

Vergaderjaar 2002–2003

28 236

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG EN HET AANVULLEND VERSLAG

Ontvangen 22 oktober 2002

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de bevindingen van de vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over bovenvermeld wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), zoals vastgelegd in het verslag van 28 maart 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 236, nr. 4) en het aanvullend verslag van 4 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 236, nr. 5). Met instemming heb ik geconstateerd dat in elk geval in de toenmalige samenstelling kamerbreed de mening werd gedeeld dat alle gemeenten in staat moeten worden gesteld om het voorkeursrecht te benutten. Het repareren van een onbedoeld neveneffect van de wetswijziging in 1996 (amendement Esselink, Kamerstukken II 1995/96, 24 235, nr. 22) voor wat betreft stads- en dorpsvernieuwingsgebieden ontmoet derhalve steun. Op de gestelde vragen betreffende het gebied buiten deze vernieuwingsgebieden en op de andere gestelde vragen zal ik, de lijn van het verslag en het aanvullend verslag volgend, hierna ingaan. Waar mogelijk zijn de vragen gebundeld en in samenhang beantwoord.

Meermalen wordt nadrukkelijk gevraagd om in te gaan op de relatie met het (rode) contourenbeleid in het kader van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening (hierna: Vijfde Nota). Daarbij gaat het om de argumenten uit de memorie van toelichting dat gemeenten over dit instrument moeten kunnen beschikken op het moment dat de rode contouren worden getrokken, waarbij werd verwezen naar de gang van zaken rond de Vinexnota, die ertoe heeft geleid dat marktpartijen gemeenten vóór konden zijn bij het innemen van grondposities.

In het strategisch akkoord Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken (Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5) is aangegeven dat de Vijfde Nota op dit punt zal worden aangepast. Beantwoording van de desbetreffende vragen is thans dan ook niet goed mogelijk.

Naar mijn overtuiging hoeven de wijzigingen in de Vijfde Nota echter niet in de weg te staan aan een spoedige totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. Ongeacht de aanpassingen in de Vijfde Nota, ben ik van mening dat er voldoende argumenten zijn om de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten. In de memorie van toelichting is

al duidelijk de zelfstandige betekenis van het wetsvoorstel aangegeven om een voortgezette behandeling te rechtvaardigen.

Gemeenten die geen uitbreidingstaakstelling hebben maar wel binnen- of buitenstedelijk willen uitbreiden kunnen thans geen gebruik maken van het voorkeursrecht. Dit klemmt des te meer nu een decentrale aanpak van het verstedelijkingsbeleid steeds meer centraal staat. Met het oog op het kabinetsvoornemen om – zoals geformuleerd in het Strategisch akkoord en nader uit te werken in de Vijfde Nota – bouwen voor de eigen bewoners voor gemeenten in het landelijk gebied mogelijk te maken, is het van belang dat alle gemeenten van de Wvg gebruik kunnen maken. Dit geldt dus ook voor gemeenten die in het huidige regime geen uitbreidingstaak hebben. Ook voor stedelijke herstructurering is een uitbreiding van de reikwijdte van de Wvg van waarde.

Daarnaast kan worden genoemd het voordeel voor marktpartijen: gelijke behandeling van alle gemeenten betekent voor het betrokken bedrijfsleven ook een gelijke behandeling. Voorts werd bij de totstandkoming van de Wvg in 1981 al uitgegaan van een bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht die alle gemeenten toekwam. Tenslotte worden de lasten voor bestuur en rechterlijke macht als gevolg van juridische procedures over het begrip uitbreidingscapaciteit teruggebracht. Dit geldt ook voor provinciale taken: de behandeling van verzoeken om een verklaring van geen bezwaar alsmede de handhaving van het uitbreidingsbegrip in de Wvg.

Voorkeursrecht en transparantie

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat niet gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel een instrument beschikbaar komt om de transparantie van gemeentelijke grondbedrijven te vergroten en daarmee de politieke controle te verbeteren.

In dit verband verwijs ik naar de activiteiten die in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur worden ondernomen. Als onderdeel daarvan worden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de comptabiliteitsvoorschriften aangepast waarin grondbeleid een zelfstandig verantwoordingsonderdeel wordt. Mede met behulp van dit instrument is het vooral aan de gemeenteraad om zelf het heft in handen te nemen om de politieke controle op het eigen grondbedrijf uit te oefenen en zo nodig te verbeteren. Ik verwijs hiervoor naar de tweede voortgangsbrief waarin hierbij wordt stilgestaan (Kamerstukken II 2001/02, 27 581, nr. 16). Ik deel het standpunt van deze leden dat de mogelijkheden van de huidige Wvg worden aangetast om slechts bepaalde gemeenten exclusief de bevoegdheid toe te kennen over een voorkeursrecht te beschikken. Dit komt vooral door de anders georganiseerde totstandkoming van bouwlocaties. Het argument dat juist aan de huidige regeling ten grondslag heeft gelegen om slechts geselecteerde gemeenten het voorkeursrecht te geven, wordt hierdoor als het ware achterhaald.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de hantering van de term «uitbreidingscapaciteit» in de jurisprudentie om onderscheid tussen de gemeenten te maken.

In de jurisprudentie is, in aansluiting op de circulaire van 19 september 1996, Stcrt. 25 september 1996, het begrip «uitbreidingscapaciteit» aldus uitgelegd dat een gemeente blijkens provinciaal of rijksruimtelijk beleid een actieve uitbreidingstaakstelling op grond van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid moet zijn toegedacht of gegeven. Een blijkens bovengemeentelijk beleid toegelaten ruimte voor aanvullende bebouwing is onvoldoende (zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake gemeente Harderwijk, Bouwrecht 1999, blz. 424). Is

aan een gemeente nog geen uitbreidingscapaciteit toegedacht of gegeven, maar bestaat hiertoe wel het voornemen, dan kunnen gedeputeerde staten, daarop vooruitlopend, zo nodig een verklaring van geen bezwaar verlenen ten behoeve van die in de nabije toekomst te verlenen uitbreidingscapaciteit.

Indien een gemeente blijkens rijks- of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit heeft, is zij bevoegd het voorkeursrecht te vestigen. Zij kan dit recht op haar totale gemeentelijk grondgebied en voor alle functies inzetten, mits zij daarbij voldoet aan de twee criteria voor vestiging ingevolge artikel 2 Wvg: bij het structuur- of bestemmingsplan mag aan de grond niet een agrarische bestemming zijn toegedacht of gegeven en het gebruik moet afwijken van het plan. (o.m. ABRvS 26 oktober 2000, Harderwijk, JG 01.0004) Het tweede criterium geldt overigens niet voor gebieden, aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing (artikel 3 Wvg). Zeker met het oog op het kabinetsvoornemen om – zoals geformuleerd in het Strategisch akkoord en nader uit te werken in de Vijfde Nota – bouwen voor de eigen bewoners voor gemeenten in het landelijk gebied mogelijk te maken, is het van belang dat ook gemeenten die geen uitbreidingstaak hebben van de Wvg gebruik kunnen maken.

De aanleiding voor deze verbreding van het voorkeursrecht ligt naast een sterkere betrokkenheid van gemeenten bij het bepalen van hun eigen uitbreidingscapaciteit, ook in de wenselijkheid tot het introduceren van de bevoegdheid voor alle gemeenten ten behoeve van stedelijke herstructureringsplannen.

Ik verwijs hiervoor naar passages in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, met name naar de paragrafen «Voorkeursrecht en contourenbeleid» en «Effecten». Daar wordt melding gemaakt van het feit dat niet alleen sprake van is ongelijkheid tussen gemeenten, maar dat gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling ook in hun mogelijkheden worden beperkt. Er wordt melding gemaakt van kansen voor *alle* gemeenten op het realiseren van publieke doelen. Het voorkeursrecht is namelijk een instrument voor grondverwerving hetgeen gemeenten behulpzaam kan zijn bij een verhoging van ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het creëren van groen, het bevorderen van creatieve concurrentie en het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap. Door het vestigen van een voorkeursrecht kan tot op zekere hoogte voorkomen worden dat marktpartijen primair concurreren op grondposities in plaats van op plankwaliteit. De gemeente moet dan de grond en de plannen daarop in concurrentie uiteraard willen uitgeven.

