

Vergaderjaar 2001–2002

28 236

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 maart 2002

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

Voorkeursrecht en contourenbeleid

Voorkeursrecht en stedelijke herstructurering

Effecten

Vervolgactie

Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvfg). Deze leden hopen op een spoedige afhandeling van dit wetsvoorstel in verband met het spoedeisend karakter van de verbreding van de reikwijdte van de Wet voorkeursrecht gemeenten tot alle gemeenten in dit land.

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Voorkeursrecht gemeenten.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Zij zijn van mening dat het instrumentarium voor de lagere overheden om speculatie met grond tegen te gaan en een actief grondbeleid te kunnen

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), voorzitter, Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Mosterd (CDA), J. Ten Hoopen (CDA), Depla (PvdA).

Piv. leden: Dijkema (PvdA), Stellingwerf (ChristenUnie), Valk (PvdA), Van Lente (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Crone (PvdA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Vacature (CDA), Vacature (PvdA).

voeren dringend versterkt moet worden. Het wetsvoorstel is eenbeperkte-stap in deze richting. De leden van de SP-fractie hebben over het wetsvoorstel een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, dat ertoe strekt ook gemeenten, waaraan geen uitbreidingscapaciteit is toegedacht of toegekend op basis van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid, de bevoegdheid te geven om een voorkeursrecht te vestigen. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dit door een belangrijke beperking te schrappen die bij de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996 door de meerderheid van de Tweede Kamer in de wet was vastgelegd. Deze beperking werd destijds aangebracht omdat het voorkeursrecht een substantiële inbreuk betekent op het eigendomsrecht. Deze leden vinden het dan ook van belang om, alvorens in te kunnen stemmen met het schrappen van deze beperking, goed inzicht te verkrijgen in de aanleiding voor de verbreding van het voorkeursrecht, de voorwaarden waaronder het voorkeursrecht zal worden toegepast en de effecten die de verbreding zal hebben voor alle betrokken belangen.

Voorkeursrecht en contourenbeleid

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat niet gelijktijdig met de voorgestelde verruiming van het gemeentelijk voorkeursrecht een instrument beschikbaar komt om de transparantie van gemeentelijke grondbedrijven te vergroten en daarmee de politieke controle te verbeteren. Deze leden erkennen dat het proces van de totstandkoming van bouwlocaties op basis van de voorstellen in het kader van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening ingrijpend anders is dan voorheen in VINEX. Het bouwproces zal zich niet meer concentreren op enkele door het Rijk aangewezen grote bouwlocaties. Hiermee vervalt de reden om een aantal gemeenten anders te behandelen en op basis van exclusiviteit een instrument te geven. Door over te stappen naar een contourenbenadering, waarbij alle gemeenten betrokken zijn, is een selectief onderscheid moeilijk te handhaven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke wijziging van het ruimtelijk beleid in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening exact aanleiding geeft tot wetswijziging. In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 3 gesteld, dat gemeenten zelf sterker dan voorheen betrokken zijn bij de vastlegging van de rode contouren, waarbinnen bebouwing mag plaatsvinden. Het bestemmingsplan blijft echter afgestemd worden op het streekplan, dat weer wordt getoetst door de minister van VROM aan het nationaal ruimtelijk beleid. Er blijft dus sprake van aanwijzing van uitbreidingscapaciteit (niet: taakstelling) «blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid» (artikel 2a Wvg). Deelt de regering deze zienswijze, zo vragen deze leden. Zij vragen haar daarbij in te gaan op de vraag hoe de term «uitbreidingscapaciteit» in de jurisprudentie werd gehanteerd om onderscheid tussen gemeenten te maken.

De aanleiding voor deze verbreding van het voorkeursrecht ligt in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie dan ook niet zozeer in sterkere betrokkenheid van gemeenten bij het bepalen van hun uitbreidingscapaciteit, maar ligt er vooral in dat het wenselijk is om de mogelijkheid voor alle gemeenten te introduceren om het voorkeursrecht te gebruiken voor stedelijke herstructureringsplannen. Deze leden vragen om een bevestiging van deze zienswijze. Daarbij vragen deze leden of het niet beter zou zijn om de wet zodanig te wijzigen, dat gemeenten zonder toegewezen uitbreidingscapaciteit het voorkeursrecht alleen zouden krijgen voor herstructureringsplannen.

Voorkeursrecht en stedelijke herstructurering

De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen het als positief dat het voorkeursrecht de voortgang van stedelijke herstructurering kan bevorderen. De doelstelling van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening om de helft van de ruimtebehoefte voor wonen en werken binnen de grenzen van de bebouwde omgeving te realiseren vraagt om krachtige instrumenten. Deze leden begrijpen dat het voorkeursrecht al kon worden ingezet voor stads- en dorpsvernieuwingsbeleid, en dat stedelijke herstructurering weliswaar in het verlengde daarvan ligt, maar dat er andere accenten worden gelegd (memorie van toelichting, bladzijde 3). Op welke andere accenten wordt gedoeld, zo vragen deze leden.

Effecten

De leden van de VVD-fractie zijn niet overtuigd dat met het beschikbaar komen van het voorkeursrecht voor alle gemeenten ook bereikt wordt dat een positieve stimulans gegeven wordt aan marktwerking, kwaliteitsverbetering van de woning, woonomgeving en aan een betere prijs-kwaliteitverhouding van woningen, waar uiteindelijk de burger van moet gaan profiteren. Deze leden vragen de regering haar visie te geven op de relatie tussen het wetsvoorstel en de hiervoor genoemde doelen. Deelt de regering de zorg van deze leden dat ervaringen met het voorkeursrecht nog niet laten zien dat de burger een sterkere positie verwerft op de woningmarkt?

De leden van de VVD-fractie betreuren dat de regering er niet in geslaagd is om, gelijktijdig met het voorliggende voorstel tot verruiming van het gemeentelijk voorkeursrecht, óók voorstellen te doen om de burger meer zeggenschap te geven over zijn woning en woonomgeving. Deze leden verwijzen in dit verband naar het particulier opdrachtgeverschap, openbaar aanbesteden en verhoogde kwaliteitseisen. Kan de regering aangeven waarom zij gekozen heeft voor een separate aanbidding? Acht de regering voorgenoemde doelen minder urgent? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat voor de uitvoering van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening de voornoemde instrumenten onontbeerlijk zijn en zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer dienen te worden aangeboden? Zo ja, waarom heeft de regering niet gekozen voor een geïntegreerde aanpak?

Gesteld wordt dat de Wvg nu al ingezet kan worden voor de regionale groenvoorzieningen, die gekoppeld zijn aan een verstedelijkingsproject (bladzijde 4, memorie van toelichting). Welke eisen worden door de wetgever aan deze koppeling gesteld, zo vragen de leden van SP-fractie. Is het voldoende dat regionale en/of lokale overheden in een beleidsnota of een structuurschets aangeven dat er sprake is van een dergelijke relatie, of dient er ook een financiële relatie te liggen tussen een verstedelijkingsproject en groenontwikkeling?

Een andere vraag in dit verband is hoe ruim het begrip groenontwikkeling moet worden opgevat. Worden hieronder mede verstaan voorzieningen ten behoeve van openluchtrecreatie?

Indien het wetsvoorstel van kracht wordt, blijft de eis van kracht dat de gronden waarop het voorkeursrecht gevestigd wordt in een structuurplan een niet-agrarische bestemming krijgen (artikel 2 Wvg). De leden van de SP-fractie vragen zich af of speculanten hierdoor niet toch in de gelegenheid blijven gronden te verwerven vóór gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen. Zo worden in de PKB deel 3 van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening bundelingsgebieden aangewezen, die zoekgebied vormen voor de rode contouren. Lagere overheden zullen bij het publieke debat in het kader van de vaststelling van regionale structuurschetsen hun kaarten met de vermoedelijke bouwlocaties bloot moeten geven. Kan door een

combinatie van een voorbereidingsbesluit op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en de vestiging van een voorkeursrecht afdoende voorkomen worden dat gedurende deze fase speculanten al grondposities innemen, al dan niet in de vorm van opties?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of door het schrappen van artikel 2a de mogelijkheid ontstaat voor gemeenten, zonder toegewezen of toebedachte uitbreidingscapaciteit volgens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid, om het voorkeursrecht in te zetten buiten de rode contouren, als een perceel een niet-agrarische of afwijkende bestemming krijgt. Zij stellen daarbij de vraag of dit kan leiden tot het innemen van ongewenste grondposities door gemeentelijke overheden.

De minister benadrukt in de memorie van toelichting op bladzijde 4 dat het voorkeursrecht kan worden toegepast voor groene bestemmingen. Kan nader worden toegelicht onder welke definitie groenstructuren onder de werking van het voorkeursrecht kunnen vallen? Vallen hieronder ook groenvoorzieningen buiten de rode contouren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de uitspraak op bladzijde 5 van de memorie van toelichting kan toelichten dat door dit wetsvoorstel meer rechtsgelijkheid voor bedrijven zou ontstaan. Is dit niet een wat gezochte voorstelling van zaken, zo vragen deze leden.

Vervolgactie

Het voorkeursrecht is een instrument dat het voeren van actief grondbeleid bevordert, terwijl de grondexploitatievergunning een instrument is voor faciliterend grondbeleid. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel met betrekking tot de grondexploitatievergunning nog niet gereed is. Hoe verhoudt deze stand van zaken zich tot de Nota Grondbeleid, waarin gemeenten de vrije keuze wordt gelaten om te kiezen afhankelijk van de lokale situatie om voor actief of faciliterend grondbeleid te kiezen. Betekent de vertraging in de ontwikkeling van de grondexploitatievergunning volgens de regering niet dat de gemeenten eerder zullen moeten kiezen voor actief grondbeleid?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe deze regering denkt te kunnen garanderen dat het wetsvoorstel tot opname van een clausule tot (in beginsel) openbare aanbesteding op gronden die via het voorkeursrecht zijn verkregen, in de tweede helft van 2002 kan worden ingediend, zoals op bladzijde 6 van de memorie van toelichting wordt beloofd.

De voorzitter van de commissie,
Th. A. M. Meijer

De griffier voor dit verslag,
Brandsema