

Ontwikkelingen in het gemeentelijk voorkeursrecht

Het grondbeleid is in Nederland geen rustig bezit. Eind jaren zeventig struikelde het kabinet-Den Uyl op een wijziging van de Ontheeningswet. Uit die tijd dateerde ook de eerste Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Ook door de schaarser wordende ruimte krijgt het grondbeleid nu weer volop aandacht. Het ontheeningsrecht en het kostenverhaal worden maar traag gemoderniseerd, maar het gemeentelijk voorkeursrecht verandert wel degelijk. Een overzicht van de complexe stand van zaken van reparatiewet (per 1 september 2002 in werking getreden) en wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wvg tot alle gemeenten (20 mei 2003 door de Tweede Kamer aanvaard).

mr. J.F. de Groot
advocaat te Amsterdam¹

De Wet voorkeursrecht gemeenten voorziet in een wettelijk recht van voorrang van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken ten behoeve van de uitvoering van het ruimtelijk beleid van gemeenten. Indien een onroerende zaak met voorkeursrecht is belast – kenbaar uit de openbare registers – en de eigenaar wenst deze te vervreemden, dan dient deze zaak allereerst aan de gemeente te koop te worden aangeboden.² De Wvg dwingt de eigenaar nimmer tot vervreemding, maar behelst wel een beperking voor het geval de eigenaar van de zaak af wil. De gemeente die van het aanbod van de eigenaar gebruik wenst te maken is gebonden aan korte en fatale termijnen.³ De prijs waarvoor de gemeente kan aankopen wordt door middel van onderhandelingen vastgesteld. Indien de eigenaar wenst dat deskundigen of de rechtbank een oordeel over de prijs geven, bestaat gebondenheid aan de regels die in het ontheeningsrecht gelden voor de prijsbepaling.⁴

De Wvg kwam tot stand in 1981,⁵ en was bedoeld voor alle gemeenten. De inwerkingtreding van de wet werd – vanwege een teruggelopen behoefte en uit overwegingen van deregulering – aanvankelijk opgeschort. Uiteindelijk trad de Wvg per 1 januari 1985 gelijktijdig met de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in werking, maar alleen voor stads- en dorpsvernieuwinggebieden. Van de wet werd slechts door enkele gemeenten gebruikgemaakt.

VINEX

Begin jaren negentig werd bij overleg over het grondbeleid en de uitvoering van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINEX) door de Tweede Kamer aangedrongen op verbetering van het instrumentarium van gemeenten bij verwerving van onroerende zaken ten behoeve van de uitvoering van verstedelijkingstaakstellingen. Uit onderzoek kwam naar voren dat het toepassingsbereik van de Wvg moest worden verruimd. Volgens een proeve van een wetsvoorstel uit 1994 zou de Wvg worden

verruimd tot alleen die gemeenten die in een van de 26 stadsgewesten waren gelegen ‘omdat daar de kern van de verstedelijkingsvraagstukken uit de VINEX ligt’;⁶ volgens het uiteindelijke wetsvoorstel uit 1995 zou de Wvg onbeperkt voor alle gemeenten moeten gaan gelden. Uiteindelijk werd de werkingssfeer van de Wvg enerzijds uitgebreid in zoverre de wet niet langer tot stadsvernieuwinggevallen beperkt was, doch werd de werkingssfeer anderzijds via een aangenomen amendement beperkt tot gemeenten met zogenaamde ‘uitbreidingscapaciteit’: een uit bovengemeentelijk beleid voortvloeiende taakstelling (tot het realiseren van woningbouw- of bedrijvenlocaties met bijbehorende voorzieningen) in actieve zin.⁷

Feit is dat de Wvg na de wetswijziging van 1996⁸ een enorme opleving heeft gekend. In de praktijk blijkt dat sinds 1996 ongeveer de helft van de gemeenten de Wvg hebben gebruikt. Dat is overigens niet zonder slag of stoot gegaan. De gewijzigde Wvg heeft aanleiding gegeven tot een stroom aan jurisprudentie. De oorzaak hiervan is in de eerste plaats dat de rechter veelvuldig werd geroepen een interpretatie te geven omdat de wet geen voorbeeld is van fraaie wetgevingstechniek. Bovendien is inherent aan de Wvg dat ze leidt tot besluiten en rechtshandelingen die tot procedures aanleiding kunnen geven, zowel bij de bestuursrechter, als bij de civiele rechter; procedures over de besluiten tot vestiging van voorkeursrechten, procedures over aanbiedingen van gronden die belast zijn met voorkeursrechten (de prijsbepalingsprocedures) en niet in de laatste plaats procedures over de nietigheid van rechtshandelingen, bekend als de ‘artikel 26-procedures’.

ONTWIKKINGSCONSTRUCTIES EN DE REPARATIEWET

Een rechtsgeldig gevestigd voorkeursrecht bewerkstelligt dat de eigenaar





die – vrijwillig – wil overgaan tot vervreemding van de met voorkeursrecht belaste onroerende zaak, eerst de gemeente in de gelegenheid dient te stellen om deze zaak te kopen. Dit rechtsgevolg van het voorkeursrecht wordt wel aangeduid als de ‘aanbiedingsplicht’.⁹

Ontwikkelingsconstructies

Omdat voorzien was dat de praktijk naar wegen zou zoeken om het gemeentelijk voorkeursrecht te ontgaan, werd in art. 26, lid 1 Wvg bepaald dat een gemeente de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in de Wvg geregelde voorkeurspositie.

Deze bepaling heeft de praktijk tussen 1996 en 2000 danig beziggehouden. Het ging in de desbetreffende procedures telkens om de vraag of de voorkeursgerechtigde gemeente met succes de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen tussen enerzijds eigenaren van gronden die met een voorkeursrecht zijn belast en anderzijds ontwikkelaars. De inzet van de door de markt ontwikkelde constructies was in alle gevallen om te bewerkstelligen dat de ontwikkelaar onmiddellijk de economische beschikkingsmacht van particuliere gronden verwerft, teneinde vervolgens de door de gemeente gewenste bestemmingen te realiseren. Daarbij

werd het moment van juridische levering uitgesteld tot na realisering van de bestemmingen, omdat het voorkeursrecht dan is uitgewerkt. Nu het gemeentelijk voorkeursrecht slechts kan aanknopen bij een vrijwillige vervreemding in de zin van ‘juridische levering’,¹⁰ zou een dergelijke constructie – vergelijkbaar met een economische eigendomsoverdracht – verhinderen dat de gemeente van haar voorkeursrecht gebruik kan maken. Deze constructie zou volgens de partijen die haar gebruikten toelaatbaar zijn, omdat in de parlementaire geschiedenis voor de gewijzigde Wvg zou zijn vastgelegd dat het gemeentelijk voorkeursrecht er niet aan in de weg zou staan dat de bestemmingen door de markt zouden worden gerealiseerd.

Gemeenten en ontwikkelaars werden heen en weer geslingerd tussen hoop en vrees. Rechtbanken bleken van oordeel dat nietigheidsacties niet kansrijk waren indien zelfrealisatie (door de grondeigenaar eventueel in verbinding met derden) de tijdige realisering van de door de gemeente gewenste bestemming niet in de weg staat of deze juist beoogt. De gerechtshoven kozen collectief een andere koers: indien de constructies de facto resulteerden in een vervreemding van de grond zonder dat de gemeente de kans krijgt het voorkeursrecht in te roepen, dan wordt het voorkeursrecht kennelijk gefrustreerd en is er reden voor nietigverklaring.

Novemberbeschikkingen

De Hoge Raad besliste in beschikkingen van november 2000 (hierna kortweg: de novemberbeschikkingen)¹¹ dat constructies die zodanig waren opgezet dat wel de beschikkingsmacht en het economisch belang werden overgedragen, maar geen vervreemding plaatsvond, de kennelijke strekking hebben te verhinderen dat de gemeente van haar voorkeursrecht gebruik kan maken en in beginsel vernietigd kunnen worden. De Hoge Raad voegde daar echter aan toe dat een uitzondering geldt voor de gevallen waarin de partijen bij de overeenkomst de bedoeling hebben om de nieuwe bestemming te verwezenlijken – in staat en bereid zijn tot zelfrealisatie – en zich bereid hebben verklaard ‘zich op een zodanige wijze jegens de gemeente te verbinden dat de gerechtvaardigde belangen van de gemeente terzake bij verwezenlijking van de nieuwe bestemming in overeenstemming met het door de gemeente gevoerde beleid afdoende zijn gewaarborgd’.¹²

Hoewel gemeenten teleurgesteld reageerden op de novemberbeschikkingen, zag het kabinet geen reden voor een spoedreparatie van de Wvg.¹³ Het resultaat van de novemberbeschikkingen was het ontstaan van een (gedwongen) overlegsituatie tussen de gemeente enerzijds en de eigenaar c.q. ontwikkelaar anderzijds. In veel gevallen werd de nietigheidsactie¹⁴ ‘bevroren’. De behandeling werd opgeschort in afwachting van ofwel de uitkomst van onderhandelingen over de vraag of de ‘gerechtvaardigde belangen’ van de gemeente voldoende zijn verzekerd, ofwel – ook in verband daarmee – in afwachting van meer duidelijkheid over de precieze bestemmingen die de gemeente wil realiseren. Zonder duidelijkheid over de toekomstige planologische situatie kon geen beroep op zelfrealisatie worden waargemaakt, noch worden afgewezen.

Uitzonderingsgevallen

Naast de ‘ontwikpingsconstructies’, waren ook de ‘uitzonderingsgevallen’ in toenemende mate een probleem voor de effectiviteit van de Wvg. Gemeenten kwamen niet toe aan effectuering van hun voorkeursrecht, indien de eigenaren zich voorzien hadden van tijdig – voor inwerkingtreding van het voorkeursrechtbesluit – geregistreerde of ingeschreven koop- of (langjarige) optieovereenkomsten. Vervreemdingen krachtens dergelijke overeenkomsten vielen immers volgens de uitzonderingsregeling van art. 10 Wvg (oud) buiten de aanbiedingsplicht.¹⁵ Van de mogelijkheid grote arealen grond met opties te bedekken, bleek frequent gebruik te worden gemaakt.

Initiatiefwet

Op 22 mei 2001 werd door de Kamerleden Depla, Ravestein, Van Wijmen, Duijvesteyn en Biesheuvel een initiatief-wetsvoorstel ingediend, met als doel ‘het tegengaan van het ontwijken van het voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken’.¹⁶ Het motto van de Kamerbehandeling luidde dat moest worden geconcurrereerd óp de grond en niet óm de grond.¹⁷ De indieners zetten in de Eerste Kamer het oogmerk van het initiatief-wetsvoorstel nog eens in vier punten uiteen. In de eerste plaats moest rechtsonzekerheid worden weggenomen: ‘niet de rechter moet regeren, maar de wetgever moet duidelijk zijn’. In de tweede

Door ontwikkelingsconstructies werd het moment van juridische levering uitgesteld tot na realisering van de bestemmingen, omdat het voorkeursrecht dan is uitgewerkt

plaats zou onnodige bouwvertraging moeten worden voorkomen. In de derde plaats moest worden voorkomen dat ontwikkelaars, bouwers en speculanten risicoloos grondposities innemen. In de vierde plaats houdt de regierol van de gemeente mede in dat de gemeente die projectontwikkelaar kan uitkiezen die het beste project voor de laagste prijs kan realiseren.¹⁸

Het wetsvoorstel bestond uit twee delen: in de eerste plaats het ‘repareren’ van art. 26 Wvg en in de tweede plaats een nieuwe regeling van de uitzonderingsgevallen van tijdig ingeschreven koop- of optieovereenkomsten. Dit initiatiefvoorstel werd na een snelle procedure op 5 februari 2002 door de Tweede Kamer geamendeerd doch met algemene stemmen aangenomen,¹⁹ en werd op 16 april 2002 door de Eerste Kamer zonder stemming aangenomen.²⁰ De reparatiewet is op 1 september 2002 in werking getreden.

Art. 26 Wvg (nieuw)

Ten aanzien art. 26 Wvg is de reparatiewet technisch eenvoudig. Niet langer is het criterium, zoals voorheen in art. 26 lid 1 was verankerd, dat de gemeente de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen ‘die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan *het belang van de gemeente* bij haar voorkeurspositie’, maar van rechtshandelingen ‘die zijn verricht met de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie’. Het criterium ‘belang van de ‘gemeente’ viel er dus tussen uit. De initiatiefnemers hebben de wijziging van art. 26 Wvg als volgt toegelicht:²¹ ‘Het gaat daarbij om rechtshandelingen die zodanig zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, doch wel de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond *in enigerlei mate* worden overgedragen aan een of meer andere (rechts)personen. Hiermee wordt voor alle duidelijkheid en ter voorkoming van onnodige procedures aangegeven dat ook overdrachten van een deel van de beschikkingsmacht en het economisch belang blootstaan aan vernietiging.’

Of de (dreiging van de) nieuwe nietigheidsactie daadwerkelijk meer effectief zal zijn dan voorheen – na de novemberbeschikkingen – het geval was, kan worden betwijfeld.²² Aan de reparatie kleeft het gevaar dat de praktijk andermaal zal zoeken naar wegen om het (nieuwe) vernietigingscriterium van art. 26 Wvg te ontgaan.²³ Rechtshandelingen kunnen zodanig worden ingekleed dat optisch (in de aan de gemeente kenbaar te maken akte) het economisch belang volledig bij de eigenaar blijft – waardoor de overeenkomst volgens de nieuwe criteria niet vernietigbaar zou zijn – terwijl de reële situatie in onderhandse documenten (‘side-letters’) wordt ondergebracht, waar de gemeente haar vingers niet achter krijgt.

Rechtshandelingen kunnen zo worden ingekleed dat in de akte het economisch belang bij de eigenaar blijft terwijl de reële situatie in ‘side-letters’ wordt ondergebracht

De oorverdovende stilte die thans is gevolgd op de vele constructies en nietigheidsacties die de afgelopen jaren de revue zijn gepasseerd, kan er op duiden dat de markt inderdaad ‘ondergronds’ is gegaan.²⁴ Maar ook voorzover de markt niet ‘ondergronds’ gegaan zou zijn, behoeft de stilte nog geen goed teken te zijn. Het systeem na de novemberbeschikkingen bestond uit een overlegcultuur, waarin gemeente en markt gedwongen waren om met elkaar te overleggen en te bezien of zelfrealisatie door de markt maar onder regie van de gemeente, rekening houdend met haar gerechtvaardigde belangen en onder redelijke voorwaarden mogelijk is.

gen. De contractanten weten, na aanmelding van de akte bij de gemeente, spoedig waar zij aan toe zijn.

De grondeigenaar die niet aan de gemeente wenst te verkopen en aldus een lucratieve samenwerking met een ontwikkelaar vooralsnog gedwarsboemd ziet, zou er voor kunnen kiezen vooralsnog stil te blijven zitten – en de overeenkomst derhalve ook

niet aan de gemeente te tonen – totdat uitvoering van het bestemmingsplan voor de gemeente urgent is, om het vervolgens op onteigening te laten aankomen. Volgens de huidige onteigeningsjurisprudentie zal een samenwerkingsverband tussen een grondeigenaar en een ontwikkelaar strekkende tot zelfrealisatie eerder gerespecteerd dienen te worden dan onder vigeur van de Wet voorkeursrecht gemeenten.²⁵ De onteigeningsjurisprudentie erkent een samenwerkingsverband strekkende tot zelfrealisatie, wanneer dat verband in staat en bereid is de door de gemeente gewenste bestemmingen tijdig en conform te realiseren, de bouwer/ont-



Vinex lokatie Wateringse Veld, Den Haag

Foto Martijn Beekman/HH

Partijen waren tot op zekere hoogte tot elkaar veroordeeld, maar het overleg stond wel in het teken van de realisatie van bestemmingen. Dat is nu na de reparatie anders. In het nieuwe regime lijkt de toetsing van samenwerkingsovereenkomsten in hoofdzaak beperkt tot een mathematische beoordeling van de mate van overdracht van beschikkingsbevoegdheid over en economisch belang bij de desbetreffende onroerende zaak. De grondeigenaar en de gemeente zijn niet gehouden met elkaar te overleggen over de mogelijkheden en voorwaarden van een zelfrealisatie door de grondeigenaar en een derde onder regie van de gemeente. De gemeente ontbeert een mogelijkheid tot inhoudelijke sturing. De samenwerkingsovereenkomst blijft in stand indien de grondeigenaar de facto ‘heer’ over zijn gronden blijft; de samenwerkingsovereenkomst wordt nietig verklaard indien blijkt dat het economisch belang (en de beschikkingsmacht) in enigerlei mate aan een derde is (zijn) overgedra-

wikkelaar te goeder naam en faam bekendstaat en financieel solide is, en over voldoende aaneengesloten gronden wordt beschikt. Geen uitzondering wordt gemaakt voor een samenwerkingsverband waarin de grondeigenaar het economisch belang en de beschikkingsbevoegdheid ‘in enigerlei mate’ aan een derde heeft overgedragen. Dit leidt er zelfs toe dat door de Kroon goedkeuring aan een raadsbesluit tot onteigening wordt onthouden bij een beroep op zelfrealisatie door partijen, wier samenwerkingsovereenkomst door vernietiging op grond van art. 26 Wvg al niet meer existent was.²⁶ Met andere woorden: een vernietiging op grond van de Wvg deert zelfrealisatoren niet veel zolang zij niet onteigend kunnen worden. De grondeigenaar en de ontwikkelaar die willen samenwerken en kunnen afwachten, hebben een herkansing indien het op onteigening aankomt. Een nieuwe samenwerkingsovereenkomst is snel gesloten. De wijziging van de Wvg kan dan ook wel eens een opmaat betekenen tot een

meer veelvuldig gebruik van het onteigeningsinstrumentarium.²⁷

Koop- en optieovereenkomsten

Een ander belangrijk element van de initiatiefwet, dat in de parlementaire behandeling onevenredig veel meer aandacht heeft gekregen, is de nieuwe regeling voor koop- of optieovereenkomsten, neergelegd in nieuwe leden 3, 4 en 5 van art. 10 Wvg. De indieners van het wetsvoorstel beoogden de voorheen geldende ongebreidelde vrijstelling van tijdig gesloten en vastgelegde koop- of optieovereenkomsten te beperken. Te vaak vonden vervreemdingen plaats op basis van dergelijke overeenkomsten, en viste de gemeente ondanks het voorkeursrecht naast het net. Gekozen werd voor een vermindering van de aantrekkelijkheid van vroegtijdig gesloten koop- of optieovereenkomsten, door slechts die vervreemdingen op basis van dergelijke overeenkomsten van de werking van het voorkeursrecht vrij te stellen, die voldoen aan drie cumulatieve voorwaarden.

In de eerste plaats moet de vervreemding geschieden aan een in die overeenkomst met name genoemde partij – hetgeen een einde maakt aan veelvuldig gebruikte ‘verkoop aan nadere meester’-constructies – en tegen een in de overeenkomst vermelde of op grond van de overeenkomst bepaalde prijs. In de tweede plaats moet de overeenkomst in de openbare registers zijn ingeschreven vóór de dag na dagtekening van de *Staatscourant* waarin het aanwijzingsbesluit op grond van de Wvg is gepubliceerd (voor inwerkingtreding van het voorkeursrechtbesluit). In de derde plaats moet de levering plaatsvinden binnen zes maanden na de dag van inschrijving van de koop- of optieovereenkomst in de openbare registers.²⁸

Als mogelijkheid om ook onder vigeur van de nieuwe regeling nog langjarige ‘optiecontracten’ te sluiten, is geschetst het sluiten van een koopovereenkomst en inschrijving daarvan in de openbare registers gevolgd door levering binnen zes maanden, een en ander onder ontbindende voorwaarde van niet-betaling van de koopprijs na afloop van de ‘optietermijn’. De koopprijs (of aanvullende koopprijs naast een reeds betaalde basisprijs) wordt pas betaald als de agrarische grond bouwgrond wordt. Gebeurt dat niet, dan wordt niet betaald en treedt de ontbindende voorwaarde in werking die de eigendom weer van rechtswege bij de oorspronkelijk eigenaar doet belanden.²⁹

Om te voorkomen dat koop- of optieovereenkomsten steeds ‘ververst’ worden ter verlenging van de zesmaandentermijn, is bij amendement-Van Middelkoop een nieuw vijfde lid van art. 10 Wvg ingevoegd, dat beoogt tegen te gaan dat dezelfde verkoper dan wel dezelfde koper (de partij waarmee een overeenkomst is gesloten) in een periode van drie jaar een nieuwe overeenkomst met betrekking tot dezelfde onroerende zaak, dan wel een gedeelte daarvan kan inschrijven – in afwachting van mogelijke vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht – met recht op vrijstelling van de aanbiedingsplicht.³⁰ De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Na een periode van drie jaar geeft de eerstvolgende inschrijving opnieuw recht op de vrijstelling van de aanbiedingsplicht, wederom gedurende een periode van drie jaar. Indien een koper een overeenkomst als bedoeld in

Omdat grondeigenaar en ontwikkelaar een herkansing hebben indien het op onteigening aankomt, zou de wijziging van de Wvg ertoe kunnen leiden dat vaker tot onteigening moet worden overgegaan

het nieuwe derde lid van art. 10 Wvg binnen de drie-jaarstermijn opnieuw inschrijft, blijft aldus de datum van de eerste inschrijving gelden voor de bepaling van de termijn van zes maanden waarbinnen de juridische levering moet plaatsvinden.³¹

Overgangsregeling

De pas in een laat stadium van de parlementaire behandeling ontworpen overgangsregeling bepaalt het volgende. Ten aanzien van optieovereenkomsten die voor 22 mei 2001 (de datum van indiening van het initiatiefwetsvoorstel) zijn ingeschreven blijft de oude regeling van toepassing. Optieovereenkomsten ingeschreven na 22 mei 2001 maar voor inwerkingtreding van de nieuwe wet konden leiden tot voorkeursrechtvrije vervreemdingen, mits deze vervreemding plaatsvond binnen zes maanden na inwerkingtreding van de reparatiewet (derhalve voor 1 maart 2003). Ten aanzien van koopovereenkomsten als akte notarieel verleden of onderhands opgemaakt en geregistreerd (inschrijving van koopovereenkomsten was destijds niet mogelijk) voor 22 mei 2001, blijft de oude regeling gelden, mits deze overeenkomsten voor 1 maart 2003 werden ingeschreven in de openbare registers. Werd de koopovereenkomst vastgelegd na 22 mei 2001 maar voor 1 september 2002 (de inwerkingtreding van de reparatiewet), dan kon dit leiden tot een voorkeursrechtvrije vervreemding, mits deze plaatsvond voor 1 maart 2003.

GROTERE REIKWIJDTE

Uitbreidingscapaciteit

Niet elke gemeente is bevoegd van het voorkeursrechtinstrumentarium gebruik te maken. Art. 2a Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), in 1996 in de Wvg opgenomen bij amendement-Esselink,³² bepaalt thans dat de bevoegdheid tot het vestigen van voorkeursrechten is beperkt tot gemeenten met een uitbreidingscapaciteit, dat wil zeggen een taakstelling in actieve zin op basis van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. Alleen gemeenten waaraan op grond van een streekplan of een PKB rechtstreeks ‘uitbreidingscapaciteit’ was toegedacht, zijn bevoegd de Wvg toe te passen. Indien een gemeente (nog) geen rechtstreekse uitbreidingscapaciteit bezit, kan Gedeputeerde Staten worden verzocht een verklaring van geen bezwaar af te geven ten behoeve van de vestiging van voorkeursrechten. De verklaring wordt geweigerd indien geen nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid in voorbereiding is waarbij aan de gemeente uitbreidingscapaciteit wordt toegedacht.

Art. 2a Wvg heeft tot veel jurisprudentie aanleiding gegeven. In bepaalde gevallen bestond of bestaat onduidelijkheid over de vraag of de gemeente uitbreidingscapaciteit heeft als bedoeld in art. 2a Wvg, of juist niet.³³ Dit hing enerzijds samen met het al dan niet bestaan van een

Op het gebied van het grondbeleid staat de nodige nieuwe wetgeving op stapel

geografische begrenzing van de bevoegdheid voorkeursrechten te vestigen, en anderzijds met de vraag of een aan een gemeente gegeven uitbreidingscapaciteit voor een bepaalde functie, bijvoorbeeld woningbouw, ook voor andere functies, niet benoemd in het hogere planologische beleid, mocht worden ingezet. Ook is gebleken dat de verschillende provincies een eigen en van elkaar afwijkend beleid hanteerden bij de afgifte van verklaringen van geen bezwaar, hetgeen in de hand heeft gewerkt dat gemeenten verschillend werden behandeld.

Met inwerkingtreding van de Wet verbreding Wvg zal vaststaan dat alle ruim 500 Nederlandse gemeenten bevoegd zijn voorkeursrechten te vestigen, zonder enige beperking in geografische of functionele zin volgens de vigerende jurisprudentie, maar uiteraard wel met inachtnaam van de in de wet (de art.en 8a, 8, 6 en 2 Wvg) opgenomen toepassingsvoorwaarden: er moet aan deze gronden een gewijzigde, niet-agrarische bestemming zijn toegedacht en het huidige gebruik moet afwijken van dat toegedachte gebruik.³⁷ Aan deze voorwaarden is over het algemeen spoedig voldaan, zodat niet uitgesloten is dat op afzienbare termijn alle gemeenten op ruime schaal en vroegtijdig³⁸ van de Wvg gebruik kunnen maken. Meer dan ooit zal het rechtsverkeer in onroerende zaken met voorkeursrechten geconfronteerd kunnen worden.

Nota Grondbeleid

De basis voor het wetsvoorstel tot verbreding van de Wvg is te vinden in de Nota Grondbeleid. Met de verbreding zal komen vast te staan dat alle



Vinex lokatie Wateringse Veld, Den Haag

Foto Martijn Beekman/HH

Verbreding

In de Nota Grondbeleid werd aangekondigd dat de grondslag van de Wvg zou worden verbreed, en dat deze verbreding versneld zou worden ingevoerd.³⁴ Op 25 februari 2002 werd, na spoedadvies door de Raad van State, een wetsvoorstel ingediend dat moet bewerkstelligen dat het effect van het amendement-Esselink wordt opgeheven. Van de spoed waarmee het wetsvoorstel werd ingediend, was na de verkiezingen en de val van het kabinet niets meer over, zodat het voorstel pas in mei 2003 in de Tweede Kamer werd behandeld. Het wetsvoorstel werd met algemene stemmen aangenomen. Het gewijzigd voorstel van wet werd op 20 mei 2003 bij de Eerste Kamer ingediend,³⁵ zodat verwacht mag worden dat de verbreding van de Wvg spoedig het *Staatsblad* zal bereiken. Het wetsvoorstel behelst, naast een evaluatiebepaling³⁶ en een inwerkingtredingsbepaling, slechts één inhoudelijk artikel 'Art. 2a van de Wet voorkeursrecht gemeenten vervalt'.

gemeenten weer voorkeursrechten kunnen vestigen voor stads- en dorpsvernieuwingsdoeleinden, zoals oorspronkelijk het geval was.³⁹ Het amendement-Esselink had die bevoegdheid in 1996, eigenlijk onbedoeld, ontnomen aan gemeenten zonder uitbreidingscapaciteit. Het werd door het kabinet van groot belang geacht dat alle gemeenten in het kader van stedelijke herstructurering voorkeursrechten zouden kunnen vestigen. Over het herstel van de in 1996 ontstane weeffout bleek in de Kamer brede consensus te bestaan.⁴⁰

Ten tijde van de indiening van de wet verbreding Wvg werd gewerkt aan de Vijfde Nota Wro, waarin als uitgangspunt was opgenomen een gedecentraliseerd contourenbeleid als instrument om open en verstedelijkte gebieden van elkaar te scheiden. Ook dat was blijkens de Nota Grondbeleid aanleiding om niet alleen voor gemeenten met een uitbreidingstaakstelling, maar voor alle gemeenten de oorspronkelijk bedoelde bevoegdheid tot het vestigen van voorkeursrechten in het leven te roepen. Daarbij werd op voortvarendheid aangedrongen om te voorkomen

dat de particuliere sector – vooruitlopend op de vaststelling van de contouren – al op grote schaal grondposities zou kunnen innemen. Juist nu de gemeenten, anders dan bij de VINEX het geval was, in grote mate zelf de begrenzing van de rode contouren zouden kunnen bepalen, zou het vanuit deze betrokkenheid van belang zijn dat een gemeente direct het voorkeursrecht kan vestigen ‘teneinde zichzelf desgewenst ten behoeve van de uitvoering van haar ruimtelijk beleid een wettelijk voorkeursrecht bij vervreemding van onroerende zaken te verlenen’.⁴¹

Hoewel de ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel voorliggende Vijfde Nota in die vorm niet verder in procedure werd gebracht – en de motivering van het wetsvoorstel daarop moest worden aangepast – bleef de ‘decentrale aanpak van het verstedelijkingsbeleid’ centraal staan.⁴² In het Strategisch Akkoord bij het kabinet-Balkenende I was vermeld dat gemeenten in het landelijk gebied weer voor eigen inwoners mochten bouwen. In het Hoofdlijnenakkoord bij het kabinet-Balkenende II heet het dat ‘binnen de randvoorwaarden van bescherming van de natuurlijke leefomgeving en de rijksverantwoordelijkheid terzake, meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten worden gegeven’.⁴³ In sommige gevallen zijn gemeenten al doende structuurvisies op te stellen ten behoeve van mogelijke uitbreidingen. Het oorspronkelijk op de uitvoering van de Vijfde Nota (thans: Nota Ruimte⁴⁴) – het contourenbeleid – gebaseerde argument voor een met spoed te realiseren verbreding van de werkingssfeer van de Wvg tot alle gemeenten, lijkt derhalve nog altijd opgeld te doen. Alle gemeenten – ook gemeenten zonder uitbreidingscapaciteit – zouden ten behoeve van de realisering van nieuwbouw van het voorkeursrecht gebruik moeten kunnen maken, aldus het kabinet.

Volgens de Memorie van Toelichting zou de verbreding van de werkingssfeer van de Wvg nog een aantal andere doeleinden dienen. Met name wordt er op gewezen dat het voorkeursrecht gemeenten behulpzaam kan zijn bij stedelijke herstructurering (versnipperd eigendom belemmert het proces van herstructurering), bij een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit door bijvoorbeeld het creëren van groen, bij het bevorderen van creatieve concurrentie en bij het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap.⁴⁵ Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om bij de Memorie van Toelichting te stipuleren dat een zelfstandige vestiging van voorkeursrechten mogelijk is ‘ten behoeve van groene functies die gerelateerd zijn aan rode functies’ (lokaal groen in en om de stad, groene verbindingen naar regionaal groen en regionaal groen waarvan nieuwe wijken profijt hebben).⁴⁶

Concurrentie

Op twee aspecten moet nog in het bijzonder worden gewezen. In de Nota Grondbeleid werd aangekondigd dat aan de twee bestaande vereisten voor vestiging van het voorkeursrecht (niet-agrarische bestemming en afwijkend gebruik) een derde eis zou worden toegevoegd. Aan de toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten zou de voorwaarde worden verbonden dat de plannen op de door de gemeente via de Wvg verworven gronden in beginsel alleen via openbare aanbesteding (tenders, prijsvragen, concessies) mogen worden gerealiseerd.⁴⁷ Op deze wijze zou een

Het woud van procedurevoorschriften en de daaruit resulterende bestuurslast zal menig gemeente ervan weerhouden de Wvg toe te passen

onderscheid worden gemaakt tussen de gemeente als gebiedsontwikkelaar en de gemeente als projectontwikkelaar. In de Wet verbreding Wvg kon dit aspect nog niet worden meegenomen. Hoewel reeds een onderzoek (*Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties*) is afgerond, acht het kabinet nader onderzoek gewenst. De resultaten daarvan zullen in het najaar van 2003 bekend worden.⁴⁸

Grondexploitatievergunning

In de Nota Grondbeleid werd een koppeling gelegd tussen de voorkeursrechtbevoegdheid en het nog te ontwikkelen instrument van de exploitatievergunning, een vergunning voor het in exploitatie brengen van gronden. De vier grote steden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) hebben in 2000 gezamenlijk een voorstel ontwikkeld voor een ‘smalle’ exploitatievergunning, waarin slechts het kostenverhaal is geregeld. Daarbij werd overeenstemming bereikt over een lijst van te verhalen kostensoorten. Het kabinet heeft nadien een voorkeur uitgesproken voor een ‘bredere’ exploitatievergunning, waarbij ook een aantal programmatische (kwalitatieve locatie-)eisen gesteld kunnen worden (waaronder particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw). Dit systeem moet gaan voorzien – in de woorden van het kabinet – ‘enerzijds in een wettelijke regeling voor het verhaal van door de gemeente gemaakte kosten en anderzijds in het zekerstellen van de gemeentelijke regierol bij faciliterend grondbeleid door de introductie van de bevoegdheid om kwalitatieve eisen te stellen aan de locatie’.⁴⁹ Dit alles in het kader van de regiefunctie van de gemeente. De Wvg zou gelden bij actief grondbeleid; de (brede) exploitatievergunning bij faciliterend grondbeleid. In de Kamer is er terecht aandacht voor gevraagd dat nu een systeem van grondexploitatievergunningen nog altijd niet is geïntroduceerd en het faciliterend grondbeleid – met name het kostenverhaal – nog altijd niet op orde is, gemeenten eerder zullen moeten kiezen voor actief grondbeleid en van een reële keuze geen sprake is. Dit wordt door het kabinet niet ontkend, maar tegelijkertijd wordt als toegevoegde waarde van het voorkeursrecht ten opzichte van de exploitatievergunning gezien de mogelijkheden van concurrentiebevordering: ‘gemeentelijk grondbezit is geen garantie maar wel een extra mogelijkheid om grond in concurrentie te kunnen uitgeven’.⁵⁰ Er wordt thans vanuit gegaan dat het wetsvoorstel voor de introductie van de grondexploitatievergunning – waarschijnlijk in het kader van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) – ‘in de loop van 2003’ zal worden ingediend. Op het gebied van het grondbeleid staat – samen met de herziening van de Onteigeningswet en de integrale herziening van de Wro – derhalve de nodige nieuwe wetgeving op stapel.

Uiteindelijk werd het wetsvoorstel aanvaard, met als amendement een evaluatiebepaling – thans art. 2 – dat beoogt binnen vier jaar na het van kracht worden van de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten na te

Het 'recht op zelfrealisatie' kan nog ter discussie komen te staan

gaan of gemeenten op een passende wijze gebruikmaken van hun versterkte positie op de grondmarkt.⁵¹

Stroomlijning vereist

Wat in het kader van de voorgenomen verbreding van de Wvg als een gemiste kans moet worden aangeduid, is het vooralsnog ontbreken van de voorgenomen stroomlijning van procedures in de Wvg. Daarvan zal naar verluidt niet voor 2004 sprake zijn. Zolang het kabinetsvoornemen, neergelegd in de Nota Grondbeleid, om de procedures in de Wvg te stroomlijnen, nog niet is geëffectueerd, blijft de Wvg een in de praktijk

Een en ander neemt niet weg dat de verbreding van de Wvg er toe zal leiden dat het aantal voorkeursrechtenaanwijzingen zal toenemen, zowel bij de gemeenten die het voorkeursrecht al hanteerden – zij zullen het instrument ook elders binnen de gemeente kunnen inzetten – alsook bij die 'nieuwe' gemeenten, die niet opzien tegen het vele werk dat zij over zich afroepen en de vele procedures die zij – zo leert de ervaring van de afgelopen zeven jaar – ongetwijfeld tegemoetgaan.

Doelstelling wellicht niet gehaald

Het grondbeleid is in beweging. Waar nog (te) veel wetgeving in de steigers staat – de integrale herziening van de Wro, de herziening van de Onteigeningswet, de introductie van de exploitatievergunning in de Grondexploitatiewet – loopt de Wet voorkeursrecht gemeenten voorop. Des te navrant is de conclusie in een recent intern onderzoek van VROM dat indien het grondbeleid – en met name het kostenverhaal – overigens adequaat is geregeld, de Wet voorkeursrecht gemeenten kan verdwijnen.



Vinex lokatie Wateringse Veld, Den Haag

Foto Martijn Beekman/HH

moeilijk toepasbare wet. De administratieve last die aan toepassing van de Wvg verbonden is, is hoog. Het woud van procedurevoorschriften en de bestuurslast die de uitvoering daarvan met zich brengt, zal menig gemeente ervan weerhouden toepassing van de Wvg te overwegen of te intensiveren. Het zullen vaak de kleinere gemeenten zijn die tot op heden geen 'uitbreidingscapaciteit' en mitsdien geen bevoegdheden volgens de Wvg hadden, en die met de nieuwe wet de bevoegdheden voor het eerst krijgen, die de behoefte zouden hebben aan een eenvoudig toepasbare wet. Aldus blij gemaakt met een 'dode mus', is het maar de vraag of gemeenten daadwerkelijk in den brede de beschikking zullen hebben over het voorkeursrecht bij de uitvoering van het contourenbeleid. Gelet hierop moet er sterk voor worden gepleit de verbreding van het toepassingsbereik van de Wvg zo spoedig mogelijk te laten volgen door de zo nodige procedurele stroomlijning.

Of het gat in de Wvg, waar het betreft de 'ontwikkelingsconstructies', effectief is gedicht, moet nog blijken. Na de inwerkingtreding van de reparatiewet werd het 'stil aan het front', hetgeen zowel positief als negatief kan worden uitgelegd. De vrees is reëel dat samenwerkingsovereenkomsten tussen eigenaren en ontwikkelaars in het verborgene zullen blijven bestaan, dat de gemeente (daardoor) bij complexe ontwikkelingen problemen ondervindt bij minnelijke verwerving van gronden en aangewezen wordt op onteigening, en dat de gemeente zich aan het eind van die rit geconfronteerd ziet met – elk op de eigen merites te beoordelen – beroepen op zelfrealisatie. De tijdige ontwikkeling van bestemmingen onder regie van gemeenten lijkt niet gewaarborgd, zolang geen congruentie bestaat tussen de Wvg en de Onteigeningswet, waar het betreft het beroep op zelfrealisatie. Niet moet worden uitgesloten dat het recht op zelfrealisatie – wie de grond heeft, die bouwt – als zodanig nog eens ter

discussie komt te staan.⁵² Die discussie is met de gedachtevorming over de grondexploitatievergunning dichterbij dan men denkt.

Het verbreden van de werkingsfeer van de Wvg tot alle gemeenten zou een positieve impuls kunnen geven aan een effectief gemeentelijk grondbeleid ten behoeve van de realisering van bestemmingen. Nu de voorgenomen verbreding niet tevens gepaard gaat met een stroomlijning van de procedures van de Wvg, moet er echter rekening mee worden gehouden dat vele gemeenten, met name de 'nieuwe' voorkeursrecht-bevoegde gemeenten, wegens de zware bestuurslasten en gebrek aan capaciteit, van de inzet van dit bewerkelijke instrument of van de intensivering daarvan zullen afzien. De doelstelling van de verbreding wordt dan niet gehaald, hetgeen de uitvoering van het decentrale verstedelijkingsbeleid – dat onder het nieuwe kabinet doorgezet wordt – niet ten goede zal komen.

Als iets op dit moment uiterste spoed zou moeten kennen, dan is het wel het opzetten van een adequaat instrumentarium van faciliterend

De regie van gemeenten lijkt niet gewaarborgd, zolang er geen congruentie bestaat tussen de Wvg en de Onteigeningswet, inzake het beroep op zelfrealisatie

grondbeleid, in het bijzonder het instrumentarium van het verhaal van kosten bij ontwikkeling van bouwlocaties. Volgend jaar is het precies tien jaar geleden dat de toenmalige regering aangaf dat het kostenverhaalsinstrumentarium op korte termijn zou worden verbeterd. De in de Kamer uitgesproken vrees dat een solitaire verbreding van de bevoegdheid tot toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht, met temporisering van noodzakelijk (aanvullende) maatregelen, de weg wel erg eenzijdig zou openzetten naar een actief in plaats van een faciliterend grondbeleid, is niet uit de lucht gegrepen. Het nieuwe kabinet moet prioriteiten stellen.



NOTEN

- 1 Jan Frans de Groot is advocaat te Amsterdam (Houthoff Buruma).
- 2 Art. 10, lid 1 Wvg.
- 3 Zie de art.en 10 tot en met 18 Wvg.
- 4 Art.en 40b tot en met 40f Onteigeningswet; aldus art. 16, lid 4 Wvg.
- 5 Wet van 22 april 1981, Stb. 236.
- 6 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 235, nr. 3, blz. 7.
- 7 Zie art. 2a Wvg.
- 8 Wet van 4 juli 1996, Stb. 1996, 389, in werking getreden 17 juli 1996.
- 9 Art. 10, lid 1 Wvg juncto art. 11, lid 1 Wvg; let wel: de 'aanbiedingsplicht' geldt alleen bij een voorgenomen vrijwillige vervreemding; de Wvg dwingt de grondeigenaar nimmer tot vervreemding.
- 10 Art. 1, onder a Wvg.
- 11 HR 10 november 2000, Gst. 2001, 7136,9 m.nt. Boesveld, NJ 2001,288 m.nt. PCEvW en WMK, BR 2001, blz.128 m.nt. J.J.M.M. van Rijckevorsel (Zoetermeer c.s./Bleiswijk); HR 10 november 2000, RvdW 2000, 221 C, BR 2001, blz. 131 m.nt. J.J.M.M. van Rijckevorsel, JB 2001,3 m.nt. P. van der Ree (Delta c.s./Alkmaar); HR 17 november 2000, NJ 2001, 289 m.nt. PCEvW en WMK, BR 2001, blz. 135 m.nt. J.J.M.M. van Rijckevorsel (Stienstra c.s./Maastricht en Eijsden).
- 12 Zie: J.F. de Groot, Voorkeursrecht en onteigening: de gemeente houdt de regie, *De Gemeentestem* 7137.
- 13 Nota Grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid', Tweede Kamer, 2000-2001, 27 581, nr. 2, blz. 69.
- 14 De nietigheidsactie moest aanhangig worden gemaakt binnen een (fatale) termijn van acht weken nadat de gewraakte rechtshandeling ter kennis van de gemeente was gekomen (art. 26, lid 2 Wvg (oud)).
- 15 Art. 10, lid 2, sub d en e Wvg (oud).
- 16 Voorstel van Wet, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 750, nr. 2.
- 17 Handelingen Tweede Kamer 30 januari 2002, blz. 44-3203.
- 18 Handelingen Eerste Kamer, 16 april 2002, blz. 25-1295.
- 19 Handelingen Tweede Kamer, 5 februari 2002, blz. 46-3334.
- 20 Gewijzigd voorstel van Wet, Eerste Kamer, 2001-2002, 27 750, nr. 227; Handelingen Eerste Kamer 16 april 2002, blz. 25-1299.
- 21 Memorie van Toelichting zoals gewijzigd na het Advies van de Raad van State, 2000-2001, 27 750, nr. 5, blz. 5.
- 22 Zie J.W. van Zundert, Gemeentelijk voorkeursrecht, geen deus ex machina!, *NJB* 2002, blz. 658; J.F. de Groot, Het voorkeursrecht gerepareerd? De wetgever op een tweesprong, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2001, blz. 91 en J.F. de Groot, De reparatie van het gemeentelijk voorkeursrecht; het kind en het badwater, *De Gemeentestem* 2002, blz. 277 e.v.
- 23 A.M. van Mourik, 'Ook onder nieuwe Wvg grondverwerving mogelijk', *Cobouw* 2 mei 2002, blz. 5.
- 24 Op dit moment is nog slechts één gepubliceerde beschikking bekend, gewezen onder vigeur van art. 16, lid 2 Wvg (nieuw): Rb. Breda 8 november 2002, BR 2003, blz. 239 (Goirle).
- 25 Zie HR 16 december 1992, NJ 1993,755 (Rotterdam/Bakkeren).
- 26 Koninklijk Besluit van 14 maart 2002, no. 02.001346, Staatscourant nr. 66, 5 april 2002 (Bergh).
- 27 Zie hierover meer uitvoerig en voor een mogelijke oplossingsrichting: J.F. de Groot, De reparatie van het gemeentelijk voorkeursrecht; het kind en het badwater, *De Gemeentestem* 2002, blz. 277.
- 28 Gewijzigd Voorstel van Wet, Eerste Kamer, 2001-2002, 27 750, nr. 227, art. I.C.
- 29 De zogenoemde 'Groninger akte'; zie ook A.M. van Mourik, 'Ook onder nieuwe Wvg grondverwerving mogelijk', *Cobouw* 2 mei 2002, blz. 5.
- 30 In de parlementaire behandeling toegespitst op het tegengaan van 'kindconstructies' en 'zigzagconstructies', Handelingen Tweede Kamer, 30 januari 2002, blz. 44-3221/2.
- 31 Amendement van het lid Van Middelkoop, Tweede Kamer, 2001-2002, 27 750, nrs. 10, 13 en 16.
- 32 Tweede Kamer, 1995-1996, 24 235, nr. 16/22.
- 33 Zie bijv. ABR 8 maart 1999, BR 1999, blz. 424 m.nt. J.J.M.M. van Rijckevorsel (Harderwijk) en ABR 26 oktober 2000, BR 2001, blz. 127 (Harderwijk II). ABR 30 juli 2003, no. 200203304/1, nog niet gepubliceerd (Heiloo).
- 34 Nota Grondbeleid, t.a.p., blz. 87 (wetgevingsprogramma).
- 35 Eerste Kamer, 2003-2003, 28 236, nr. 218.
- 36 Amendement Bochove, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 236, nr. 7; Handelingen 20 mei 2003, blz. 70-4079.
- 37 Deze laatste eis – afwijkend gebruik – geldt overigens in bepaalde gevallen niet bij vestiging voor stads- en dorpsvernieuwingsdoelinden; art. 3, lid 1 Wvg.
- 38 Zie voor de vervroegde vestiging: art. 8a en 6 Wvg.
- 39 Art. 3 Wvg.
- 40 Nota naar aanleiding van het verslag en het aanvullend verslag, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 236, nr. 6, blz. 1.
- 41 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 2001-2002, 28 236, nr. 3, blz. 3.
- 42 Nota naar aanleiding van het verslag en het aanvullend verslag, t.a.p., blz. 2.
- 43 Hoofdlijnenakkoord, kabinet-Balkenende II, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 637, nr. 19, blz. 15.
- 44 Hoofdlijnenakkoord, t.a.p., blz. 15.
- 45 Memorie van Toelichting, t.a.p., blz. 3.
- 46 Memorie van Toelichting, t.a.p., blz. 4; Nota naar aanleiding van het verslag en het aanvullend verslag, t.a.p., blz. 4.
- 47 Nota Grondbeleid, a.w., blz. 67.
- 48 Derde Voortgangsbrief Uitwerking Nota Grondbeleid 14 maart 2003, Tweede Kamer 2002-2003, 27 581, nr. 17, blz. 3.
- 49 Nota Grondbeleid, t.a.p., onderdeel 4.3; Memorie van Toelichting, t.a.p., blz. 6.
- 50 Derde Voortgangsbrief, t.a.p., blz. 7.
- 51 Tweede Kamer 2002-2003, 28 236, nr. 7 (amendement-Van Bochove).
- 52 De indieners van de reparatiewet vonden het ter discussie stellen van het recht op zelfrealisatie 'op zichzelf een interessante gedachte' (MvA Eerste Kamer, 2001-2002, 27 750, nr. 227b, blz. 7); zelfrealisatie staat voor het kabinet niet ter discussie 'onder voorwaarde dat het daadwerkelijk lukt om meer concurrentie te realiseren alsook meer zeggenschap en kwaliteit, waaronder particulier opdrachtgeverschap' (Handelingen TK 30 januari 2002, blz. 44-3212).