Als het in het voornemen had gelegen slechts het onbedoelde neveneffect van de invoering van artikel 2a Wvg bij de wijziging van de wet in 1996 te repareren, waardoor immers de voorkeursrechtbevoegdheid in vernieuwingsgebieden voor gemeenten zonder uitbreidingscapaciteit kwam te vervallen, zou het onderhavige wetsvoorstel daartoe beperkt zijn gebleven.

Verschil stads- en dorpsvernieuwing en stedelijke herstructurering

De leden van de ChristenUnie-fractie gaan er vanuit dat het voorkeursrecht al kon worden ingezet voor stads- en dorpsvernieuwingenbeleid, en dat stedelijke herstructurering weliswaar in het verlengde daarvan ligt, maar dat er andere accenten worden gelegd (memorie van toelichting bladzijde 3).

Hiermee doelen zij kennelijk op de in het algemeen verdergaande strekking van stedelijke herstructurering bij de revitalisering van de naoorlogse wijken in steden en dorpen. Gedacht moet hierbij worden aan functie-wijziging, zoals van bedrijfsbestemming naar woonbestemming, het

betrekken van een sociaal plan voor de bewoners en vaker sloop of nieuwbouw.

Marktwerking

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de relatie tussen het wetsvoorstel en de beoogde positieve stimulans voor marktwerking, kwaliteitsverbetering van de woning, woonomgeving en een betere prijs-kwaliteitverhouding van woningen ten gunste van – uiteindelijk – de burger. De ervaringen met het voorkeursrecht laten, aldus deze leden, nog niet zien dat de burger een sterkere positie verwerft op de woningmarkt.

Doordat marktpartijen de laatste jaren op grote schaal grondposities hebben ingenomen is er op die locaties geen concurrentie meer op de plankwaliteit. De eigenaar mag immers ook realiseren. De Wvg biedt gemeenten een instrument om zelf grond te verwerven. Wanneer een gemeente grondeigenaar is, kan zij concurrentie op plankwaliteit tot stand brengen door te werken met prijsvragen en meervoudige aanbestedingen. Op dit moment zijn gemeenten vrij om opdrachten in concurrentie of ondershands te gunnen. Daarom is in de Nota grondbeleid aangekondigd te onderzoeken of aan de Wvg een dergelijke concurrentievoorwaarde kan worden verbonden, zodat gemeenten hiertoe worden verplicht. Dit wordt thans onderzocht. Ten aanzien van de positie van de burger kan nog het volgende worden opgemerkt. Wanneer gemeenten zelf grond in bezit hebben, kan de gemeente dit bestemmen voor vrije kavels.

Over de inzet van de Wvg ten behoeve van groenvoorzieningen zijn door leden van verschillende fracties vragen gesteld.

Zo vragen de leden van de SP-fractie naar de eisen die gesteld zijn aan de koppeling van regionale groenvoorzieningen aan een verstedelijkingsproject (bladzijde 4, memorie van toelichting).

Het is voldoende dat regionale en/of lokale overheden in een beleidsnota of een structuurschets aangeven dat er sprake is van een dergelijke relatie. Er hoeft geen financiële relatie te zijn tussen een verstedelijkingsproject en groenontwikkeling. De voorzieningen voor openluchtrecreatie worden mede begrepen onder de groenstructuren waarvan in de paragraaf Effecten van de memorie van toelichting sprake is.

In antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie naar een nadere toelichting onder welke definitie groenstructuren onder de werking van het voorkeursrecht kunnen vallen en of hieronder ook groenvoorzieningen buiten de rode contouren vallen (memorie van toelichting op bladzijde 4), merk ik op dat het daarbij niet alleen gaat om groen in en om de wijk, maar ook om groene verbindingen naar regionaal groen en om regionaal groen ten gunste van nieuwe wijken, zoals ook in de memorie van toelichting is gesteld. Reden van deze keuze is het uitgangspunt van het kabinet dat bij het streven naar een integrale planontwikkeling groen een onlosmakelijk onderdeel van het plan zou moeten zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de vermelding in de memorie van toelichting dat het voorkeursrecht óók toegepast moet kunnen worden indien er sprake is van realisatie van «zelfstandig groen». Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de regeling inzake de begrenzing van relatienota- en natuurontwikkelingsgebieden, en dan met name het vrijwillige karakter van dit laatste.

