

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 juni 1996

Met grote erkentelijkheid voor de voortvarende behandeling heeft de regering kennis genomen van het, op 10 april 1996 vastgestelde, voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De regering stelt vast dat – naast principiële kritiek – op onderdelen nog vragen leven over de interpretatie van de wet. Van deze gelegenheid wordt graag gebruik gemaakt deze onduidelijkheden weg te nemen.

Van de ontvangen bijdragen bevat alleen die van de leden van de VVD-fractie grote bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel. Deze bezwaren zijn in een reeks van punten uiteengezet.

Zo waren deze leden van mening dat hier niet kan worden gesproken van «een geringe inperking ten aanzien van het individuele eigendomsrecht van grondeigenaren». 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 kan de procedure 74 weken in beslag nemen, zo meenden deze leden. 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, aldus de aan het woord zijnde leden.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid voorwaarden te scheppen voor een goede, duurzame en betaalbare inrichting van ons land, kan het niet zo zijn dat het belang van de individuele grondeigenaar steeds volledig dient te prevaleren boven dat algemene belang. In bepaalde omstandigheden kan een relatief weinig belastende randvoorwaarde bij de uitoefening van het individuele eigendomsrecht, in die zin dat de volledig vrije handelbaarheid van de grond beperkt wordt, gerechtvaardigd zijn. Regering en parlement verlangen van gemeenten dat zij het vastgestelde nationaal ruimtelijk beleid daadwerkelijk tot uitvoering brengen volgens de daarvoor gestelde democratische procedures en dat zij tegelijkertijd rekening houden met de gerechtvaardigde belangen van individuele burgers. Dit impliceert dat de gemeente-

lijke besluitvorming over de uitvoering van de verstedelijkingstaakstelling tot stand komt in openbare democratische procedures, die aan rechterlijke toetsing onderhevig zijn. Onder die – op zich zelf zeer gewenste – openbare condities, acht de regering het gerechtvaardigd dat gemeenten gebruik kunnen maken van een instrument dat hen in staat stelt een evenwichtige afweging te maken tussen het belang van de individuele grondeigenaar en het democratisch vastgestelde algemeen belang waarvoor zij staan.

Deze afweging is niet onbegrensd; integendeel. In het wetsvoorstel zijn tal van waarborgen opgenomen om te voorkomen dat zittende eigenaren onevenredig zouden kunnen worden getroffen door de vestiging van het voorkeursrecht. De belangrijkste garantie is uiteraard dat de eigenaar, op het moment dat hij zijn grond daadwerkelijk wil verkopen, een prijs kan verlangen die hij redelijkerwijze op de vrije markt mag verwachten en dat – bij een eventuele onenigheid over die prijs – een algemeen aanvaarde onafhankelijke taxatie-procedure wordt gevolgd, waarbij hij gedurende deze procedure ook nog het recht heeft om van verkoop af te zien; een vrijheid die de gemeente zich niet zonder meer kan veroorloven. Zij is vanaf het moment dat de taxatie-procedure is gestart, gehouden de grond inderdaad aan te kopen tegen de in de taxatie-procedure vastgestelde prijs. Doet zij dat niet dan kan zij gedurende drie jaar geen voorkeursrecht meer op de desbetreffende gronden vestigen. De kans dat zich gedurende de procedure een derde meldt die meer dan de getaxeerde prijs zegt te willen bieden, zal zich inderdaad kunnen voordoen. Of echter dit «buitenkansje» onder deze specifieke omstandigheden zou moeten worden gehonoreerd, raakt wel aan de vraag in hoeverre een – al dan niet toevallige – eigenaar van grond die voor een bestemmingswijziging in aanmerking komt, onbeperkt voordeel mag trekken uit die wijziging als ware hij monopolist. Naar het oordeel van de regering behoort dat niet het geval te zijn. Dit wetsvoorstel heeft mede tot doel excessieve prijsopdrijving ten gevolge van bestemmingsplanwijzigingen te voorkomen. Daarover behoeft geen misverstand te bestaan.

Tenslotte zij er op gewezen dat het in het algemeen geenszins in het belang van de gemeente behoeft te zijn de haar toegewezen onderhandelingstermijnen, die in het totaal maximaal 48 weken bedragen, volledig te benutten. De ervaringen met de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten hebben geleerd dat daar in de praktijk ook geen sprake van blijkt te zijn. Echter lijkt het tegendeel het geval. Gemeenten hebben er belang bij de rechtbankprocedures, waarop de door genoemde leden vermelde tijdsduur in belangrijke mate betrekking heeft, te voorkomen; mede daarom zijn zij bereid marktconforme prijzen te betalen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts aan de regering een gedegen verweer op de kritiek van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed) uit 1983 op het destijds voorliggende wetsvoorstel.

De analyse van de Commissie Geelhoed heeft plaatsgevonden in 1983 toen de Wet voorkeursrecht gemeenten nog niet in werking was getreden, er derhalve nog geen enkele ervaring was opgedaan en de situatie op de grondmarkt geheel anders was dan de verhoudingen in de afgelopen jaren. Aan het eind van de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig hebben gemeenten, gedwongen door de toenmalige markt-omstandigheden, vaak teveel grond moeten verwerven om er van verzekerd te zijn de op dat moment geldende ruimtelijke opgaven waar te kunnen maken. Deze grote – en in veel gevallen duur ingekochte – grondvoorraad heeft sommige gemeenten voor aanzienlijke financiële problemen gesteld toen de vraag tijdelijk stagneerde, de grondprijzen daalden en de renteverliezen op de niet uitgegeven grond opliepen.

Inmiddels zijn deze omstandigheden drastisch gewijzigd. De schaarste aan bouwgrond komt tot uiting in aanzienlijk stijgende prijzen, waarbij incidenteel ook sprake is van aantoonbare speculatieve prijsopdrijving of pogingen daartoe. Sommige gemeenten zien zich door deze ontwikkelingen zelfs genoodzaakt een soort «schijnplanologie» te bedrijven, waarbij plannen regelmatig moeten worden gewijzigd om dergelijke handelwijzen te omzeilen. Dat is een ongewenste ontwikkeling die de integriteit en het democratisch karakter van het overheidsbeleid op het terrein van de ruimtelijke ordening op het spel zet.

De meeste gemeenten zijn, mede gelet op de hiervoor aangegeven ervaringen, inmiddels allang afgestapt van een volledig actieve grondpolitiek. Zij kiezen liever voor een goede samenwerking met de markt. Daarbij is het wel noodzakelijk dat zij – vanuit hun eigen publieke verantwoordelijkheid – invloed kunnen uitoefenen op een tijdige en evenwichtige uitvoering van de verstedelijkingstaakstellingen waarvoor zij geplaatst staan. Invloed op de grondmarkt door de mogelijkheid (selectief) gronden te verwerven kan hiervoor een belangrijk hulpmiddel zijn.

De essentie van dit wetsvoorstel is gemeenten een instrument ter beschikking te stellen dat in bepaalde situaties gericht kan worden ingezet en voorkomt dat zich wederom een ontwikkeling zal voordoen zoals de Commissie Geelhoed in 1983 aantrof. Dat daar een grote behoefte aan bestaat blijkt uit de voortdurende vraag vanuit de gemeenten en ook uit de interesse voor het wetsvoorstel bij een aantal marktpartijen die bezig zijn met de ontwikkeling van de Vinex-locaties.

Voor wat betreft de door de Commissie Geelhoed gevreesde lasten die voor gemeenten, gedeputeerde staten en de administratieve en burgerlijke rechter uit de hantering van de Wet voorkeursrecht gemeenten zouden kunnen voortvloeien, kan vooralsnog worden vastgesteld dat de – weliswaar beperkte – ervaring met de wet heeft geleerd, dat hiervan tot op heden geen sprake is. Deze ervaring leert dat, indien een gemeente de wet op een pragmatische wijze toepast en de uitvoering goed organiseert, hiervoor ook in de toekomst geen vrees hoeft te bestaan. Desalniettemin zijn in het voorliggende wijzigingsvoorstel en in de voorgenen vereenvoudiging van het Besluit voorkeursrecht gemeenten enkele maatregelen opgenomen die inspelen op de tegenwoordig beschikbare geautomatiseerde administratieve systemen, waardoor de efficiency van de wet in de praktijk wordt verbeterd. Bovendien zal op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een handleiding worden vervaardigd waarin de praktische toepassing van de wet nader wordt toegelicht.

De regering heeft – aldus de aan het woord zijnde leden – geen steekhoudende experimenten aangedragen waarom zij meent dat het voorkeursrecht ook buiten de Vinex-gebieden onmisbaar zou zijn. 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.

In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1995/96, 24 235, nr. 5, pag. 3 t/m 5) is uitvoerig ingegaan op de noodzaak niet alleen in de Vinex-locaties het voorkeursrecht van toepassing te doen zijn. Samengevat komen deze argumenten op het volgende neer.

De ruimte voor verstedelijking ook buiten de Vinex-gebieden wordt steeds schaarser en mede daardoor worden de verstedelijkingsopties steeds meer en steeds vroeger voorspelbaar. Marktpartijen spelen hier op in en het wordt voor gemeenten steeds moeilijker de belangen waarvoor zij verantwoordelijk zijn in dat proces op een adequate wijze in te brengen.

Door het instrument alleen van toepassing te doen zijn op de Vinex-

locaties zal zich in de toekomst – met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid – de situatie voordoen dat wederom achter de feiten wordt aangelopen. In zekere zin was dat al aan de orde bij de stadsvernieuwingsgebieden in 1985 en ook nu wordt, onder meer door de aan het woord zijnde leden, terecht de vraag gesteld of het loslaten van de beperking van het toepassingsbereik van het instrument niet te laat beschikbaar komt om nog concreet betekenis te hebben voor de Vinex-bouwopgave. Hoewel de regering van mening is dat deze wetswijziging wel degelijk nog betekenis heeft voor de Vinex-gebieden, kan worden toegegeven dat het de uitvoering van de Vinex bepaald eenvoudiger zou hebben gemaakt indien de Wet voorkeursrecht gemeenten reeds eerder in de betrokken gebieden had kunnen worden toegepast in de vorm waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. De uitvoering van de Vinex is derhalve niet het enige motief het toepassingsbereik van de Wet voorkeursrecht gemeenten uit te breiden. Het kan veeleer als aanleiding worden beschouwd. Om die reden is nu gekozen voor een toepassingsbereik dat synchroon loopt met de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid van rijk en provincies dat uiteindelijk wordt vastgelegd in bestemmingsplannen.

Het had de leden van de VVD-fractie voorts 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, aldus deze leden. 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 (kamerstukken II, 1995/1996, 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?

Zoals door de leden van de VVD-fractie reeds zelf is aangegeven heeft de Wet voorkeursrecht gemeenten een lange voorgeschiedenis en is zij in 1985 slechts voor stadsvernieuwingsgebieden in werking getreden. Vervolgens bleek uit onderzoek<sup>1</sup> dat de wet – vanwege zijn complexiteit – in de praktijk slechts beperkt wordt toegepast. Deze bevindingen zijn bevestigd in de daarop volgende onderzoeken<sup>2</sup>. Dit was aanleiding de wetswijziging zodanig aan te pakken dat er een voor gemeenten in de dagelijkse praktijk bruikbaar instrument ter beschikking zou komen. De uitgangspunten daarvoor zijn vastgelegd in de beleidsnotitie «Het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX» (kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5). Samengevat komen deze uitgangspunten er op neer dat het toepassingsbereik van de wet verruimd dient te worden, de – tijdelijke – vestiging van het voorkeursrecht in een vroeger stadium van de ruimtelijke besluitvorming mogelijk moet zijn en dat het bestuur dat verantwoordelijk is voor de grondverwerving zelf de zeggenschap over de inzet van het voorkeursrecht dient te houden respectievelijk dient te krijgen. Deze uitgangspunten zijn zowel door de Tweede Kamer als door de diverse adviesraden voluit onderschreven. De adviesronde naar aanleiding van genoemde beleidsnotitie heeft vervolgens nog meer waardevolle suggesties opgeleverd, die hebben geleid tot een aanzienlijk beter en meer overwogen wijzigingsvoorstel van de wet dan aanvankelijk gedacht was. De regering is er van overtuigd dat, indien louter was volstaan met een kleine technische correctie op artikel 8, tweede lid, de praktische betekenis van de Wet voorkeursrecht gemeenten niet groter zou zijn geworden dan reeds in het eerstgenoemde onderzoek is

<sup>1</sup> Evaluatie Planfiguren Wsdv, leefmilieu-verordening, stadsvernieuwingsplan en voorkeursrecht, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, september 1991.

<sup>2</sup> Grondverwerving en baatbelasting «nieuwe stijl», een analyse van instrumenten voor het Vinex-beleid (Van den Brand-Advisering BV en dGK, adviseur voor beslissingsvoorbereiding, september 1993); en «recht op voorrang» (De Wolff, de Jong, Pluijmers, Delftse Universitaire Pers, 1994).

vastgesteld. Dat neemt niet weg dat ook de regering graag had gezien dat het onderhavige wetsvoorstel sneller in werking was getreden, omdat de betekenis voor de Vinex-gebieden dan uiteraard groter zou zijn geweest.

In antwoord op de vraag of 17,5% van de grond in de Vinex-gebieden nog in oorspronkelijke handen zou zijn, gaat de regering er van uit dat dit cijfer inmiddels alweer verouderd zal zijn. Het ligt overigens niet in de rede dat de regering dit cijfer voortdurend actualiseert, aangezien de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verstedelijkingsstaakstelling bij de desbetreffende (samenwerkende) gemeenten is gelegd. In verband met dit wetsvoorstel is daarom tenminste zo relevant in hoeverre nieuwe eigenaren bereid en in staat zijn uitvoering te geven aan de Vinex-taakstelling zoals deze door de gemeenten wordt uitgewerkt dan wel of zij louter en alleen om speculatieve redenen (strategisch gelegen snippers) grond in eigendom hebben genomen. Is dat laatste het geval dan kan het van kracht worden van dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage zijn bij de uitvoering van de Vinex-taakstelling. Zodra deze eigenaren van plan zijn de desbetreffende percelen te verkopen kan de gemeente die op de betrokken gronden een voorkeursrecht heeft gevestigd van dat recht gebruik maken en de grond – eventueel na een onafhankelijke taxatie – tegen de ter plaatse geldende marktprijs verwerven. In dat verband kan dit wetsvoorstel dus ook van betekenis zijn in de Vinex-gebieden.

De leden van de VVD-fractie hadden 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?», zo vroegen deze leden. In artikel 8 van de oude wet kan 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 aan het woord zijnde leden betreurden het dat deze wijze beperking in het voorliggende wetsvoorstel is losgelaten.

De veronderstelling dat «gemeenten die hun planologische zaakjes doodgewoon niet voor elkaar hebben ten onrechte beloond zouden worden door de vestiging van een voorkeursrecht op basis van het voorgestelde artikel 8», doet onrecht aan de situatie waarin gemeenten verkeren die zich voor een nieuwe bouwtaakstelling geplaatst zien. Nieuwe bouwlocaties liggen veelal buiten de bebouwde kom en bij het ontwikkelen daarvan gaat het vrijwel altijd om een bestemmingswijziging. Pas op dat moment komt, op grond van artikel 2, tweede lid, ook de toepasselijkheid van het voorkeursrecht in beeld.

Zoals hiervoor al is aangegeven is uit alle onderzoek naar de praktische werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten gebleken dat het voor een effectieve toepassing van dat instrument noodzakelijk is dat het voorkeursrecht vroegtijdig kan worden gevestigd; dat wil zeggen vooruitlopend op de totstandkoming van het bestemmingsplan. In de huidige wet is daarin voorzien door de mogelijkheid een tijdelijk voorkeursrecht te vestigen op basis van een structuurplan. Door zowel de onderzoekers als door de verschillende adviesraden is gesteld dat deze mogelijkheid in de praktijk te weinig soelaas biedt. In de huidige marktverhoudingen en gelet op de snelheid waarmee grondtransacties tot stand kunnen komen, heeft het in het algemeen geen zin om voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht eerst een openbare planologische procedure af te ronden. De posities op de grondmarkt zijn dan allang ingekomen. Daarom is in dit wetsvoorstel er voor gekozen de

gemeente de mogelijkheid te bieden in een vroegtijdig stadium van de uiteindelijke totstandkoming van het bestemmingsplan een tijdelijk voorkeursrecht te vestigen om daarmee een slagvaardig uitvoeringsbeleid te kunnen voeren.

De gehele systematiek van de wet is en blijft er echter op gericht dat het bestemmingsplan waarop het voorkeursrecht wordt gebaseerd ook daadwerkelijk tot stand komt (zie artikel 2, vierde lid). Als het al zo zou zijn dat gemeenten «hun planologische zaakjes niet voor elkaar zouden hebben», dan nog zouden zij door het gebruik maken van dit instrument gedwongen worden binnen de daarvoor gestelde termijnen een deugdelijk bestemmingsplan vast te stellen. Zoniet, dan vervalt het tijdelijk gevestigde voorkeursrecht.

