

Vergaderjaar 2001–2002

**28 236**

## **Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inleiding**

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten ten behoeve van de uitvoering van haar ruimtelijk beleid de mogelijkheid een wettelijk recht van voorrang bij vervreemding van onroerende zaken te vestigen. Bij de totstandkoming van de wet in 1981 werd uitgegaan van een bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht die *alle* gemeenten toekwam. Een veranderende situatie op de grondmarkt, die een teruggelopen behoefte van gemeenten aan grond op voorraad tot gevolg had, en de dereguleringsoperatie begin jaren '80 hadden tot gevolg dat de inwerkingtreding van de wet aanvankelijk werd opgeschort.

Bij de behandeling van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing werd, door aanvaarding van een amendement van het lid der Tweede Kamer Van Baars<sup>1</sup> besloten per 1 januari 1985, gelijktijdig met de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de Wvg in werking te laten treden, doch uitsluitend voor stads- en dorpsvernieuwingsgebieden. De mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen werd beperkt tot gronden die waren begrepen in een stads- of dorpsvernieuwingsplan of in een structuurplan, mits deze daarbij waren aangewezen voor stads- of dorpsvernieuwing.

Begin jaren 1990 werd bij het overleg in de Tweede Kamer over grondbeleid en de uitvoering van de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) van verschillende kanten aangedrongen op verbetering van het instrumentarium van gemeenten inzake de verwerving van onroerende zaken ten behoeve van de uitvoering van verstedelijkingsaanstellingen<sup>2</sup>. Naar aanleiding van deze signalen is in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderzoek verricht, waaruit de wenselijkheid naar voren kwam de Wvg qua toepassingsbereik te verruimen en procedureel te vereenvoudigen met als doel de onderhandelingspositie en daarmee de regiefunctie van de gemeente te verbeteren. Bij de behandeling van de «Nota Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX»<sup>3</sup> in 1994, waarbij als bijlage een «proeve» van een voorontwerp tot wijziging van de Wvg was gevoegd, drong de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer er op aan dat een wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer zou worden ingediend.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1983/84, 13 924, nr. 48.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 400 XI en 22 150, nr. 51.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5.

In 1995 werd het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten bij de Tweede Kamer ingediend<sup>1</sup>. Het wetsvoorstel beoogde de reikwijdte van de Wvg uit te breiden, door de beperking tot stads- en dorpsvernieuwingsgebieden op te heffen.

Daarnaast beoogde het wetsvoorstel vervroegde vestiging – vestiging vóór de totstandkoming van formele ruimtelijke plannen – mogelijk te maken, toezichtrelaties te verminderen, de geldende regeling op onderdelen te dereguleren en de ontduikingsmogelijkheden te beperken. Bij de behandeling in het parlement werd in 1996 door aanvaarding van het amendement Esselink<sup>2</sup> de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht alleen toegekend aan gemeenten met een uitbreidingstaakstelling op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid (artikel 2a Wvg). Deze taakstelling betrof «rode functies» als wonen werkgebieden (bedrijventerreinen, kantorenlocaties), maar strekte zich ook uit tot daaraan gerelateerde bestemmingen, zoals groen en recreatie. Ook gemeenten aan wie deze taakstelling niet is toegekend kunnen over deze bevoegdheid beschikken, mits nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid waarin een uitbreidingstaakstelling zal worden gegeven wordt voorbereid en alleen nadat Gedeputeerde Staten vooraf een verklaring van geen bezwaar hebben verleend. Volgens de toelichting beoogde het amendement de uitbreiding van het toepassingsbereik van het voorkeursrecht te beperken; impliciet werd echter het voorkeursrecht voor stads- en dorpsvernieuwingsdoeleinden ontnomen aan gemeenten zonder uitbreidingsstaakstelling.

Dientengevolge kunnen sinds het in werking treden van de gewijzigde Wvg in 1996 gemeenten met een uitbreidingstaakstelling een voorkeursrecht vestigen. Zijn gemeenten eenmaal bevoegd tot het gebruik van de Wvg, dan kunnen zij het instrument ook inzetten voor andere doeleinden dan de uitbreidingstaak, mits aan de algemene criteria voor vestiging van een voorkeursrecht wordt voldaan (gronden met niet agrarische bestemming en gebruik dat afwijkt van een plan (tweede lid van art. 2); de laatste eis hoeft niet te gelden voor gronden die in verband met stadsvernieuwingsdoeleinden op basis van art. 3 worden aangewezen). Gemeenten zonder uitbreidingscapaciteit op basis van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid kunnen niet tot vestiging van een voorkeursrecht overgaan, ook niet voor stads- en dorpsvernieuwing.