In de memorie van toelichting is geen sprake van zelfstandig groen, maar van een zelfstandige vestiging van het voorkeursrecht ten behoeve van groene functies die zijn gerelateerd aan rode functies. Dit betreft lokaal

groen in en om de stad, groene verbindingen naar regionaal groen en regionaal groen waarvan nieuwe wijken profijt hebben. Tot zover reikt de Wvg.

Anders is dit evenwel bij de Rijks-EHS en de openluchtrecreatiegebieden met een meer dan regionale betekenis. Het Structuurschema Groene Ruimte 2 maakt in deel 1 duidelijk voor welke natuur- en recreatiegebieden de Wet agrarisch grondverkeer, waarvan de activering daarmee is gestart, zo nodig op termijn afhankelijk van de omstandigheden kan worden ingezet. Ik verwijs hiervoor naar de bladzijden 122 en 123 van dit structuurschema.

Hierbij is geen relatie gelegd met door de leden van de CDA-fractie genoemde onderwerpen als begrenzing en vrijwilligheid van relatienota- en natuurontwikkelingsgebieden. Deze onderwerpen liggen kortom geheel buiten het kader van de onderhavige wetswijziging.

Van kracht blijft de eis 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 niet toch in de gelegenheid blijven gronden te verwerven vóór gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen. Zij vragen voorts of een combinatie van een voorbereidingsbesluit op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de vestiging van een voorkeursrecht afdoende kan worden voorkomen dat gedurende deze fase speculanten al grondposities innemen, al dan niet in de vorm van opties.

In antwoord hierop het volgende. Artikel 2 van de wet bepaalt dat al op basis van een ontwerp van een gemeentelijk structuurplan overgegaan kan worden tot vestiging van een voorkeursrecht en dat daarvoor niet op het ontwerpbestemmingsplan hoeft te worden gewacht. Bovendien kan op grond van artikel 8 al voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerpstructuurplan een voorkeursrecht worden gevestigd. Een dergelijk voorkeursrecht geldt voor een termijn van twee jaar vanaf zijn dagtekening. Voorafgaand hieraan kan zelfs door een voorstel van burgemeester en wethouders op grond van artikel 8a al het rechtsgevolg van dit voorkeursrecht worden ingeroepen. Dit is dus veel langer dan de termijn van één jaar voor een voorbereidingsbesluit.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de verbreding van de reikwijdte niet te snel wordt geïntroduceerd, merk ik op dat reeds structuurvisies worden opgesteld door provincies en gemeenten. Hiermee wordt vooruitgelopen op de vaststelling van contouren ingevolge het beleid uit de Vijfde Nota. Er is dus minder aanleiding om tot 2005 te wachten met de beschikbaarstelling van het voorkeursrecht aan alle gemeenten. Niet uit te sluiten is derhalve dat voornemens met betrekking tot bouwmogelijkheden en contouren reeds vroegtijdig in de openbaarheid komen. Een vroegtijdige beschikbaarheid van de bevoegdheid het voorkeursrecht uit te oefenen acht ik dan ook noodzakelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of door het schrappen van artikel 2a voor gemeenten, zonder toegewezen of toebedachte uitbreidingscapaciteit volgens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid, de mogelijkheid ontstaat om het voorkeursrecht in te zetten buiten de rode contouren, als een perceel een niet-agrarische of afwijkende bestemming krijgt.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. De enige twee criteria zijn: geen agrarische bestemming én afwijkend gebruik. De eventuele introductie van een systeem van contouren waarover in de Vijfde Nota zal worden besloten is op deze bevoegdheid dus niet van invloed.

Deze leden vragen voorts om een toelichting op de uitspraak op bladzijde 5 van de memorie van toelichting dat door dit wetsvoorstel meer rechtsgelijkheid voor bedrijven zou ontstaan. Is dit niet een wat gezochte voorstelling van zaken, zo vragen deze leden.

Bij nader inzien is naar mijn mening «gelijkheid» een betere term. Tengevolge van de voorgenomen gelijke behandeling van alle gemeenten zullen in afgeleide zin net als voor burgers ook voor bedrijven gelijke risico's (in sommige gevallen ook kansen) ontstaan: alle kunnen zij voortaan geconfronteerd worden met een voorkeursrecht.

Vervolgactie

Het voorkeursrecht is een instrument dat het voeren van actief grondbeleid bevordert, terwijl de exploitatievergunning een instrument is voor faciliterend grondbeleid. Het wetsvoorstel met betrekking tot de exploitatievergunning is, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie terecht hebben geconstateerd, nog niet gereed. Deze leden vragen of de vertraging in de ontwikkeling van de exploitatievergunning niet betekent dat de gemeenten eerder zullen moeten kiezen voor actief grondbeleid? In de Nota Grondbeleid is gekozen voor het uitgangspunt dat gemeenten – afhankelijk van de lokale situatie – moeten kunnen kiezen voor actief of faciliterend grondbeleid. Voor beide vormen van grondbeleid moeten gemeenten dus voldoende instrumenten in hun «gereedheidskist» hebben. Het ontwikkelen van de exploitatievergunning neemt meer tijd in beslag dan onderhavig wetsvoorstel. Mede gelet op de realisatie van het nieuwe ruimtelijk beleid, zie ik echter geen aanleiding om ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel te willen pleiten voor uitstel.

De mogelijkheid tot het vestigen van het voorkeursrecht is volgens de leden van de CDA-fractie één van de hulpmiddelen om gewenste bestemmingen of bestemmingswijzigingen te kunnen realiseren. Daarbij moet worden bedacht dat het toepassen van het gemeentelijk voorkeursrecht wel een inbreuk vormt op de rechten van de eigenaar inzake de grondeigendom. Een dergelijke inbreuk valt alleen te rechtvaardigen vanuit een zwaarwegend maatschappelijk belang. De vraag van de leden van de CDA-fractie is of er sprake is van een maatschappelijk belang van voldoende gewicht om het voorkeursrecht bij deze wetswijziging nu aan alle gemeenten toe te kennen. Een daarmee samenhangende vraag is of de gewenste doelen niet langs andere wegen bereikt zouden kunnen worden, bijvoorbeeld via een «normaal» aankoopbeleid – zeker als het om beperkte hoeveelheden grond gaat, moet dit toch mogelijk zijn –, een (pro-)actief grondbeleid of via de in voorbereiding zijnde exploitatievergunning.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering denkt te kunnen garanderen dat het wetsvoorstel tot opname van een clause tot – in beginsel – openbare aanbesteding op gronden (in concurrentie uitgeven van 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.

Deze vragen van de leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie, in samenhang bezien, kunnen als volgt worden beantwoord. De gemeenten mogen in lijn met het gestelde in de Nota Grondbeleid zelf kiezen voor het grondbeleidsinstrumentarium waarnaar hun voorkeur uitgaat. De behoefte aan een voorkeursrecht leeft ook nu op dit moment en is niet alleen afhankelijk van contourenbeleid. Ook middelgrote of kleine gemeenten met in- of uitbreidingsplannen moeten woekeren met de beperkte uitbreidingsruimte. Minnelijke verwerving lukt lang niet altijd.

Het is gemeenten niet verboden (pro-)actief aan te kopen. Maar dit kent uit de aard der zaak wel financiële risico's en in de praktijk vaak gewoon niet mogelijk. Ervan uitgaande dat het nieuwe kabinet voortgaat met de voorbereiding van een Grondexploitatiewet, zal deze wet niet voor 2004 in werking kunnen treden. Maar meer principiële is het kabinet van mening dat los hiervan er alle aanleiding bestaat om alle gemeenten gelijk te behandelen en hun dan ook de beschikking te geven over het voorkeursrecht. Zo beschikken alle gemeenten ook over onteigeningsmogelijkheden. Of zij de beschikbaar gestelde instrumenten daadwerkelijk zullen benutten is een kwestie van lokale autonomie.

De regering hecht er aan dat gemeenten projecten meer in concurrentie realiseren. Een toegevoegde waarde van het voorkeursrecht ten opzichte van de exploitatievergunning is vooral ook gelegen in concurrentiebevordering: gemeentelijk grondbezit is geen garantie maar wel een extra mogelijkheid om grond in concurrentie te kunnen uitgeven.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie nog in te gaan op de vraag van de Raad van State inzake het al dan niet vrijwillige karakter van het «programma van eisen».

Zoals al werd aangegeven in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State zal over dit onderwerp duidelijkheid gegeven worden bij het in voorbereiding zijnde voorstel voor een Grondexploitatiewet.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp