

Voorzitter

op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 93/75/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigde goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (PbEG L 247) (24271);

- Wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet ter uitvoering van richtlijn nr. 94/80/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (24664);

- Goedkeuring van het Akkoord betreffende Gemeenschapsoctrooien; Luxemburg, 15 december 1989 (Trb. 1990, 121) (23953, R1524);

- Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (24498);

- Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein, alsmede wijziging van enkele andere wetten (decentralisatie rechtspositieregeling educatie en beroepsonderwijs) (23946).

Deze voorstellen van (rijks)wet worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (24235).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Werner** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De thans voorliggende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten voorziet in een verruiming van het toepassingsbereik van het voorkeursrecht en in een aantal

procedurele vereenvoudigingen met als doel, de onderhandelingspositie en daarmee de regiefunctie van de gemeenten te verbeteren in het realiseren van de doeleinden van de ruimtelijke ordening. De CDA-fractie heeft zich allereerst de vraag gesteld of er voldoende redenen zijn die een uitbreiding van het voorkeursrecht kunnen rechtvaardigen. Immers, in de zienswijze van onze fractie is een aantasting van een onbelemmerd kunnen uitoefenen van het eigendomsrecht alleen aanvaardbaar indien een aanmerkelijk publiek belang zulks rechtvaardigt. Het afgelopen decennium heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die het vraagstuk van de ruimtelijke inrichting in ons land aanzienlijk complexer hebben gemaakt, gepaard gaande aan een grote verandering in de beleidsvoering op de verschillende relevante beleidsterreinen. Zo heeft de ontwikkeling in het volkshuisvestingsbeleid ertoe geleid, dat het realiseren van de bebouwings-taakstelling steeds meer een zaak van marktpartijen is geworden en is een meer marktgerichte benadering tot stand gekomen. Projectontwikkelaars, aannemers en soms ook beleggers zijn hierin meegegaan en zijn ertoe overgegaan, grond aan te kopen of opties tot aankoop te nemen op grond die potentieel in aanmerking zou kunnen komen voor het realiseren van verstedelijkings-taakstellingen. Daarmee zijn de gemeenten in toenemende mate in een afhankelijkheidssituatie geplaatst in het kader van hun taak om de doeleinden op het terrein van de ruimtelijke ordening en de verstedelijking ook waar te maken. Dit kan in conflict komen met het algemeen belang, zoals de bouw van betaalbare woningen in de sociale-huursector en het tot stand brengen van publieke voorzieningen. Voorts heeft deze ontwikkeling er ook toe geleid, dat grondspeculatie de prijzen soms onnodig opdrijft. Het realiseren van betaalbare woningen voor de lagere inkomensgroepen is daardoor soms in het nauw gekomen.

Een tweede ontwikkeling is het steeds schaarser worden van bouwlocaties. De ruimtelijke inrichting van ons land is nu eenmaal bij uitstek een overheids-taak. Vele alternatieve aanwendings-mogelijkheden van de schaarse ruimte, zoals het behoud van natuurgebieden, dorps- en stadsgezichten, landbouw en veeteelt, weg-

en waterverbindingen, infrastructuur-projecten en bedrijfsterreinen, vechten om de voorkeur. Gemeenten hebben daarin een steeds belangrijker plaats gekregen en dienen dan ook over een toereikend instrumentarium te beschikken om de doeleinden van de ruimtelijke ordening te kunnen realiseren. Voorts brengt de door de overheid gecreëerde schaarste aan bouwlocaties ook een omvangrijke stijging van de grondprijzen met zich en het voorkeursrecht kan daar een zekere dempende invloed op uitoefenen.

Ten slotte de derde ontwikkeling. Als gevolg van het voorgaande zijn alleen de zeer kapitaalkrachtige projectontwikkelaars en bouwmaatschappijen nog in staat om in de bouwmarkt mee te dingen naar opdrachten in de verstedelijkings-taakstelling en weten zich soms in bepaalde regio's een monopoliepositie te verwerven door de aankoop van grond. Dit komt de concurrentiepositie in de bouw niet ten goede, omdat de kleinere aannemers die niet over deze mogelijkheden beschikken, daarmee dikwijls in een nadelige positie worden gemanoeuvreed.

Alles overziend, is onze fractie van mening dat zich inderdaad omstandigheden kunnen voordoen die het wenselijk maken dat behalve de mogelijkheid van de onteigening van grond ± en mogelijk ook nog andere instrumenten ± het instrument van het voorkeursrecht, zij het, zoals ook in de toelichting wordt gesteld, niet als een onmisbaar, maar wel als een uiterst gewenste aanvulling op het instrumentarium kan worden gezien, dat door de gemeenten zou moeten kunnen worden ingezet. Maar, zo zegt onze fractie er dan wel bij, zulks kan alleen dan aan de orde zijn indien het publieke belang daar nadrukkelijk om vraagt. Op dat punt zijn wij, ondanks de in de Tweede Kamer aanvaarde amendementen en de daar gevoerde gedachtenwisseling en met de antwoorden die wij in de schriftelijke voorbereiding op daaromtrent gestelde vragen hebben gekregen, nog niet gerust. Met name artikel 2a geeft geen voldoende helderheid over de vraag, wanneer en onder welke omstandigheden gemeenten dit voorkeursrecht kunnen gaan uitoefenen. Dit artikel, zoals het thans in de wet is opgenomen, zal, indien men niet diepgaand kennis neemt van de gedachtenwisselingen daarover in de

Tweede en Eerste Kamer, zonder meer aanleiding zijn voor zeer verschillende uitleg en interpretatie.

Volgens dit artikel kunnen gemeenten, indien hen op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toebedacht of gegeven, zelfstandig besluiten tot het gebruik maken van het voorkeursrecht. Het begrip "uitbreidingscapaciteit" is voor velerlei uitleg vatbaar.

Uit het antwoord van de minister op schriftelijke vragen is aan de hand van concrete voorbeelden uitgelegd, wat daaronder dient te worden verstaan; niet zomaar een uitbreiding, maar een uitbreiding van woningen die duidelijk uitgaat boven de eigen behoefte van de gemeente en die duidelijk voortkomt uit nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. De burger heeft toch wel heel veel vernuft nodig om uit deze documenten, uit de door de minister zelf aangegeven grote verscheidenheid van streekplannen en uit de Handelingen van Eerste en Tweede Kamer een eenduidige interpretatie van het begrip "uitbreidingscapaciteit" af te leiden.

Wij vragen de minister dan ook, ons tegemoet te willen komen door toe te zeggen dat zij criteria zal opstellen die provincies en gemeenten dienen te hanteren bij het begrip "uitbreidingscapaciteit", nu het desbetreffende wetsartikel en de streekplannen zelf zo vaag zijn.

Ziet de minister mogelijkheden daartoe en is zij bereid, deze criteria door middel van een aanwijzing of anderszins aan provincies en gemeenten bekend te maken? Heeft de minister hiervoor wettelijke mogelijkheden? Wij hechten daaraan zeer. Het is immers voor de burger niet vanzelfsprekend duidelijk, wanneer er nu wel en niet sprake is van een uitbreidingscapaciteit op grond waarvan de gemeenten het voorkeursrecht kunnen toepassen. Wij vragen dit bovendien om allerlei juridisch geharrewar in de praktijk te voorkomen.

Een dergelijke verheldering zou overigens ook helpen om het gestelde in de tweede zin van lid 1 van artikel 2a in de praktijk hanteerbaar te maken. Daarin wordt namelijk bepaald, dat, indien een zodanige capaciteit niet is toebedacht of toegekend, het besluit niet genomen kan worden door de gemeente dan nadat van gedeputeerde staten vooraf een verklaring

van geen bezwaar is verkregen. Mogen wij van de minister nog eens vernemen, dat het ook in dat geval zou moeten gaan om een uitbreidingscapaciteit zoals bedoeld in de eerste zin van lid 1 van artikel 2a, doch dat de toegedachte of gegeven uitbreidingstaakstelling als zodanig echter nog niet is vastgelegd in de desbetreffende nationale of provinciale planologische documenten? Dit zal er later toch in moeten worden opgenomen? Kan de minister deze zienswijze bevestigen?

De heer **De Beer** (VVD): Ik begrijp dus dat het ook voor de heer Werner \pm evenmin als voor ons trouwens \pm nog niet helemaal zeker is, of de tweede volzin van het eerste lid nu wel of geen complement van de eerste volzin is?

De heer **Werner** (CDA): Ik denk dat mijn vraag helder is. Die geeft precies onze bedoelingen weer.

Ook lid 2 van artikel 2a roept de nodige vraagtekens op. Daarin wordt immers gesteld, dat gedeputeerde staten over een verzoek tot het vestigen van een voorkeursrecht binnen vier weken na ontvangst van het verzoek dient te beslissen en voorts, dat de verklaring wordt geacht te zijn verleend indien gedeputeerde staten niet binnen die termijn een beslissing bekend gemaakt hebben. Op de eerste plaats komt deze termijn ons wel als erg kort voor en op de tweede plaats geldt de vraag: hoe kan de burger nu in een concreet geval weten dat de gemeente het voorkeursrecht kan doen gelden in het geval gedeputeerde staten niet binnen vier weken hun beslissing bekend hebben gemaakt? Dit weten kan voor hem van belang zijn indien betrokkene de vestiging van het voorkeursrecht wil aanvechten. Hoe wordt betrokkene over deze "stilzwijgende" goedkeuring geïnformeerd en: staat ook tegen deze stilzwijgende goedkeuring, die ontstaat door het laten verlopen van de vierwekentermijn, een beroepsmogelijkheid open? Wat zijn de rechtsgevolgen indien in dit geval later, bij de verdere procedure van het bestemmingsplan, zou blijken dat van een uitbreidingstaakstelling als bedoeld in deze wet geen sprake is? Meer in algemene zin willen wij overigens nog eens vragen wanneer en in welk stadium betrokkenen geïnformeerd worden over het te vestigen voorkeursrecht.

Onze fractie wil de minister nadrukkelijk uitnodigen op de hier genoemde vraagpunten een duidelijk antwoord te geven, omdat onze fractie nog niet tot een eindoordeel rondom dit wetsontwerp is gekomen en zij het antwoord van de minister, met name op de hierboven gestelde vragen, en het doen van de gevraagde toezeggingen door haar ten aanzien van het wegnemen van de onduidelijkheden van artikel 2, nog nadrukkelijk bij de afweging wil betrekken.

De voorgestelde vereenvoudigingen in de procesgang en het voorstellen aanzien van de mogelijkheid om een vervroegd tijdelijk voorkeursrecht te kunnen vestigen nog voordat dit in de openbare procedure van de wijziging van het bestemmingsplan tot uitwerking komt, geven verder geen aanleiding tot het stellen van vragen. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de minister af.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het zoeken naar een verantwoord evenwicht tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds het particulier belang als het gaat om grondpolitiek, is niet van vandaag of gisteren. Zo heeft in deze Kamer in 1851, tijdens het eerste kabinet-Thorbecke, een stevig debat plaatsgevonden over de Wet regelende de onteigening ten algemenen nutte. Kern van het dispuut betrof toen de vraag, wanneer nu precies gesproken kon worden van een werk dat ten algemenen nutte zou strekken en of tegen die achtergrond de wet voldoende waarborgen bood voor de bescherming van bijzondere belangen. In de woorden van de parlementair geschiedschrijver Van Welderen Rengers is deze wet niet dan "na eene scherpe bestrijding, ook van enkele leden der ministerieele partij" aangenomen met een geringe meerder van 19 tegen 17 stemmen. Er is dus hoop voor deze wet.

Ook met de voor ons liggende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt een beroep gedaan op het algemeen belang om te rechtvaardigen, dat de uitoefening van het individuele eigendomsrecht in een bepaald kader wordt geplaatst. Voorzitter! In een land waar de beschikbare ruimte uiterst schaars is en er vele ruimteclaims

Hessing

over elkaar heen buitelen, is het alleszins gerechtvaardigd dat grote waarde wordt gehecht aan een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling en dus ook aan de daadwerkelijk uitvoering van de hoofdlijnen van nationaal en provinciaal vastgesteld ruimtelijk beleid. Dat belang kan naar het oordeel van mijn fractie niet voldoende worden benadrukt. Gemeenten hebben daarbij een niet weg te cijferen verantwoordelijkheid. Het is deze publieke taak, deze regisseursrol, die aan het voorkeursrecht een toegevoegde waarde geeft. De gemeenten moeten immers invloed kunnen uitoefenen om samen met de private sector de verstedelijkingsopgave te realiseren.

Niet te ontkennen valt dat met het vestigen van het voorkeursrecht het individueel eigendomsrecht enigermate wordt ingeperkt, maar \pm dat moet gezegd worden \pm die inperking is naar het oordeel van mijn fractie bescheiden te noemen: eigenaren worden immers niet gedwongen tot verkoop of iets dergelijks. Louter wanneer een eigenaar uit vrije wil tot verkoop wil overgaan, wordt op dat moment de volledig vrije verhandelbaarheid aan banden gelegd. Daar moet direct aan worden toegevoegd, dat het wetsvoorstel erop toeziet dat de eigenaar die wil verkopen een prijs verkrijgt die hij redelijkerwijs op de vrije markt mag verwachten. Dat betekent inderdaad dat onder omstandigheden de eigenaar niet de volle winst kan boeken die het gevolg is van excessieve prijsopdriving tengevolge van een bestemmingsplanwijziging. Met deze wetswijziging wordt juist beoogd, dergelijke ontwikkelingen tegen te gaan en te verzekeren dat gemeenten hun ruimtelijke-orderingstaak kunnen uitvoeren.

Mijn fractie wil niet verhelen, dat de oorspronkelijke en ruimere strekking van het wetsvoorstel meer kon bekoren dan het huidige, beperkte voorstel. In de vorige zittingsperiode heeft het D66-fractielid Spier zich een- en andermaal sterk gemaakt voor de spoedige totstandkoming van het voorkeursrecht. En het spreekt voor zichzelf, dat ik mij thans graag bij zijn inzet aansluit.

Er valt veel over het wetsvoorstel te zeggen, maar de kern van de discussie vormt de vraag, wat nu precies de reikwijdte is van het voorkeursrecht. Welke concrete

toepassingsmogelijkheden biedt dit wetsvoorstel? De schriftelijke gedachtenwisseling heeft naar het oordeel van mijn fractie toch het nodige toegevoegd aan hetgeen plenair aan de overzijde op dit punt al naar voren is gebracht.

Op de voet van artikel 2a kunnen gemeenten gebruik maken van het voorkeursrecht, indien en voor zover zij door Rijk of provincie "uitbreidingscapaciteit" toebedacht hebben gekregen. Prima vista geeft de letterlijke tekst van artikel 2a aan, dat het simpelweg moet gaan om bouwruimte voor gemeenten die bijvoorbeeld in streekplannen is vastgelegd. In deze visie gaat het dus meer om de vraag, of een gemeente bouwruimte heeft verkregen, dan om de vraag, hoeveel bouwruimte is verkregen en voor wie die bouwruimte eventueel bestemd is. Kortom, heeft een gemeente bouwruimte verkregen, zelfstandig of in regioverband, samen met andere gemeenten, dan moet zij in principe gebruik kunnen maken van het voorkeursrecht. Zo zou je artikel 2a kunnen lezen. Het is aantrekkelijk om de nadruk te leggen op de letterlijke tekst van artikel 2a, want een dergelijke benadering geeft immers veel ruimte aan gemeenten, wat overeenstemt met de eerste voorkeur van mijn fractie, namelijk een ruime interpretatie.

Eerlijk gezegd, is er toch nog wel enige ruimte om vast te houden aan de letterlijke tekst van artikel 2a. Naar het oordeel van mijn fractie vormen de letterlijke tekst en de achterliggende toelichting en parlementaire behandeling min of meer communicerende vaten. Naarmate de tekst zelf meer helderheid oplevert en weinig interpretatie behoeft, kan daarop de nadruk worden gelegd. Maar naarmate de letterlijke tekst meer vragen oproept, treedt de achterliggende gedachtenvorming meer op de voorgrond. Welnu, naar het oordeel van mijn fractie levert in dit geval het begrip "uitbreidingscapaciteit" op zichzelf voldoende helderheid op. Het gaat daarbij om de mogelijkheid, om de ruimte tot uitbreiden, zoals die bijvoorbeeld in streekplannen tot uiting komt. Dat betekent dat een gemeente die met de letterlijke tekst van de wet in de hand gebruik maakt van het voorkeursrecht, naar het oordeel van mijn fractie niet bij voorbaat de kans

loopt, door het bestuurlijk ijs te zakken.

Voor zover de parlementaire behandeling wordt betrokken bij de interpretatie van artikel 2a, wordt het zicht niet direct helder. Ondanks alle gedachten die inmiddels over dit artikellid zijn geventileerd, kan mijn fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat er nog de nodige discrepantie bestaat tussen de letterlijke tekst van artikel 2a en hetgeen daarmee eigenlijk is beoogd, met name door de indiener van het amendement, de heer Esselink. Neem bijvoorbeeld de toelichting op zijn amendement. Daar wordt gesproken over bouwcapaciteit die duidelijk uitgaat boven de eigen behoefte van de gemeente. Welnu, deze omschrijving geeft wel een richting aan, maar een scherpe omlijning van de reikwijdte van het voorkeursrecht levert het begrip "eigen woningbehoefte" niet direct op. Zeker nu gemeenten in toemendende mate in regionaal verband een volkshuisvestingsbeleid voeren, ook steeds meer in die richting worden gestimuleerd en er steeds meer gesproken kan worden van regionale woningmarkten, rijst de vraag, wanneer precies de eigen woningbehoefte van een gemeente overgaat in een regionale taakstelling en een regionale behoefte. Hoe kan, met andere woorden, tegen de achtergrond van een regionale woningmarktstrategie in de vorm van afspraken over omvang, soort en tempo van nieuwbouw en woonruimteverdeling, nog met vrucht gesproken worden van een eigen woningbehoefte van een gemeente? En wanneer kan, in het verlengde daarvan, gesproken worden over een "uitbreidingscapaciteit" die duidelijk uitgaat boven de eigen behoefte van de gemeente?

Het is begrijpelijk dat de regering in de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer geen poging doet om het begrip "eigen woningbehoefte" aan een nadere analyse te onderwerpen. In de nadere memorie van antwoord wordt aangegeven, dat het in feite niet gaat om toegelaten ruimte voor aanvullende bebouwing, maar om een expliciete taakstelling. Gewezen wordt op het verschil tussen "toegedacht of gegeven" enerzijds en "toegestaan of toegelaten" anderzijds. "Toegedacht of gegeven" wijst op een actieve toekenning en "toegestaan of

Hessing

toegelaten" op een meer passieve handeling. Met enige goede wil valt dit onderscheid wel te maken, maar het ijs is wel dun. Met name het begrip "capaciteit" wijst toch veel meer in de richting van een mogelijkheid tot bouwen, dan in de richting van een specifieke opdracht. Was het niet veel duidelijker geweest, wanneer in de wettekst zelf bijvoorbeeld het begrip "bouwtaakstelling" of woorden van gelijke strekking zou zijn opgenomen?

De voorbeelden van streekplannen die in de nadere memorie van antwoord worden gegeven, maken duidelijk, welke strekking is beoogd. Aldus beschouwd, valt er wel een werkbaar onderscheid te maken tussen het hebben van enkele bouw mogelijkheden, waaraan geen voorkeursrecht is verbonden, en een herkenbare uitbreidingscapaciteit in de vorm van bijvoorbeeld een regionale opvangtaak, waaraan het voorkeursrecht wel kan worden verbonden. Nogmaals, deze strekking staat zichtbaar op enige afstand van de letterlijke tekst van artikel 2a.

Tot nu toe heb ik het eigenlijk alleen gehad over de eerste volzin van artikel 2a. De reikwijdte van de tweede volzin laat ik nu buiten beschouwing. Het CDA heeft daar al wel aandacht voor gevraagd. Ik sluit zeker niet uit dat de VVD dat ook nog doet.

Tijdens de schriftelijke behandeling heeft mijn fractie nadrukkelijk een verband gelegd tussen het voorkeursrecht en de gemeenten die te maken hebben met restrictief beleid, zoals de gemeenten in het Groene Hart. Bij uitstek deze gemeenten kunnen baat hebben bij het voorkeursrecht, omdat zij daarmee kunnen voorkomen dat de bescheiden restcapaciteit waarover zij beschikken, uit de markt wordt geprijsd. De minister heeft recentelijk aan de overzijde een discussie gevoerd over het contourenbeleid en het verschil van inzicht met de provincie Zuid-Holland daarover. Het is verleidelijk, daarop in te gaan, maar ik beperk mij nu tot de vraag of de minister uit die discussie niet een extra argument heeft kunnen ontlenuen om de gemeenten in het Groene Hart toch de beschikking te geven over het voorkeursrecht. Wat is het geval? De minister wil eigenlijk dat er strakkere contouren komen. Daar is vooralsnog van afgezien. De gemeenten mogen werken met zoekruimten. In deze aanpak past

echter heel goed het instrument van voorkeursrecht, omdat speculatie bij deze zoektocht de kop kan worden ingedrukt. Graag een reactie van de minister op dit standpunt.

Mijn laatste opmerking betreft het rapport van het economisch onderzoeksinstituut Nyfer, getiteld "Het Groene Hart..., dat klopt niet!". Nyfer schat dat de prijsopdrijving van grond op de Vinex-locaties de gemeenschap 1,5 mld. kost. Ongerechtvaardigde winsten, die ontstaan doordat het Rijk de bestemming van landbouwgrond wijzigt in grond voor woningbouw, kunnen volgens de onderzoekers niet worden afgeroomd. De voorziene wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt tegen deze achtergrond dan ook gekwalificeerd als "ontoereikend om speculatie tegen te gaan". Een reactie van de minister op dit rapport en deze resultaten stelt mijn fractie op prijs.

□

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Ik spreek mede namens de fracties van de SGP en de RPF. Het voorkeursrecht van gemeenten beperkt ontegenzeggelijk het eigendomsrecht wanneer het gaat om grond. De beperking heeft haar specifieke aard. Zij is niet zozeer financieel. Het gaat ook niet om gedwongen afstand doen van grond, maar om een beperking van de keuzemogelijkheden van de koper, in het geval van een besluit tot verkoop. Onze fracties zijn van mening dat het gerechtvaardigd kan zijn een dergelijke beperking van het eigendomsrecht door te voeren wegens redenen van algemeen belang. Zeker waar de gevolgen van het overheidsbeleid zich laten terugvinden in de waarde van eigendommen, is er mogelijk reden om de rechten die dat eigendom geeft enigszins te begrenzen. Daarbij gaat het met name om het algemeen belang met betrekking tot het uitvoeren van bouwtaakstellingen.

Het belang van gemeenten komt erop neer dat men in staat moet zijn om het verstedelijkingsbeleid samen met de markt op een verantwoorde en duurzame wijze tot stand te brengen. Zo wordt het in het antwoord aan de Kamer geformuleerd. Ik vraag mij overigens af of het gestelde over dat duurzame een automatisme is dat in dergelijke doelstellingen altijd mee komt. Het

sprong er hier in ieder geval uit. Ik vraag mij de relevantie van dat adjectief in deze formulering af, maar dat terzijde.

Het antwoord op de vraag of het gerechtvaardigd is het eigendomsrecht in bepaalde omstandigheden te beperken en de vraag of die ingreep in dit geval gerechtvaardigd is, hangt af van de beoordeling van de verhouding van de maatregel tot de in geding zijnde belangen. De afweging in onze fracties is niet evident duidelijk. Dat was in de Tweede Kamer niet het geval. De discussie in onze kring is ook nog niet afgerond.

Om onze oordeelsvorming te vergemakkelijken, wil ik een aantal vragen stellen. De eerste vraag is hoe de blijvende wet zoals die hier voorligt, zich verhoudt tot de historische aanleiding die er was. Naar wij menen te weten, was die vooral gelegen in de bouwtaakstellingen die voortvloeiden uit de Vinex. Is het inderdaad noodzakelijk om een dergelijke structurele maatregel te treffen wanneer het gaat om een taakstelling, een problematiek die in een duidelijke historische context bestond en mogelijk nog voor een deel bestaat, maar die toch in ieder geval voor een deel is achterhaald? Gaat dit wetsvoorstel niet klakkeloos uit van een erg actieve gemeentepolitiek op het gebied van grondverwerving? Is het niet denkbaar dat wanneer een gemeente daarin een wat andere positie kiest, met het instrument van de onteigeningswet op een goede manier de belangen van particulieren en de gemeenschap tegen elkaar kunnen worden afgewogen?

Dan een vraag die betrekking heeft op artikel 2a. Ook wij hechten aan een nadere uitleg op dit punt. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de formulering in artikel 2a eerder voor problemen zal zorgen in de nadere uitwerking dan dat die behulpzaam zal zijn. De exegeese die is gepleegd, is vindingrijk en is in haar bedoeling sympathiek, maar het is toch onmiskenbaar dat de formulering van genoemd artikel daarvoor toch wat creatief moet worden benaderd. De uitbreidingscapaciteit, "toegedacht" of "gegeven", kun je vertalen als een uit bovengemeentelijk beleid voortvloeiende taakstelling, in tegenstelling tot wat "toegelaten" is, maar een en ander is toch niet evident in die formulering terug te

Veling

vinden. Dat roept de vraag op welke betekenis de wetsbehandeling ook in dit huis heeft voor de uiteindelijke toepassing van de wet. Daar hangt natuurlijk wel een en ander van af. Ook toezeggingen die de minister wil doen, kunnen pas effect en relevantie krijgen wanneer ze een juridische betekenis hebben. Ik ben nieuwsgierig naar de visie van de minister daarop.

De tweede zin kunnen wij moeilijk anders lezen dan dat die betrekking heeft op gevallen die niet in de eerste zin worden aangeduid, dus gevallen waarin een zodanige capaciteit niet is toegedacht. Het gaat dus om andere gevallen. De vraag ligt dan voor de hand om welke andere gevallen het dan gaat. Ik kan niet anders concluderen dan dat hier niet alsnog de voorwaarde van de eerste zin kan worden ingevoegd. Dat lijkt mij heel lastig.

Vervolgens kom ik te spreken over de wijze waarop in de nadere memorie van antwoord wordt gesproken over de selectieve toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten. Wij hadden eerder al gevraagd wat daarvan de precieze betekenis was. De gedachte achter die vraag is, of het niet mogelijk is dat gemeenten onder bepaalde omstandigheden op een heel selectieve manier in een mogelijk uitbreidingsgebied grond gaan verwerven via de methode van deze voorkeursregeling, waarbij het dan niet de bedoeling is dat zij met dat specifieke stuk grond iets gaan ondernemen, maar dat zij meer uit strategische overwegingen in een groter gebied voorhand een vinger in de pap wil krijgen wanneer het gaat om het ontwikkelen van dat gebied. Dat zou degenen die via het voorkeursrecht van de gemeente verkopen in het nadeel kunnen brengen ten opzichte van hun burens die in latere tijden mogelijk een wat andere prijs kunnen bedingen voor hun grond. Op die vraag kwam de reactie dat met selectief niets anders bedoeld wordt dan dat het niet steeds noodzakelijk is dat de gemeente van het voorkeursrecht gebruik maakt. Dat lijkt ons niet helemaal te kloppen met het antwoord in de aanvankelijke memorie van antwoord, omdat het daar nadrukkelijk gaat om het gebruik maken van het voorkeursrecht op selectieve wijze teneinde ongewenste monopolieposities te doorbreken. Het gaat daarbij dan niet

om een gemeente die wel of niet zo'n instrument toepast, maar om een gemeente die zich mogelijk in een groter gebied op een doelstelling richt die niet in verhouding staat tot wat de gemeenten naderhand allemaal zelf weer gaan ondernemen. Een dergelijke gemeente verwerft zich dan een stuk grond om daarmee als mede-eigenaar in een andere positie te zijn bij latere ontwikkelingen, bijvoorbeeld in gesprekken met ontwikkelaars. Wij hechten aan een antwoord op deze vragen. Zoals gezegd, zullen wij mede op grond daarvan ons oordeel bepalen.



Mevrouw Le Poole (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De Partij van de Arbeid heeft niet meegedaan aan de discussie ter voorbereiding van dit plenair debat. Zij wil vandaag wel uiteenzetten wat haar standpunt is, mede in het licht van de vragen die in deze Kamer en ook daarbuiten inmiddels zijn opgeworpen. Zij wil daarbij tevens van de gelegenheid gebruik maken om nog een enkele vraag te stellen.

De fractie van de PvdA is een warm voorstander van de doelstellingen die met dit wetsvoorstel worden beoogd: uitbreiding van de werksfeer van de Wet voorkeursrecht gemeenten, versterking van de regisserende rol van de gemeente en verbetering van de positie van de gemeente op de grondmarkt. Wij zijn daarvan een voorstander omdat wij menen dat het algemeen belang hiermee wordt gediend. Door het gemeenten mogelijk te maken, een voorkeursrecht uit te oefenen, kan enigszins \pm zij het niet volledig, daar kom ik nog op terug \pm worden voorkomen dat grondprijzen bovenmatig stijgen; dat een enkeling grove winst maakt ten koste van toekomstige huurders en kopers. Door diverse bepalingen in het wetsvoorstel wordt tegelijkertijd genoegzaam gewaakt voor de belangen van particulieren.

Wij zijn van mening dat de beoogde doelstellingen het best waren gediend, als het oorspronkelijk bij de Tweede Kamer ingediende voorstel, waarin alle gemeenten het voorkeursrecht kregen, was gehandhaafd. Gezien enerzijds de algemene belangen die op het spel staan en anderzijds de ons inziens evenwichtige regeling die in het

wetsvoorstel wordt getroffen met betrekking tot de belangen van individuen, zien wij geen goede reden voor beperking van het toepassingsbereik tot bepaalde gemeenten. Alleen daarom al betreuren wij de beperkingen van het toepassingsbereik door het amendement-Esselink.

Daar komt bij dat de omschrijving van het toepassingsbereik in het geamendeerde wetsvoorstel niet helder is. Voorgaande sprekers hebben hieraan al uitgebreid aandacht besteed. Met name de tussenzin "die duidelijk boven de eigen behoefte van de gemeente uitgaat" in de toelichting op het amendement op stuk nr. 22 en de gedachtenwisseling over dit amendement in de Tweede Kamer dragen niet bij aan de duidelijkheid. De suggestie van collega Hessing om de tekst letterlijk op te vatten en niet naar de wethistorie te kijken, is heel aantrekkelijk.

In de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer heeft de minister overigens wel bijgedragen aan een verduidelijking van de betekenis van artikel 2a. Er zijn nog wel vragen. Een aantal vragen werd gesteld in een recent artikel van mr. Fortgens in Ruimtelijke Ordening en Bouw, dat de auteur enkele dagen geleden deed toekomen aan de leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van deze Kamer. Sommige vind ik ook na de gedachtenwisseling in de Tweede en in deze Kamer moeilijk te beantwoorden. Ik stel een aantal van deze vragen aan de minister. Eerst twee vragen met betrekking tot het toepassingsbereik. Is er bij gemeenten met kleinere kernen met een opvangmogelijkheid voor eigen woningbehoefte en daarnaast voor een beperkte bovenlokale of regionale functie sprake van uitbreidingscapaciteit? Kan een gemeente waarin een kern met een verstedelijkingstaakstelling gelegen is, een voorkeursrecht vestigen in andere gedeelten van het gemeentelijk grondgebied en voor andere doeleinden dan stadsuitbreiding?

Aan het artikel van mr. Fortgens ontleen ik ook nog een aantal vragen omtrent de bestuursrechtelijk status van de verklaring van geen bezwaar, die GS kunnen geven als een PKB of een streekplan niet voorziet in stedelijke uitbreidingscapaciteit voor een gemeente die wel het voorkeurs-

Le Poole

recht wil uitoefenen. De heer Werner heeft ook al een vraag gesteld op dit punt. Is dit een beschikking waarop de algemene bepalingen over besluiten van toepassing zijn? Is de procedure op grond van artikel 4.1. van de Algemene wet bestuursrecht inzake beschikkingen van toepassing? Is er, na weigering, de mogelijkheid van bezwaar en beroep voor de verzoekende gemeente, maar ook voor belanghebbenden, te weten grondeigenaren? Zijn er mogelijkheden voor bezwaar en beroep na een van wetswege verleende verklaring van geen bezwaar?

Wij herhalen dat wij de amendering geen verbetering vinden. Bij alle vragen die zijn gesteld omtrent de precieze betekenis van artikel 2a tekenen wij wel aan dat het waarlijk niet ongebruikelijk is dat wetsbepalingen in de praktijk door interpretatie verduidelijkt moeten worden. Dat kan ook met deze bepaling geschieden. Al met al vinden wij de naar voren gekomen bezwaren op dit punt niet zodanig dat wij daarom zouden moeten stemmen tegen dit wetsvoorstel, dat onzes inziens veel verbeteringen inhoudt als het wordt vergeleken met de huidige situatie.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om nog een vraag aan de minister te stellen die ons pas kort geleden bereikte en die een ander onderwerp betreft. Het gaat om de interpretatie van de artikelen 1a en 26 van de wet. Artikel 26 geeft de gemeenten de bevoegdheid om de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking om afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Het artikel is algemeen geformuleerd. Wij gaan ervan uit dat het dus ook van toepassing is in het geval van de volgende constructie. Een of meer grondeigenaren roepen een rechtspersoon in het leven, waarbij deze enig aandeelhouder is, met de mogelijkheid dat deze desgewenst later de beschikkingsmacht over de onroerende zaak door verkoop en levering van de aandelen aan een derde kan overdragen. Van deze aandelenlevering kan de gemeente dus volgens artikel 26 eventueel de nietigheid inroepen. Deelt de minister onze mening? Valt, zo vragen wij de minister, een dergelijke aandelenlevering ook onder het begrip "vervreemding of toedeling van een onroerende zaak" als

bedoeld in artikel 1, onder a, van de wet, zodat deze ingevolge artikel 10, eerste lid, in een voorkeursgebied niet zonder medewerking van de gemeente kan plaatsvinden? Ik verneem hierop graag een antwoord van de minister.

Ten slotte stel ik de minister nog een vraag die slechts zijdelings met het onderhavige wetsvoorstel verband houdt, maar net weer actueel is geworden. De heer Hessing heeft het ook al genoemd: het vorige week uitgekomen Nyfer-rapport "Het Groene Hart, dat klopt niet". Volgens publikaties over het rapport wordt daarin onder andere besproken dat de huidige wetswijziging in feite maar weinig zou helpen om speculatie terug te dringen. Om dat wel te bereiken, zou met name een andere regeling getroffen moeten worden voor de prijs die wordt betaald bij onteigening. Niet de marktwaarde, maar de gebruikswaarde zou het uitgangspunt moeten zijn. Mijn fractie zou graag zien dat de minister, mede op basis van dit nieuwe rapport, nog eens beziet of de in Nederland geldende regeling op dit punt niet herzien moet worden. Ook hierop verneem ik graag een reactie van de minister.

De heer **Bierman**: Voorzitter! Ik zou het liefst gezien hebben dat dit vernieuwde instrumentarium ons met minder voortvarendheid had bereikt. Dan waren de Vinex-locaties helemaal geregeld, was het nog meer mosterd na de maaltijd geweest en hadden wij een gedeelte van deze discussie niet hoeven voeren.

De allereerste vraag moet naar mijn mening zijn of uitbreidingscapaciteit een algemeen belang is. Het is namelijk duidelijk dat dit niet alleen een aantasting van open ruimte betekent, maar ook de bevordering van een lage bebouwingsdichtheid. Het roept voorts meer automobilititeit op en is contra-duurzaam. Het is ook nog eens een keer voor 70% vrije sector: meer markt, minder overheid. Mijn eerste vraag aan de minister is dan ook of zij mij duidelijk kan maken wat nu het algemeen belang is van het veranderen van het huidige instrumentarium. Ten slotte worden de vervalprocessen weer bevorderd doordat wij ons in plaats van op de

bestaande voorraad weer op de nieuwbouw richten.

Het tweede element dat ik noem is de onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid. Over het desbetreffende artikel 2a is al het nodige gezegd. Hoe ver moet gegaan worden in de praktijk van de ruimtelijke ordening om in de toelichting op het streekplan dingen duidelijk te maken? Hoe zal dat gaan? Moeten de handelingen van de Tweede en Eerste Kamer als toelichting aan het streekplan worden toegevoegd? Hoe moet het toepassingsbereik worden gespecificeerd? Ik ben bang dat hier niet zoveel van terecht zal komen, dat het uiteindelijk weer de weg van de minste weerstand zal zijn die ook in de aanvankelijke tekst stond en dat de uitbreidingscapaciteit, zoals gewoonlijk, overal zal worden gevonden. Dat staat haaks op het huidige beleid dat, naar ik meen, nog steeds restrictief is en op duurzaamheid is gericht.

Kortom, als ruimte inderdaad schaars is, laat daarvoor dan de prijs betalen die daarvoor moet worden betaald. Die is in Nederland natuurlijk veel te laag. Laat het bedrijfsleven gerust zijn gang gaan, want dan kijken wij misschien nog eens om naar het bestaande gebied dat wij al in gebruik hebben, en vragen wij ons misschien nog eens af of wij de mogelijkheden daarvan niet veel beter kunnen benutten dan wij nu al doen.

Wij hebben natuurlijk ook heel goede mogelijkheden om grondprijsregulerend op te treden binnen de voorraad. Wij hebben nog steeds de minnelijke werving, wij hebben de onteigening en wij hebben ook nog artikel 30, lid 3, dat het voorkeursrecht regelt inzake grond in de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. Ik wil ook wel even weten of dat artikel nu verdwijnt. Zo niet, hoe gaat zich dat dan verhouden ten opzichte van artikel 2a. Kortom, ik zie hierin toch weer een opnieuw verschuiven, eigenlijk een verder verschuiven, van de aandacht naar het buitengebied dat als een tuin om in uit te breiden voor ons ligt, in plaats van dat wij met de wezenlijke problemen bezig zijn, die in de voorraad schuilen.

Ik vind het daarom dus niet in het algemeen belang, maar de minister kan mij nog op andere gedachten brengen. Ik ben zeer ongerust over de vertaling die het uiteindelijk in de ruimtelijke-ordeningspraktijk via het

Bierman

streekplan moet krijgen. Ik vraag mij dan ook af, wat de meerwaarde van deze wet is ten opzichte van datgene wat er ligt.

Ten slotte wil ik van de minister horen wat de bijdrage van dit alles aan duurzaamheid is. Dat zou toch een allesoverheersende doelstelling van VROM moeten zijn en is dat toch nog steeds.



De heer **De Beer** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De Wet voorkeursrecht gemeenten heeft een lange en merkwaardige voorgeschiedenis. Zij is in 1975 begonnen als een van de vier "maatschappijhervormende wetsontwerpen" van het kabinet-Den Uyl. Ik was toen woordvoerder voor de VVD-fractie in de Tweede Kamer voor dit onderwerp. Door de val van het kabinet werd de beraadslaging in de Tweede Kamer geschorst.

Ik heb zojuist tot mijn verrassing mevrouw Le Poole van de PvdA-fractie de minister min of meer horen vragen of het toch niet interessant zou zijn om nog eens te kijken naar de mogelijkheid van invoering van de gebruikswaarde bij onteigening. Dat was immers precies de reden waarom het kabinet toentertijd gevallen is.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik begrijp niet waarom u dat zo verrassend vindt. Dat is toch een heel legitieme vraag. Zij is weer heel actueel. Het rapport is immers net gepubliceerd en daaruit komt die vraag heel uitdrukkelijk naar voren, met nog een aantal andere vragen. Het lijkt mij dus een vraag die actueel blijft. Ik vind het absoluut niet verrassend. Ik weet wel dat de VVD er waarschijnlijk niet zoveel voor zal voelen, maar een verrassende vraag van de kant van de Partij van de Arbeid vind ik het niet.

De heer **De Beer** (VVD): Zij is in die zin verrassend dat die kwestie destijds geleid heeft tot de val van het kabinet-Den Uyl. Ik neem aan dat u niet uit bent op de val van het paarse kabinet.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Nee, daar ben zeker op dit moment niet op uit.

De heer **De Beer** (VVD): Dan zou ik u aanraden om deze kwestie niet op te rakelen.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik vind het toch nog steeds een heel legitieme vraag. Wij kunnen er met elkaar over in discussie blijven. Wie weet, hoe wij van mening veranderen, zelfs de VVD.

De heer **De Beer** (VVD): Voorzitter! Door de val van het kabinet werd de beraadslaging over het voorkeursrecht in de Tweede Kamer geschorst. Vervolgens is het in sterk gewijzigde vorm, mede door amendementen van het CDA en de VVD, in 1980 aanvaard onder het kabinet-Van Agt/Wiegel. De wet kwam nog wel in het Staatsblad, maar is ± met uitzondering van stadsvernieuwingsgebieden ± nimmer in werking getreden op advies van de commissie "Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen", de commissie-Geelhoed. De kritiek uit 1983 van deze commissie op het wetsontwerp was, in al haar voorzichtige ambtelijke bewoordingen, niet mals. De kern van de brief van de commissie-Geelhoed is op ons verzoek als bijlage aan het voorlopig verslag van de Kamer toegevoegd. Ik kom daar straks nog op terug.

Met de uitvoering van de Vinex-nota kwam van enkele wethouders van grote steden de roep om de Wet voorkeursrecht gemeenten uit de diepvries te halen en alsnog op de buitengebieden van toepassing te verklaren. Dat had, afgezien van een kleine technische aanpassing van artikel 8, onmiddellijk kunnen gebeuren. De regering heeft er echter de voorkeur aan gegeven om de wet eerst nog eens uitgebreid aan te passen. Daarbij werden onder andere een paar amendementen die destijds door het CDA en de VVD waren ingebracht, weer ongedaan gemaakt. Op die manier heeft de regering 2,5 jaar verloren laten gaan. Of dat vanuit haar standpunt gezien nu zo verstandig was, laat ik in het midden. Feit is dat inmiddels nog maar hooguit eenzesde deel van alle Vinex-grond zich in handen van de oorspronkelijke eigenaars bevindt. De rest is al opgekocht door gemeenten en projectontwikkelaars. Voor de Vinex-gebieden komt dit wetsontwerp dus eigenlijk als mosterd na de maaltijd ± de voorgaande spreker heeft hier ook al op gewezen ± terwijl het daar toch in de eerste plaats voor bedoeld was. Met andere woorden: het goede

moment om een voorkeursrecht in te voeren, is eigenlijk al voorbij.

De VVD-fractie wil er voorts geen doekjes om wonden dat zij een voorkeursrecht zoals dat thans gepresenteerd wordt, te ver vindt gaan. Dat geldt in de eerste plaats voor de werkingssfeer. Mevrouw Verbugt heeft in de Tweede Kamer namens de VVD-fractie een amendement ingediend dat de werkingssfeer wilde beperken tot de Vinex-gebieden. Dat amendement is helaas verworpen. Daarmee ging iedere kans verloren dat de VVD-fractie in de Tweede Kamer zich achter het regeringsvoorstel zou scharen. In de tweede plaats vormt het voorstel zoals het er nu ligt een verdergaande aantasting van het eigendomsrecht dan de oorspronkelijke versie uit 1980. Zoals zo vaak met dit soort zaken is er sprake van een afweging van belangen: enerzijds zijn er de belangen van de gemeenschap, in dit geval vertegenwoordigd door de gemeenten, en anderzijds zijn er de belangen van de grondeigenaren, in het buitengebied meestal agrariërs. Met name vanwege artikel 8, dat de vestiging van een voorkeursrecht gedurende 2 jaar mogelijk maakt zonder dat er sprake is van enige planologische grondslag, vinden wij dat de schaal te ver doorslaat ten gunste van de gemeenten. Zeer bezwarend voor de eigenaren vinden wij ook de mogelijke lengte van de procedures. Reeds in het voorlopig verslag hebben wij opgemerkt dat de procedures zelfs tot anderhalf jaar kunnen uitlopen.

Veel van de bezwaren tegen een voorkeursrecht zouden zijn ondergaan indien de regering zou hebben gekozen voor een voorkoopprecht. De gemeente zou daarbij het recht verkrijgen om binnen een periode van bijvoorbeeld een maand na de verkoop van onroerend goed tussenbeide te komen en het goed in de plaats van de koper voor de overeengekomen prijs over te nemen. Kostbare en tijdrovende procedures worden daarbij vermeden. Bovendien doet het meer recht aan het principe van het marktmechanisme. Dat voorkoopprecht is door ons nog bepleit in het eerste debat in maart 1977, maar zonder succes. Is de gedachte aan een voorkoopprecht nooit bij dit kabinet opgekomen in de ruim anderhalf jaar dat het zich bezighield met de herbezinning op het voorkeursrecht? Zo ja, waarom is

De Beer

dan niet gekozen voor dat alternatief? Dat zou de regering niet meer tijd hebben gekost dan zij nu heeft gependeed.

De VVD-fractie neemt ook afstand van het papegaaiencircuit dat over de zogenaamde speculatieve grondaankopen is ontstaan en dat er sterk toe heeft bijgedragen dat dit wetsvoorstel werd ingediend. Wat er in feite gebeurt, is dit: allerlei projectontwikkelaars en bouwers willen hun werkgelegenheid veilig stellen; liever dan later met de hoed in de hand aan de wethouders te moeten vragen of zij alsjeblieft aan de bak mogen komen, willen zij vanuit een sterke positie kunnen onderhandelen. Zij kopen daarom, simpel gezegd, de grond op voor 40 à 50 per vierkante meter en verkopen delen daarvan aan de gemeenten door voor 20 per vierkante meter. Het verlies schrijven zij af op de door hen uit te voeren bouwprojecten. Ik wil een incidentele speculatieve aankoop door derden niet uitsluiten, maar dit is wat zich in grote trekken heeft afgespeeld en nog afspeelt. Dat is bepaald geen speculatie.

De heer **Hessing** (D66): Ik heb een vraag over het voorkeurecht. De VVD-fractie maakt zich zorgen over de aantasting van het eigendomsrecht bij invoering van deze wet, maar ik denk dat invoering van een voorkeurecht het eigendomsrecht evenzeer aantast en een grotere onzekerheid veroorzaakt voor toekomstige kopers, die nooit kunnen weten of zij recht kunnen doen gelden op het door hen gekochte goed. Er kan immers altijd een gemeente komen die binnen een maand na de koop de zaak overneemt. Dat vind ik een vorm van eigendomsaantasting die ik niet voor mijn rekening zou willen nemen.

De heer **De Beer** (VVD): Nee, dat geldt dan in veel mindere mate. Het is inderdaad zeer hinderlijk voor de koper, maar veel minder hinderlijk voor de verkoper, zeker in vergelijking met het voorkeursrecht.

De heer **Hessing** (D66): De koper heeft gekocht en heeft op dat moment ook het eigendomsrecht, maar dat wordt hem dan weer ontnomen.

De heer **De Beer** (VVD): Nee, bij die constructie gebeurt dat juist niet. Er

is een voorlopige koopakte getekend, maar de overdracht kan pas plaatsvinden nadat de gemeente heeft besloten om al of niet van het voorkeurecht gebruik te maken. Formeel eigenaar zijn kopers dus nooit. Voor de verkopende eigenaar van de grond is het in elk geval een veel minder bezwarende procedure. Bovendien is deze procedure veel sneller en geeft zij de verkoper de zekerheid dat hij de normale marktprijs krijgt. Die zekerheid geeft zelfs de procedure van het voorkeursrecht niet. Bovendien hebben sommige sprekers er al op gewezen dat een van de voordelen van dit voorkeursrecht is dat het prijsdrukkend zou werken.

Voorzitter! De gemeenten zijn trouwens voor het overgrote deel zelf verantwoordelijk voor de verkoopprijzen van de grond. In het traject van aankooprijzen van agrarische grond tot verkoopprijzen aan de bouwers van 20 naar 250 per vierkante meter spelen die paar tientjes van de projectontwikkelaars nauwelijks een rol. De Vereniging Eigen Huis wijst er in het mei-nummer van haar blad op dat de grote verschillen in kavelprijzen vooral door prijsopdriving van de gemeenten zelf worden veroorzaakt. Grondkosten worden door hen verschreven ten koste van de koopwoningen en allerlei kosten van het gemeentelijk apparaat drukken op de grondprijzen, aldus Eigen huis. Die hele zogenaamde grondspeculatie komt daarmee in een totaal ander daglicht te staan. Ook dat draagt ertoe bij, dat de VVD-fractie de noodzaak van een voorkeursrecht voor de gemeenten, zelfs in het heetst van de Vinex-gebieden, zeer sterk relativeert. Wij zijn benieuwd wat de regering hierop te zeggen heeft.

Tot nog toe heb ik een aantal van onze bezwaren tegen een voorkeursrecht in het algemeen uiteengezet. Ik kom nu op een aantal bezwaren die op het wetsvoorstel zelf betrekking hebben en die zelfs de fervente voorstanders van een gemeentelijk voorkeursrecht zouden moeten aanspreken.

Om te beginnen: de wettekst is gewoon onleesbaar. Laten wij eens veronderstellen dat de eigenaar van een stuk land op een goede dag bericht krijgt van het college van B en W dat het voorkeursrecht is gevestigd met toepassing van artikel 8a. Men weet, dat is die voorlopige

procedure helemaal aan het begin, zonder dat de gemeenteraad er nog aan te pas is gekomen. De man zal uiteraard willen weten wat dat precies inhoudt en zoekt dus artikel 8a op in de wet. Het eerste lid daarvan luidt als volgt.

"Een voorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, kan worden bekendgemaakt door overeenkomstige toepassing van artikel 2, derde lid, en artikel 4, eerste tot en met derde lid. Artikel 8, eerste lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing."

Dat is behoorlijk cryptisch, zou ik zo zeggen. Om te kunnen begrijpen wat daar staat, moet hij eerst weten waar artikel 8, eerste lid, over gaat. Nou, dat zoekt hij op. Wij gaan dus nu naar artikel 8, eerste lid, om artikel 8a, eerste lid, te kunnen begrijpen. Het luidt als volgt.

"De gemeenteraad kan bij met redenen omkleed besluit gronden aanwijzen waarop van toepassing zijn de artikelen 10, met dien verstande dat de in het tweede lid, onder d, bedoelde verplichting moet zijn ontstaan voor de dagtekening van dat besluit, artikelen 11-24, 26 en 27, voor zover die gronden nog niet zijn opgenomen in een ter inzage gelegd ontwerp van een structuurplan als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of van een bestemmingsplan, waarbij aan de betrokken gronden een gewijzigde bestemming wordt toegedacht onderscheidenlijk gegeven. Bij het raadsbesluit behoort een kaart waarop de betrokken gronden en de aan die gronden toegedachte bestemming zijn aangeduid."

Het wordt er niet eenvoudiger op. Wat een bestemmingsplan is, dat weet hij. Maar wat is nu een "structuurplan als bedoeld in artikel 2, eerste lid"? En wat is de "verplichting bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder d"? Hij zet zijn puzzeltocht dus voort.

Een structuurplan zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, blijkt een structuurplan te zijn, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming. Aha! Dat is dan duidelijk. Alleen, had dat niet meteen in de tekst van artikel 8 gezegd kunnen worden?

Nu nog even het tweede artikel van lid 10 opzoeken. Dat blijkt de gevallen op te sommen waarvoor het

De Beer

voorkeursrecht niet geldt. Onder punt d staat het volgende.

"Een overeenkomst ter uitvoering van een verplichting van de verkoper, betreffende een onroerende zaak die is aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 2, of is opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 6, dan wel is aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 8, of is opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 8a, voor zover die verplichting blijkt het tijdstip van de inschrijving in de afdeling 2 van titel 1 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde openbare registers, is ontstaan voor de nederlegging ter inzage in ontwerp van het structuurplan of het bestemmingsplan, waarop het besluit bedoeld in artikel 2, of het voorstel, bedoeld in artikel 6, betrekking heeft, onderscheidenlijk voor de inwerkingtreding van het besluit, bedoeld in artikel 8 of het rechtsgevolg verbonden aan een voorstel, bedoeld in artikel 8a."

Voorzitter! 99% van de lezers zou hier afhaken. Maar nee, onze burger is een doorzetter. Per slot van rekening wil hij weten wat hem boven het hoofd hangt. Hij ploegt dus geduldig alle genoemde artikelen door, inclusief alle verwijzingen die daar weer in staan en ik kan u verzekeren dat die niet gering in aantal zijn en komt gewapend met een IQ van 130 en na lang deduceren en combineren tot de constatering dat hier bedoeld is te zeggen dat contracten getekend voor het tijdstip waarop B en W de procedure startten, niet onder het voorkeursrecht komen te vallen.

Goed, dat was dus lid 1 van artikel 8a. Laten wij hopen dat het ergste achter de rug is, want er volgen nog drie leden. Helaas, een ijdele hoop. Het tweede lid luidt namelijk als volgt: "Door toepassing van het vorige lid verkrijgt het aldaar bedoelde voorstel, daags na dagtekening van de Staatscourant waarin zijn nederlegging ter inzage bekend is gemaakt, ten aanzien van de daarbij betrokken gronden het rechtsgevolg van een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, in diervoege, dat op die gronden de artikelen 10-24, 26 en 27 van toepassing zijn, met dien verstande dat:

1°. in artikel 10, tweede lid, onder e, in de plaats van »of overeenkomstig artikel 4, vierde lid» is te lezen »artikel 8a, tweede lid»;

2°. in artikel 11, tweede lid, in de plaats van »de aanwijzing, bedoeld in artikel 2» is te lezen »het voorstel, bedoeld in artikel 8a»."

Voorzitter! Zo gaat het gehele wetsontwerp door. Iedere Nederlander wordt geacht de wet te kennen, maar blijkbaar wordt hij niet geacht de wet ook te begrijpen.

Veel ernstiger zijn onze bezwaren tegen het sterk regulerende aspect van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ik noemde reeds de kritiek van de commissie-Geelhoed uit 1983. Die vormde destijds de directe oorzaak van het niet laten doorgaan van de wet. Ik ga de kritiek nu niet herhalen. Dat is reeds in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp geschied. Wie zich de moeite getroost om dat nog eens na te lezen, zal merken dat het commentaar van de commissie nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. Maar ik breng het nu ter sprake, omdat de regering er naar onze opvatting niet in is geslaagd die kritiek afdoende te weerleggen. Daar hadden wij om gevraagd. De kritiek was gericht tegen het regulerende karakter van het wetsvoorstel, de betrekkelijk geringe ineffectiviteit, de tijdsduur en de kosten van de procedures, de diep ingrijpende consequenties voor de individuele eigenaren en nog een aantal andere zaken. Het verweer van de regering komt in het kort hierop neer, dat 13 jaar geleden de grondmarkt veel ruimer lag dan nu en dat zegge en schrijve Aan gemeente, te weten Amersfoort het voorkeursrecht met succes zou hebben uitgevoerd. Welnu, de bezwaren van de commissie-Geelhoed hadden niets te maken met de grondmarktsituatie. Integendeel, de commissie had nu juist zeer nadrukkelijk betoogd, dat zij zich bij haar advies had gedistantieerd van eventuele argumenten, die met de grondmarkt samenhangen. Wat Amersfoort betreft: inderdaad is daar ruimschoots gebruik gemaakt van het voorkeursrecht in de binnenstad. Maar juist het feit, dat daar weinig of geen procedures tot de rechtbank zijn doorgedrongen, doet het vermoeden rijzen, dat het succes eerder is te danken aan de redelijkheid van de prijzen die de gemeente bereid was te betalen. Dan was met dit verstandige beleid ook wel de weg van minnelijke aankoop succesvol geweest.

In dit verband vindt de fractie van de VVD het veel meer betekenisvol,

dat er buiten Amersfoort zegge en schrijve slechts negen andere gemeenten zijn geweest die het met het voorkeursrecht hebben geprobeerd. Die hielden het al snel voor gezien juist vanwege de complexiteit van de procedures. Onze conclusie kan dan ook niet anders luiden dan dat de praktijk het gelijk van de commissie-Geelhoed heeft bewezen. Als de regering het anders ziet, dan horen wij het wel.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom nu aan een punt, dat zeer ruime aandacht in de schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer heeft gekregen en ook in dit debat: het inmiddels beruchte artikel 2a. Die aandacht is terecht, want dit per amendement ingebrachte artikel had de werkingssfeer van het wetsvoorstel moeten beperken tot gebieden met een bijzondere bouwopdracht. Maar die werking heeft dat artikel door zijn formulering nu juist niet. Blijkbaar is de fractie van de VVD niet de enige die dit zo ziet of in elk geval daaraan twijfelt. Ik ga niet opnieuw de gehele schriftelijke discussie tussen de Eerste Kamer en de regering oprakelen. Ik zet haar voort waar ze is gebleven, namelijk bij de nadere memorie van antwoord.

In de eerste volzin van het eerste lid is sprake van gemeenten waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toebedacht of gegeven. Die gemeenten verkrijgen op basis daarvan het recht op toepassing van het voorkeursrecht. Daarover bestaat reeds aardig wat verwarring. Wanneer wordt aan die voorwaarden voldaan? De regering heeft zich veel moeite getroost dat uit te leggen en van voorbeelden te voorzien. Dat dit nodig is vormt op zich zelf reeds een veeg teken. Het komt er volgens de regering op neer dat de provincies een breed scala van formuleringen en criteria kunnen hanteren om duidelijk te maken of er inderdaad sprake is van een bijzondere bouwopdracht. Dat moet dan wel op de een of andere manier schriftelijk zijn vastgelegd, bij voorkeur maar niet uitsluitend in het streekplan. Hoewel ook hier de nodige onduidelijkheden en grijze gebieden aanwezig zijn wil ik op dit moment daaraan even voorbij gaan.

Veel problematischer is namelijk de tweede volzin van het eerste lid.

De Beer

Daarover is tot nu toe nog weinig gezegd. De heer Werner heeft daarover enkele vragen gesteld. Daarin staat, dat gemeenten die geen bijzondere bouwopdrachten hebben voor de toepassing van het voorkeursrecht de toestemming van GS nodig hebben. De vragen die wij daarover hadden gesteld in het voorlopig verslag en in het nader voorlopig verslag, zijn door de regering niet beantwoord. Ik stel ze daarom opnieuw, maar veel pregnanter, want dat is blijkbaar nodig.

Stel, wij hebben te maken met een kleine plaats zonder bijzondere bouwopdracht. Maar deze gemeente heeft wel wat kleine bouwplannetjes voor de eigen behoefte. Het gemeentebestuur vindt dat een voorkeursrecht toch wel van pas zou kunnen komen. Het doet dus een beroep op gedeputeerde staten op grond van de tweede volzin van het eerste lid van artikel 2a. En dan nu mijn vragen.

1. Opent deze tweede volzin voor deze gemeente inderdaad de mogelijkheid om het voorkeursrecht te verkrijgen?

2. Zo nee, waaraan ontleent de minister dan haar opvatting? De tekst geeft immers aan dat het gaat om "gevallen waarin zodanige capaciteit niet is toegedacht of toegekend". Dat slaat toch precies op dit voorbeeld?

3. Als de tweede volzin inderdaad de genoemde mogelijkheid biedt, welke argumenten zouden gedeputeerde staten dan kunnen hebben om niet aan de wens van die gemeente tegemoet te komen?

4. Als gedeputeerde staten een ruimhartig beleid wensen te voeren bij de toekenning van het voorkeursrecht op basis van de tweede volzin, legt dit wetsvoorstel of de interpretatie daarvan dan enige belemmering in de weg? Wij zijn die niet tegengekomen.

En ja, daar is dan natuurlijk nog het tweede lid van artikel 2a! Dat zet pas echt de deur wagenwijd open voor een algemene, onbelemmerde toepassing van het voorkeursrecht. Gedeputeerde staten behoeven niet eens argumenten te hanteren pro of contra toestemming. Zij kunnen volstaan met niet te reageren op het verzoek. Dat is al voldoende om aan iedere gemeente in Nederland automatisch het voorkeursrecht toe te kennen. Vandaar mijn laatste twee vragen over artikel 2a.

5. Maakt de simpele aanwezigheid van het tweede lid niet duidelijk dat de wetgever er niet echt op uit is om veel hindernissen op te werpen tegen brede toepassing van het voorkeursrecht? Blijkt dat niet overduidelijk uit de voor zo'n gewichtige kwestie korte beantwoordingstermijn van vier weken en uit het feit dat het tweede lid verder geheel ongeclausuleerd is?

6. En heeft het bestaan van het tweede lid geen weerslag op het toestemmingsbeleid dat van gedeputeerde staten ingevolge de tweede volzin van het eerste lid wordt verwacht? Met andere woorden, als verkrijging van het voorkeursrecht op basis van het tweede lid zo'n lage drempel heeft, wat zouden colleges van gedeputeerde staten dan nog moeilijk moeten doen met het geven van toestemming?

Wij verwachten van de regering een nauwkeurig antwoord op elk van deze zes vragen. Dat antwoord wachten wij uiteraard met belangstelling af, maar wij hebben al een bruin vermoeden dat artikel 2a, als puntje bij paaltje komt, eigenlijk nauwelijks iets voorstelt. Dat zal de enthousiaste voorstanders van een v~~er~~gaand voorkeursrecht uiteraard deugd doen, maar het moet de fracties in dit huis, die liever enige beperkingen aan de werkingssfeer van het voorkeursrecht hadden willen zien toegebracht, toch tot nadenken stemmen.

Ten slotte. Het is duidelijk dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer grote bezwaren tegen dit wetsontwerp koestert. Wat zou er gebeuren als het werd verworpen? Voor de stadsvernieuwingsgebieden is er dan niets aan de hand. De oude Wet voorkeursrecht gemeenten blijft daarvoor gewoon gelden. Voor de Vinex-gebieden verandert er ook weinig, want daarvoor komt dit wetsontwerp toch al te laat. De rest van Nederland zal verstoken blijven van een voorkeursrecht voor de uitleggebieden. Wij hebben niet de indruk dat dit tot grote rampen zal leiden. Deze nuchtere constatering draagt ertoe bij dat zowel de voorstanders als de tegenstanders van het voorkeursrecht het belang van dit wetsontwerp niet moeten overschatten.

Dan resteert er nog een pikant punt. De regering zou bij verwerping van d~~at~~e versie natuurlijk nog altijd kunnen besluiten, de oude Wet

voorkeursrecht gemeenten in werking te laten treden, althans voor de buitengebieden. Daarvoor heeft zij geen toestemming van de Staten-Generaal nodig. Het is zelfs denkbaar dat de kleine technische aanpassing van artikel 8 pas achteraf bij de Staten-Generaal wordt ingediend. Ik laat het aan de minister over of zij op dit punt wil reageren...

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! De wijziging van deze wet leidt ertoe, dat de beperkte werking van de huidige wet wordt uitgebreid. De huidige wet van 1981, die pas in 1985 in werking trad, geldt slechts voor stadsvernieuwingsgebieden. Slechts een tiental gemeenten maakte er gebruik van. Ook voor de stadsvernieuwing kwam de wet toen te laat, hoewel sommige gemeenten er nog aardig mee gewerkt schijnen te hebben.

Door allerlei instanties, vooral door de VNG, is er jarenlang op aangedrongen dat de werking van deze wet zou worden verruimd naar uitbreidingslocaties. Dat is natuurlijk een logische ontwikkeling, gezien het feit dat de aandacht in de volkshuisvesting werd verschoven van inbreiding naar uitbreiding. Vanuit de politiek ± de Tweede Kamer, maar ook sterk vanuit het CDA ± werd dit verzoek aan de regering gericht en het moest kennelijk eerst de nodige onderzoeken en rapporten duren voordat in maart 1994 een eerste proeve verscheen.

Inmiddels was al duidelijk geworden, dat de slag om de Vinex-locaties grotendeels was verloren en projectontwikkelaars, bouwbedrijven en grondspeculanten hun slag hebben geslagen. Ver boven de agrarische grondprijs van 5 per vierkante meter werd de grond gekocht voor 40 á 50 per vierkante meter en de prijzen varieerden van 500.000 tot soms 700.000 in plaats van de agrarische waarde van pakweg 50.000. Recent is door het bureau Nyfer berekend, dat dit de gemeenschap zo'n 1,5 mld. heeft gekost. In het blad B&G van april 1995 worden concrete praktijkgevallen beschreven waarin gemeenten berekenen, dat door deze prijsopdrijving een huis op de vrije markt meer dan 20.000 duurder is geworden. Ik geef een voorbeeld. In Berkel en Rodenrijs schoten de prijzen omhoog als kwik in een

koortsthermometer. Huizen ± twee-onder-één-kap ± kosten nu ; 250.000 terwijl die ; 130.000 hadden kunnen kosten. Sociale woningbouw ± voor ons het belangrijkste punt ± wordt door deze gestegen grondprijs heel moeilijk, zo zucht de betrokken ambtenaar.

Eerder rekende Kolpron Consultants al uit, dat in de Vinex-gebieden de grondwaarde met 4 mld. was gestegen en dat in de regio Rotterdam de huizen ; 20.000 tot ; 50.000 duurder zijn geworden.

Ik kan dan ook niet zonder emotie, die varieert van verbijstering tot en met grote ergernis, kennis nemen van met name de opvatting van de VVD-fractie ± zowel hier als aan de overzijde ± dat zij tegen deze inbreuk op het eigendomsrecht zijn en dus feitelijk de bestaande goldrush om grond, geld en macht accepteert, ten koste van haar kiezers en beoogde achterban: de bewoners van een koopwoning, maar ook natuurlijk de huurders op die locaties. De heer Werner wees er inderdaad terecht op, dat de betaalbaarheid van de sociale sector in Vinex-locaties daarmee ook in de problemen komt.

Uit de onderliggende stukken en de literatuur blijkt er een zeer groot draagvlak voor het wetsvoorstel te zijn: de VNG en IPO ± daar zitten toch ook VVD'ers ± de adviesorganen RAVO en RARO ± ook bezet door prominente VVD'ers ± zetten het licht op groen. De Raad van State is zeer positief en zelfs de NEPRON en de ROZ waren voor. Vanuit de wetenschappelijke literatuur is er ondersteuning op hoofdlijnen, maar kennelijk is het trauma van de VVD met het kabinet-Den Uyl nog zo sterk aanwezig, of is haar dogmatische ideologie zo sterk, aangevuld met slechts één signaal uit het veld van een paar bouwbedrijven, dat dit voldoende kracht oplevert om tegen dit wetsvoorstel te kunnen stemmen?

Nu zou een volstrekt geïsoleerde positie van de VVD in de Nederlandse politiek nog niet zo erg zijn, maar je weet hier in de Eerste Kamer maar nooit welke zijde het CDA gaat kiezen; de vorige week ging het bij het wetsvoorstel over de dubbele nationaliteit ook al mis, hoewel de heer Werner deze wet zojuist een uiterst gewenste aanvulling op het instrumentarium noemde. Dat houdt mij even op de been.

Voorzitter! Tijdens het kabinet-Den Uyl stond er inderdaad meer op het spel. Toen wilde men terecht gaan

vergoeden op basis van de gebruikswaarde in plaats van de marktwaarde. Toen waren zinvolle gedachten als socialisatie van de grond ± de heer Spier van D66 was daar in de vorige periode ook heel sterk voor ± nog volop aanwezig in de politieke discussie, hoewel daar toen ook door de VVD tegen ten strijde werd getrokken. Wat dat betreft, is onze huidige collega De Beer inderdaad op herhalingsoefening.

De kwestie van de waardebepaling van de grond is trouwens in de Nederlandse politiek al meer dan 100 jaar een heet hangijzer. Maar een liberale voorman als Sam van Houten pleitte in de vorige eeuw voor het beginsel, dat de grondrente behoort aan hem die haar realiseert en niet aan hem, die erop speculeert of de toevallige eigenaar is. En niet te vergeten het liberale raadslid Treub, die de erfpacht heeft geïntroduceerd! Men kan zich dan ook afvragen, in welke traditie de huidige VVD zich bevindt en of die liberale rol inderdaad niet door D66 is overgenomen.

De visie dat met grond ± ons gemeenschappelijk erfdeel ± niet gespeculeerd mag worden en dat de waardestijging de gemeenschap toebehoort, is geen onbereikbare utopie. Die wordt grotendeels gerealiseerd in Zweden, waar de eigenaar in principe voor zijn grond een bedrag ontvangt ter grootte van de waarde van 10 jaar van de planvorming. Niet de marktwaarde maar de gebruikswaarde is het uitgangspunt.

Ik vraag, met de fractie van de PvdA, de minister van VROM nadrukkelijk, kennis te nemen van dit systeem en, los van politieke overwegingen van haalbaarheid en van het voorkomen van verdere problemen met de coalitiepartner, hiernaar een onderzoek te doen en met discussievoorstellen te komen.

Voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel wordt door GroenLinks beoordeeld als te weinig ± geen gebruikswaarde ± laat, maar niet te laat ± de Vinex had eronder moeten vallen ± en te beperkt. Wat ons betreft, hadden alle gemeenten eronder moeten vallen en met terugwerkende kracht. Eigenlijk hoeven CDA en VVD niet zo ongerust te zijn, is onze politieke constatering.

Het huidige voorstel verplicht grondeigenaren in bepaalde gebieden de grond eerst aan de

gemeente aan te bieden, althans als zij die willen verkopen. Met allerlei procedurele waarborgen is geregeld dat de gemeenten van deze positie geen misbruik kunnen maken. Via een onafhankelijke commissie worden "reële marktprijzen" geboden. Slechts excessieve speculatie wordt voorkomen. Het is zelfs zo dat aan het einde van het verhaal de eigenaar niet eens verplicht is, de grond aan de gemeente te verkopen.

Het wetsvoorstel leidt tot enige prijsbeheersing. Het dempt immers speculatie door meer rust op de grondmarkt omdat er minder transacties mogelijk zijn. Het leidt tot voorkoming van speculatieve winsten ten koste van huurders en kopers; het voorkomt versnippering en vertraging van de besluitvorming en maakt stedenbouwkundige kwaliteit mogelijk. Allemaal voldoende redenen om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

De regering relativeert het belang van dit wetsvoorstel door te stellen, dat het eigenlijk niet onmisbaar maar nuttig is als aanvullend instrument en dat het een steun in de rug is om de regiefunctie van gemeenten te versterken.

Het is mij opgevallen dat de regering de betekenis van de bestaande prijsopdriving nogal relativeert. Zij spreekt van slechts 4% tot 5% van de bouwkosten en stelt dat de kavelprijs maar 10%-20% van de kostprijs zou zijn. Wat is de reactie van de minister op de cijfers van de onderzoeken van Kolpron, van Nyfer en op de ervaringen in allerlei gemeenten waar de grondprijs de pan uit steeg?

Voorzitter! Aan de overzijde van het Binnenhof is door de fractie van het CDA, bij monde van de heer Esselink, het inmiddels beruchte amendement op stuk nr. 22 ingediend. Dat amendement behelst een toevoeging op artikel 2. Hierover is nogal wat interpretatie- en exegesestrijd ontstaan, ook in de schriftelijke voorbereidingsrondes hier in de Eerste Kamer. Het amendement strekt ertoe, niet alle gemeenten onder dit voorkeursrecht te laten vallen, maar slechts die gemeenten die een landelijke of provinciale uitbreidingstaak is toegedacht of gegeven. Via een verklaring van geen bezwaar bij GS kan in andere gevallen een ander besluit worden genomen. Ik ben het

Pitstra

in dezen eens met de interpretatie van de heer Veling.

Laat ik vooropstellen, dat wij dit amendement volledig overbodig vonden. Door de VNG is erop gewezen dat, als niet alle gemeenten onder de wet zouden vallen, het gevaar bestaat van verschuiving van de grondmarkt naar die gemeenten die deze beperking niet kennen. Dat lijkt ons eigenlijk wel reëel.

Maar goed, de politieke situatie aan de overzijde was zodanig, dat deze beperking kennelijk onvermijdelijk was. Het CDA dreigde anders tegen de wet te stemmen en dit gecombineerd met de opstelling van de VVD, die de wet slechts tot PKB- en Vinex-gemeenten wilde beperken, zou tot verwerping hebben geleid.

In de schriftelijke voorbereiding is al veel gevraagd en opgehelderd over de precieze uitleg van het amendement-Esselink, waarbij vooral de verschillende bewoordingen in streekplannen een probleem vormen. Onze fractie neemt op dit moment genoegen met het ter zake gestelde in de nadere memorie van antwoord en gaat ervan uit, dat de praktijk en de evaluatie eventuele knelpunten aan het licht zullen brengen, waarop de regering dan kan reageren.

Ik sprak al over het grote draagvlak van deze te beperkte en late wetwijziging. In het blad *Bouwrecht* van augustus 1994 stond de volgende conclusie te lezen over dit voorkeursrecht. Allereerst werd gesteld dat het voor nieuwe locaties ± er is nog leven na Vinex ± een welkome aanvulling is op het gemeentelijk instrumentarium.

Op de tweede plaats wordt voorkomen dat private partijen bij de planuitvoering een centrale rol kunnen spelen. Private partijen moeten met de hoed in de hand, zo zei de heer De Beer, naar de gemeente. Het is inderdaad een essentieel verschilpunt. De heer De Beer wil de regiefunctie aan projectontwikkelaars en bouwbedrijven geven. In het wetsvoorstel wordt de regiefunctie aan de gemeente gegeven. Vrijwel iedereen in het land wil dat de regiefunctie bij de overheid komt te liggen. Een derde voordeel is, dat excessieve prijsstijging wordt voorkomen.

Ik zou zeer verbaasd, eigenlijk verbijsterd, zijn als dit wetsvoorstel hier niet aangenomen zou worden en het CDA de kant van de VVD zou kiezen. Haar opstelling zou ik toch niet anders dan een dogmatisch-

ideologische benadering kunnen noemen, waarbij een aardige act wordt opgevoerd met de uitspraken over de juridische teksten. De heer De Beer zou bij de behandeling van elke wet dergelijke opmerkingen kunnen maken. Elke wet met wijzigingen van een wet is onbegrijpelijk. Bij de behandeling van dergelijke wetten kan ik wel een uurlang teksten citeren om aan te tonen dat niemand die begrijpt. De heer De Beer weet ook, dat het bij die teksten om de puur juridische vertaling gaat van wat men wil. Echter, die wordt uitgelegd en in de toelichting staat wat de bedoeling is. Het opvoeren van de act door de geachte afgevaardigde is gewoon een vorm van stemmingmakerij. Mijnheer De Beer, dat hebt u al eens eerder gedaan. Ik noem: de kleine hospita. Maar die stemmingmakerij vind ik volstrekt niet gepast.

De heer **De Beer** (VVD): Dat betekent dat u zich als lid van de Eerste Kamer niet zulke grote zorgen maakt en dat u zich niet afvraagt of de wetgeving die wij als medewetgever tot stand brengen eigenlijk wel helder en doorzichtig genoeg is.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Dat criterium geldt voor elke wet. Ik kan u verzekeren dat het bij de behandeling van elk wetsvoorstel, vooral als dat een wijziging van een wet betreft, gaat om onbegrijpelijke teksten. Op die teksten komt een toelichting. Daarbij wordt uitgelegd wat in die inderdaad vrij onbegrijpelijke juridische formuleringen staat. Het is echter demagogie om die juridische formuleringen die een paar juristen snappen te citeren en te zeggen dat de burger zich daar doorheen zou moeten worstelen. De burger vraagt gewoon wat die teksten betekenen en hij snapt dan heel goed wat daarmee wordt bedoeld.

De heer **De Beer** (VVD): U doet geen recht aan mijn verhaal. U doet het voorkomen dat ik kritiek had op de tekst van de wijzigingswet. Nee, ik heb geciteerd uit het wetsvoorstel zoals het luidt als het in het Staatsblad komt. Die tekst moet iedereen die de wet wil begrijpen, gaan lezen. Als u die tekst zeer leesbaar vindt, is dat uw opvatting, maar ik ben van mening dat zij dat niet is.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Mijn stelling is dat vrijwel geen enkele wet die wij hier krijgen, zeer gemakkelijk leesbaar is en dat in bijna elke wet die wij behandelen dit soort juridische formuleringen staan. Over die formuleringen moet je heel lang nadenken voordat je weet wat precies wordt bedoeld. Dat houdt verband met het feit dat juristen voor zeer precieze formuleringen willen kiezen teneinde zekerheid te kunnen bieden. De teksten zijn echter niet bedoeld voor de burger waar u zich kennelijk zorgen over maakt.

De heer **De Beer** (VVD): Ik vind ik dat een verwerpelijke opvatting. U zegt dat de burgers niet in staat hoeven te zijn om de wetstekst die hier wordt aangenomen te begrijpen. Ik vind dat een zeer verwerpelijke opvatting. Ik heb een andere opvatting van de taak van de Eerste Kamer. Bovendien was mijn bezwaar niet zozeer gericht op de gebezigde juridische formuleringen, dan wel op het feit dat ieder lid van ieder artikel bol staat van de verwijzingen naar andere leden en andere artikelen. Daardoor wordt de wet onleesbaar. Dat heeft niets met juridische zuiverheid te maken. Dat heeft te maken met slechte formuleringen.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Mijn stelling is dat met deze opvatting de VVD tegen 99% van de wetten die wij hier te behandelen krijgen aan de hand van citaten zich tegen de teksten kan uitspreken. Alle wetten die wij hier behandelen betreffen regulering. Wij kunnen hier dus een soort staking van de fractie van de VVD verwachten bij de behandeling van vrijwel alle wetten. Met deze criteria kun je namelijk geen wet meer steunen. Ik zou verbaasd en verbijsterd zijn als dit wetsvoorstel het niet zou halen en het CDA de kant van de VVD zou kiezen en deze dogmatisch-ideologische benadering zou laten prevaleren boven de adviezen van de VNG, het IPO, de RAVO en de RARO en boven de belangen van huurders en kopers in de stadsvernieuwingsgebieden.

De heer **Bierman**: Voorzitter! Ik bewonder de spreker vanwege de opsomming. De betrokken mensen hebben over het wetsvoorstel echt goed nagedacht. Ik vind echter dat men populistisch doet als men zegt: die mensen hebben er allemaal iets van gezegd, wat willen wij nu als

Pitstra

Eerste Kamer nog inbrengen en wat kunnen wij mogelijkwijs nog doen om te bewerkstelligen dat het wetsontwerp niet wordt geaccepteerd? Een dergelijke opstelling gaat mij echt veel te ver. Ik ben meer verbijsterd over het feit, dat de heer Pitstra een regiefunctie voor de overheid ziet waarbij 70% van de uitbreidingscapaciteit voor de vrije sector is. Die wordt daarmee als er sprake is van een prijsdrukkend effect op een goedkope manier aan een nog beter huis geholpen, terwijl de rest in de bestaande voorraad mag creperen. Dat verbijstert mij.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): U bent zeer gefixeerd op één punt: u bent sterk tegen uitbreidingslocaties. U juicht daardoor grondspeculatie bijna toe. Daardoor worden de huizen namelijk duurder gemaakt en daardoor wordt weer de uitbreiding minder gemakkelijk mogelijk.

De heer **Bierman**: Ik moet helaas zeggen, dat de heer De Beer voor juiste formuleringen heeft gekozen. De prijsopdrijving vindt nogal eens plaats juist bij de gemeenten die wij nu het voorkeursrecht willen geven. U moet toch nog eens nagaan hoe de prijsvorming plaatsvindt.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): De prijsopdrijving wordt voorkomen door de Wet voorkeursrecht gemeenten, zij het in mijn ogen onvoldoende. Er zijn harde maatregelen nodig om in ieder geval de excessieve prijsstijgingen wat te voorkomen. U bent zo'n gefixeerd tegenstander van die uitbreidingslocaties, dat u zomaar in de armen van de heer De Beer loopt. Ik wil u aanraden, daar weer snel uit te komen!

De heer **Bierman**: Voorzitter! Ik zit niet in deze Kamer om bij voorbaat na te denken met de heer De Beer tot een vergelijk te komen. We moeten tenslotte komen tot wetsvoorstellen die uitvoerbaar zijn. Als de heer De Beer en ik tot een vergelijk kunnen komen, misschien zelfs wel met andere fracties, zoals die van de PvdA, die gevoelig moet zijn voor het argument dat we de regiefunctie niet aan de overheid moeten toekennen voor de vrije sector, ben ik daartoe onmiddellijk bereid, om zo tot een nieuw wetsvoorstel te geraken, dat beter inspeelt op uw vrees dat sommigen misschien wat

te duur aan hun grond komen. Maar voor die 30% sociale sector, waarvoor u zich, gelet op uw GroenLinks-afkomst toch sterk moet maken, zou ik mij kunnen voorstellen dat u naar andere middelen grijpt.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Die 30%, die wij overigens op 50% willen zetten, is ons ook nog wel wat waard! Maar als we kunnen komen tot 30% betaalbare huurwoningen op Vinex-gebieden, wil ik mij daarvoor nog wel hard maken. De heer De Beer is helemaal niet tegen uitbreidingslocaties; hij wil ze gewoon volbouwen, met grondspeculaties. Ik raad u echt aan, uit dat kamp vandaan te gaan, en u niet door hem in de war te laten brengen.

De heer **De Beer** (VVD): Nu maakt u het toch wel te bont. U doet alsof de VVD nu ineens negentiende-eeuwse grondspeculaties wil bevorderen. Ik heb in mijn betoog juist zeer lang stilgestaan bij het feit, dat het hele papegaaiencircuit over de zogenaamde speculatie eigenlijk, als je het heel nuchter bekijkt, nauwelijks iets voorstelt. Ik wil niet uitsluiten dat hier en daar eens een keer iets is gebeurd, maar in het overgrote deel van de gevallen willen bouwers gewoon hun werkgelegenheid veiligstellen, waardoor zij zich een positie verwerven, waardoor ze makkelijker met de gemeenten kunnen onderhandelen. De sociale woningbouw, waarover u zich zo veel zorgen maakt ± die zijn overigens zeer legitiem en terecht ± wordt absoluut niet geschaad, want die projectontwikkelaars verkopen de grond voor 20 de vierkante meter aan de gemeenten. Daar worden al die sociale huurwoningen geen cent in de maand duurder van. Uw hele verhaal over speculatie klopt dus gewoon niet. Als het wel klopte, zou ik met tranen in mijn ogen zeggen dat ik ongelijk had, maar het is echt een fabel.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Dus al die onderzoeken van Nyfer, en al die verzoeken van de VNG en van gemeenten die in problemen zijn geraakt: allemaal onzin, behorend tot een papegaaiencircuit. U weet het beter: er is helemaal geen speculatie. Integendeel, de speculanten betalen zelfs extra geld aan de gemeenten, en boeken dat weer af.

De heer **De Beer** (VVD): Waarom

geeft u geen antwoord op de vragen die ik u stel, en beroept u zich op wat anderen zeggen?

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Omdat de voorstelling van zaken die u geeft zo bezijden de werkelijkheid is. Wat u zegt, zou betekenen dat al die gemeenten, de VNG, de IPO, de RAVO en de Raad van State het allemaal verkeerd hebben gezien. Alleen u heeft het ware zicht op de feiten: er is niets aan de hand, terwijl er bedragen over tafel gaan van 1,5 mld. tot 4 mld. schade. Allemaal onzin, volgens u. Het is natuurlijk wel een manier om een visie te geven op wat er gebeurt, maar die wordt zo beïnvloed door uw ideologische bril, dat ik denk dat u wat er werkelijk gebeurt in Nederland gewoon niet wilt zien. Dat is dus die dogmatisch-ideologische benadering.

Ik vraag de regering, haar poot stijf te houden, en zo nodig het zwaarste geschut in stelling te brengen. Is een mogelijk "nee" van de Senaat al in het kabinet besproken? Na de affaire-Linschoten moet deze wet maar eens in de schijnwerpers komen, en met name het gedrag van de VVD daarbij.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Het voorkeursrecht van de gemeenten heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een aanzienlijke beperking ondergaan in vergelijking met het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het staat nu in de wet geformuleerd als een instrument voor gemeenten met een uitbreidingscapaciteit op het terrein van de woningbouw in het kader van nationale of provinciale plannen. Het is een instrument ± zo staat het in de toelichting ± om de ontwikkeling van de bouwplannen te begeleiden en daarop zo nodig invloed uit te oefenen. In de nadere memorie van antwoord heeft de minister een verduidelijking gegeven van wat wij zouden kunnen verstaan onder uitbreidingscapaciteit. Dat heeft zij gedaan aan de hand van een aantal voorbeelden. De discussie in de Kamer volgend, heb ik de indruk dat er ook op dit moment nog geen duidelijkheid is. Ik ben in dat opzicht benieuwd naar het antwoord van de minister en haar uitleg van artikel 2a, de leden 1 en 2.

Welbeschouwd, praten wij vanavond over grondpolitiek, een onderwerp dat in de historie voor de

nodige commotie heeft gezorgd, omdat dit de ideologische verschillen tussen de politieke partijen blootlegt. Zoals bekend, zijn er zelfs twee kabinetten over gevallen, namelijk het kabinet-Cals in 1966 en het kabinet-Den Uyl in 1977. Ook nu, bij het wetsvoorstel Voorkeursrecht gemeenten, worden de ideologische verschillen snel duidelijk. De VVD vindt het individuele eigendomsrecht, zo niet heilig, dan toch in elk geval bijna onaantastbaar. De beperkte strekking van het voorkeursrecht, zoals dat er nu uitziet, is een rechtstreeks gevolg van de motie-Esselink van het CDA in de Tweede Kamer. Pogingen van de PvdA in het verleden om te komen tot grondpolitiek zijn dan ook steeds gestrand op het verzet van juist de VVD en het CDA of in ieder geval de rechtsvoorgangers van het CDA.

Het voorstel, zoals dat er nu ligt, is een variant die past in de opvattingen van de huidige paarse coalitie over de rol van de overheid op dit terrein en de positie van de marktpartijen. Het is een typisch paarse variant. Immers, de ontwikkeling van de woningbouwlocaties blijft een zaak van private ondernemers, eventueel in samenwerking met de overheid via de bekende PPP-constructies. Het voorkeursrecht is het middel voor de gemeenten om ervoor te zorgen dat de beoogde plannen worden uitgevoerd. De gemeente koopt daartoe de grond aan.

De fractie van de SP heeft voor dit wetsvoorstel vanuit haar eigen politieke achtergrond natuurlijk enige sympathie. Maar het is voor mij nog steeds de vraag hoe een en ander in de praktijk zal uitwerken. In de memorie van toelichting wordt gesproken over de dempende werking die van het voorkeursrecht zou kunnen uitgaan op de prijs van de betrokken gebieden. Wat is echter de realiteit op dit moment? Sinds 1 januari 1995 worden nog nauwelijks subsidies verstrekt voor de bouw van woningen in de sociale sector. Er wordt bijna niet meer gebouwd voor mensen met een laag inkomen of een middeninkomen. Op de huidige Vinex-locaties is nu al sprake van een verhouding van 30% gesubsidieerde bouw en 70% vrije-sectorwoningen.

Het gevolg daarvan is dat er alleen nog wordt gebouwd voor mensen die behoren tot de hogere-inkomensgroepen. Ook bij gesubsidi-

eerde bouw liggen de huren al rond de 1000 of meer per maand, gemeten naar het prijspeil van 1995. Hoge huren dus en bij koopwoningen dienovereenkomstig hoge woonlasten. Ten slotte vindt er op grote schaal speculatie plaats. Ik heb het dan met name over de Vinex-locaties.

Deze drie ontwikkelingen zijn al een tijd waar te nemen. Het vorige week gepubliceerde en al door vele sprekers aangehaalde onderzoek van Nyfer, betrekking hebbend op de Vinex-locaties, bevestigt dit nog eens. Ik noem vier punten:

- de grondprijzen in de Vinex-locaties zijn soms verviervoudigd;
- 50% van de Vinex-locaties is in handen van speculanten;
- de bouwkvavels worden met 20% verkleind;
- de te bouwen woningen worden tienduizenden gulden duurder.

Dit alles heeft natuurlijk verstrekkende gevolgen. Als de gemeenten gebruik zullen maken van hun voorkeursrecht, dan zullen zij bij aankoop een prijs moeten betalen die vele malen hoger ligt dan de oorspronkelijke gebruikswaarde; dit omdat de slimme jongens die grond hebben aangekocht voor een veel te hoge prijs. Uiteindelijk zullen de prijzen voor de woningen en dus ook de huren veel hoger uitvallen dan bedoeld is. Het gevolg daarvan is weer dat de woningen alleen voor mensen met een behoorlijk inkomen bereikbaar zullen zijn. De SP-fractie heeft al eerder gezegd dat het voorkeursrecht niet kan verhinderen dat er gespeculeerd wordt met grond en dat dus op die manier de prijzen worden opgedreven. Nyfer bevestigt dit naar mijn mening nog een keer en komt bovendien tot een schatting van de extra kosten die het Vinex-beleid aldus veroorzaakt: 1,5 mld. Eerdere schattingen van de Rotterdamse wethouder Kombrink kwamen uit op 4 mld.

Vastgesteld moet worden dat voor in elk geval 50% van de Vinex-locaties het voorkeursrecht dus zijn werking niet meer kan hebben als het gaat om de dempende werking op de prijs. De vraag die dan toch rijst is of niet gezocht moet worden naar middelen om deze vorm van speculatie tegen te gaan. Immers, de burger betaalt uiteindelijk de rekening. De gemeente moet een veel te hoge prijs betalen en de huren, respectievelijk de woonlasten komen voor de mensen met een

gemiddeld inkomen veel te hoog uit. Vinex-locaties worden dan gebieden voor de beter gesitueerden die wegtrekken uit de stad. Geven de onderzoeksresultaten van Nyfer de minister daarom geen aanleiding toch nog eens na te gaan hoe die speculatie kan worden tegengegaan? Wat is er te doen aan de prijs die de gemeente moet betalen? Het probleem zou naar mijn mening voor een groot deel opgelost zijn als de gemeente slechts de gebruikswaarde behoefde te betalen.

En daarmee kom ik dan toch op raakvlakken met andere delen van het regeringsbeleid. Ik behoef deze minister niet uit te leggen wat er aan de hand is op het gebied van de huren en de jaarlijkse huurverhogingen die de pan uit rijzen en die verantwoordelijk zijn voor zeer ernstige problemen van vele huurders. De Vinex-ontwikkelingen zetten deze sociale woningbouw nog verder onder druk en zullen de problematiek naar mijn mening alleen maar doen verergeren. Mensen met lage inkomens zijn hoe langer hoe meer aangewezen op de goedkoopste woningen die meestal ook de slechtste kwaliteit hebben. Mensen met een beter inkomen trekken weg, de stad verpaupert. Zo komen wij uiteindelijk toch ook weer terug op het armoedevraagstuk.

De SP-fractie had daarom liever een echt voorkeursrecht van de gemeente gezien met een maximering van de grondprijs die de gemeente bij aankoop van de grond moet betalen.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot morgenmiddag, direct na de lunchpauze.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 21.40 uur tot 21.55 uur geschorst.

Aan de orde is de (voortzetting van) de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (Herzieningswet adviesstelsel) (24232) (voortzetting);**

- **Algemene regels voor de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk**