

Vergaderjaar 2005–2006

27 581

Grondbeleid

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2006

Hierbij zend ik u mijn brief over de resultaten van het onderzoek naar het zelfrealisatierecht. Deze brief is een gevolg van het Algemeen Overleg met uw Kamer over het Grondbeleid d.d. 7 februari 2005 (Kamerstuk 27 581/25 449, nr. 25). In dat overleg is met name aandacht gevraagd voor het besluit het zelfrealisatierecht niet af te schaffen zoals dat in het Kabinetstandpunt «Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties» d.d. 25 oktober 2004 (Kamerstuk 27 581, 19H) is opgenomen. Dit besluit werd in het debat ter discussie gesteld. Ik heb aangeboden hier nader onderzoek naar te laten doen. Bijgaand ontvangt u de vier onderzoeken.¹

Het zelfrealisatierecht houdt in dat er een koppeling is tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht. Op basis hiervan heeft een eigenaar die bereid en in staat is een commerciële bouwopgave te realiseren overeenkomstig het bestemmingsplan, ook het recht deze te realiseren. De gemeente heeft dan, als de eigenaar zich terecht op zelfrealisatie beroept, geen titel om tot onteigening over te gaan omdat de noodzaak tot onteigening ontbreekt. Dit zou ten koste kunnen gaan van de kwaliteit voor de woonconsument.

In het onderstaande zal ik onderbouwen dat nadere wettelijke ingrepen in het zelfrealisatierecht niet wenselijk zijn. Allereerst omdat de veronderstelling dat het afschaffen van het zelfrealisatierecht leidt tot een betere plankwaliteit en het belang van de woonconsument dient, op basis van het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren, niet hard valt te maken. Daarnaast staat overheden reeds een uitgebreid instrumentarium ter beschikking waarmee een goede plankwaliteit kan worden gerealiseerd. Dit instrumentarium wordt met de Grondexploitatiewet bovendien uitgebreid. Daarbij komt dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) inbreuken op het eigendomsrecht slechts beperkt mogelijk maakt. Steeds zal ieder concreet geval afzonderlijk beoordeeld moeten worden op de aanwezigheid van een algemeen belang bij de inbreuk. Tenslotte zou afschaffing van het zelfrealisatierecht

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ook leiden tot een hogere regeldruk en tot grotere financiële lasten voor gemeenten die vaker marktpartijen zouden moeten onteigenen.

Ik ben van mening dat de kwaliteit van nieuwbouw een belangrijk punt van aandacht is. Om die reden heeft het Kabinet in zijn standpunt Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties aangegeven dat getoetst zal worden in welke mate toepassing van (vormen van) marktselectie op locaties, in vergelijking met locaties die niet via deze weg ontwikkeld worden, beter aansluit op de consumentenvoorkeuren. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd in het kader van het door u gevraagde nader onderzoek naar zelfrealisatie omdat in het Algemeen Overleg bij enkele leden van uw Kamer de gedachte naar voren kwam dat het zelfrealisatierecht belemmerend werkt voor de positie van de woonconsument en de prijs/ kwaliteitsverhouding van het plan. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de volgende punten uit het Algemeen Overleg en uit het onderzoek:

1. Het eerste punt dat in het Algemeen Overleg naar voren kwam is dat, door het zelfrealisatierecht af te schaffen, het mogelijk wordt partijen aan de hand van een programma van eisen op kwaliteit te laten concurreren. Daardoor zullen projectontwikkelaars met hun grondpositie minder macht hebben. Ook werd gesteld dat in andere lidstaten wel wordt gewerkt met systemen waarbij men moet inschrijven op een plan en dat om die reden het zelfrealisatierecht ten onrechte op grond van het EVRM door het Kabinet verdedigd wordt.
2. Het tweede punt dat in het Algemeen overleg naar voren kwam is dat het afschaffen van het zelfrealisatierecht kan in twee vormen. In de eerste plaats kan het zelfrealisatierecht afgeschaft worden door het grondeigendom als geheel te onteigenen. In de tweede plaats kan het gaan om loskoppeling van het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht. In het Algemeen Overleg werd in dat verband ook aandacht gevraagd voor het «systeem van ontwikkelingsrechten».
3. Als derde punt werd in het Algemeen Overleg het standpunt van het Kabinet betwist dat afschaffing van het zelfrealisatierecht mogelijk op gespannen voet staat met het eerste protocol van het EVRM. Gesteld werd dat de bescherming van de eigendom in het EVRM niet moet gelden voor projectontwikkelaars die grond kopen uit speculatieve overwegingen en dat het ontwikkelingsrecht daarom moet worden ontkoppeld van het grondeigendom. Tevens werd gesteld dat onderscheid gemaakt kan en moet worden tussen grond in eigendom van particulieren die wordt gebruikt voor bewoning door die particulieren, en grond die voor andere doeleinden wordt gebruikt. Verder behandel ik hier het algemeen belang en de schadeloosstelling bij een dergelijke inbreuk op het eigendomsrecht.
4. Tenslotte heb ik onderzoek laten doen naar buitenlandse voorbeelden en de economische effecten van afschaffing van zelfrealisatie.

Zelfrealisatierecht en kwaliteit

Ad. 1 Eerst mijn reactie op het punt dat de kwaliteit gediend zou kunnen zijn bij afschaffing van het zelfrealisatierecht. Door afschaffing van het zelfrealisatierecht zou de gemeente de mogelijkheid hebben om vrij de ontwikkelaars voor woningbouw te selecteren. Deze mogelijkheid heeft de gemeente nu niet, waar het de commerciële functies betreft, wanneer zij een locatie wil ontwikkelen waar ontwikkelaars een grondpositie hebben ingenomen. Deze ontwikkelaars kunnen namelijk stellen bereid en in staat te zijn de bestemming zelf te realiseren. Daarmee ontbreekt de noodzaak voor onteigening. Ik heb laten onderzoeken of dit in concurrentie selecteren van een projectontwikkelaar door de gemeente, op reeds gerealiseerde bestaande locaties tot aanmerkelijke verbeteringen heeft geleid voor de woonconsument.

Een constatering vooraf is dat indien selectie door de gemeente of een door haar ingestelde commissie geschiedt, concurrentie niet direct plaatsvindt om de gunst van de woonconsument maar om de gunst van de gemeente of de commissie. In het standpunt Concurrentiebevordering op Ontwikkelingslocaties heeft het Kabinet destijds aangegeven dat deze door de gemeente georganiseerde concurrentie niet automatisch hoeft te leiden tot een betere behartiging van de belangen van de woonconsument. Dit omdat bij een ontwikkelingscompetitie de gemeenten, en door de gemeente ingestelde commissies, andere prioriteiten kunnen stellen dan de woonconsument. Er is dus geen directe relatie tussen de woonconsument in het toekomstige plangebied en de voor het plan te selecteren ontwikkelaar.

Uitkomsten onderzoek kwaliteit en concurrentie

Het uitgevoerde onderzoek richtte zich op de vraag in hoeverre bewoners van woningen die in concurrentie gerealiseerd zijn, beter af zijn dan bewoners waarbij dat niet het geval is, doordat beter tegemoet gekomen wordt aan de consumentenvoorkeuren of doordat sprake is van een betere prijs/kwaliteitsverhouding. Er is zowel een subjectieve meting verricht (bijvoorbeeld de tevredenheid van de consument met de grootte van de tuin) als een objectieve meting (wat is de grootte in m² van de tuin). Voor beide metingen zijn overeenkomstige locaties vergeleken die in concurrentie, respectievelijk niet in concurrentie zijn gerealiseerd. Uit het onderzoek komen geen overtuigende aanwijzingen naar voren dat sprake is van een aanmerkelijke verbetering van de positie van de woonconsument of van een verbetering van de prijs/kwaliteitsverhouding van de woning. Er treden weliswaar kleine verschillen in waardering op in het voordeel van concurrentie, maar dat deze verschillen veroorzaakt worden door marktselectie, is niet aangetoond. De verschillen hebben bovendien geen betrekking op de door de geënuquëeerde woonconsumenten meest belangrijk geachte aspecten. Bewoners hechten het meeste belang aan omvang en indeling van de woning. Hier worden geen significante verschillen aangetroffen. Op aspecten als buitenruimte, groen en parkeren worden wel verschillen aangetroffen, maar het belang dat hieraan gehecht wordt door de bewoners is veel kleiner. Daarmee wordt naar mijn mening ook de eerdere stelling van het Kabinet bevestigd dat het door de gemeente organiseren van concurrentie niet automatisch leidt tot een betere behartiging van de belangen van de woonconsument.

Mogelijkheden met bestaand instrumentarium

De overheid heeft al goede mogelijkheden om de kwaliteit van de gebouwde omgeving te borgen. Het Bouwbesluit legt de minimale kwaliteitseisen vast voor woningen en andere bouwwerken. Aan de ontwikkeling van bouwlocaties worden eisen gesteld via het bestemmingsplan. In de nabije toekomst zal de Grondexploitatiewet de mogelijkheden voor de gemeentelijke overheid bovendien verder versterken in gevallen waarin de grond in eigendom is van marktpartijen. Zo komen er betere mogelijkheden om gereguleerde huurwoningen en particulier opdrachtgeverschap te realiseren en biedt het exploitatieplan de basis voor kwaliteitseisen met betrekking tot de openbare ruimte en het bouwrijp maken. Wanneer een gemeentelijke overheid bepaalde wensen op het vlak van de kwaliteit van het plan en de ruimtelijke ordening gerealiseerd wil zien, kan zij deze uiteindelijk via onteigening afdwingen (zie Bijlage Toetsing onteigening aan zelfrealisatieverweer, standaardformulering Kroonbesluit). Dat vereist wel een gemeentelijke overheid die het ter beschikking staande instrumentarium kent, wil en durft in te zetten. Met de genoemde instrumenten, die alle ook van toepassing zijn wanneer

projectontwikkelaars de gronden in handen hebben, zijn de mogelijkheden om de gewenste kwaliteit te realiseren goed verankerd.

In het Algemeen Overleg werd verder opgemerkt dat in veel andere EVRM lidstaten wel wordt gewerkt met systemen waarbij men moet inschrijven op een plan en dat om die reden het zelfrealisatierecht ten onrechte op grond van het EVRM door het Kabinet verdedigd wordt. Het EVRM staat op zich niet in de weg aan inschrijving op een plan. Dit komt ook regelmatig voor in Nederland. Slechts wanneer een dergelijke ingreep gepaard gaat met een inbreuk op het eigendomsrecht, komt het EVRM in beeld. Het uitkiezen van het «beste plan» is echter ook zonder afschaffing van het zelfrealisatierecht goed mogelijk. Aan meerdere stedenbouwkundige bureaus kan bijvoorbeeld opdracht worden gegeven om een ontwerpplan te maken. Vervolgens kiest de gemeente (al dan niet met inspraak van burgers, deskundigenpanels e.d.) het plan met de «beste» kwaliteit en zet dit om in het ruimtelijke plan. De plannen worden in zo'n ontwerpcompetitie getoetst aan de publiekrechtelijke kaders en op basis daarvan kan het bestemmingsplan bij het geselecteerde ontwerp gemaakt worden. Ontwikkelaars op bouwlocaties moeten zich hieraan houden willen ze zich op zelfrealisatie kunnen beroepen.

Om bovenstaande redenen zie ik geen aanleiding om ten behoeve van de kwaliteit het zelfrealisatierecht af te schaffen. Ik zal wel bezien of het wenselijk is de kosten van het organiseren van een competitie (deels) verhaalbaar te maken op diegenen die het plan gaan exploiteren via de kostensoortenlijst en de Grondexploitatiewet. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de kosten hiervan geen te zware belasting mogen vormen voor de planexploitatie.

Afschaffing zelfrealisatierecht via onteigening of ontkoppeling eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht

Ad. 2 In reactie op het tweede punt waarin het gaat om de twee vormen van afschaffing van het zelfrealisatierecht, wil ik eerst aantekenen dat dit recht direct voortvloeit uit ons rechtssysteem waarin eigendom een centrale positie inneemt. Het zelfrealisatierecht is zeker geen uniek Nederlands recht. Uit het onderzoek naar buitenlandse voorbeelden (zie ad. 4) zijn geen landen naar voren gekomen waar geen sprake is van een zelfrealisatierecht. Afschaffing van dit zelfrealisatierecht houdt een belangrijke inbreuk in op ons rechtssysteem. Primair is de vraag of het afschaffen van het zelfrealisatierecht opweegt tegen de nadelen die aan dit recht verbonden zouden zijn. Bij de gedachte het zelfrealisatierecht af te schaffen kan het op hoofdlijnen om twee invullingen gaan. In het Algemeen Overleg kwamen deze ook beide aan de orde.

Het zelfrealisatierecht kan in de eerste plaats afgeschaft worden door het eigendomsrecht geheel te onteigenen. Afschaffing van zelfrealisatie zou dan bereikt worden door bij onteigening een beroep op «bereid en in staat» zijn het plan te realiseren, uit te sluiten. In de tweede plaats kan gedacht worden aan het door de overheid afdwingen van een scheiding tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht (ontkoppeling). Dit in afwijking van de huidige regelgeving, waarin het eigendomsrecht het ontwikkelingsrecht omvat (voorzover ontwikkeling via het bestemmingsplan toegelaten wordt).

In het vervolg van deze brief zal ik alleen uitgaan van de afschaffing van het zelfrealisatierecht door onteigening. Ik kom hiertoe omdat ik tegenstander ben van de invoering van een (afdwingbaar) systeem van ontwikkelingsrechten. Ik wordt daarin ondersteund door de onderzoekers die aangeven dat het invoeren van ontwikkelingsrechten naar verwachting

een gecompliceerde operatie is, die de nodige uitvoeringsbepalingen en flankerende regelgeving vereist, en die afhankelijk van de uitvoering grote complicaties in de sfeer van de schadeloosstelling met zich zal brengen. Daarnaast is er naar mijn mening in dat geval een potentiële hindermacht bij de eigenaar, die na ontkoppeling alleen nog de grond in eigendom heeft, terwijl hij het recht om die grond te ontwikkelen heeft moeten afstaan aan een ander. Een dergelijke hindermacht acht ik ongewenst. In het Kabinetsstandpunt is reeds eerder aangegeven dat het ontwikkelingsrecht al spoedig het belangrijkste deel van de grondwaarde voor grond met een (commerciële) bouwontwikkeling zal vormen. Om die redenen ben ik van mening dat in plaats van het invoeren van een systeem van ontwikkelingsrechten, volledige eigendomsverwerving meer voor de hand zou liggen. In het vervolg van deze brief zal ik daarom alleen ingaan op de mogelijkheden om het zelfrealisatierecht via volledige eigendomsverwerving af te schaffen.

Afschaffing zelfrealisatierecht en EVRM

Ad. 3 Als derde punt kwam tijdens het Algemeen Overleg de relatie tussen het zelfrealisatierecht en het EVRM aan de orde. Gesteld werd dat de bescherming van de eigendom in het EVRM niet moet gelden voor projectontwikkelaars die grond kopen uit speculatieve overwegingen en dat het grondeigendom daarom moet worden ontkoppeld van het ontwikkelingsrecht. Op mijn afwijzing van ont koppeling ben ik hierboven al ingegaan. Blijft over de reikwijdte van de bescherming van de eigendom in het EVRM.

Reikwijdte eigendomsbegrip

Marktpartijen die grondposities innemen vallen, net als iedereen, onder de bescherming van het EVRM. Dat ligt aan de betekenis van eigendom in het verdrag. Dit begrip is in het verdrag ruimer dan in het Nederlands recht. Voor de vraag of er sprake is van eigendom in de betekenis van het verdrag is van belang dat op geld waardeerbare rechten en belangen worden beschermd en dat deze rechten of belangen met voldoende zekerheid vaststaan; er moet sprake zijn van legitieme verwachtingen. Wordt aan deze voorwaarden voldaan, dan geldt de bescherming van het eigendomsrecht ook voor een ontwikkelaar die een grondpositie heeft ingenomen. Hij heeft een vergelijkbare bescherming van zijn eigendom en vermogensrechten als iedere andere eigenaar. Er kan dus ook geen onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds grond in eigendom van particulieren die wordt gebruikt voor bewoning door die particulieren, en anderzijds grond die voor andere doeleinden wordt gebruikt. Bij deze andere doeleinden kan gedacht worden aan de speculatieve overwegingen zoals die naar voren kwamen in het Algemeen Overleg.

Algemeen belang per geval beoordelen

Afschaffing van het zelfrealisatierecht bij algemene maatregel verdraagt zich niet goed met het EVRM. Bij afschaffing, al dan niet naar tijd of plaats gedifferentieerd, zal het gediende algemene belang in het concrete geval duidelijk moeten worden gemaakt. Per geval zal ruimte moeten bestaan voor de discussie of er een algemeen belang is dat rechtvaardigt dat er een inbreuk op een eigendomsrecht wordt gemaakt. De enkele wettelijke bepaling dat het argument van zelfrealisatie zonder rechtvaardiging en belangenafweging terzijde kan worden geschoven, is in strijd met het bepaalde in art.1 Eerste Protocol van het EVRM. Het EVRM vereist namelijk voldoende algemeen belang bij onteigening: steeds moet per concreet geval worden beoordeeld of de inbreuk op het eigendomsrecht niet disproportioneel is ten opzichte van de onteigende in vergelijking met het

nagestreefde algemeen belang. Algemeen belang zou bijvoorbeeld aanwezig geacht kunnen worden wanneer de inbreuk op het eigendomsrecht gepaard gaat met een aanmerkelijke kwaliteitsverbetering of, zoals de onderzoekers van de deelopdracht inzake afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel en het EVRM aangeven, in een verbetering van de regiefunctie voor de gemeente.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar kwaliteit en concurrentie ben ik van mening dat het algemeen belang niet gevonden kan worden in de verbetering van de kwaliteit. Er is geen causaal verband tussen het organiseren van concurrentie en verbetering van de kwaliteit naar voren gekomen. Ten aanzien van de mogelijke versterking van de regiefunctie als grondslag om het zelfrealisatierecht af te schaffen; ben ik van mening dat de Kroon, met dekking van de rechter, in het kader van onteigening reeds ruime mogelijkheden biedt om iedere door de gemeente gewenste ontwikkeling uiteindelijk af te dwingen. Wanneer een grondeigenaar/ontwikkelaar hier niet aan wil voldoen zal een beroep op zelfrealisatie falen. De regiefunctie is daarmee reeds verankerd. Het goed toepassen van minder vergaand bestaand en nieuw instrumentarium (Woningwet, Wet op de ruimtelijke ordening, Wet voorkeursrecht gemeenten, Grondexploitatiewet) biedt daarnaast eveneens ruime mogelijkheden de regiefunctie waar te maken.

Schadeloosstelling

Naast voldoende algemeen belang zal beperking van het zelfrealisatierecht uiteindelijk met schadeloosstelling voor de te verwerven grond gepaard moeten gaan. Ten aanzien van de schadeloosstelling *sec*, worden geen grote moeilijkheden verwacht bij afschaffing van het zelfrealisatierecht via onteigening. Dit omdat de wijze van schadeloosstelling niet wezenlijk zal veranderen. Echter, naar mijn mening betekent het (verder) beperken van de mogelijkheden voor een beroep op zelfrealisatie, dat in meer gevallen een extra kostenpost voor verwerving geïntroduceerd wordt, terwijl onder huidig recht van zelfrealisatie door de marktpartij sprake zou zijn. Bij verwerving, uiteindelijk afdwingbaar via onteigening, zal de gemeente schadeloosstelling moeten bieden. Dit is hoger dan de kostenpost die aan een normale grondtransactie verbonden is en waarbij partijen op basis van gelijkwaardigheid handelen. Ook ligt het risico bij zelfrealisatie bij de marktpartij en niet bij de gemeente. De hoogte van het schadebedrag per geval zal niet veranderen; de grondslag blijft de per concreet geval te bepalen schadeloosstelling. Daarnaast zal het (verder) beperken van de mogelijkheden voor zelfrealisatie in meer gevallen het starten van een onteigeningsprocedure tot gevolg hebben. Dat leidt tot hogere transactiekosten, een grotere overheidsinvestering en een hoger risicoprofiel voor de overheid wanneer het uiteindelijk uitdraait op onteigening. Tenslotte zal de vaker noodzakelijke investering voor de verwerving van grond door gemeenten in dat jaar een last vormen op het toegelaten EMU saldo voor gemeenten.

Uit het bovenstaande blijkt ten eerste dat een toets van concrete gevallen aan het algemeen belang noodzakelijk blijft, ten tweede dat het afschaffen van het zelfrealisatierecht bij algemene maatregel zich daarom moeilijk verdraagt met het EVRM en ten derde dat de noodzakelijk geachte schadeloosstelling gepaard gaat met een belangrijke financiële last voor de gemeente. Ik kom daarom tot de conclusie dat verregaande ingrepen op het zelfrealisatierecht niet wenselijk zijn. Bestaande en nog in te voeren instrumenten (met name de Grondexploitatiewet) zijn naar mijn mening voldoende waarborg om de gewenste kwaliteit te realiseren.

Afschaffing zelfrealisatierecht, buitenland en economische effecten

Ad. 4 Uit het onderzoek naar buitenlandse voorbeelden blijkt dat in alle onderzochte landen een recht op zelfrealisatie aanwezig is, wanneer de overheid een nieuwe bestemming legt op de grond. Er bestaan wel voorbeelden in het buitenland waarbij het zelfrealisatierecht een wat andere invulling heeft. De exacte ligging van de percelen in eigendom is dan bijvoorbeeld minder bepalend voor de vraag of een eigenaar bereid en in staat is tot zelfrealisatie.

De economische gedragseffecten zijn geschetst op basis van een theoretische economische analyse. Uit dit onderzoek blijkt dat het gedrag van diverse actoren in meerdere of mindere mate beïnvloed zal worden wanneer geen sprake zou zijn van een recht op zelfrealisatie. Daarbij wordt door de onderzoekers aangetekend dat het concrete gedrag van marktpartijen sterk kan afwijken van de door hen geschetste gedragseffecten, wanneer de feitelijke ingreep in het zelfrealisatierecht afwijkt van de door hen daaraan gegeven invulling. De geschetste economische effecten van afschaffing van zelfrealisatie, zo dit mogelijk zou zijn geweest, zijn sterk afhankelijk van de concrete vormgeving en naar mijn mening te diffuus om op basis hiervan over te gaan tot deze belangrijke inbreuk op het eigendomsrecht. Ook zou afschaffing van zelfrealisatie tot een unieke uitzonderingspositie leiden van Nederland in de internationale gemeenschap.

Standpunt over afschaffen zelfrealisatierecht

Zoals ik al heb aangegeven is de kwaliteit van nieuwbouw een belangrijk onderwerp voor mij. De vraag is of deze kwaliteit aanmerkelijk gebaat is bij de grote ingreep in het eigendomsrecht die het afschaffen van het zelfrealisatierecht zou inhouden. Op grond van het onderzoek kom ik tot de conclusie dat ik geen nadere wettelijke ingrepen in het zelfrealisatierecht wil doorvoeren. Noch in de vorm van verruiming van de onteigeningsmogelijkheden, noch in de vorm van ontwikkelingsrechten. Het argument voor het afschaffen van het zelfrealisatierecht is, dat dit leidt tot een betere plankwaliteit en dat daarmee het belang van de woonconsument aanmerkelijk gediend wordt. Deze veronderstelling is op basis van het onderzoek dat ik hiernaar heb laten uitvoeren niet hard te maken. Bovendien staat de gemeente voor dit doel reeds een uitgebreid instrumentarium ter beschikking. Tevens is er nog aanvullend instrumentarium in de vorm van bijvoorbeeld de Grondexploitatiewet in aantocht. Daar waar een ontwikkelaar niet bereid en in staat is een locatie te ontwikkelen, staat de gemeente het onteigeningsinstrumentarium reeds ter beschikking. In de bijlage geef ik de standaardformulering van de Kroon aan bij toetsing van onteigening aan een zelfrealisatieverweer.

Los van de veronderstelde invloed op de kwaliteit, stelt daarnaast het EVRM beperkingen aan de mogelijkheden een inbreuk te maken op het eigendomsrecht. Deze beperkingen zijn van dien aard dat afschaffing van het zelfrealisatierecht door een algemene maatregel zich moeilijk beoordeeld moet worden op de aanwezigheid van een algemeen belang bij een inbreuk. Bovendien zal een dergelijke ingreep op het zelfrealisatierecht er toe leiden dat er vaker grond door de gemeente verworven zal worden (uiteindelijk via onteigening), met alle financiële risico's van dien voor de gemeente. Een belangrijk argument bij de keuze om niet over te gaan op een ingreep in het zelfrealisatierecht is verder de beperking van de regeldruk en juridisering van het bouwproces. Tenslotte zijn vanuit het buitenland geen voorbeelden bekend van een dergelijke inbreuk op het

eigendomsrecht terwijl de economische effecten van een afschaffing van het zelfrealisatierecht sterk afhankelijk zijn van de concrete vormgeving en naar mijn mening te diffuus zijn om over te gaan op deze belangrijke inbreuk op het eigendomsrecht.

Met bestaande en nieuwe regelgeving in de vorm van de Grondexploitatiewet stuurt het Kabinet onder meer op kwaliteit en concurrentie in de woningbouw. In het Kabinetsstandpunt van oktober 2004 heb ik reeds een beeld gegeven van mijn beleidsvoornemens ten aanzien van concurrentie. Ik heb in het bovenstaande al aangegeven dat ik nog wel zal bezien of het wenselijk is de kosten van het organiseren van een competitie (deels) verhaalbaar te maken via de kostensoortenlijst en de Grondexploitatiewet. Dit om een eventuele financiële belemmering voor een competitie weg te nemen.

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

**Toetsing onteigening aan zelfrealisatieverweer,
standaardformulering Kroonbesluit**

Om vast te stellen of een ontwikkelaar bereid en in staat is een plan te realiseren wordt door de Kroon een uitgebreide standaardoverweging gehanteerd, die in de loop der jaren steeds verder gespecificeerd is. Deze standaardoverweging geeft het toetsingskader voor de Kroon om te bepalen of een eigenaar al dan niet in samenwerking met een ontwikkelaar bereid en in staat is het plan zelf te realiseren. Dat wil zeggen dat als een ontwikkelaar niet bereid is aan een van de gestelde elementen te voldoen, hij in beginsel te onteigenen is. De Kroon stelt wanneer eigenaren stellen bereid en in staat te zijn zelf het bestemmingsplan te realiseren (het zelfrealisatieverweer):

«dat in het kader van een voorgenomen onteigening zal moeten zijn aangetoond, dat zonder de voorgestelde grondverwerving door de gemeente het doel waarvoor wordt onteigend niet of niet in de door de gemeente gewenste vorm te bereiken is. Hierbij is van belang, dat indien een grondeigenaar bereid en in staat is zelf de op zijn grond rustende bestemming(en) te verwezenlijken, onteigening voor dat doel in beginsel niet noodzakelijk is. Dit beginsel kan uitzondering lijden, indien door de gemeente ter verwezenlijking van de betrokken bestemming(en) een andere vorm van planuitvoering wordt gewenst dan de eigenaar voor ogen staat. In een dergelijk geval is onteigening echter slechts dan gerechtvaardigd, indien is aangetoond, dat aan die andere vorm van planuitvoering in het publieke belang dringend behoefte bestaat. De vorm van planuitvoering welke in het publieke belang geboden is, staat overigens in eerste aanleg ter beoordeling van het gemeentebestuur. Of de betrokken grondeigenaren zelf daadwerkelijk tot planuitvoering zullen (kunnen) overgaan, hangt dan ook in hoofdzaak af van de vorm van planuitvoering. De potentiële uitvoerders van het bestemmingsplan zullen met het oog daarop inzicht moeten verkrijgen in de door de gemeente voorgestane wijze van planuitvoering, hetgeen doorgaans voor een belangrijk deel uit de toelichting op het bestemmingsplan of uit de bij dat plan behorende voorschriften al dan niet met de beschrijving in hoofdlijnen blijkt. Voorts kan het vorenaangehaalde beginsel uitzondering lijden, als de grond van de eigenaar dermate verspreid is gelegen, dat van een op doelmatige wijze zelf realiseren van het bestemmingsplan geen sprake kan zijn, bijvoorbeeld als de eigenaar niet beschikt over voldoende aaneengesloten grond om binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan zelf tot realisering over te gaan of als de te onteigenen grond geen afzonderlijk deel van het te realiseren complex kan vormen. Verder kan het beginsel uitzondering lijden, als er sprake is van een plan, dat integraal in onderlinge samenhang moet worden uitgevoerd en de benodigde grond niet in zijn geheel in het bezit is van de eigenaar die beroep doet op het (deels) zelf realiseren van het bestemmingsplan»
(Onteigening Venraij, Besluit van 6 mei 2004).

In de gerechtelijke fase kan de noodzaak van de onteigening opnieuw ter discussie worden gesteld, maar in een beperkt kader:

«de rechter heeft dan slechts de vraag te beantwoorden of de onteigende partij bij het nemen van het onteigeningsbesluit – dan wel de Kroon bij de goedkeuring daarvan – in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat die bereidheid of mogelijkheid niet bestaat».
(HR 9 februari 2000, NJ 2000, 418).