

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 juni 1996

De regering is zeer erkentelijk voor de gelegenheid die wordt geboden om zo mogelijk nog voor het zomerreces van Uw Kamer de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten af te ronden. Naar aanleiding van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, wil de regering bij deze de gestelde vragen van de verschillende fracties beantwoorden.

Door de leden van de VVD-fractie is gevraagd om een nadere beschouwing op de kritiek van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed) uit 1983. Zij wees daarbij op de door deze commissie geuite kritiek ten aanzien van het regulerende karakter van het toenmalige wetsvoorstel, de betrekkelijk geringe effectiviteit, de tijdsduur en de kosten van de procedures en de ingrijpende gevolgen voor individuele eigenaren in het bijzonder. Deze leden vroegen of het niet zo was dat de Wet voorkeursrecht gemeenten voor stadsvernieuwingsgebieden zo weinig is toegepast vanwege de financiële en organisatorische lasten voor gemeenten.

Uit onderzoek¹ is inderdaad gebleken dat de Wet voorkeursrecht gemeenten in de stadsvernieuwingspraktijk – vanwege de complexiteit van deze wet – slechts beperkt wordt toegepast. Deze bevindingen zijn bevestigd in de daarop volgende onderzoeken². Dit was aanleiding de wetswijziging zodanig aan te pakken dat er een voor gemeenten in de dagelijkse praktijk bruikbaar instrument ter beschikking zou komen ook buiten stadsvernieuwingsgebieden. Het voorliggende wetsvoorstel voldoet daar aan, getuige ook de reacties van alle adviesorganen en belanghebbende organisaties. Daarmee is niet gezegd dat de toepassing van de wet geen belasting van het gemeentelijk apparaat zou betekenen. De rechtszekerheid ten aanzien van individuele burgers vereist dat de gemeente zeer zorgvuldig met de belangen van burgers omgaat. Daarom zijn in de wet diverse waarborgen opgenomen om die belangen te beschermen en de vestiging van het voorkeursrecht democratisch te legitimeren. Het valt dan ook niet te verwachten dat gemeenten het voorkeursrecht lichtzinnig zullen vestigen.

¹ Evaluatie Planfiguren Wsdv, leefmilieuvordering, stadsvernieuwingsplan en voorkeursrecht, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, september 1991.

² 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).

Hoe verhouden zich nu de – weliswaar beperkte – praktijkervaringen met de taxatie van de Commissie Geelhoed, die de werking van deze wet moest beoordelen toen er nog geen enkele ervaring mee kon zijn opgedaan?

Slechts een tiental gemeenten is concreet bezig geweest het voorkeursrecht in de stadsvernieuwingsgebieden te vestigen. Daarvan heeft alleen de gemeente Amersfoort het voorkeursrecht op grotere schaal geëffectueerd. De andere gemeenten hebben, vanwege de eerder genoemde complexiteit, afgezien van een (voortgezette) vestiging van het voorkeursrecht.

De concrete ervaringen in Amersfoort zijn als volgt. De gemeente heeft destijds (in de tweede helft van de jaren tachtig) in het totaal 600 percelen in de binnenstad aangewezen; daarvan zijn er 200 aan de gemeente aangeboden en daarvan zijn er 150 door de gemeente aangekocht.

Amersfoort heeft veel werk gemaakt van communicatie en organisatie. Er is gezorgd voor draagvlak bij de politiek (gemeenteraad), de markt (ondernemers/projectontwikkelaars/bouwbedrijven) en de bevolking. Er is gezorgd voor een vast deskundig aanspreekpunt in het gemeentelijk apparaat met gemandateerde ambtenaren die binnen hun mandaat snel kunnen besluiten, zodat de termijnen die gemeente zijn gegund niet behoeven te worden uitgezet. Van de 200 aanbiedingen is twee maal een verzoek tot ontheffing tot onderhandelen bij Gedeputeerde Staten ingediend op grond van artikel 14 van de wet. Daarvan bleek een verzoek niet-ontvankelijk en een verzoek is op inhoudelijke gronden niet toegewezen. Tot op heden zijn er geen rechtbankprocedures geweest. De gemeente schoont regelmatig het voorkeursrechtbestand op, dat wil zeggen dat het voorkeursrecht in de openbare registers wordt doorgehaald. Voor wat betreft de prijsontwikkeling is vastgesteld dat sinds de vestiging van het voorkeursrecht zich geen bovenmatige prijsstijgingen meer voordoen, maar dat er wel sprake is van een normale ontwikkeling. De gemeente zit met voorkeursrecht bepaald niet voor een dubbeltje op de eerste rang, maar exceptionele windhandel komt niet meer voor.

Hoewel – het zij nogmaals gezegd – deze ervaringen met de werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten beperkt zijn, geven deze cijfers geen aanleiding te veronderstellen dat de door de Commissie Geelhoed gevreesde lasten voor burgers, gemeenten, gedeputeerde staten en de administratieve en burgerlijke rechter bewaarheid zullen worden. Ook de veronderstelling dat gemeenten in de praktijk te pas en te onpas het voorkeursrecht zullen vestigen kan uit deze ervaringen niet worden afgeleid. Bij de afweging deze wet al dan niet toe te passen zal de gemeente zich steeds afvragen hoe de moeite die zij moet nemen voor het effectueren van het voorkeursrecht zich verhoudt tot andere middelen die haar ten dienste staan.

Een en ander neemt niet weg dat, mede naar aanleiding van de ervaringen in Amersfoort, in het wetsvoorstel en vooral in het Besluit voorkeursrecht gemeenten een aantal efficiency-bevorderende wijzigingen zijn opgenomen. Het gaat daarbij onder meer om het inspelen op de voortgeschreden stand van de techniek inzake de administratieve verwerking en om een vereenvoudiging van de aanschrijvingen. In dat opzicht is met deze wijzigingen aan de bezwaren van de Commissie Geelhoed eveneens tegemoet gekomen.

De leden van de VVD-fractie twijfelden voorts aan de bereidheid van het provinciaal bestuur daadwerkelijk toezicht te houden op de toekenning van het voorkeursrecht aan gemeenten in het kader van artikel 2a van het wetsvoorstel. Zij vroegen nogmaals de relatie tussen de twee eerste volzinnen in het eerste lid van dit artikel nader aan te duiden.

Ook de leden van de CDA-fractie hadden over dit artikel nog enkele concrete vragen. «Wat dient precies verstaan te worden onder

uitbreidingscapaciteit?», zo vroegen deze leden. Voorts wilden zij weten of er de bereidheid bestond nadere criteria vast te stellen die de provincies dienen te hanteren bij de beoordeling van de aanvragen van gemeenten. Ten slotte vroegen deze leden of er instrumenten voorhanden zijn om de provincies alsnog te laten aangeven in de streekplannen welke gemeenten eventueel van een voorkeursrecht op grond van een uitbreidingscapaciteit gebruik kunnen maken en of er de bereidheid bestaat deze toe te passen dan wel anderszins de provincies aan te sporen dit alsnog te doen.

In dit verband hadden ook de leden van de D66-fractie nog enkele vragen. Zo vroegen zij of er in vigerende streekplannen gemeenten vallen te duiden aan wie in het geheel geen uitbreidingscapaciteit, hoe bescheiden ook, is toegekend en in hoeverre er sprake is van een directe koppeling tussen het aanwezig zijn van een regionale uitbreidingscapaciteit en het gebruik kunnen maken van het voorkeursrecht van de gemeente in de betrokken regio. Voorts vroegen deze leden of een beeld gegeven kan worden van de mate waarin in vigerende streekplannen met regionale randtotalen en dus regionale uitbreidingscapaciteiten wordt gewerkt. Ten slotte vroegen deze leden of het reël is te veronderstellen dat aan verreweg de meeste regio's een zekere uitbreidingscapaciteit is toegedacht, hoe bescheiden ook.

Het is de regering niet ontgaan dat artikel 2a veel vragen heeft opgeroepen. Dit artikel dat het resultaat is van gemeen overleg met de Tweede Kamer leidt wellicht bij eerste lezing tot enige onduidelijkheid, maar heeft in de context van zijn totstandkoming wel een heldere strekking. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is er terecht op gewezen dat ook die totstandkoming in juridische zin richting geeft aan de wijze waarop het artikel moet worden geïnterpreteerd en dat deze interpretatie betrokken zal worden bij een eventuele toetsing door de rechter. Teneinde daaraan nog een bijdrage te leveren wordt hier, in aanvulling op hetgeen in de memorie van antwoord aan Uw Kamer reeds is gesteld, mede aan de hand van enkele voorbeelden verduidelijkt hoe het eerste lid van dit artikel moet worden verstaan.

Door aanvaarding van het amendement-Esselink (kamerstukken II, 1995/96, 24 235, nr. 22) is het oorspronkelijk bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat de raad van een gemeente, waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven, het voorkeursrecht kan vestigen. De vraag wat nu precies onder uitbreidingscapaciteit in dit verband moet worden verstaan laat zich – na de uitvoerige beraadslagingen in de Tweede Kamer naar aanleiding van genoemd amendement – als volgt omschrijven.

De wettekst spreekt van het aan gemeenten toedenken of geven van uitbreidingscapaciteit blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. Het gaat derhalve om een bouwtaakstelling die voortvloeit uit boven-gemeentelijk ruimtelijk beleid. In het navolgende zal, gelet op de vragen vanuit de verschillende fracties, het accent liggen op het provinciaal ruimtelijk beleid; voor de bouwtaakstelling die voortvloeit uit het nationaal ruimtelijk beleid geldt overigens mutatis mutandis hetzelfde.

De aan gemeenten toegekende uitbreidingscapaciteit is in de regel opgenomen in de streekplannen.

Het valt niet te ontkennen dat in die streekplannen voor vrijwel geen enkele gemeente de mogelijkheden tot de bouw van een aantal woningen geheel zijn uitgesloten. Ook voor kleinere gemeenten staat het streekplan in het algemeen een bescheiden mate van woningbouw toe, bijvoorbeeld ten behoeve van de opvang van de eigen bevolkingsgroei.

Dat wil echter allerminst zeggen dat al deze gemeenten een uitbreidingscapaciteit zouden hebben als bedoeld in artikel 2a. Uit de tekst van het artikel, mede gezien in het licht van de parlementaire behandeling

ervan tot op heden, blijkt immers een geheel andere strekking. Het gaat niet om uitbreidingscapaciteit die («automatisch») voortvloeit uit wat een gemeentebestuur of een private initiatiefnemer wil bouwen. Evenmin gaat het hierbij om de ruimte die de gemeente door rijk of provincie – in «passieve» of «negatieve» zin – *gelaten* wordt. Bij de in artikel 2a bedoelde uitbreidingscapaciteit wordt expliciet bedoeld op een taak – in «actieve» of «positieve» zin – voor de gemeente, die voortvloeit uit het beleid van rijk of provincie. Dit blijkt onder meer uit de woorden «toegedacht of gegeven». In het andere geval had de wetgever immers gekozen voor termen als «toegestaan» of «toegelaten».

Kort gekarakteriseerd ziet artikel 2a dus op een uit bovengemeentelijk beleid voortvloeiende taakstelling in plaats van een blijkens het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid toegelaten ruimte voor aanvullende bebouwing.

Als tegen dit licht enkele gebruikelijke streekplanconstructies worden langs gelopen, kan het volgende worden opgemerkt. In gebieden met een restrictief beleid wordt de opvang van de eigen bevolkingsgroei voor sommige gemeenten vaak slechts gedeeltelijk gehonoreerd: het zogenaamde negatief migratiesaldo (zie bijvoorbeeld het streekplan Gelderland). Hier kan toch geen sprake zijn van een blijkens het provinciaal ruimtelijk beleid toegedachte of gegeven uitbreidingscapaciteit als bedoeld in dit wetsvoorstel. In andere gebieden worden per gemeente aantallen woningen genoemd die afgeleid zijn van de gemiddelde groei in de provincie. In dat geval is er evenmin sprake van een door de provincie toegedachte of gegeven uitbreidingscapaciteit. In het streekplan Friesland wordt momenteel gewerkt met verschillende categorieën van «grote taakopvang bevolkingsgroei» (dat is wel uitbreidingscapaciteit) tot «incidentele woningbouw toegestaan» (geen uitbreidingscapaciteit). In het streekplan Waterland heeft een gemeente (Purmerend) een regionale opvangtaak en hebben andere gemeenten slechts enkele bouw mogelijkheden. Dit betekent dat de eerstgenoemde gemeente wel, de andere gemeenten geen uitbreidingscapaciteit hebben als bedoeld in dit wetsvoorstel.

In het streekplan Zuid-Holland Oost zijn een aantal gemeenten aangewezen met een uitbreidingscapaciteit die overeenkomt met de strekking van artikel 2a. Voor de overige kernen geldt een procedure waarbij de adviezen van de gemeenten per samenwerkingsgebied over de verdeling en fasering van de randtotalen van het woningbouwprogramma door de provincie worden overgenomen mits voldaan wordt aan de door de provincie gestelde ruimtelijke randvoorwaarden. Alsdan kan worden vastgesteld welke gemeente een uitbreidingscapaciteit in de zin van dit wetsvoorstel heeft en welke niet. Deze methodiek wordt ook wel in andere streekplannen gevolgd. In het streekplan Noord-Brabant wordt gewerkt met vijf groeiklassen, waarbij voor de eerste twee groeiklassen geen uitbreidingscapaciteit wordt voorzien en aan de overige drie groeiklassen wel een (beperkte) bovenlokale uitbreidingscapaciteit wordt toegekend.

Gegeven deze diversiteit van methodieken in de vigerende streekplannen en annexe stukken, is er door de Tweede Kamer als medewetgever van afgezien een ander criterium te hanteren dan het gebezigde begrip «uitbreidingscapaciteit blijkens provinciaal ruimtelijk beleid». Door middel van bovenstaand illustratief overzicht is echter hopelijk ook aannemelijk gemaakt dat het gebezigde criterium voldoende duidelijkheid bevat om in de praktijk in een gegeven geval het provinciaal ruimtelijk beleid te kunnen interpreteren.

Indien nu een provincie, vooruitlopend op een expliciete aanduiding van een uitbreidingscapaciteit in een (in voorbereiding zijnd) streekplan, een verklaring van geen bezwaar afgeeft en er twijfel zou bestaan over de rechtsgrond daarvoor, dan staat daartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. In die zin behoeft niet te worden gevreesd dat het provinciaal bestuur zich niets

gelegen zal laten liggen aan haar toezichhoudende taak in het kader van deze wet. Dat bestuur kan in voorkomende gevallen gecorrigeerd worden door de rechter. Particuliere belanghebbenden zullen in de praktijk niet schromen van die rechtsgang gebruik te maken. Zo nodig kan ook van de zijde van het departement van VROM gebruik gemaakt worden van deze rechtsmiddelen, terwijl ondergetekende ook bij de beoordeling van concrete streekplannen zal bevorderen dat hierin voldoende duidelijkheid bestaat over de bouwtaakstellingen.

Het lid van de fractie van de SGP vroeg, sprekend mede namens de leden van de fracties van de RPF en het GPV, waarom prijsopdrijving niet in het kader van de onteigeningswet kan worden tegengegaan, omdat in de Wet voorkeursrecht gemeenten van dezelfde vergoedingscriteria wordt uitgegaan.

Onteigening op grond van titel IV van de onteigeningswet is voor zover hier van belang alleen aan de orde wanneer een eigenaar niet in staat of bereid is het bestemmingsplan te verwezenlijken en de gemeente op korte termijn tot die verwezenlijking over wenst te gaan. Er moet dus sprake zijn van urgentie en noodzaak. Alleen dan is er legitimatie om de procedure voor gedwongen eigendomsovergang in gang te zetten. Overigens zal de gemeente ook dan eerst stappen moeten ondernemen om in minnelijk overleg de eigendom van de grond te verwerven. Pas als dit niet lukt kan daadwerkelijk tot onteigening worden overgegaan.

Bij het voorkeursrecht is er een andere uitgangspositie: het gaat om vrijwillige verkoop.

Het instrument is dan ook geëigend om vooruitlopend op de verwezenlijking tijdig de daarvoor benodigde gronden te kunnen verwerven als die op de markt komen en niet te hoeven wachten tot de verwezenlijking van het desbetreffende plandeel aan snee is om dan tot gedwongen eigendomsontneming over te moeten gaan. Juist om bij die vrijwillige verkoop de vinger aan de pols te kunnen houden en adequaat te kunnen reageren wanneer zich een vrijwillige verkoop voordoet die goed in het gemeentelijk verwervingsbeleid past, is het voorkeursrecht een geschikt instrument tussen enerzijds minnelijke aankoop en anderzijds onteigening.

Het enige aspect dat beide eigendomsovergangen gemeen hebben is de bepaling van de waarde volgens de onteigeningswet (artikelen 40b-40f). Hierbij staat echter niet een prijsverlagend effect op de voorgrond. Uitgangspunt hierbij is immers de verkoopwaarde op de vrije markt: de prijs die een redelijk handelende verkoper kan vragen en een redelijk handelende koper kan bieden.

Voorts vroeg dit lid wat wordt bedoeld met het op selectieve wijze uitoefenen van het voorkeursrecht door gemeenten. Is het denkbaar dat een gemeente zodanig selectief bij de uitoefening van het voorkeursrecht te werk gaat, dat zij zich beperkt tot de voor de gemeente interessante lokaties, bijvoorbeeld bouwrijpe grond en kan het voorkeursrecht ook op een zodanige wijze worden uitgeoefend dat zodoende de samenhang in de plannen van projectontwikkelaars kan worden gefrustreerd, zo vroegen deze leden.

Een zodanige inzet van het voorkeursrecht zal het gemeentelijk belang niet dienen. Met het op selectieve wijze inspelen op de grondmarkt wordt niet anders bedoeld dan dat het niet steeds noodzakelijk is dat de gemeente van het voorkeursrecht gebruik zou moeten maken. In veel gevallen kan zij met een gerust hart de ontwikkeling van een bouwlokatie overlaten aan derden. De belangrijkste doelstelling voor de vestiging van het voorkeursrecht voor de gemeente is de mogelijkheid de uitvoering van het ruimtelijk plan, hetzij zelf, hetzij met behulp van derden veilig te

stellen. Voor zover een projectontwikkelaar zich niet wenst te houden aan de uitvoering van het vastgestelde ruimtelijk plan staan de gemeente andere middelen ter beschikking, zoals de weigering van vergunningen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet.

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