In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de wijze waarop voorliggend wetsvoorstel om de reikwijdte van de Wvg te verruimen, bijdraagt aan de implementatie van het contourenbeleid en processen van stedelijke herstructurering.

### **Voorkeursrecht en contourenbeleid**

In de Vijfde Nota RO wordt het contourenbeleid geïntroduceerd als instrument om open en verstedelijkte gebieden van elkaar te scheiden. Dit beleid zal in een interactieproces tussen Rijk, provincies en gemeenten concreet worden ingevuld. Ten opzichte van het Vinex-beleid is er een aantal belangrijke verschillen, dat tot gevolg heeft dat het contourenbeleid marktpartijen die strategische grondposities willen innemen minder zekerheid biedt, hetgeen een dempende werking op het innemen van deze posities zal kunnen hebben:

- in de eerste plaats bevat de Vijfde Nota RO geen zeer gedetailleerde plankaarten waarop de nieuwe locaties of de zogenaamde rode contouren al zijn aangegeven
- in de tweede plaats worden met het vaststellen van contouren nog niet de bouwlocaties zelf aangewezen, noch worden de bestemmingen daardoor gewijzigd. Binnen de rode contouren worden de stedelijke en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 235, nr. 22.

regionale groenstructuren integraal meegenomen, evenals de vrijwaringszones rond infrastructuur. Het geeft gemeenten de vrijheid om, weliswaar binnen de grenzen van de contour, op verschillende plaatsen bouwlocaties aan te wijzen.

Het belangrijkste verschil is echter dat gemeenten het beschikbare instrument nu direct kunnen benutten. Sterker dan bij de Vinex zijn gemeenten betrokken bij de vaststelling van de rode contouren en de aanwijzing van de concrete locaties. Vanuit deze betrokkenheid kan een gemeente direct het voorkeursrecht vestigen, ten einde zichzelf desgewenst ten behoeve van de uitvoering van haar ruimtelijk beleid een wettelijk recht van voorrang bij vervreemding van onroerende zaken te verlenen.

Voor een groep gemeenten bestaat deze laatste mogelijkheid echter nog niet, waardoor zij niet adequaat zullen kunnen inspelen op het nieuwe ruimtelijk beleid. De Wvg is immers thans alleen van toepassing op gemeenten met een uitbreidingstaakstelling op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. De Nota Grondbeleid<sup>1</sup>, waarmee de Tweede Kamer op 28 mei 2001 haar instemming heeft betuigd, constateert dat daarmee niet alleen sprake van is ongelijkheid tussen gemeenten, maar dat dit gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling ook in hun mogelijkheden beperkt. Gemeenten die nieuwbouw willen realiseren maar die geen uitbreidingstaakstelling hebben, kunnen geen aanspraak maken op dit instrument. Dit klemt temeer, nu de Vijfde Nota uitgaat van een meer decentrale aanpak van het verstedelijkingsbeleid.

De Nota Grondbeleid constateert dat, mede gezien de huidige maatschappelijke discussie, het daarom in de rede ligt niet alleen voor gemeenten met een uitbreidingstaakstelling maar voor *alle* gemeenten de oorspronkelijk beoogde bevoegdheid in het leven te roepen. Daardoor kan het contourenbeleid als instrument voor de ruimtelijke ordening beter gefaciliteerd worden. De Nota Grondbeleid geeft aan dat het van belang is dat de verbreding *op korte termijn* geregeld wordt, om te voorkomen dat de particuliere sector al op grote schaal – vooruitlopend op de officiële vaststelling van de contouren – grondposities heeft kunnen innemen. Daarom is in de Nota Grondbeleid aangegeven dat het kabinet de Raad van State en de Staten-Generaal zal vragen om een spoedbehandeling van de wetswijziging.

Voorliggend wetsvoorstel beoogt deze verbreding mogelijk te maken.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft het beschikbaar stellen van het voorkeursrecht aan alle gemeenten positief benaderd in zijn advies van 21 september 2001 over de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening.

### **Voorkeursrecht en stedelijke herstructurering**

De Nota Grondbeleid constateert dat stedelijke herstructurering een complexe beleidsopgave is, met specifieke knelpunten op het terrein van het grondbeleid, waardoor gewenste herstructureringsprocessen niet of moeizaam van de grond komen. Een belangrijke oorzaak van deze complexiteit is gelegen in het versnipperd eigendom.

Een voorkeursrecht kan een belangrijke instrument zijn bij het van de grond tillen van stedelijke herstructureringsprocessen, omdat met dit instrument versteviging van de gemeentelijke grondpositie bereikt kan worden. Hierdoor kan de complexiteit van dergelijke processen gereduceerd worden. Stedelijke herstructurering staat in het verlengde van het stads- en dorpsvernieuwingsbeleid, zij het dat enkele andere accenten worden gelegd en naoorlogse wijken nu uitdrukkelijker dan in het verleden in beeld zijn.

De in 1996 aan gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling impliciet

---

<sup>1</sup> Nota Grondbeleid «Op grond van nieuw beleid» TK II 2000/01, 27 581, nr. 2.

ontnomen mogelijkheid om voor stads- en dorpsvernieuwingsdoeleinden – en daarmee voor stedelijke herstructureringsprojecten – het voorkeursrecht te vestigen, moet gezien de herstructureringsopgave wederom geïntroduceerd worden.

Alle gemeenten moeten ten behoeve van stedelijke herstructurering weer het voorkeursrecht kunnen vestigen. Hierbij wordt tevens aangesloten bij één van de aanbevelingen uit het Evaluatieonderzoek van de TU Delft inzake de Wvg en stedelijke vernieuwing.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt deze verbreding weer mogelijk te maken.

### **Effecten**

Het wetsvoorstel geeft gemeenten zonder uitbreidingscapaciteit de beschikking over een extra instrument dat het hen mogelijk maakt om publieke doelen bij het ruimtelijk beleid te kunnen realiseren, en om de opgaven die ontstaan bij de uitvoering van de Vijfde Nota alsmede de stedelijke herstructurering te kunnen uitvoeren.

Door een voorkeursrecht kan tot op zekere hoogte voorkomen worden dat marktpartijen primair concurreren op grondposities, in plaats van op plankwaliteit. Doorverkopen van grond die uit speculatieve motieven (hit and run) is verworven, wordt na vestiging van het voorkeursrecht veel minder eenvoudig. Het voorkeursrecht kan gemeenten behulpzaam zijn bij een verhoging van ruimtelijke kwaliteit, door bijvoorbeeld het creëren van groen, het bevorderen van creatieve concurrentie en het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap.

In de Nota Grondbeleid wordt geconstateerd dat er in de praktijk onduidelijkheid blijkt te bestaan over de vraag voor welke groene bestemmingen de huidige Wvg kan worden ingezet. Het kabinet streeft bij de ontwikkeling van nieuwe locaties naar een integrale planontwikkeling, waarbij groen een onlosmakelijk onderdeel is van het plan. Daarbij gaat het vooral om groen in en om de wijk, groene verbindingen naar regionaal groen en regionaal groen waarvan nieuwe wijken profijt hebben. Uit de jurisprudentie blijkt dat het nu reeds mogelijk is het voorkeursrecht te gebruiken voor regionale groenvoorzieningen die gekoppeld zijn aan een verstedelijkingsproject. Onduidelijk is of dat ook kan voor zelfstandige vestiging van het voorkeursrecht voor genoemde groenstructuren. Het is gewenst hier nog eens expliciet uit te spreken dat het onderhavige wetsvoorstel waarin de koppeling met de uitbreidingstaakstelling komt te vervallen, aan *alle* gemeenten de ruimte biedt het voorkeursrecht ook voor meergenoemde groenstructuren toe te passen. De bestaande wet stond dit alleen toe aan gemeenten met een uitbreidingstaakstelling.

Doordat het begrip uitbreidingscapaciteit uit de wet verdwijnt, heeft het wetsvoorstel als gevolg dat lasten voor bestuur en rechterlijke macht als gevolg van juridische procedures over het begrip uitbreidingscapaciteit verdwijnen. Dat geldt ook voor provinciale taken: de behandeling van verzoeken om een verklaring van geen bezwaar alsmede de handhaving van het uitbreidingsbegrip in de Wvg. Voor wat betreft dat laatste wordt tevens aangesloten bij een van de doelstellingen van de wetswijziging in 1996, de vermindering van toezichtrelaties.

De wetswijziging heeft gevolgen voor de positie van marktpartijen. Doordat gemeenten die tot nu toe niet bevoegd zijn tot vestiging van een voorkeursrecht over te gaan hiertoe nu wel in staat worden gesteld, is sprake van een grotere groep grondeigenaren die te maken kan krijgen met het voorkeursrecht. Weliswaar neemt het aantal gemeenten dat een voorkeursrecht mag vestigen door de voorgestelde wetswijziging toe. Ten

tijde van de peildatum van het evaluatieonderzoek van de TU Delft (1 januari 2000) was er bij 256 van de 538 gemeenten in elk geval sprake van uitbreidingscapaciteit en dus van de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen (niet al deze gemeenten maakten overigens gebruik van deze mogelijkheid). Dit getal is gebaseerd op het aantal bouwgemeenten (in VINEX stadsgewesten), aangevuld met gegevens uit provinciale beleidsnotities. Omdat de provincie soms in een concreet geval, op basis van haar provinciale bevoegdheid, zal besluiten dat, aanvullend op de beleidsnotitie, sprake is van uitbreidingscapaciteit, zal in werkelijkheid dit aantal gemeenten iets hoger liggen.

Het voorstel van wet brengt daardoor ongeveer een verdubbeling van het aantal gemeenten dat het voorkeursrecht kan vestigen met zich mee. Als gekeken wordt naar de oppervlakte van de potentieel onder de werkingssfeer van een voorkeursrecht te brengen grond, is de toename echter veel geringer. De nieuwe gemeenten die door wetswijziging in staat worden gesteld het voorkeursrecht te vestigen zijn immers gemeenten die in het algemeen slechts op vrij kleine schaal tot uitbreiding zullen overgaan en daarnaast kan een voorkeursrecht alleen worden gevestigd in die gevallen dat er sprake is van een niet-agrarische bestemming. Daarbij komt dat juist bij deze kleine locaties in het algemeen sprake zal zijn van een of enkele (agrarische) grondeigenaren, waardoor zonder voorkeursrecht het risico niet denkbeeldig is dat een enkele marktpartij de grond op de locatie in handen krijgt. Concurrentie op plankwaliteit kan door de dan ontstane monopoliepositie in het gedrang komen. De wetswijziging verruimt de mogelijkheden voor gemeenten om dit risico te verkleinen.

Voor wat betreft het bedrijfsleven houdt het wetsvoorstel als enige wijziging in dat voortaan niet alleen gemeenten met een uitbreidingstaakstelling gebruik kunnen maken van het instrument, maar *alle* gemeenten. Deze gelijke behandeling van alle gemeenten betekent ook meer rechtsgelijkheid voor bedrijven. Voorheen konden bedrijven immers alleen in aanraking komen met het voorkeursrecht in gemeenten met een uitbreidingstaakstelling.

Om de wettelijke regeling voor het bedrijfsleven niet administratief belastend te laten zijn, is in het wetsvoorstel gekozen voor het systeem van de bestaande wet, namelijk dat gemeenten bedrijven actief moeten informeren, zodat ze niet zelf hoeven na te gaan of hun gronden wel of niet onder een voorkeursrecht vallen. Er is in deze bestaande wet geen sprake van bestaan van een wettelijke informatieplicht voor het bedrijfsleven in geval van grondtransacties.

Het voorliggende wetsvoorstel houdt dus zeker niet in dat die plicht voortaan voor alle grondeigenaren in Nederland ontstaat. Het voorkeursrecht geldt alleen na een expliciet besluit tot vestiging van dat recht door het bestuur van de gemeente; hiervan worden de betrokken bedrijven schriftelijk door een persoonlijke kennisgeving op de hoogte gesteld. Ook blijft het systeem van de bestaande wet onveranderd dat gemeenten snel moeten reageren op een aanbieding van grond door particulieren.

Een bedrijf hoeft tengevolge van het wetsvoorstel dus niet aan *meer* eisen te gaan voldoen.

Er worden door de wijziging van de wet immers geen *nieuwe* wettelijke informatieverplichtingen gecreëerd.

Van een verzwaring van administratieve lasten per bedrijf is dus ten opzichte van de huidige situatie geen sprake.

Dit correspondeert met de bevindingen op grond van de bedrijfseffecten-toets door het Steunpunt voorgenomen regelgeving. Wel zal het aantal bedrijven dat voor het eerst met de Wvg wordt geconfronteerd tengevolge van het wetsvoorstel toenemen. Een toename van twintig procent oppervlakte aan gronden waarop de Wvg kan worden ingezet, kan in dit verband als aanname fungeren. De administratieve lasten voor op deze gronden gesitueerde bedrijven, blijven – zo zij al aan de bewoordingen

van de definitie van administratieve lasten voldoen – in elk geval onder de drempel van een Actal-toetsing.

### **Vervolgactie**

Het wetsvoorstel is gericht op het beschikbaar stellen van de mogelijkheid het voorkeursrecht te vestigen aan *alle* gemeenten. Dit betekent dat iedere gemeente in Nederland een voorkeursrecht zal kunnen vestigen, waarbij de criteria zoals genoemd in het tweede lid van artikel 2 van de Wvg (niet-agrarische bestemming en van het plan afwijkend gebruik) en het eerste lid van artikel 3 (eis voor afwijkend gebruik geldt soms niet bij vestiging voor stads- of dorpsvernieuwingsdoeleinden) onverkort als randvoorwaarden blijven gelden.

#### *Concurrentievoorwaarde*

De Nota Grondbeleid bevat, naast de in dit voorstel opgenomen verbreding van de reikwijdte van de Wvg, tevens enkele andere voorstellen met betrekking tot de Wvg, waaronder het voornemen tot opname van een clause tot (in beginsel) openbare aanbesteding van plannen die gerealiseerd worden op met toepassing van de Wvg door de gemeente verkregen grond.

Het kabinet heeft er echter voor gekozen de voorgenomen verbreding van de Wvg als separaat wetsvoorstel in te dienen. Gelet op de samenhang met het contourenbeleid zoals neergelegd in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is spoedige en voortvarende behandeling van deze wetswijziging gewenst. Daarom is het onderhavige voorstel voor wetswijziging beperkt gehouden.

Het voorstel van wet bevattende de clause tot openbare aanbesteding zal in de tweede helft van 2002 voor advies bij de Raad van State worden ingediend. Die tijd is nodig omdat thans wordt onderzocht op welke wijze deze voorwaarde wettelijk geregeld zou moeten worden. Daarnaast is tijdens het nota-overleg d.d. 28 mei jl. toegezegd dat nader zal worden gezien of deze voorwaarde wellicht verruimd moet worden tot alle grond die langs welke weg dan ook, in gemeentelijk eigendom is gekomen. Dit wordt betrokken in het onderzoek. Daarbij zal ook bepaald moeten worden hoe het criterium «in beginsel» zal moeten worden ingevuld. Door de urgentie van de voorgestelde wetswijziging, gezien de samenhang met de uitvoering van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, kan niet op de uitkomsten van dit onderzoek gewacht worden.

#### *Andere voorziene acties*

Ook andere in de Nota Grondbeleid voorziene acties die betrekking hebben op de Wvg, waaronder de stroomlijning van procedures, volgen in een later stadium, conform het Actieën wetgevingsprogramma uit hoofdstuk 9 van de genoemde nota.

Wel is thans, zoals uit het voorgaande blijkt, de actie meegenomen dat geëxpliciteerd wordt dat het voorkeursrecht van toepassing is bij zelfstandige vestiging voor groenstructuren.

#### *Relatie exploitatievergunning*

In de Nota Grondbeleid is ook een relatie gelegd met het nog te ontwikkelen instrument van de exploitatievergunning, dat moet gaan voorzien, enerzijds in een wettelijke regeling voor het verhaal van door de gemeente gemaakte kosten en anderzijds in het zekerstellen van de gemeentelijke regierol bij faciliterend grondbeleid door de introductie van de bevoegdheid om kwalitatieve eisen te stellen aan de locatie. Beide instrumenten zijn bedoeld om de regiefunctie van gemeenten veilig te

stellen. De Wvg bij actief grondbeleid; de exploitatievergunning bij faciliterend grondbeleid. De noodzaak voor het voeren van een actief grondbeleid zal naar verwachting afnemen als de exploitatievergunning beschikbaar is. In de Nota Grondbeleid is gekozen voor de lijn dat het aan de gemeente in kwestie is om afhankelijk van lokale situatie te kiezen voor een actief of faciliterend grondbeleid. De wettelijke regeling van de exploitatievergunning is thans in voorbereiding. Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid uit de Vijfde Nota (contourenbeleid) is het voeren van een faciliterend grondbeleid met gelijksoortige mogelijkheden als bij een actief grondbeleid voor wat betreft kostenverhaal en regie op de korte termijn nog niet mogelijk. Dit rechtvaardigt een spoedige verbreding van de reikwijdte van de Wvg.

### **Conclusie**

De regering is van mening dat sprake is van een in omvang beperkte wetswijziging die volgt uit de behandeling van de Nota Grondbeleid. Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis van de Wvg en de systematiek van de wet kan worden geconcludeerd dat de nu voorgestelde wijziging voortbouwt op dat wat oorspronkelijk in gang is gezet.

Van belang is dat de verbreding van de Wvg tot alle gemeenten (dus ook voor gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling) op korte termijn geregeld wordt, gezien de samenhang met de uitvoering van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk