergelegd in een structuurvisie. Met acht van hen bereikt de gemeente overeenstemming dat zij meebetalen aan publieke investeringen die bovenop de kostensoortenlijst komen. Deze goedwillende partijen zeggen echter, en niet ten onrechte lijkt mij, dat zij alleen betalen als alle ontwikkelaars meebetalen. Helaas, twee weigeren dat. Zij willen niet verder gaan dan de wettelijke kostensoortenlijst voorschrijft. Wat nu? Optie een is uitgesloten, want de gemeente kan niet met acht pluscontracten en twee nulcontracten werken. Dat pikken de acht pluscontracteerdere niet. Zij willen terecht geen winsten van profiteurs financieren. Ontheiligen kan ook niet, want de free riders willen aan hun wettelijke plicht voldoen. Optie twee is onwenselijk. Dan komt er namelijk een exploitatieplan, waarin alleen de wettelijke kostensoorten worden verrekend. Dat zou betekenen dat het gehele plan ernstig aan ruimtelijke duurzame kwaliteit inboet, wat strijdig is met de structuurvisie, of dat de gemeente een negatieve grondexploitatie zou moeten accepteren die zij niet kan betalen.

Je zou hier dus kunnen spreken van een impasse. Waarom is er niet voor gekozen te komen tot overeenstemming tussen een meerderheid van de grondpositie innemende ontwikkelaars, of desnoods tweederde van de

ontwikkelaars? Dat kan leiden tot een exploitatieplan dat verplicht wordt opgelegd aan de free riders die er de financiële kantjes van aflopen. Door als het ware ruimte te creëren voor afdwingbare publiekprivate plusplanvorming, om het zo maar even uit te drukken, zou je met deze Grondexploitatiewet meer mogelijkheden hebben om extra kwaliteit tot stand te brengen. Helaas kan dat nu juist niet met deze wet, als wij die tenminste goed interpreteren, omdat deze zich vooral richt op het sanctioneren van de achterhoede, terwijl zij juist de stimulerende voorhoede zou moeten belonen.

De grote vraag is hoe sterk gemeenten in dit privaatrechtelijke spel komen te staan. En dan hebben wij het nog niet over burgers en inspraak, waar mevrouw Meindertsma zich terecht zorgen over maakt. Mijn fractie deelt die. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening ademt de geest uit van tempo en doortastende, snellere besluitvorming. Ik vrees dat de Grondexploitatiewet in dat opzicht eerder contraproductief is, zeker als gemeenten extra kwaliteit zouden willen genereren en niet rijk genoeg zijn om voor een negatieve grondexploitatie diep in hun gemeentekassen te tasten. Dan moet er dus voor extra kwaliteit worden gehengeld bij de ontwikkelaars. Die zitten ook elders in het land aan tafel en nemen, als zij een drukke portefeuille hebben, de tijd daarvoor. Zij zeggen wel te willen meewerken, maar dan moeten onderdelen van het plan anders, et cetera. Er komen aanvullende ideeën en alternatieven. Je kunt het zo complex maken als je wilt. De gemeenten zijn een beetje aan de goden overgeleverd en in zulke gevallen zal de publiekrechtelijke stok achter de deur, als uiterste dwangmiddel, nauwelijks soelaas bieden. Als een gemeente meer wil, is de kans groot dat zij aan het lijntje wordt gehouden, zonder dat zij goed in de kaarten van haar onderhandelingspartner kan kijken. Als zij haast wil maken en ook nog kwaliteit wil realiseren, moet een gemeente haar verlies maar nemen.

Ik ken gemeenten die al tijden met ontwikkelaars in de weer zijn en verwachten dat zij eigenlijk weinig aan de Grondexploitatiewet zullen hebben, omdat het moment om over te schakelen van het privaatrechtelijke praten en het publiekrechtelijk afdwingen helemaal niet zo scherp is, en bovendien ook weer tijd vraagt. Daarmee blijft de gemeente dus een afhankelijke spelbepaler. Ik kan daar niet echt enthousiast van worden.

Dat raakt ook aan misschien wel mijn grootste bezwaar. De wet is geheel gebaseerd op het denken in termen van kosten – de heren Van den Oosten en Wagemakers concentreerden zich daar ook op volgens mij – met als ultiem hoogtepunt de kostensoortenlijst die zich dan ook nog eens beperkt tot kosten die een ruimtelijke grondslag hebben. Dat is geheel in overeenstemming met het denken dat de ruimtelijke ordeningspraktijk in dit land domineert: publieke kostenreductie en private winstmaximalisatie. Het spel is dan om de publieke kosten zoveel mogelijk weg te houden van private investeerders en voor rekening te laten van de overheden. Dat kostendenken heeft in dit land op redelijk omvangrijke schaal geleid tot ruimtelijke verschraling en tot het minimaliseren van maatschappelijke kwaliteiten.

Er is ook een ander denken mogelijk. Sterker, dat is een vorm van denken die ook bij veel ontwikkelaars opkomt. Dat is namelijk niet denken in termen van minimale kosten, maar denken in termen van het creëren van waarde. Dat is een heel andere manier van denken: want dat betekent dat je in je denken ruimte maakt voor

## Van der Lans

de vraag wat nu precies bijdraagt aan meerwaarde. En de waarde van woningen in een wijk wordt, zo weten wij allemaal, niet alleen bepaald door de kwaliteit van de woningen, niet alleen door de fysieke kwaliteit van de woonomgeving, maar ook door de culturele kwaliteit van een gebied en de aard van de voorzieningen. Je kunt – een simpel voorbeeld – speelvoorzieningen volgens de gebruikelijke speelvoorzieningennorm aanleggen, maar je kunt ook een echt speelterrein met menselijk toezicht en ontmoetingsmogelijkheden voor ouders aanleggen. Het eerste is denken in termen van kosten, het tweede is investeren in termen van waardecreatie, want de investering in die goede speelvoorzieningen wordt uitbetaald in de waarde van het onroerend goed. Zo zouden wij moeten gaan denken en ik hoor van de regering graag of zij zo'n omslag zou willen stimuleren. Maar dan zou zij eigenlijk ook in de Grondexploitatiewet ruimte moeten maken voor investeringen in waardecreatie. Dan zou je niet alleen strikt ruimtelijke kosten in de kostensoortenlijst moeten opnemen, maar ook investeringen die misschien niet strikt ruimtelijk zijn, maar die wel bijdragen aan het realiseren van een grotere economische en maatschappelijke waarde. In IJburg hebben bewoners met veel moeite een soort houten ontmoetingsgebouwtje neergezet, dat steeds verplaatst moet worden als er op het betreffende terrein gebouwd moet worden en waarvoor elke keer sponsors gezocht moeten worden. Met veel moeite krijgen de bewoners dit voor elkaar. Waarom staan, om maar een willekeurig voorbeeld te noemen, de kosten voor fatsoenlijke vergader- en ontmoetingsvoorzieningen niet gewoon op de kostensoortenlijst? Misschien kunnen wij ook denken aan een ruimte om verjaardagsfeestjes voor kinderen te geven, of aan een culturele etalage ergens in het gebied voor buurtkunstenaars of voor fototentoonstellingen. Ook de kosten van de exploitatie van zulke kleine ruimten zouden op de lijst kunnen worden opgenomen. Ga maar op zoek naar investeringen die de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Laat een kunstenaar samen met bewoners twee jaar beeldmerken toevoegen aan de wijk, regel de financiering in een exploitatieplan. Het gaat niet altijd om enorme investeringen, wel om zaken die bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied, aan een aangenamer woonomgeving en dus aan waarde van het vastgoed. Om die reden vinden wij de kostensoortenlijst te schraal, te beperkt; hij getuigt van behoudend denken.

Wij praten in dit land, als het gaat over huisvesting en ruimtelijke ordening, nu al meer dan tien jaar over verschillende pijlers die in elkaar geïntegreerd moeten worden: over de sociale, culturele, fysieke en economische pijler. Want, zo houden wij elkaar voor, deze pijlers versterken elkaar. Maar als wij dan heel concreet worden en een kostensoortenlijst moeten samenstellen, dan beperken wij ons – anders beginnen misschien de belangenorganisaties van projectontwikkelaars te jammeren – tot de strikt ruimtelijke fysieke pijler. Als het erom gaat, durven wij ineens de verbinding niet meer maken, dan treedt toch weer het oude denken op de voorgrond dat de overheid maar moet opdraaien voor al dat mensengedoe, voor al die culturele en sociale praatjes, en dat de harde vastgoedmensen zich tot de stenen, de ruimtelijke kwesties en kosten kunnen beperken. En de regering laat zich dit aanleunen. Daarom is de kostensoortenlijst een gemiste kans. Wat mij betreft behoren daar bijvoorbeeld ook tijdelijke pionierprojecten

in de eerste jaren van de bouw, extra beheerprojecten, kunstprojecten in de openbare ruimte bij. De minister meldde in de memorie van antwoord dat zij openstaat voor suggesties van de zijde van de fractie van Groen-Links, bij deze dus!

Even een zijspoor. In dit verband ben ik er ook heel benieuwd naar, hoe het Rijk zelf met zijn grond omgaat. Neem als voorbeeld Almere: daar moeten nog zestigduizend woningen bijgebouwd worden en de grond is in veel gevallen van Domeinen. Worden daar nu de investeringen die noodzakelijk zijn voor extra infrastructuur, in de grondprijs verrekend? Hoe opereert het Rijk hierin? Wat is eigenlijk de positie van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf? Voert dit nog actieve grondpolitiek? Bemoeit het zich met de grondverkoop door Domeinen? Bepaalt het de grondverkoop? Welke doelstellingen worden er eigenlijk met de verkoop van grond van Domeinen gediend? Wordt hiermee de overheidskas gespekt – wij hebben de indruk dat het vooral daarom gaat – of worden er ook ruimtelijke doelen gediend? Wil Almere zijn voorgenomen woningbouwproductie halen, dan zal het op enig moment over de A26 moeten springen, maar dan komt het terecht op grondgebied van Zeewolde, waar Domeinen de grond nota bene gewoon aan projectontwikkelaars heeft verkocht. Die zien Almere dan ook vrolijk lachend naderen. En dan wil deze gemeente ook nog eens een andere doelstelling van het Rijk nastreven: het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap. Dit is overigens ook een interessante vraag, op welke manier denkt de regering met deze Grondexploitatiewet deze doelstelling te kunnen ondersteunen?

En hiermee kom ik op mijn laatste punt, een punt dat ik in alle acht jaren waarin ik in deze Kamer het woord over ruimtelijke ordening heb gevoerd, aan de orde heb gesteld. En dan gaat het over de realiteit van de grondposities en wat wij daarvan weten, of misschien moet ik zeggen, wat wij daarvan willen weten. Ik heb het altijd bizar gevonden dat alle acties van de overheid in volstrekte openbaarheid plaatsvinden, maar dat de strategische bewegingen van projectontwikkelaars, beleggers en corporaties zich min of meer in beslotenheid afspelen. Mijn stelling is altijd geweest dat Nederland inmiddels geheel vergeven is. In het hele land, op elke mogelijke woningbouwlocatie hebben alle soorten partijen grondposities ingenomen. Dat is niet altijd bezit, het kan ook via opties of zogenaamde contracten met uitgestelde levering. Als Nederland inderdaad al vergeven is, dan is dat natuurlijk wezenlijke kennis op het moment waarop wij het ruimtelijke orderingsinstrumentarium vaststellen. Grondposities vormen immers de "materiële onderbouw" van de ruimtelijke ordening. Maar het lijkt erop alsof de regering het te veel moeite vindt om die kennis te verzamelen. Wij praten altijd over transparante markten, over een level playing field en wij hebben voor alle mogelijke energiemarkten toezichthouders, maar als het om de grondmarkt gaat, lijken wij ineens niet meer in dat soort gedachten geïnteresseerd. Stapels rapporten heb ik van het Ruimtelijk Planbureau ontvangen – ik sluit mij aan bij de opmerkingen van mevrouw Meindertsma over de wisselende kwaliteit en de vormgeving die ze vrijwel onleesbaar maakt, maar dit terzijde – maar het in kaart brengen van grondposities is kennelijk te veel gevraagd. Ook het laatste rapport komt niet verder dan een paar

## Van der Lans

gebieden, waarmee overigens wel de veronderstelling dat Nederland geheel vergeven is, wordt onderstreept.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik hoop dat het voldoende duidelijk was dat ik uitgerekend vandaag het Ruimtelijk Planbureau een groot compliment gemaakt heb.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Goed, maar ik dacht in een bijzin toch ook enige kritiek beluisterd te hebben, die ik nu graag even aangehaald heb.

Een paar collega's weten hoe lang ik heb moeten soebatten om een toezegging van een van de ambtsvoorgangers van de minister te verkrijgen om onderzoek te doen naar opties en contracten met uitgestelde levering. Dat was mogelijk omdat een wijziging van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten de optiehouders dwong om hun afspraken bij het kadaster vast te leggen, anders zouden ze in het geval van het vestigen van voorkeursrecht met lege handen kunnen staan. Twee keer heb ik moeten vragen waarom de toezegging niet gestand werd gedaan. De eerste keer, na een jaar, bleek dat de staatssecretaris was vergeten om de onderzoeksopdracht uit te zetten, de tweede keer, na twee jaar, bleek er onenigheid over de onderzoeksvraag, maar toen het rapport er na drie jaar uiteindelijk lag, bleken de conclusies er niet om te liegen. Er was in Nederland in 2003 naar voorzichtige schatting ten minste voor 5300 ha aan opties vastgelegd, vooral in het noorden en het oosten van het land. Om een indruk te geven van wat dat betekent: op die gronden konden ontwikkelaars bijna twee keer de jaarproductie bouwen van het aantal woningen dat in 2003 werd gerealiseerd. Dan gaat het om een kleine 110.000 woningen. In het noorden van het land is de positie van de ontwikkelaars zo sterk dat zij daar bijna zeven keer de productie van 2003 kunnen realiseren. Het gaat daarbij vooral om uitleglocaties. Het is opmerkelijk dat in het noorden en het oosten van het land één projectontwikkelaar en één notariskantoor het leeuwendeel van de transacties voor hun rekening hadden genomen. Wat een onaangenaam geurtje deze zaak had, bleek uit de bepalingen die in nogal wat contracten waren opgenomen, waarmee de potentiële verkoper zich verplichtte tot geheimhouding. De zaak mocht kennelijk niet aan de grote klok worden gehangen.

Toen het rapport wereldkundig werd gemaakt, stelde minister Dekker in een brief aan de Tweede Kamer dat de Grondexploitatiewet de gemeenten meer mogelijkheden zou bieden om hierbij weerwerk te geven. Nu wij deze wet behandelen, zou ik van de huidige minister wel eens een uitleg willen horen. Ik zie dit namelijk niet. En dan kan zij meteen uitleggen waarom zij een echt goed onderzoek naar het in kaart brengen van grondposities in dit land, met oog voor naam en toenaam, niet wenst te bevorderen. Het onderzoek uit 2003 was weliswaar alarmerend, maar bij lange na niet volledig. Bovendien zijn de ontwikkelingen daarna alleen maar sneller gegaan, want sindsdien zijn ook corporaties zich op grote schaal met dit spel gaan bemoeien. Het antwoord in de memorie van antwoord op een vraag hierover van mijn fractie heb ik echt als een dieptepunt, een heel treurig dieptepunt in mijn acht jaar senatorschap ervaren. Ik heb zelden een opeenhoping van zo veel niet ter zake doende argumenten gezien als bij dit antwoord. Het is niet nodig, het is nutteloos, het is veel werk en het is niet te achterhalen, zo zegt de regering. Dan breekt mijn klomp.

Het lijkt mij van evident belang dat deze markt zo transparant mogelijk gemaakt wordt, want het gaat niet om niks. Het gaat om de inrichting van ons land, om de kwaliteit van het wonen, en dan is het heel nuttig om te weten welke marktpartijen daarbij voorsorteren. Wie heeft er belang bij deze verborgenheid? Niet de gemeenten, zo lijkt mij, niet de overheden en niet de toekomstige bewoners, dus waarom niet een keer een echt goed onderzoek? Ik herhaal daarom de vraag van mijn fractie uit de schriftelijke voorbereiding: is de regering bereid om nader te onderzoeken hoe de kaart van Nederland eruitziet als alle grondposities erop worden ingetekend? Wie bezit eigenlijk wat? Welke soorten partijen zijn actief, welke bedragen zijn er mee gemoeid, is er sprake van een tussenhandel? Een grootschalig onderzoek, bijvoorbeeld door het Ruimtelijk Planbureau, zou de bekendheid, effectiviteit en transparantie van de grondmarkt en de publieke omgang daarmee in de flank kunnen ondersteunen. Ik verwacht van de minister een beter antwoord dan in de memorie van antwoord. Mijn fractie overweegt, hierover in tweede termijn een motie in te dienen.

Hiermee ben ik aan het einde van mijn eerste termijn gekomen. Met excuses voor de breedsprakigheid, maar ik heb er ook acht jaar op moeten wachten. Juist daarom ben ik meer dan nieuwsgierig naar het antwoord van de minister.

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ook van mijn kant een heel hartelijk welkom aan deze minister. Ik wens haar heel veel succes bij het verwezenlijken van haar ambities.

Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Het privaatrechtelijke spoor blijft vooropstaan. Onderhandelingen met als uitkomst vrijwillige overeenkomsten tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren over gebruik en inrichting van de grond, verdienen de voorkeur. Zo staat het op de website van VROM, "vrijwillig", maar het is de vraag of dat woord de lading dekt: De overeenkomsten worden weliswaar vrijwillig aangegaan, maar zijn daarna uiteraard bindend via het privaatrecht.

Het publiekrechtelijke instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, fungeert als stok achter de deur als het overheden en private partijen niet of onvoldoende lukt om afspraken te maken. Eisen voor kostenverhaal, bouwrijp maken, inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen kunnen worden opgenomen in het gemeentelijke exploitatieplan. Het kostenverhaal en de toetsing aan de locatie-eisen vinden plaats via de bouwvergunning. Gemeenten kunnen gewenste percentages voor woningbouwcategorieën opnemen in een bestemmingsplan. In het exploitatieplan kunnen deze percentages per kavel worden uitgewerkt en kunnen bepalingen worden opgenomen over voorzieningen die onvoldoende tot stand komen als het aan de markt wordt overgelaten. Het betreft dan met name sociale woningbouw en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap.

## Slagter-Roukema

Laat ik vooropstellen dat mijn fractie de doelstelling van deze wet toejuicht. Zij onderschrijft de noodzaak van een effectief publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Het huidige instrumentarium schiet duidelijk tekort. Geregeld blijkt aan het eind van onderhandelingen van gemeenten met projectontwikkelaars dat maatschappelijk gewenste, maar financieel weinig lucratieve bestemmingen het loodje hebben gelegd ten gunste van een zee van vrijesectorbouw, kantoren, winkelcentra en bedrijventerreinen. Als ik echter de wet probeer te beoordelen op effectiviteit en uitvoerbaarheid in de praktijk – dat is toch met voorrang de functie van deze Kamer!! – en daarbij als doelen bovenaan zet vergroting van transparantie van de processen rond grondexploitatie, versterking van de regierol van gemeenten, tegengaan van ongewenst ruimtegebruik en bevorderen van een goede leefomgeving voor iedereen, dan valt het oordeel niet echt positief uit. Wij hebben een wet nodig die dat allemaal regelt, maar of dat met dit wetsvoorstel zal lukken is nog maar de vraag!

Bij het voorbereidend onderzoek heeft mijn fractie een groot aantal vragen gesteld die betrekking hadden op onduidelijkheden, die overigens door een aantal juristen waren aangereikt. Ik noem met name het uitgebreide preadvies van de Vereniging voor Bouwrecht en de aanbevelingen die in dit advies zijn geformuleerd. Ook andere fracties hebben hieruit geciteerd. De memorie van antwoord geeft deze juristen gelijk op een aantal punten en er wordt een aantal malen toegezegd dat er in de invoeringswet WRO of in het Besluit op de ruimtelijke ordening aandacht aan zal worden besteed. Dit versterkt bij mijn fractie de indruk dat veel zaken in het wetsvoorstel onduidelijk zijn en dwingen tot aanpassing door de inbreng van juristen in en buiten de rechtszaal. En zo nemen wij dan weer een wetsvoorstel aan dat fungeert als een voorsorteerstrook richting rechtszaal. Wij hebben hetzelfde opgemerkt bij de discussie over de Nota Ruimte en over de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. En daarom is mijn vraag aan de minister of zij bereid is te monitoren of dit wetsvoorstel inderdaad verdergaande juridisering van het instrumentarium dat gemeenten in kunnen zetten bij grondexploitatieprocessen zal meebrengen.

Overigens heeft deze minister in ieder geval een aantal van onze vragen uit het voorlopig verslag onvoldoende beantwoord. Dan doel ik allereerst op de vraag over het begrip "anderszins verzekerd" op bladzijde 5. Het antwoord staat op bladzijde 9 van de memorie van antwoord. Ik begrijp uit de beantwoording dat gemeenten zelf maar moeten beoordelen of aan dit criterium is voldaan en dat gemeenten zekerheden kunnen bedingen. Het is aan gemeenten om op dit punt een afweging te maken. Het is jammer dat de minister in dit verband niet meer duidelijkheid heeft geschapen, want het lijkt erop dat gemeenten in dit opzicht een enorme beleidsvrijheid krijgen. Leidt dit dan niet tot onverhaalbare kosten en rechtsongelijkheid? Rechtsongelijkheid bijvoorbeeld omdat de ene ontwikkelaar mogelijk makkelijker als financieel gezond wordt beschouwd op grond van onduidelijke criteria dan de andere.

De vraag was onder andere wat de situatie is als de ontwikkelaar failliet gaat nadat de gemeente heeft besloten om met het bestemmingsplan geen exploitatieplan vast te stellen, omdat de gemeente het kosten-

verhaal anderszins verzekerd achtte door het sluiten van een overeenkomst met deze ontwikkelaar. Uit de beantwoording door de minister op bladzijde 26 van de memorie van antwoord leidt de SP-fractie af, dat het inderdaad juist is dat alsdan de mogelijkheid tot kostenverhaal is verdwenen. Ook leidt mijn fractie uit de beantwoording af dat hetzelfde gebeurt indien de gemeente wel een exploitatieplan heeft vastgesteld en de ontwikkelaar failliet gaat op het moment dat de bouwvergunning is verleend, maar de bijdrage zoals vastgelegd in de overeenkomst nog niet is betaald. Indien de gemeente heeft afgezien van het koppelen van een financiële bijdrage aan de bouwvergunning omdat zij het kostenverhaal anderszins verzekerd achtte door de met deze ontwikkelaar gesloten overeenkomst, kan de gemeente dan ook geen kosten meer verhalen? Kortom verdient het niet de voorkeur om de beleidsvrijheid van gemeenten bij het vaststellen of het verhaal van kosten anderszins verzekerd is, duidelijker te definiëren in de invoeringswet of het Besluit ruimtelijke ordening, ook als steun in de rug voor die gemeenten?

Ook de beantwoording van de vraag op bladzijde 8 van het voorlopig verslag naar de rechtsgevolgen van de koppeling tussen bestemmingsplan en exploitatieplan is niet volledig. Ik concludeer eruit dat er een aanhoudingsplicht geldt voor bouwaanvragen totdat beide plannen onherroepelijk verklaard zijn, maar dat deze plicht wel doorbroken kan worden als het bestemmingsplan is goedgekeurd en het exploitatieplan is vernietigd, maar dat dat niet vice versa geldt. Graag een verduidelijking.

Volgens de Wet ruimtelijke ordening, waar dit wetsvoorstel een onderdeel van vormt, kunnen provincie en Rijk een proactieve of reactieve aanwijzing geven als zij oordelen dat een bestemmingsplan in strijd is met het rijks- of provinciaal belang. De ambtsvoorganger van deze minister, de heer Winsemius, heeft tijdens het debat over dit wetsvoorstel voor de Wet ruimtelijke ordening op 17 oktober 2006 een bevolgen betoog gehouden over de uitdaging waar de ruimtelijke ordening in ons land voor staat. Het is de uitdaging tussen ruimtelijke kwaliteit enerzijds, maar anderzijds ook het vinden van de balans tussen inspelen op de te verwachten effecten van klimaatverandering, het vinden van ruimte voor water en concurrerend blijven met onze economie. Daarbij komt het feit dat zaken ook ergens moeten passen in dit land opdat ze niet te lang stagneren, waardoor wij soms zullen moeten scharrelen met onze ruimte. Wij zijn ook wel met heel veel kippen in ons soms te kleine land. Winsemius betoogde dat met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening iets spannends geïntroduceerd wordt in de vorm van een hogere overheid die bereid moet zijn om in te grijpen over het hoofd van een lagere overheid heen. Hij wees er in dit verband ook op dat trage en foute besluitvorming veel meer door niet-capabele bestuurders en veel minder door inspraakprocedures wordt veroorzaakt.

Mijn fractie denkt dat het met de doorwerking van de wettelijke basiskwaliteit in de grondexploitatie wel goed zal komen. Maar hoe zal het gaan met de niet-wettelijke basiskwaliteit, zoals openheid van het landschap, donkerte, historische geografische landschapsstructuren als houtwallen of oude verkavelingspatronen? Er liggen geen wettelijke verplichtingen op, maar zij zijn wel belangrijk en het compenseren, mitigeren of inpassen kost geld. Hoe kunnen wij voorkomen dat deze waarden verloren gaan bij de exploitatie van gronden? Ik sluit mij

## Slagter-Roukema

van harte aan bij het bevlogen betoog van Jos van der Lans en zijn pleidooi om dit op te nemen in de kostensoortenlijsten. Graag hoor ik van deze minister hoe bevlogen zij is als het gaat om het scherp houden van gemeenten en hoe zij haar rol ziet hierin: regie en coördinatie en desnoods ingrijpen? Of laat zij alle 1000 bloemen bloeien, ook als dat een verdere verrommeling van het landschap betekent? Kan zij zich situaties voorstellen waarin zij als capabel bestuurder gaat ingrijpen omdat er strijdigheid is met het algemeen belang?

In de discussie op 17 oktober heeft de toenmalige minister mijns inziens ook aangegeven dat de aantasting van het Groene Hart veroorzaakt is door gebrek aan regie. Hoe beoordeelt deze minister in dit verband bijvoorbeeld de plannen voor huizenbouw veel te dicht langs de rivier om daarmee dijkverlegging te bekostigen? Mijns inziens is dat een korte termijnoplossing langs de weg van de minste weerstand die toch feitelijk onmogelijk gemaakt zou moeten worden met deze wet in de hand. Graag hoor ik een reactie van de minister. Hoe zit het overigens met de aansprakelijkheid ten aanzien van claims, als een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan of projectbesluit met exploitatieplan aangepast moet worden ten gevolge van een provinciale aanwijzing of een rijksaanwijzing?

Tot slot kom ik op de rechtsbescherming van de burger. In onze vragen hebben wij betoogd dat het voor hem of haar niet eenvoudig zal zijn een weg te vinden in rechtsbeschermingsland en dat wordt ook wel toegegeven in de memorie van antwoord. Het was voor mij als relatieve leek, maar wel met ervaring in het doorgronden van complexe materie, al verdraaid moeilijk het verschil te snappen tussen structuurvisie, bestemmingsplan, exploitatieopzet, exploitatieplan en bouwvergunning en inzicht te krijgen in de verschillende beroepsmogelijkheden in de verschillende fasen. Wanneer is de burger wel en wanneer niet belanghebbende, hoe komt hij aan zijn informatie en hoe wordt haar protest gehoord? De vraag is gesteld of de minister ook een rol ziet in het kader van voorlichting en zij beantwoordt dat alleen positief voor het voorlichtingstraject voor gemeenten zelf. Gaat zij de gemeente ook faciliteren om de burger zo goed mogelijk voor te lichten en bij te staan? De positie van de gemeente als hoeder van de positie van burgers kan soms haaks staan op de belangen van de grondeigenaar en/of projectontwikkelaar en de gemeente als onderhandelaar. Terecht is een van de hoofddoelen van dit wetsvoorstel verbetering van de transparantie bij projectontwikkeling en het tegengaan van onmatige grondspeculatie. Echter, door het primaat te geven aan het privaatrechtelijk spoor en het publiekrechtelijk spoor slechts als stok achter de deur te zetten, zal veel buiten het blikveld van de democratie blijven, zo vrezen wij. Want hoe geloofwaardig is het te veronderstellen dat, nadat er een jaar of wat onderhandeld is met de private partijen, onder geheimhouding want met beroep op niet openbaar te maken kwetsbare bedrijfsgevoelige gegevens, dan bij een gemeente bereidheid zal bestaan nog iets te doen met kritiek van een mogelijke belanghebbende? Op dit punt vinden wij dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen geeft. Deelt de minister deze mening? Ik verwijs naar de inbreng van collega Meindertsma over het vroegtijdig melden van PPS-projecten.

Ik kom tot een afronding. Na 100 dagen is er ook voor deze minister veel werk aan de winkel. Zij is zelfs snel van start gegaan door bijvoorbeeld het Besluit ruimtelijke ordening te snel voor te hangen. Zij heeft zich als hoeder van het milieu al aardig geroerd en dat heeft mijn fractie met instemming aangehoord. Ik verwacht dat zij zich als hoeder van onze ruimtelijke kwaliteit net zo doelgericht zal opstellen, waarbij exploitatie geen doel is, maar middel om te komen tot ruimte met kwaliteit voor iedereen. Ik zie uit naar de beantwoording.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (29942).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij thans bespreken wijzigt de regeling van de sanering van schulden van natuurlijke personen. Deze regeling is in 1998 in de Faillissementswet opgenomen en staat bekend als de Wet schuldsanering natuurlijke personen, de WSNP.

De WSNP is in 2001 geëvalueerd in een WODC-rapport en in datzelfde jaar is het rapport uitgebracht van een onderzoek door Huls en Schellekens. Uit beide onderzoeken is naar voren gekomen dat er een grote toeloop is op de regeling van schuldenaren voor wie, gezien hun problemen, de regeling onvoldoende perspectief biedt – schuldenaren dus die nog niet “klaar” zijn voor de regeling – en dat de rechterlijke macht overbelast raakt met oneigenlijke taken. In 2003 zijn er van de kant van de bewindvoedersorganisaties en de rechterlijke macht ook signalen gekomen van een sterk stijgende werkdruk als gevolg van werkzaamheden die niet tot de gebruikelijke taken van de rechterlijke macht kunnen worden gerekend. Kortom, de uitvoering van de schuldsaneringsregeling bleek vast te lopen. Teneinde met een oplossing te komen voor de gesignaleerde problemen, is de regering vervolgens in 2004 met het voorliggende wetsvoorstel gekomen. Het doel van de wetswijziging is om de schuldsanering te beperken tot diegenen die er “klaar” voor zijn, de werklast voor de rechterlijke macht en de bewindvoeders te verminderen en de WSNP te vereenvoudigen en te flexibiliseren.

De vraag is of dat gaat lukken met het wetsvoorstel dat thans voor ons ligt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is namelijk vrij stevig geamendeerd door de Tweede Kamer met als gevolg dat de systematiek van de wet nogal onder druk is komen te staan. In mijn bijdrage namens mijn fractie aan het debat over het wetsvoorstel zal ik mij beperken tot slechts een enkel punt waaruit naar voren komt dat er nog wat problemen te verwachten zijn. In zijn nog te verschijnen artikel in het Tijdschrift voor Insolventierecht getiteld “De toegangspoort tot de wettelijke schuldsanering in nevelen gehuld” legt mr. A.J. Noordam de vinger op een aantal wezenlijke