Hoewel de regering, zoals bekend, aanvankelijk de verantwoordelijkheid voor een dergelijke vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht geheel aan de gemeenteraad zelf heeft willen laten, heeft de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer ertoe geleid dat het raadsbesluit wordt gerelateerd aan het ruimtelijk beleid van rijk of provincie (zie artikel 2a). Hiermee is weliswaar in enige mate teruggekomen van het uitgangspunt dat het bestuur dat verantwoordelijk is voor de grondverwerving de zeggenschap over de inzet van het voorkeursrecht dient te houden respectievelijk dient te krijgen. In vergelijking met de nu geldende tekst van de Wet voorkeursrecht gemeenten is echter het toezicht op dit raadsbesluit bij een passender bestuursniveau gelegd, te weten bij de provincie in plaats van bij het rijk. Met die keuze wordt ook beter aangesloten bij de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin provincies het toezicht uitoefenen op het ruimtelijk beleid van de gemeenten.

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 voorgeschreven);

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, zo vroegen deze leden.

Voor wat betreft het structuurplan als basis voor de vestiging van het voorkeursrecht in het buitengebied, wordt er op gewezen dat ook het onderhavige wetsvoorstel onverlet laat dat een dergelijk voorkeursrecht een tijdelijk karakter heeft en dat het voor de vestiging van een definitief voorkeursrecht vereist is dat in het buitengebied een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Het structuurplan kan – indien de gemeente een voorkeursrecht wil vestigen – alleen ter voorbereiding van het bestemmingsplan tijdelijk als planologische grondslag dienen. In het voorafgaande is hier reeds op gewezen.

Zowel uit de genoemde onderzoeken als uit de adviezen over de notitie «Het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX» (kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5) is gebleken dat de uitzondering van vrijwillige veilingen aanleiding kan geven tot situaties waarin het voorkeursrecht van de gemeente op eenvoudige wijze kan worden gefrustreerd. De vrijstelling voor openbare verkopen suggereert weliswaar dat daarmee aankopen tegen de vrije verkeerswaarde gegarandeerd zijn, maar dat is betrekkelijk. De verkoper die weet dat de

gemeente het voorkeursrecht heeft gevestigd en derhalve belangstelling heeft voor zijn grond, kan daar erg gemakkelijk gebruik van maken. Zoals de wet nu luidt moet de gemeente op de veiling opbieden tegen een ieder die een bod uitbrengt; dit kan vrij eenvoudig leiden tot «opzetjes» tussen verkoper en zogenaamde andere gegadigden en kan de deur openzetten voor ongewenste en onredelijke prijsstijgingen. Om deze reden is besloten deze vrijstellingsgrond te schrappen. De taxatie-procedure geeft de verkoper een goede garantie een aanvaardbare, marktconforme, prijs voor zijn grond te krijgen. Op de voorgestelde wijziging van artikel 8 tenslotte, is hiervoor al uitvoerig ingegaan.

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. Zij 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, ontlenen 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 gedeputeerde staten. Aangezien, volgens deze leden, aan de tweede groep geen specifieke eisen zijn gesteld, noch in de wettekst noch in de toelichting, 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, volgens deze leden, 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. Deze leden vroegen daarom op welke goede grond gedeputeerde staten een gemeente de vestiging van het voorkeursrecht zouden kunnen onthouden. Naar zijn aard kan het voorkeursrecht immers nooit het provinciaal ruimtelijk beleid frustreren, zo meenden zij. Zij 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 gedeputeerde staten 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 wel moet worden verstaan? Mocht een provincie niettemin besluiten om aan een gemeente vestiging van het voorkeursrecht te weigeren (wat deze leden niet erg waarschijnlijk voorkwam), welke beroepsmogelijkheid staat die gemeenten dan open? De leden van de CDA-fractie sloten zich bij bovenstaande opmerkingen en vragen over artikel 2a aan.

Gelet op de totstandkoming van artikel 2a ligt het niet in de rede dat gemeenten, als bedoeld in de tweede volzin van lid 1 van artikel 2a, ongeclausuleerd een beroep zouden kunnen doen op gedeputeerde staten om het voorkeursrecht te vestigen. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is uitvoerig van gedachten gewisseld over de vraag in welke fase van de planologische beleidsvorming op provinciaal respectievelijk rijksniveau een gemeente het voorkeursrecht zou moeten kunnen vestigen om uitvoering te geven aan dat beleid. De conclusie van deze beraadslagingen was dat het gewenst is dat gemeenten in een vroegtijdig stadium daartoe de gelegenheid zouden moeten krijgen en niet pas op het moment dat het rijk respectievelijk de provincie de planprocedures hebben afgerond. Dit heeft tot de volgende opzet van artikel 2a geleid. In

de eerste volzin is met de woorden «toegedacht of gegeven» aangegeven dat dit ruimtelijke beleid reeds kenbaar is vastgelegd; bijvoorbeeld in een ontwerp respectievelijk in een vastgesteld streekplan. De tweede volzin heeft vervolgens betrekking op het stadium dat het ruimtelijk beleid van de provincie of het rijk nog niet op een dergelijke wijze is vastgelegd, maar daarvoor al wel voorbereidingen worden getroffen. In dat geval kan het gewenst zijn reeds een voorkeursrecht te vestigen, maar dan dient eerst nagegaan te worden in hoeverre gedeputeerde staten zich kunnen en willen binden aan de te verwachten ruimtelijke ontwikkeling van de desbetreffende gemeente. Is dat niet het geval dan weigeren gedeputeerde staten op grond van hun ruimtelijke visie de verklaring van geen bezwaar. Dat is hun verantwoordelijkheid.

Dat het verlenen van een dergelijke verklaring van geen bezwaar voor de provincie geen bestuurlijke gevolgen zou hebben, wordt bestreden. Een gemeente die een voorkeursrecht vestigt, nadat zij hiertoe het groene licht van gedeputeerde staten heeft verkregen, moet er op kunnen vertrouwen dat gedeputeerde staten zich zullen inspannen de voziene taakstelling op zijn minst in de eerstvolgende herziening van het streekplan op te nemen. In de praktijk zullen gedeputeerde staten daarom niet zonder meer een verklaring van geen bezwaar afgeven, maar dit slechts doen, indien zij een redelijke mate van zekerheid hebben dat de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente past in het voorgenomen beleid van de provincie.

Indien nu gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar weigeren en de gemeente is het daar niet mee eens, dan staat hiertegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open ingevolge de Algemene wet bestuursrecht.

Noch de tekst van artikel 2a, noch de toelichting geeft volgens de leden van de VVD-fractie enig uitsluitsel over wat precies onder provinciaal ruimtelijk beleid moet worden verstaan. Zij beschouwden dit als een ernstig manco, want daaraan zouden sommige gemeenten immers hun «automatisch» recht op toepassing van het voorkeursrecht moeten ontlenen. Kan de regering hier meer duidelijkheid scheppen? Deze leden voorzien hier 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 gedeputeerde staten toe bevoegd is?

Zoals hiervoor al is aangegeven wordt onder toegedacht ruimtelijk beleid verstaan: beleid dat in kenbare vorm is vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld een ontwerp-streekplan zijn, maar ook een ander beleidsdocument over ruimtelijke ontwikkelingen maakt onderdeel uit van het provinciaal ruimtelijk beleid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gedeputeerde staten voor een bepaald onderdeel van het streekplan een uitwerkingsbevoegdheid hebben of indien in het streekplan een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. Ook kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening de figuur van een staten-uitspraak, gehoord de provinciaal planologische commissie.

Uiteraard doet een gemeente er verstandig aan om in geval van twijfel een verklaring van geen bezwaar te vragen. Daarmee kan ook worden voorkomen dat zich in een later stadium conflicten voordoen bij het provinciale toezicht op het ruimtelijk beleid van de gemeente. De procedure die daarvoor in het wetsvoorstel is opgenomen, is zodanig dat hieruit noch voor de gemeente noch voor de provincie zware bestuurslasten of ernstige vertragingen voortvloeien.

De leden van de VVD-fractie constateerden 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 bestemmings-

plannen) en artikel 8, eerste lid (vervroegde vestiging). Twee andere procedures, namelijk die van artikel 8a (vooraankondiging door B en W met een werking van acht weken) en die van artikel 6 (voorkeursrecht op basis van een ontwerp bestemmings- of structuurplan met een werking van vijf maanden) vallen hier buiten. Het is toch onlogisch dat gemeenten, die volgens artikel 2a toestemming aan gedeputeerde staten 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 ontwerpstructuur- of bestemmingsplan; ook al geldt in het laatste geval de vestiging voor een kortere periode? De VVD leden 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.

Naast vestiging van het voorkeursrecht door de raad, is er de mogelijkheid om daarop vooruitlopend door toedoen van burgemeester en wethouders al eerder het rechtsgevolg van een raadsbesluit in het leven te roepen, en wel door hun voorstel aan de raad tot vestiging van het voorkeursrecht. Dit voorstel roept een soort voorbescherming in het leven ten behoeve van het nadien door de raad te vestigen voorkeursrecht. Het is dan ook van beperkte duur, gerelateerd aan het later te nemen raadsbesluit en de grondslag waarop dat berust.

Artikel 2a rept niet van deze, anticiperende, vestigingsmogelijkheid. De leden van de fractie van de VVD hebben hier terecht op gewezen.

De reden hiervan is dat de artikelen 6 en 8a slechts ene beperkte en afgeleide betekenis hebben. Het gaat in beide gevallen om een voorstel van burgemeester en wethouders aan de raad om een vestigingsbesluit te nemen. Normaliter heeft een voorstel van burgemeester en wethouders aan de raad geen zelfstandige betekenis.

Alleen omdat aan de voorstellen ingevolge de artikelen 6 en 8 als een soort voorbescherming het rechtsgevolg van een raadsbesluit wordt toegekend, worden zij met zoveel woorden aangemerkt als een besluit. Artikel 9a, eerste lid, voorziet hierin.

Dat rechtsgevolg is echter van korte duur; het vervalt als het niet tijdig wordt overgenomen door het raadsbesluit. In het geval bedoeld in artikel 8a duurt het ten hoogste acht weken; in dat bedoeld in artikel 6 ten hoogste vijf maanden. Binnen die onderscheidene termijnen moet de raad het voorstel hebben bestendigd, anders vervalt het.

Of de raad bevoegd is tot vestiging van het voorkeursrecht en dus tot overname van het voorstel moet met zoveel woorden blijken uit nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid of uit een verklaring van geen bezwaar.

Uit een oogpunt van de vereiste spoed en het vermijden van voortijdig verkregen kennis van het toepassen van het instrument is het niet opportuun deze verklaring aan te vragen voorafgaande aan het voorstel. Daarmee zou het wetsvoorstel aanzienlijk minder effectief zijn.

Dat ook beoogd is de aanvraag voor de verklaring vooraf te laten gaan door het voorstel, blijkt uit de termijn die gedeputeerde staten is gegeven om op de aanvraag te beslissen; zij hebben vier weken voor hun beslissing omtrent de verklaring van geen bezwaar. Deze termijn past, met de daarbij behorende verzending van stukken, binnen de acht weken-termijn van het voorstel ingevolge artikel 8a. Bij het voorstel ingevolge artikel 6 is deze termijn vijf maanden. De termijn voor de beslissing op de aanvraag van de verklaring past hier ruim in.

Wat nu als gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar weigeren terwijl er op grond van een voorstel een tijdelijk voorkeursrecht geldt?

Het voorstel van burgemeester en wethouders kan dan dus niet door een raadsbesluit worden overgenomen. In beginsel zal dan ook het

voorstel van burgemeester en wethouders, dat immers er toe strekt de raad het voorkeursrecht te laten (be-)vestigen, het beoogde doel missen. Het ligt voor de hand dat het college zelf in zo'n situatie het voorstel intrekt. Gelet op de tijdsduur van het voorstel zal dit overigens niet zozeer spelen bij artikel 8a (acht weken werking vooraankondiging), wél bij artikel 6 (vijf maanden werking ontwerp-plan).

Als een spontane intrekking door het college om enigerlei reden wordt nagelaten is er alle aanleiding voor de raad om burgemeester en wethouders hiervoor ter verantwoording te roepen.

Gebeurt ook dit niet en blijft, hoe kort dan ook, het voorkeursrecht nog van kracht dan kan een verkoper die in zo'n situatie met het voorkeursrecht wordt geconfronteerd, naar verwachting met succes, een beroep doen op de ontheffingsmogelijkheid van artikel 14. Het ontbreken van de legitimatie voor (de voortzetting van) het voorkeursrecht is toch bij uitstek een zwaarwichtige reden om niet met de gemeente te hoeven onderhandelen.

Daarnaast is niet ondenkbaar dat tegen een voorkeursrecht dat op grond van een voorstel van burgemeester en wethouders voorlopig tot stand is gekomen, en waarvan de bevestiging door de raad een verklaring van geen bezwaar vergt, bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet zal worden ingesteld, eventueel vergezeld van een verzoek aan de rechter om een voorlopige voorziening.

Ook langs deze weg zal aan zo'n tijdelijk voorkeursrecht een einde gemaakt kunnen worden.

Volgens de leden van de VVD-fractie maakte 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, tweede lid of artikel 17, vierde lid, 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 situatie die genoemde leden beschrijven is in de Wet voorkeursrecht gemeenten niet geregeld. Anders dan deze leden veronderstellen heeft namelijk de gemeente nadat de rechter heeft gesproken geen zelfstandige mogelijkheid om tot actie over te gaan. Het initiatief is bij de verkoper. De situatie is hierbij als volgt.

Artikel 21 van de Wet voorkeursrecht gemeenten vormt het sluitstuk van de verwervingsprocedure. Alle stappen om tot verkoop respectievelijk verwerving te komen zijn gezet; in de procedure hebben partijen geen overeenstemming kunnen bereiken. Tenslotte heeft de rechter uitspraak gedaan over de hoogte van de prijs voor de onroerende zaken. Deze prijs moet overeenkomen met de prijs die ingevolge de artikelen 40b–40f van de onteigeningswet geldt. Het gaat daarbij – het is al eerder gezegd – om de marktwaarde, te weten de prijs die geldt in het vrije verkeer tussen een redelijk handelende verkoper en een redelijk handelende koper.

Artikel 21 moet in dit kader gezien worden als een garantie voor de verkoper: als de rechter uitspraak heeft gedaan kan de verkoper de gemeente gedurende drie maanden houden aan aankoop tegen door de rechtbank bepaalde prijs.

Gedurende die periode kan de gemeente zich, in tegenstelling tot de verkoper, niet meer eenzijdig terugtrekken.

Voor de gemeente is er echter geen garantie. De verkoper zelf kan immers nog steeds afzien van de verkoop. Als hij om hem moverende redenen de gemeente niet wil houden aan de verplichting om de zaak te verwerven tegen de door de rechter bepaalde prijs en alsnog van de verkoop afziet, kan de gemeente de verkoper niet dwingen tot verkoop.

Als de verkoper, na verloop van de drie maanden waarin hij de gemeente had kunnen houden aan de gevolgen van de uitspraak van de rechter maar dit niet heeft gedaan, toch nog steeds wil verkopen, dan zal hij dan ook wederom de onroerende zaak aan de gemeente moeten aanbieden. Met andere woorden een verkoper die geen genoegen neemt met de door de rechter bepaalde prijs zal opnieuw de procedure moeten doorlopen.

Als de gemeente daarentegen na de uitspraak van de rechter alsnog zou willen afzien van de aankoop kan zij slechts hopen dat de verkoper geen gebruik maakt van artikel 21. Als inderdaad de verkoper de gemeente niet aan haar verplichting houdt, gebeurt er vervolgens niets. Althans er vindt geen verkoop plaats. Alleen in deze situatie ligt een reactie van gemeentezijde dat er daar geen interesse (meer) in het (hernieuwde) aanbod bestaat in de rede. Na zo'n reactie heeft de verkoper ingevolge artikel 12 gedurende drie jaren de vrijheid de onroerende zaak aan een derde te vervreemden.

Zo is er dan al sprake is van een lacune, dan is dat hoogstens aan de kant van de gemeente die de verkoper niet aan de uitspraak van de rechter kan houden, anders dan de verkoper die die bevoegdheid wel heeft. Het ligt overigens niet in de bedoeling de impasse die bij een uitblijven van actie aan de kant van de verkoper zou kunnen optreden nader te regelen door de gemeente de bevoegdheden te geven in dat stadium de verkoper te houden aan de verkoop.

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

Artikel 2a 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 2a, eerste lid, 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, zo vroegen deze leden.

Uit de beraadslagingen in de Tweede Kamer blijkt dat artikel 2a beoogt het toepassingsbereik van de Wet voorkeursrecht gemeenten te beperken tot gemeenten die in het kader van het ruimtelijk beleid van rijk en provincie grond nodig hebben voor de uitvoering van een verstedelijkingsstaakstelling of uitbreidingscapaciteit. Gelet op het vigerende verstedelijkingsbeleid, zoals dat ook is vastgelegd in de Vinex en in de streekplannen, betreft die uitbreidingscapaciteit niet alleen woningbouw, maar ook bedrijventerreinen en de bij deze verstedelijking behorende voorzieningen. Noch de wettekst, noch de toelichting en beraadslaging daarover in de Tweede Kamer laten op dit punt onduidelijkheid bestaan.

Vervolgens doet zich wel de vraag voor of een en ander ook zonder

meer is af te leiden uit de rijks- en provinciale plannen. Voor zover dat het rijk betreft is het ruimtelijk beleid in hoofdlijnen vastgelegd in de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. Daarin zijn onder meer de stadsgewestelijke taakstellingen omschreven en zijn de principes voor het restrictief beleid aangegeven. Deze beleidslijnen zijn nader uitgewerkt in bestuurlijke afspraken met de provincies en de Bon-gebieden. Voor zover uit deze afspraken niet direct zou zijn af te leiden in hoeverre sprake is van een uitbreidingscapaciteit waaraan een gemeente zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten uitvoering moet geven, moet het streekplan uitkomst bieden. In het algemeen blijkt dat bij de nu reeds vigerende streekplannen geen probleem te zijn. Voor zover daar nog wel onduidelijkheid over zou bestaan, verdient het aanbeveling daarover door middel van het vragen van een verklaring van geen bezwaar (als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, tweede volzin) helderheid te vragen aan gedeputeerde staten. Met de indiener van het amendement, dat geleid heeft tot artikel 2a, de heer Esselink, is het kabinet overigens van oordeel dat bij komende herzieningen van streekplannen rekening zal worden gehouden met deze wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten en dat daarom in de toekomst steeds minder onduidelijkheid zal bestaan over de toepasselijkheid van het voorkeursrecht in bepaalde omstandigheden.

Voor wat betreft de beantwoording van de vraag naar de gronden waarop gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar kunnen weigeren, wordt hier volstaan met een verwijzing naar een uitvoerige beantwoording van dezelfde vraag van de VVD-fractie ter zake. De conclusie is in ieder geval dat gedeputeerde staten niet zonder meer een verklaring van geen bezwaar zullen afgeven, maar dit slechts zullen doen, indien zij een redelijke mate van zekerheid hebben dat de uitbreidingscapaciteit, ter uitvoering waarvan het voorkeursrecht zal worden gevestigd, past in het voorgenomen ruimtelijk beleid van de provincie. Met betrekking tot de termijn van vier weken waarbinnen gedeputeerde staten dienen te beslissen over een verzoek om een verklaring van geen bezwaar voor vestiging van een voorkeursrecht, kan worden opgemerkt dat deze beslissing in de meeste gevallen direct is af te leiden uit reeds aan de orde zijnde ontwikkelingen en discussies binnen het provinciaal bestuur. Het moet dan niet te moeilijk zijn de verklaring snel te kunnen geven. Voor de gemeente is dat vaak ook heel belangrijk, omdat zij tijdig zal willen inspelen op de ontwikkelingen in de grondmarkt. In die gevallen, waarin gedeputeerde staten nog geen duidelijk standpunt kunnen of willen innemen, dienen zij de verklaring van geen bezwaar te weigeren teneinde zich zelf op een later tijdstip niet voor voldongen feiten te plaatsen in het kader van het provinciaal toezicht op het ruimtelijk beleid van gemeenten.

De leden van de fractie van D66 hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Te weinig en te laat zijn de steekwoorden die 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. Deze leden konden niet geheel overzien welke ruimte nu precies door artikel 2a geboden wordt.

Op grond van de letterlijke tekst van de eerste zin van het eerste lid 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 deze leden 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, zo informeerden deze leden.

De visie van de leden van de D66-fractie op de wijze van interpretatie van regelgeving kan in grote lijnen worden onderschreven. Dat neemt niet weg dat van een gelegenheid als deze gebruik kan worden gemaakt en ander nog eens te verduidelijken zoals blijkt uit de hieraan voorafgaande beantwoording van de vragen van de fracties van de VVD en het CDA terzake. Op deze wijze zal naar verwachting de wetsgeschiedenis wel degelijk een rol spelen in de toekomstige uitvoeringspraktijk.

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 in toenemende mate 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?

Deze leden kregen 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 welk gemeenten in dit gebied naar haar oordeel geen gebruik kunnen maken van het voorkeursrecht.

Om nog meer duidelijkheid te bereiken is de verleiding groot in te gaan op de suggestie van de leden van de D66-fractie om aan de hand van het streekplan Zuid-Holland Oost aan te geven welke gemeenten wel en welke gemeenten niet naar het oordeel van gedeputeerde staten gebruik zullen kunnen gaan maken van het voorkeursrecht. Het lijkt mij geen goede zaak hieraan tegemoet te komen. De kans moet dan immers groot geacht worden dat de discussie zich te veel concentreert op de interpretatie van dit ene streekplan en een dergelijke uitleg al snel een eigen leven zal gaan leiden. Voor een dergelijke interpretatie zou de wetgever moeten plaatsnemen op de stoel van gedeputeerde staten als bestuurlijke instantie die de wet moet gaan toepassen. Dit is uit staatsrechtelijk oogpunt niet gewenst. Het is immers aan gedeputeerde staten om in de toekomst, daadwerkelijk voor de vraag gesteld, de concrete situatie te toetsen aan het geldende of voorziene ruimtelijke beleid. Het zou niet juist zijn gedeputeerde staten hierbij in hun beleidsruimte te beperken. Om deze redenen wordt volstaan met een algemene uitleg en antwoord op vragen van de leden van de VVD- en de CDA-fractie.

Kan de regering aangeven – zo vervolgden de leden van de D66-fractie – hoe gedeputeerde staten om zullen gaan met verzoeken aan gemeenten die onder een 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? Deze leden zeiden zich te kunnen voorstellen dat de hier bedoelde gemeenten met grote zorgvuldigheid om zullen gaan met de per definitie schaarse, want 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, zo vroegen deze leden.

Het criterium uit artikel 2a heeft alleen betrekking op de gemeente, waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. Valt een gemeentelijke taakstelling niet binnen dat criterium, dan zal de desbetreffende gemeente het voorkeursrecht niet zonder meer kunnen vestigen ook al zal dat in sommige gevallen door die gemeenten zeer gewenst worden.

Hoewel de regering – zoals bekend zal zijn – aanvankelijk de mening van de hier aan het woord zijnde leden deelde, is na ampele overweging besloten de voorkeur van de Tweede Kamer te volgen. Dat laat onverlet dat indien uit de evaluatie van de wet mocht blijken dat het hier gesignaleerde vraagstuk tot ernstige problemen bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid leidt, het niet uitgesloten is dat op dit onderdeel aanvullende wetgeving zal worden voorgesteld. Op dit moment is dat echter niet aan de orde.

Het lid van de SP-fractie had met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Dit lid stelde vast – zoals in de Tweede Kamer uitgebreid is 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. 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.

Noch uit de onderzoeken, noch uit de adviezen over de beleidsnotitie «Het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX» is de noodzaak naar voren gekomen tot wijziging van de prijswaarderingssystematiek zoals vastgelegd in de onteigeningswet. Dit standpunt wordt gedeeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Bij het kabinet bestaat dan ook niet de behoefte deze systematiek te veranderen. Het zou de uitvoering van de Vinex, zoals die zich nu in goede samenwerking met de markt voltrekt, aanzienlijk vertragen. Bovendien zou met een dergelijke verandering het maatschappelijk draagvlak voor de toepassing van de wet en daarmee de effectiviteit van het hier voorliggend wetsvoorstel sterk belast worden.

Het lid van de fractie van het GPV, reagerende mede namens de fracties van SGP en RPF, merkte op dat als straks gemeenten van hun voorkeursrecht in de Vinex gebieden gebruik gaan maken, de waardebepaling plaats zal vinden 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 de Vinex-lokaties niet tegen lagere prijzen kunnen verwerven dan eerdere transacties die in het vrije economische verkeer, tussen projectontwikkelaars en verkopers, tot stand zijn gekomen?

Indien die vraag in bevestigende zin kan worden beantwoord dan kan de vraag opkomen, aldus dit lid, 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. Dit lid informeerde of de regering het met deze visie eens is.

Het is niet zonder meer zo dat gemeenten, die een voorkeursrecht hebben gevestigd, de resterende gronden in Vinex-locaties nooit tegen lagere prijzen kunnen verwerven dan eerdere transacties die in het vrije economisch verkeer, tussen projectontwikkelaars en verkopers, tot stand zijn gekomen. Uitgangspunt is vergoeding van de werkelijke waarde in het vrije economische verkeer. Bij die waardebepaling is elke redelijke methode van waardering toegelaten. Vaak worden vergelijkingsprijzen gehanteerd. Bij het bepalen van de werkelijke waarde moet men rekening houden met alle omstandigheden, zoals de aard van de zaak, de grootte, de ligging, de staat waarin de zaak verkeert, de vorm, de gebruiksmogelijkheid, het al dan niet verhuurd, verpacht of met een beperkt recht bezwaard zijn en de bijzondere geschiktheid voor het werk en de bestemming.

Daarnaast vindt egalisatie van de waarde plaats. Immers niet alle grond heeft een even rendabele bestemming. Als de grond zal dienen voor een onrendabele bestemming zal in het algemeen de hoogste waarde zijn de waarde naar het bestaande gebruik. Bij onrendabele bestemmingen kan onder meer gedacht worden aan: weg, water, groen, natuur en recreatie. Bouwrijpe grond zal daarentegen een aanmerkelijk hogere waarde opbrengen. Zeker als nog niet precies duidelijk is welke bestemming waar zal komen te liggen, wordt bij het bepalen van de waarde van de gronden de gemiddelde waarde gehanteerd.

Met het aan het woord zijnde lid kan echter worden ingestemd dat de verwachting gerechtvaardigd is dat door de vestiging van het voorkeursrecht de prijsstijgingen in het algemeen minder hoog zullen worden en een eventuele prijsspiraal kan worden doorbroken. Dit is ook een van de doelstellingen van deze wetswijziging.

Een wellicht nog belangrijker doelstelling van de wetswijziging echter is dat gemeenten in staat worden gesteld de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid op een verantwoorde en duurzame wijze tot stand te brengen. Grondbeleid kan gemeenten behulpzaam zijn om samen met de markt tot een goede ruimtelijke ontwikkeling te komen. Op deze wijze kunnen gemeenten hun regierol bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid waarmaken. Met de vestiging van het voorkeursrecht kan op selectieve wijze worden ingespeeld op de concrete situatie in de grondmarkt en kan inderdaad – waar dat noodzakelijk blijkt – voorkomen worden dat er

ongewenste monopolieposities van grondeigendom bij een marktpartij ontstaan. In die zin zal het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een betaalbare en maatschappelijk verantwoorde duurzame inrichting van ons land.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer