

Vergaderjaar 2019–2020

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 584

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2019

Met deze brief bericht ik u over de aangenomen motie van Kamerlid Nijboer waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe grondeigenaren gedwongen kunnen worden om tot bouwen over te gaan (bouwplicht).¹ Hiermee zouden gemeenten grondspeculatie en het laten braak liggen van voor bouw beschikbare gronden kunnen tegengaan.²

Naar aanleiding van deze motie heb ik prof mr. G.A van der Veen, mr. E. Dans en prof. mr. K.J de Graaf (Rijksuniversiteit van Groningen en AKD Advocaten) gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden van het opleggen van een bouwplicht aan grondeigenaren voor de bouw van woningen. Op 1 november 2019 hebben zij het rapport «Een bouwplicht ter bevordering van woningbouw» aan mij uitgebracht. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de belangrijkste uitkomsten van dat onderzoek en de beleidsmatige conclusies die ik op grond hiervan trek. Daarbij ga ik alleen in op de plicht tot het bouwen van woningen.

Belangrijkste conclusies in het rapport

Het rapport stelt dat een bouwplicht voor woningen een ernstige inmenging op het eigendomsrecht vormt. Deze bouwplicht legt de eigenaar een vergaande actieve verplichting op en vormt daarmee een grotere inbreuk op het eigendomsrecht dan onteigening. Onder het geldend recht bestaat geen wettelijke bouwplicht. De onderzoekers wijzen erop dat oplegging van een bouwplicht niet zomaar in overeenstemming zal zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden. Een algemene bouwplicht in de (Omgevings)wet of omgevingsplan wordt riskant geacht.

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 491.

² AO en VAO Staat van de Woningmarkt en VAO van 6 en 13 maart 2019 en dertigledendebat over opkopen van woningen door beleggers van 13 maart 2019.

Tot slot wordt gesteld dat uit jurisprudentie valt af te leiden dat het discutabel zal zijn of een bouwplicht voor woningen in een specifiek geval voldoet aan de eisen uit artikel 1 van het Eerste Protocol.

Inbreuk op het eigendomsrecht

Het opleggen van een bouwplicht voor woningen maakt een grote inbreuk op het eigendomsrecht. Niet alleen worden de gebruiksmogelijkheden van de betreffende gronden van een eigenaar zeer ingeperkt, maar ook wordt aan een eigenaar een vergaande actieve verplichting opgelegd om op gronden woningbouw te realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan het verkrijgen van de benodigde vergunningen en andere toestemmingen, het sluiten van overeenkomsten en aangaan van privaatrechtelijke verplichtingen met ontwikkelaars, bouwbedrijven, kopers etc. alsmede het bouwrijp maken van gronden en het laten bouwen van woningen. Een dergelijke bouwplicht heeft daarnaast aanzienlijke financiële gevolgen voor de eigenaar, aangezien hij niet alleen de bouw van woningen zal moeten financieren maar mogelijk ook bestaande activiteiten op zijn gronden zal moeten staken. Ook zal hij risico dragen voor de uitvoering van de bouwplicht en de gevolgen daarvan alsmede een mogelijk exploitatietekort.

Het opleggen van een bouwplicht voor woningen is een inbreuk op het eigendomsrecht die vergelijkbare effecten kan hebben als de beslissing om een eigenaar te onteigenen. Vanwege de actieve verplichting tot de bouw van woningen kan deze bouwplicht voor de eigenaar zelfs een grotere inbreuk op het eigendomsrecht opleveren dan onteigening. Uit het onderzoek komt dan ook naar voren dat het passend zou zijn dat een eigenaar die een bouwplicht opgelegd krijgt, in plaats daarvan zou kunnen verzoeken om onteigend worden.³

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden sluit een bouwplicht niet zonder meer uit. Wel zal de aanvaardbaarheid van geval tot geval moeten worden beoordeeld, zodat steeds nadere besluitvorming nodig is over het opleggen van een bouwplicht in een specifiek geval. Daarbij moet enerzijds worden onderbouwd dat het algemeen belang (bouw van woningen op de betreffende locatie) een inbreuk op het eigendomsrecht noodzaakt en moet anderzijds worden aangetoond dat het opleggen van een bouwplicht aan de betreffende eigenaar proportioneel en evenredig is, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de individuele eigenaar. Het opleggen van bouwplichten aan eigenaren die niet de kennis en kunde dan wel de financiële middelen hebben om woningbouw te realiseren, zal bijvoorbeeld in het algemeen de proportionaliteitstoets niet kunnen doorstaan.

Huidige recht

Onder het huidige recht bestaat geen wettelijke bouwplicht en kan een eigenaar niet worden gedwongen over te gaan tot woningbouw. Een bestemmingsplan kan wel ontwikkelingen mogelijk maken of verbieden, maar geen geboden bevatten (zogenaamde toelatingsplanologie). In een bestemmingsplan kan niet worden geregeld dat een eigenaar verplicht is een bestemming, zoals wonen, te verwezenlijken. Evenmin kan een bestemmingsplan regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of

³ Prof mr. G.A van der Veen, mr. E. Dans, prof. mr. K.J de Graaf (Rijksuniversiteit van Groningen en AKD Advocaten) Een bouwplicht ter bevordering van woningbouw, 1 november 2019, blzz. 31-32, 47.

grondgebruiker) gedwongen kan worden om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen.⁴

Verder bestaat voor een eigenaar geen verplichting om een omgevingsvergunning voor bouwen aan te vragen noch een verleende omgevingsvergunning voor bouwen te benutten als hij niet wenst over te gaan tot het bouwen. Wel bestaat de mogelijkheid om de omgevingsvergunning voor bouwen in te trekken als deze na tenminste 26 weken niet wordt benut.⁵ Dit levert weliswaar geen verplichting tot bouwen op, maar een aankondiging om over te gaan tot intrekking van een vergunning kan een vergunninghouder wel tot gebruik van de vergunning aansporen.

Een en ander laat onverlet dat overheden (privaatrechtelijk) in overeenkomsten met ontwikkelende partijen een bouwplicht – al dan niet met boetebeding – kunnen afspreken, bijvoorbeeld bij samenwerkingsovereenkomsten of bij de verkoop van grond of uitgifte in erfpacht. Mocht een partij deze afspraken niet nakomen, niet tot bouw overgaan dan staat de weg naar de civiele rechter open.

Omgevingswet

Anders dan in een bestemmingsplan, biedt een omgevingsplan wel de mogelijkheid om op grond van de Omgevingswet onvoorwaardelijke verplichtingen of gebodsbepalingen op te nemen. Hier moet vooral worden gedacht aan (ondersteunende) verplichtingen c.q. geboden, zoals de verplichting voor de huiseigenaar om een alternatieve wijze van afvoer van afvalwater, realiseren van parkeerplaatsen te realiseren, of de aanleg van een tijdelijke bouwweg waar andere bouwers van afhankelijk zijn. Gelet echter op het proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel zal in verreweg de meeste gevallen een veel verstrekkender plicht om woningen te bouwen, niet voldoen aan de eisen uit artikel 1 van het Eerste Protocol en daarmee dus ook onder de Omgevingswet niet mogelijk zijn. In de regel zal het opnemen van een dergelijke bouwplicht in een omgevingsplan een te grote inbreuk maken op het eigendomsrecht en niet proportioneel en onevenredig zijn voor de betrokken eigenaar, zelfs met het stellen van een ruime overgangstermijn en het bieden van nadeelcompensatie.⁶ Daarbij speelt mee dat onteigening een minder ingrijpend middel kan zijn voor een eigenaar dan het opleggen van een bouwplicht voor woningen. In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat geen voordelen worden gezien van het opleggen van een bouwplicht boven onteigening.⁷

Tenslotte

Ik onderschrijf dat het gezien het grote woningtekort en het hoog houden van de bouwproductie van belang is dat geschikte en (juridisch-plano-logisch) beschikbare woningbouwlocaties ook daadwerkelijk worden bebouwd. Echter ik kom tot de conclusie dat een wettelijke algemene bouwplicht moeilijk denkbaar is in het licht van het proportionaliteitsbeginsel. Dit geldt naar mijn mening ook in het merendeel van de gevallen voor een bouwplicht voor woningen in een specifiek geval. Met de

⁴ Zie verder nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, nr. 290, p. 99.

⁵ Op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning intrekken, voor zover gedurende drie jaar (milieu) of 26 weken (bouwen) geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

⁶ Zie ook nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018, nr. 219, blz. 101.

⁷ Prof. mr. G.A van der Veen, mr. E. Dans, prof. mr. K.J de Graaf (Rijksuniversiteit van Groningen en AKD Advocaten) Een bouwplicht ter bevordering van woningbouw, 1 november 2019, blz. 44.

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, die onlangs door uw Kamer is aangenomen, is een optimaal instrumentarium beschikbaar, zoals onteigening en voorkeursrecht. Dit zijn effectieve instrumenten om woningbouw te realiseren en/of grondspeculatie tegen te gaan. Zo kan met het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten en straks de Omgevingswet de gemeenteraad ongunstige verkaveling of versnippering van gronden en speculatie met gronden tegengaan.

Bij mijn inzet om de woningbouwopgave te realiseren blijf ik graag met uw kamer in gesprek over nieuwe mogelijkheden om de bouw verder te versnellen.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer