

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 10 april 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **VVD**-fractie wilden er geen twijfel over laten bestaan dat zij grote bezwaren koesterden tegen het voorliggende wetsvoorstel. De regering mag dan van «een geringe inperking ten aanzien van het individuele eigendomsrecht van grondeigenaren» spreken – deze leden zien dat anders. Uitgaande van de veronderstelling dat partijen het niet eens worden over de koopprijs en dat de eigenaar steeds zo snel mogelijk handelt terwijl de overheden de hun toegewezen termijnen maximaal benutten (als werkhypothese niet onrealistisch), kan de procedure 74 weken in beslag nemen. Al die tijd kan de eigenaar zijn onroerend goed niet vrij verkopen. Indien de gemeente vasthoudt aan haar voorkeursrecht, loopt de eigenaar een kans om minder geld voor zijn bezit te krijgen dan wat hem door een derde werd geboden.

Dat kan toch niet worden afgedaan als een geringe inperking van het eigendomsrecht? Naast dit principiële aspect betroffen de bezwaren van deze leden in grote lijnen de verregaande regulering van dit wetsvoorstel en de problematiek rond artikel 2a.

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. Door de val van dit kabinet werd de beraadslaging in de Tweede Kamer geschorst. In sterk gewijzigde vorm, mede door amendementen van CDA en VVD, is het vervolgens in 1981 aanvaard onder het kabinet Van Agt-Wiegel. Het is echter – met uitzondering voor stadsvernieuwingsgebieden – nimmer in werking getreden op advies van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie-Geelhoed). De kritiek uit 1983 van deze commissie op het wetsvoorstel was, in al haar voorzichtige ambtelijke bewoordingen, niet mals. De kern van de brief van de Commissie-Geelhoed was door de leden van de VVD-fractie als bijlage aan dit verslag gevoegd daar zij aan actualiteit nog niets heeft ingeboet. Deze leden vroegen daarom aan de regering om een

¹ Samenstelling:

Steenkamp (CDA), Ginjaar (VVD), Schuurman (RPF), Baarda (CDA), Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Van Gennip (CDA), Veling (GPV), Pitstra (GroenLinks), Roscam Abbing-Bos (VVD), Ketting (VVD), Bierman, Le Poole (PvdA), De Wit (SP) en Hessing (D66).

gedegen verweer op deze kritiek, die een groot deel van hun algemene bezwaren tegen dit wetsvoorstel verwoordt.

De regering heeft geen steekhoudende argumenten aangedragen waarom zij meent dat het voorkeursrecht ook buiten de Vinex-gebieden onmisbaar zou zijn, zo vervolgden de leden van de VVD-fractie. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot dit punt verklaard dat deze wet beschouwd moet worden als gemeentelijk instrument voor de realisering van het ruimtelijk beleid zoals dat wordt vastgesteld in structuur- en bestemmingsplannen. Maar dat is een «statement» – geen argumentatie. Deze leden vroegen hier alsnog om.

Het had de leden van de VVD-fractie verbaasd dat de regering de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1993, toen blijkbaar stemmen opgingen om het voorkeursrecht weer uit de diepvries te halen, niet onmiddellijk in werking had laten treden. Met uitzondering van een kleine technische correctie op artikel 8, lid 2 waar sprake is van de Verstedelijkingsnota, had dat natuurlijk best gekund. Door in plaats daarvan te kiezen voor een aantal vrij ingrijpende wijzigingen, heeft de regering twee à drie jaar voorbij laten gaan. Inmiddels is veel grond in Vinex-gebieden buiten de gemeenten om verkocht; en dat was toch juist hetgeen de regering wilde voorkomen? In een brief aan de Tweede Kamer (24 172 nr. 17) geeft de regering aan dat nog slechts 17,5% van de grond in Vinex-gebieden in oorspronkelijke handen zou zijn. Inmiddels zijn wij een half jaar verder.

Is dat cijfer nog actueel? Komt dit wetsvoorstel wat de Vinex-gebieden betreft eigenlijk niet als mosterd na de maaltijd?

Meer in het bijzonder hadden de leden van de VVD-fractie grote bezwaren tegen de ruime mogelijkheden, die de vervroegde vestiging van het voorkeursrecht ingevolge het nieuwe artikel 8 biedt. Hierdoor mogen de gemeenten, zonder dat sprake is van enige planologische grondslag, een voorkeursrecht uitoefenen gedurende een periode van twee jaar. Is hier geen sprake van een onterechte beloning van gemeenten, die niets met de Vinex van doen hebben, maar die doodgewoon hun planologische zaakjes niet voor elkaar hebben? In artikel 8 van de oude wet kon het voorkeursrecht alleen door de Kroon worden toebedeeld aan gemeenten, genoemd in de Verstedelijkingsnota; en daarbuiten slechts bij wijze van overgangsmaatregel gedurende één jaar na de inwerkingtreding van de wet. De VVD-fractieleden betreurden het dat deze wijze beperking in het voorliggende wetsvoorstel is losgelaten.

Verder was het de leden van de VVD-fractie opgevallen dat een deel van de wijzigingen, waaraan de regering blijkbaar zo'n belang hechtte, verbeteringen ongedaan maakten die destijds op verzoek van CDA en VVD waren aangebracht of door hen per amendement waren ingediend.

Het betreft hier

- a. de uitsluiting van het structuurplan als basis voor het voorkeursrecht in het buitengebied (ingevolge de Wet op de ruimtelijke ordening is hier immers een bestemmingsplan voorgescreven);
- b. het uitzonderen van vrijwillige veilingen voor de toepassing van het voorkeursrecht en
- c. de beperking van de hierboven reeds aangehaalde artikel 8-procedure.

Kan de regering aangeven waarom zij thans, anders dan 15 jaar geleden, zoveel bezwaar koestert tegen deze toch niet onredelijke beperkingen op het voorkeursrecht?

Voorts hadden de leden van de VVD-fractie grote bezwaren tegen het werkingsgebied van het wetsvoorstel en de wijze, waarop daaraan vorm is gegeven in het nieuwe artikel 2a. Zelfs na nauwkeurige bestudering van

hetgeen daarover in de Tweede Kamer bij de heropening van de beraadslaging op 13 februari 1996 is gezegd, rijst de vraag in hoeverre dit artikel de werking van het gehele wetsontwerp nu eigenlijk inperkt. De VVD-fractieleden concludeerden dat artikel 2a de gemeenten in twee groepen indeelt. De gemeenten uit de eerste groep, omschreven in de eerste volzin van het eerste lid, ontlelen hun aanspraken op toepassing van het voorkeursrecht aan een nationale of provinciale bouwopdracht, die uitgaat boven de eigen behoefte. De gemeenten uit de tweede groep, omschreven in de tweede volzin van het eerste lid, kunnen het voorkeursrecht pas uitoefenen na verkregen toestemming van G.S. Aangezien aan de tweede groep geen specifieke eisen zijn gesteld, noch in de wettekst noch in de toelichting (dat is althans de conclusie die uit de beraadslaging moet worden getrokken), zitten hierin in principe alle gemeenten van Nederland, die niet tot de eerste groep behoren. Aangezien voorts het wetsvoorstel geen enkele beperking oplegt aan de provinciale besturen met betrekking tot de vraag of het voorkeursrecht in een gemeente zou moeten worden gevestigd en zo ja onder welke voorwaarden, kan de conclusie niet anders luiden dan dat met de welwillende medewerking van de provincies in principe alle gemeenten het voorkeursrecht kunnen verwerven – ook de gemeenten, die geen bijzondere bouwopdracht hebben. Sterker nog: de vraag dient te worden gesteld op welke goede grond G.S. een gemeente de vestiging van het voorkeursrecht zouden kunnen onthouden.

Naar zijn aard kan het voorkeursrecht immers nooit het provinciaal ruimtelijk beleid frustreren? De leden van de VVD-fractie vroegen aan de regering of deze analyse juist is. Zo ja, betekent dat dan niet dat artikel 2a nauwelijks of geen beperkingen aan het werkingsgebied van het wetsvoorstel oplegt? En is dit niet des te meer waar, omdat iedere gemeente het voorkeursrecht automatisch verkrijgt indien G.S. simpelweg niet binnen vier weken op een verzoek van een gemeente reageren? Zo neen, zou de regering dan zeer nauwkeurig en volledig uiteen willen zetten wat er mis is met deze analyse en hoe naar haar oordeel artikel 2a dan wél moet worden verstaan? Mocht een provincie niettemin besluiten om aan een gemeente vestiging van het voorkeursrecht te weigeren (wat de VVD-leden niet erg waarschijnlijk voorkwam), welke beroepsmogelijkheid staat die gemeente dan open? De leden van de CDA-fractie sloten zich bij bovenstaande opmerkingen en vragen over artikel 2a aan.

Verder geeft de tekst van artikel 2a, noch de toelichting enig uitsluitel over wat precies onder provinciaal ruimtelijk beleid moet worden verstaan. Dat is een ernstig manco, want daaraan zouden sommige gemeenten immers hun «automatisch» recht op toepassing van het voorkeursrecht moeten ontlelen. Kan de regering hier meer duidelijkheid scheppen? De leden van de VVD-fractie voorzien hier namelijk moeilijkheden in de bestuurlijke praktijk. Hoe kan een gemeente, die voor bepaalde gebiedsdelen het voorkeursrecht wil vestigen, nu met zekerheid weten dat zij daar zonder toestemming van G.S. toe bevoegd is?

De leden van de VVD-fractie constateerden overigens een lacune in de formulering van artikel 2a. Blijkens de tekst wordt artikel 2a van toepassing verklaard op besluiten ingevolge artikel 2, eerste lid (structuur- en bestemmingsplannen) en artikel 8, eerste lid (vervroegde vestiging). Twee andere procedures, namelijk die van artikel 8a (vooraankondiging door B en W met een werking van 8 weken) en die van artikel 6 (voorkeursrecht op basis van een ontwerp bestemmings- of structuurplan met een werking van 5 maanden) vallen hier buiten. Het is op zijn zachtst gezegd toch onlogisch dat gemeenten, die volgens artikel 2a toestemming aan G.S. zouden moeten vragen om het voorkeursrecht te vestigen op basis van een structuur- of bestemmingsplan, dat niet behoeven te doen als het gaat om een ontwerp structuur- of bestemmingsplan; ook al geldt

in het laatste geval de vestiging voor een kortere periode? De VVD-fractieleden konden zich niet voorstellen dat de weglating van de artikelen 6 en 8a uit de tekst van artikel 2a met opzet is geschied. Mocht dat wel zo zijn, dan zouden zij daar gaarne een verklaring voor vernemen.

Kortom, artikel 2a had een cruciale rol moeten spelen in de beperking van het voorkeursrecht; maar de leden van de VVD-fractie achtten haar formulering uiterst gebrekkig. Zó gebrekkig, dat dit artikel eigenlijk geen strobreed in de weg legt aan de toepassing van het voorkeursrecht in een zeer groot aantal, zo niet alle gemeenten.

Volgens de leden van de VVD-fractie maakt de oorspronkelijke Wet voorkeursrecht gemeenten niet duidelijk wat er nu precies moet gebeuren indien na de beschikking van de rechtbank de eigenaar nog steeds niet bereid is om aan de gemeente te verkopen en de gemeente bij nader inzien afziet van haar voorkeursrecht. Het is denkbaar dat in zo'n situatie gedurende de beschreven periode van drie maanden geen der partijen enige actie onderneemt. Anders dan in de situatie van bijvoorbeeld artikel 12, lid 2 of artikel 17, lid 4, is in artikel 21 niet vastgelegd dat de eigenaar in dat geval gedurende een periode van drie jaar is gevrijwaard van het gemeentelijk voorkeursrecht. Is hier eigenlijk geen sprake van een lacune? Hoe zou volgens de regering een dergelijke impasse kunnen worden doorbroken?

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en hadden daarbij enkele vragen.

Artikel 2.a beperkt het voorkeursrecht tot die gemeenten die zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. Is deze omschrijving voldoende duidelijk voor gemeenten om te weten of men wel of niet van het voorkeursrecht gebruik kan maken?

Wanneer is sprake van uitbreidingscapaciteit en hoe groot moet deze zijn om een voorkeursrecht te vestigen? Staat dit voldoende duidelijk in de rijks- en provinciale plannen aangegeven?

Voorts meldt artikel 2.a lid 1 dat wanneer een zodanige capaciteit niet is toegedacht of toegekend het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht niet genomen kan worden zonder een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten. Betekent dit dat het voorkeursrecht dus in principe open staat voor alle gemeenten?

Op grond van welke criteria kunnen provincies bezwaar maken? Zijn de vier weken die Gedeputeerde Staten gegeven zijn om hun bezwaren kenbaar te maken niet erg kort?

De leden van de fractie van **D66** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Enerzijds stemden zij gaarne in met de gedachte om het toepassingsbereik van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten uit te breiden. Anderzijds konden deze leden niet verhelen dat de uiteindelijke vorm waarin en het tijdstip waarop dit wetsvoorstel de Eerste Kamer heeft bereikt, het aanvankelijk enthousiasme heeft getemperd. Te weinig en te laat zijn de steekwoorden die – enigszins gechargeerd – naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 op dit wetsvoorstel van toepassing zijn. Te weinig, omdat het bereik van het voorkeursrecht niet langer ongeclausuleerd van toepassing is op alle gemeenten. Te laat, omdat het onderhavige wetsvoorstel geen substantiële bijdrage meer kan leveren voor de uitvoering van de VINEX.

De leden van de fractie van D66 hechten, zoals gezegd, aan uitbreiding van het voorkeursrecht, omdat daarmee gemeenten een extra instrument wordt aangereikt bij het verwezenlijken van een zorgvuldig grondbeleid. Als zodanig kan het instrument worden ingebed tussen enerzijds

minnelijke verwerving en anderzijds onteigening. Vanuit de regiefunctie die de gemeenten is toegedacht, kan het voorkeursrecht een nuttige rol spelen bij het realiseren van het gewenste ruimtelijke beleid.

Het voorkeursrecht is in artikel 2a – door aanvaarding van een daartoe strekkend amendement van de heer Esselink – thans beperkt tot die gemeenten waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. Volgens de toelichting op het hier genoemde amendement moet het om een uitbreidingscapaciteit gaan die duidelijk boven de eigen behoefte van de gemeente in kwestie uitgaat. Over het amendement met de bijbehorende toelichting is tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten gewisseld.

De leden van de fractie van D66 konden desondanks niet geheel overzien welke ruimte nu precies door artikel 2a geboden wordt. Op grond van de letterlijke tekst van de eerste zin van lid 1 van genoemd artikel komt simpelweg elke gemeente in aanmerking die door rijk of provincie een uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. Het gaat dan om uitbreidingscapaciteit die bijvoorbeeld in de VINEX en in streekplannen is aangegeven. Het kwam de leden van de fractie van D66 voor dat de letterlijke tekst van de hier bedoelde zin niet voor tweeërlei uitleg vatbaar is. Deze leden meenden stellig dat de letterlijke tekst uit een oogpunt van wetsinterpretatie voldoende houvast biedt, zodat de toelichting op het achterliggende amendement in feite buiten beschouwing kan blijven. In zijn algemeenheid kan toch worden gesteld dat de wordingsgeschiedenis van een wet eerst voluit opportuun wordt, als de tekst van de wet onduidelijk is, of aanleiding geeft tot interpretatieverschillen. Kan de regering deze gedachtengang – zowel de algemene strekking als de concrete toepassing in het onderhavige geval – ondersteunen?

Voor wat betreft de toelichting op het achterliggende amendement vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af of de verwijzing naar de «eigen woningbehoefte» wel voldoende onderscheidend is. Zeker nu gemeenten in toenemende mate in regionaal verband een volkshuisvestingsbeleid voeren en ook steeds meer van regionale woningmarkten gesproken kan worden, rijst de vraag wanneer nu precies de eigen woningbehoefte van een gemeente overgaat in een regionale taakstelling en 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 over een eigen woningbehoefte van een gemeente? En wanneer kan gesproken worden over een «uitbreidingscapaciteit, die duidelijk boven de eigen behoefte van de gemeente uitgaat»? En hoe moet de uitspraak verstaan worden van de heer Esselink, gedaan tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer, dat «Binnen zo'n regio (...) zal elke gemeente, of zij nu uitsluitend in de eigen behoefte voorziet of mede ten behoeve van externe opvang werkt, het voorkeursrecht moeten kunnen krijgen»? Wordt met deze uitspraak de toetsing aan de uitbreidingscapaciteit niet onverkort op regionaal niveau gelegd? De leden van de fractie van D66 verzochten de regering op deze punten uitgebreid in te gaan.

Voor zover deze leden kennis dragen van de inhoud van streekplannen kregen zij de indruk dat in de praktijk verreweg de meeste gemeenten een bouwtaakstelling, hoe bescheiden ook, is toebedeeld. Ter vergroting van het inzicht in de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel stelden deze leden het op prijs wanneer de regering aan de hand van bijvoorbeeld het in 1995 vastgestelde streekplan Zuid-Holland Oost wil aangeven welke gemeenten in dit gebied naar haar oordeel geen gebruik kunnen maken van het voorkeursrecht.

En voor zover een gemeente in een streekplan zelfstandig of samen met andere gemeenten in het geheel geen bouwtaakstelling ten deel is gevallen, kan de tweede zin van lid 1 van artikel 2a soelaas bieden. In die gevallen kan de betrokken gemeente zich verstaan met Gedeputeerde Staten en verzoeken om een verklaring van geen bezwaar. Kan de regering aangeven hoe Gedeputeerde Staten om zullen gaan met verzoeken van gemeenten die onder restrictief beleid vallen en van een maximale bebouwingscontour zijn voorzien? In hoeverre geldt voor deze «contourgemeenten» het vereiste dat er sprake moet zijn van een uitbreidingscapaciteit die duidelijk boven de eigen behoefte van de gemeente uitgaat? De leden van de fractie van D66 zeiden zich te kunnen voorstellen dat de hier bedoelde gemeenten met grote zorgvuldigheid om zullen gaan met de per definitie schaarse, wat eindige bouw mogelijkheden. Licht hierin niet een dwingend argument om deze gemeenten onder het bereik van het voorkeursrecht te brengen, ook al is er geen sprake van een boven de eigen behoefte uitgaande uitbreidingscapaciteit? Om te voorkomen dat de bescheiden restcapaciteit «uit de markt wordt geprijsd» zou een voorkeursrecht voor deze gemeenten zeer wel verdedigbaar zijn. De leden die hier aan het woord zijn, vernamen graag hierop het standpunt van de regering.

Het lid van de **SP**-fractie had met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Hij onderschreef de achterliggende bedoeling van de wet, te weten een sterkere positie van de gemeente bij de ontwikkeling van (delen van) haar grondgebied, en wel door middel van een voorkeursrecht.

Het lid van de **SP**-fractie constateerde dat de wet in haar werking wel enige beperking is opgelegd door het in de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Esselink.

Dit lid stelde verder vast – zoals in de Tweede Kamer uitgebreid besproken – dat met name in de VINEX-gebieden reeds op grote schaal is gespeculeerd en dat voor die gebieden het voorkeursrecht te laat komt.

Naar het oordeel van het lid van de **SP**-fractie bood het voorkeursrecht verder geen afdoende garantie tegen het plaatsvinden van speculatie. Gemeenten zullen in een aantal gevallen dus een aanmerkelijk hogere prijs moeten betalen als zij ongewenste ontwikkelingen willen tegengaan en dan alleen het voorkeursrecht tot hun beschikking hebben.

Een aanpassing van de Onteigeningswet in die zin dat gemeenten het recht krijgen grondgebied voor de oorspronkelijke prijs aan te kopen zou dit effect wel kunnen hebben.

Het lid van de **SP**-fractie vroeg of de regering het belang van een dergelijke wijziging onderschrijft en of zij bereid is een wijziging van de Onteigeningswet in die zin voor te bereiden.

Het lid van de fractie van het **GPV**, sprekende mede namens de fracties van **SGP** en **RPF**, merkte op dat uit de bespreking in de Tweede Kamer blijkt dat het overgrote deel van de gronden die in de Vinex-locaties zijn gelegen reeds door projectontwikkelaars zijn opgekocht. Ongeveer 17,5% van de benodigde gronden zou nog slechts kunnen worden aangekocht. De prijs die voor de aangekochte gronden is betaald ligt gemiddeld beduidend hoger dan voor enige jaren gebruikelijk was. Als straks gemeenten van hun voorkeursrecht in de Vinex-gebieden gebruik gaan maken dan zal de waardebepaling plaatsvinden op het niveau van de marktwaarde van dat moment. Een marktwaarde waarvan de trend door voorafgaande aankopen door de projectontwikkelaars is gezet.

Is het juist te veronderstellen dat gemeenten, die een voorkeursrecht

hebben gevestigd, de resterende gronden in Vinex-locaties niet tegen lagere prijzen kunnen verwerven dan eerdere transacties die in het vrije economisch verkeer, tussen projectontwikkelaars en verkopers, tot stand zijn gekomen?

Indien de vorige vraag in bevestigende zin kan worden beantwoord dan kan de vraag opkomen of het vestigen van een voorkeursrecht nog wel zin heeft. Nu zal het ongetwijfeld zo zijn dat de prijsstijgingen voor de nog resterende gronden minder hoog worden dan op een markt zonder voorkeursrecht. Het inzetten van het instrument voorkeursrecht kan dus zin hebben. Op nog een ander punt kan dit zo zijn. Een negatief punt bij het aankopen van grote gebieden door één projectontwikkelaar is dat er voor zo'n ontwikkelaar een monopoliepositie ontstaat. Hij kan dus zonder concurrentie zelf de kostprijs voor de woningen vaststellen. De wat kleinere aannemers komen er niet aan te pas. Ook dit aspect zal voor de woningbouw een prijsopdrijvend effect hebben. Het zou dan ook voor de gemeenten een goede zaak zijn indien zij door middel van het voorkeursrecht tijdelijk in het bezit kunnen komen van de nog resterende gronden. Op deze gronden kan dan, in concurrentie, sociale woningbouw worden gerealiseerd.

Is de regering het met deze visie eens?

De voorzitter van de commissie,
Zijlstra

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

BIJLAGE UIT 13 713, 86 BLADZZ. 5 EN 6

De commissie ontveinst zich niet dat een en ander vanuit het directe gemeentelijk belang gezien een zeer aantrekkelijk perspectief kan vormen: een compleet overzicht van het aanbod en een duurzame beheersing van de vraag, met een aan de eigen prioriteiten aangepaste incidentele reactiemogelijkheid. Zeker in combinatie met de door de werkgroep niet uitgesproken, maar door de commissie toch bijzonder aannemelijk geachte consequentie van een (verdere) neerwaartse druk op de betrokken marktsectoren. De commissie acht een dergelijk perspectief aanmerkelijk ingrijpender dan de hoofddoelstelling «sec» lijkt te suggereren. Het verband met de beoogde incidentele verwerving lijkt zelfs tamelijk los. Bovendien vreest zij dat eventuele kapitaalkrachtige «tegenspelers» van de gemeente – juist door gebruikmaking van de eigenlijke wettelijke wegen naast de niet uit te sluiten ontduikingsmogelijkheden – beduidend minder problemen hiervan zullen ondervinden dan de individuele kleine eigenaar die om persoonlijke redenen bij voorbeeld verhuizing wegens werk of financiële problemen tot spoedige verkoop moet overgaan. Betreft men hier nog de aanzienlijke lasten bij die voor de gemeenten zelf en het rechterlijk apparaat in ruime zin (GS, Arobrechter, rechtbank) uit de – niet van succes verzekerde! – procedure kunnen voortvloeien, dan rijzen voor de commissie toch klemmende vragen naar de effectiviteit (gemeten aan het eigenlijke doel) en de evenredigheid van het wettelijk stelsel. Men mag dit soort vragen haars inziens niet afdoen met een verwijzing naar een wellicht zeer terughoudend gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid c.q. de concrete interventiemogelijkheden. Er zal op zijn minst vooraf meer duidelijkheid moeten bestaan over de vermeende behoeften aan dit instrument en de (in)directe «interne en externe lasten» ervan.

Dit brengt de commissie op de vraag naar de – bestaande en eventuele nog te verstrekken – alternatieven. In sommige publikaties is gesuggereerd dat gemeenten via een minnelijk – spontaan en actief – aankoopbeleid reeds thans voor meer dan 90% in hun behoefte kunnen voorzien. De commissie staat uiteraard niet in voor de juistheid van dit getal, maar ziet er toch wel een indicatie in dat nadere feitelijke onderbouwing zinvol is. Voorts merkt zij hierbij op dat ook met dit voorkeursrecht de gemeente afhankelijk blijft van «het toevallige aanbod» (én haar eigen planning en financiën), terwijl – zoals gezegd – de doelstelling van het verbeteren van de tijdige informatie over marktbewegingen en zelfs over incidentele aanbiedingen niet noopt tot invoering van een dermate ingrijpend wettelijk instrument.

Voor wat betreft de onteigening geldt dat dit instrument niet kan baten waar het slechts om het behoud van het goedkope huurwoningenbestand gaat. Waar toereikende plannen ontbreken zal toch aan de eis van een concreet voorgenomen werk voldaan moeten zijn. Ook al is onteigening mogelijk indien de eigenaar (hoewel tot planconform bouwen bereid en in staat) niet geheel en al aan de gemeentelijke wensen wil voldoen, de vergoeding die dan betaald moet worden is hoog. De onteigening verplicht tot een beleidsrealisatie op korte termijn. Deze relatieve «nadelen» van het onteigeningsinstrument worden inderdaad door het voorkeursrecht vermeden. Dit roept echter tegelijk vragen op: Is voor deze situatie wel voldoende verdisconteerd dat ook gebruikmaking van het voorkeursrecht een voor de gemeente zeer langdurige en kostbare aangelegenheid kan vormen, terwijl hier de uiteindelijke verwerving allerminst verzekerd is? Is het financiële argument wel helemaal legitiem, nu een prijsvoordeel ten opzichte van onteigening vooral bewerkt zal zijn door het mechanisme van blokkade en prijsdrukkend effect, terwijl het – zonder blokkade – meebieden licht tot prijsopdrijving zou leiden? En tenslotte, zelfs als al deze vragen bevestigend beantwoord moeten

worden, rechtvaardigt de feitelijke nood van deze lacune wel deze veel verder reikende beperking van de eigendom en verhandelbaarheid van onroerend goed! Resumerend stelt de commissie dat zij vooral bij gebreke van voldoende feitelijke informatie over de ernst en de omvang van de lacune waarin het voorkeursrecht wil voorzien, rekening houdend met de aanzienlijke lasten die voor de gemeenten, GS, de Arob-rechter en de rechtbanken uit de hantering ervan kunnen voortvloeien, in het bijzonder gelet ook op de diep ingrijpende consequenties die de wet voor het functioneren van de onroerend-goedmarkt in het algemeen en individuele eigenaren in het bijzonder kan hebben, waarbij nog komt dat de indruk bestaat dat de beoogde doelstellingen ook deels langs eenvoudiger (eventueel ook buitenwettelijke) weg, deels via aanpassing van het bestaande instrumentarium gediend kunnen worden, terwijl het nu voorgestelde instrumentarium noch de beoogde verwerving garandeert noch direct correleert met de daarachter gelegen ratio ervan, ernstige twijfel heeft of de wet voldoet aan de criteria van (gerichte) effectiviteit en evenredigheid.