

Vergaderjaar 1995–1996

**24 235**

**Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten**

**Nr. 5**

## **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 december 1995

Met grote erkentelijkheid heeft de regering kennis genomen van het, op 24 oktober 1995 vastgestelde, verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De regering stelt tot haar genoegen vast dat door vrijwel alle fracties de hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden onderschreven en dat wordt aangedrongen op een spoedige inwerkingtreding.

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt per onderdeel van het wetsvoorstel nader ingegaan op de gestelde vragen. Daarbij is de indeling van het verslag op hoofdlijnen gevolgd en is met behulp van enkele tussenkopjes een aantal vragen samengevoegd die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp. Hiermee kon onnodige herhaling worden voorkomen.

Voor een snel overzicht kan onderstaande inhoudsopgave behulpzaam zijn:

1. Inleiding  
Aanleiding en doelstelling van de wetswijziging  
Relatie met de uitvoering van de VINEX  
Vorbereiding wetswijziging
2. Veranderde verhoudingen  
Ontwikkelingen op de grondmarkt
3. De toegevoegde waarde van het voorkeursrecht  
Relatie tot onteigening  
Plaats voorkeursrecht in het gemeentelijk grondbeleid  
Relatie met voorstellen voor een grondexploitatiebelasting
4. Uitgangspunten en prioriteiten  
Verwacht gebruik van het voorkeursrecht  
Bestaande rechtsverhoudingen  
Tegengaan wetsontduiking  
Relatie met de Algemene wet bestuursrecht  
Waardebepaling
5. Verruiming van het toepassingsbereik
6. Vervroegde vestiging  
Termijnen  
Gevolgen van termijnoverschrijding

7. Slot
8. Artikelen

## **1. Inleiding**

### *Aanleiding en doelstelling van de wetswijziging*

Alvorens in te gaan op de specifieke vragen die naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn gesteld acht ik het gewenst om de aanleiding en hoofdpunten van het wetsvoorstel aan de hand van de inbreng van de verschillende fracties aan de orde te stellen.

De belangrijkste wijziging die wordt voorgesteld ten opzichte van de vigerende Wet voorkeursrecht gemeenten betreft de verruiming van het toepassingsbereik van deze wet. Alle fracties zijn op dit onderdeel van het wetsvoorstel expliciet ingegaan en hebben daaraan veelal de vraag gekoppeld of de voorgestelde verruiming niet te laat komt voor de uitvoering van de verstedelijkingstaakstelling zoals die is opgenomen in de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX).

De leden van de fractie van de PvdA hadden met instemming kennis genomen van het voorstel tot uitbreiding van het toepassingsbereik. Zij onderkennen dat dit wetsvoorstel weliswaar geen oplossing biedt voor alle problemen, maar dat het op zijn minst een belangrijke duw in de rug is voor gemeenten. Deze leden zijn er van overtuigd dat de bestaande instrumenten te kort schieten. Zowel de grondbeleids- als de planologische middelen bieden te weinig mogelijkheden om de VINEX-opgave binnen de daarvoor gestelde tijd en met acceptabele grondprijzen te realiseren, aldus deze leden.

De leden van de CDA-fractie hadden gemengde gevoelens bij het onderhavige wetsvoorstel en vroegen zich met name af waarom het toepassingsbereik van het wetsvoorstel afwijkt van de beleidsnotitie «Het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX» (Kamerstukken II 1993/94 23 599 nr. 5) en van de nadere suggesties die de RaRo terzake doet, dat wil zeggen dat het voorkeursrecht beperkt zou worden tot gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaakstelling.

De leden van de VVD-fractie hadden eveneens gemengde gevoelens, maar erkenden tegelijkertijd dat knelpunten die leiden tot stagnaties in de woningbouw zoveel mogelijk dienen te worden opgelost. Ook excessieve prijsopdrijving, zo die zich al op de grondmarkt voordoet, achtten deze leden, met het oog op de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid, een maatschappelijk ongewenste ontwikkeling. Anderzijds meenden zij dat toepassing van een gemeentelijk voorkeursrecht inbreuk maakt op het eigendomsrecht, die groter wordt naarmate ook het toepassingsbereik van het voorkeursrecht groter wordt en de voorwaarden van toepassing ruimer worden. Deze leden erkenden dat aantasting van het eigendomsrecht, in bepaalde gevallen, gerechtvaardigd kan zijn, mits het algemeen belang overtuigend geëxpliciteerd kan worden.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en waren verheugd dat is afgezien van het voornemen in het concept-wetsvoorstel het toepassingsbereik van de verruiming te beperken tot VINEX-gronden en dat in plaats daarvan het van verschillende kanten gegeven advies is gevolgd vestiging van het voorkeursrecht mogelijk te maken voor alle gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaakstelling in het algemeen. Op deze wijze kan naar de mening van deze leden het voorkeursrecht dienen als één van de middelen die nodig zullen zijn bij een doelmatige uitvoering van toekomstige verstedelijkingsopgaven. Deze leden waardeerden het zeer dat van deze gelegenheid gebruik is gemaakt de wet te dereguleren en te vereenvoudigen.

De leden van de fractie van de RPF hadden eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en leidden uit de memorie van

toelichting af dat de regering meent dat het wetsvoorstel, hoewel niet onmisbaar, tenminste toch een belangrijke steun in de rug kan vormen om de uitvoering van de verstedelijkingsopgave op het gewenste kwantitatieve en kwalitatieve niveau in de komende jaren voort te zetten. Zij vroegen om een nadere motivering van deze zinsnede.

Ook de leden van de fractie van de SP hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waren het met de regering eens dat de ontwikkelingen op de grondmarkt het hard nodig maken om de rol van de overheid te versterken, maar zij vroegen zich af of de voorgestelde wetswijziging voldoende zal zijn.

De leden van de GPV-fractie deelden eveneens mee met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Deze leden achtten het voor de volkshuisvesting van belang dat de regisserende rol van gemeenten bij verstedelijking wordt versterkt en dat speculatie wordt voorkomen. Dit geldt temeer nu het grootste deel van de woningbouw in de marktsector wordt gerealiseerd. Voor een deel van de uitbreidingsgebieden zal dit wetsvoorstel te laat komen, omdat een groot aantal potentiële bouwlokaties inmiddels in handen is van bouwmaatschappijen en projectontwikkelaars, aldus deze leden. Ook de leden van de SGP-fractie waren deze mening toegedaan en vroegen in hoeverre het wetsvoorstel voor de VINEX-lokaties nog concreet betekenis kan hebben, aangezien de planologische procedures zover zijn gevorderd dat het vestigen van een voorkeursrecht geen zin meer heeft omdat marktpartijen hun posities al hebben ingenomen. Deze leden wezen er voorts op dat bij de verruiming van de reikwijdte van het voorkeursrecht een zorgvuldige belangenafweging tussen grondeigenaren en gemeente in het geding is.

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Zowel de ontwikkelingen op de grondmarkt als de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid vereisen een slagvaardig gemeentelijk instrumentarium voor het grondbeleid. De ruimte voor verstedelijking wordt steeds schaarser en mede daardoor worden verstedelijkingsopties steeds meer en steeds vroeger voorspelbaar.

Dat geldt overigens niet alleen voor gemeenten met een VINEX-bouwtaakstelling, maar ook voor gemeenten met zeer beperkte bouw mogelijkheden.

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. Grondbeleid kan gemeenten behulpzaam zijn om samen met de markt tot een goede ruimtelijke ontwikkeling te komen. Het gaat dan om een pakket van gemeentelijke instrumenten, dat gericht kan worden ingezet ter realisering van de doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Het voorkeursrecht moet in dat verband gezien worden als aanvulling op minnelijke aankoop enerzijds en onteigening anderzijds. Het instrument moet echter niet worden beschouwd als de oplossing van alle vraagstukken op het terrein van het gemeentelijk grondbeleid. Het kan in specifieke situaties behulpzaam zijn bij de uitvoering van dat beleid in de dagelijkse praktijk. In die zin kan het instrument gezien worden als steun in de rug om de uitvoering van de verstedelijkingsopgave in de komende jaren voort te zetten.

Het onderhavige wetsvoorstel is op die toekomst gericht. Daaraan heeft het inzake het voorkeursrecht tot op heden in feite ontbroken. Immers, toen de Wet voorkeursrecht gemeenten op 1 januari 1985 uitsluitend voor stadsvernieuwingsgebieden in werking is getreden was de doorslaggevende overweging bij het beperkte toepassingsbereik de, in het begin van de jaren tachtig, teruggelopen behoefte van gemeenten aan grond op voorraad en de veranderde aard van de ruimtelijke opgave. Het accent in het beleid was sinds 1975 verschoven van stadsuitbreiding naar stadsvernieuwing. De meeste gemeenten die teveel gronden op voorraad hadden in gebieden waar, binnen een op dat moment afzienbare periode, geen

woningbouw zou worden gerealiseerd, hebben begin jaren tachtig tegen soms aanzienlijke verliezen hun posities op de grondmarkt moeten afbouwen. Tegelijkertijd heeft men zich aanzienlijke moeite getroost om het stadsvernieuwingsbeleid van de grond te tillen, maar erkend moet worden dat voor een aantal stadsvernieuwingsgebieden het voorkeursrecht feitelijk te laat kwam. Met de kennis van dit ogenblik kan worden vastgesteld dat met de inwerkingtreding van de wet in 1985 gereageerd is op een ontwikkeling die zich in het decennium daaraan voorafgaand had voltrokken.

Vervolgens moet worden vastgesteld dat vijf jaar na inwerkingtreding van de Wvg het accent van het ruimtelijk beleid is verschoven. In de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening en vervolgens in de Vierde nota Extra bleek dat naast stadsvernieuwing een aanzienlijke ruimte voor de verstedelijking nodig was in en rond de steden. Voor deze gebieden is de nu geldende Wvg echter niet toepasbaar en er lijkt zich wederom een zelfde ontwikkeling voor te doen als tien jaar geleden. Terecht wordt door een groot aantal fracties de vraag gesteld of het instrument niet te laat komt om nog concreet betekenis te hebben voor de uitvoering van de VINEX-opgave. De regering is van mening dat de onderhavige wetswijziging wel degelijk nog betekenis heeft voor de VINEX-gebieden. In deze nota zal daar nog nader op worden ingegaan. Toegegeven kan echter worden dat het de uitvoering van de VINEX bepaald eenvoudiger zou hebben gemaakt indien de Wvg reeds eerder in de betrokken lokaties had kunnen worden toegepast. In die zin loopt de verruiming van het toepassingsbereik achter op feitelijke ontwikkelingen.

Inmiddels ontwikkelt het verstedelijkingsbeleid zich verder. De Actualisering van de VINEX laat zien dat het niet eenvoudig is verantwoorde nieuwe lokaties voor verstedelijking te vinden en dat het ook noodzakelijk is alle capaciteit te benutten in bestaand stedelijk gebied. Wellicht zal het in de verdere toekomst nodig zijn ook verdichting toe te passen in gebieden die daar nu nog niet voor in aanmerking komen. Inzake het restrictief beleid worden momenteel discussies gevoerd over een andere invulling van dit beleid dan alleen een getalscriterium voor de opvang van de eigen inwoners. Wat precies de uitkomst van die discussies zal zijn is op dit moment nog niet zeker. Vast staat echter wel dat ruimtelijke ontwikkelingen niet stil staan en dat gemeenten bij de vormgeving van hun grondbeleid in staat moeten worden gesteld op deze toekomstige ontwikkelingen tijdig en alert in te spelen. Gemeentelijk grondbeleid in dienst van de ruimtelijke ordening vereist in de dagelijkse praktijk een grote mate van creativiteit om in de gegeven omstandigheden de juiste oplossing te vinden. Het voorkeursrecht kan daarbij als onderdeel van een groter scala van instrumenten een nuttige functie vervullen. Niet om – zoals in de periode tot 1980 wel is voorgekomen – gronden grootschalig op voorraad aan te houden, maar om in samenwerking met marktpartijen adequaat de uitvoering van het ruimtelijk beleid te realiseren.

Gezien de bovengenoemde ervaringen met de uitvoering van het ruimtelijk beleid en de toepassing van de Wvg tot nu toe, is daarom besloten het toepassingsbereik van de wet niet te beperken tot enkele gebieden, waarvan reeds geruime tijd vast staat dat zij in aanmerking zullen komen voor verstedelijking. Slechts indien de wet door alle gemeenten kan worden toegepast, kan worden voorkomen dat het instrument ook in de toekomst steeds achter de feitelijke ontwikkelingen aanloopt. De uitvoering van de VINEX is derhalve niet het enige motief het toepassingsbereik van deze wet uit te breiden. Dit moet veeleer als aanleiding worden beschouwd.

Een en ander betekent geenszins dat gemeenten na inwerkingtreding van de wijzigingswet het voorkeursrecht op lichtvaardige wijze over het gehele gemeentelijk grondgebied kunnen vestigen. Dat zou ook in strijd zijn met de rechtszekerheid die verbonden dient te zijn aan de eigendom van grond en de daarbij behorende opstallen. In de wet is een aantal

strikte condities opgenomen waaronder een voorkeursrecht mag worden gevestigd. Niet nakoming van deze condities kan onder andere betekenen dat de toepassing van het instrument buiten spel wordt gezet en kan eventuele gedupeerden een titel tot schadevergoeding jegens de gemeente opleveren. In het vervolg van deze nota wordt naar aanleiding van de gestelde vragen nader op deze condities ingegaan.

#### *Relatie met de uitvoering van de VINEX*

Zoals hiervoor al kort aan de orde is geweest heeft een aantal fracties gevraagd of dit wetsvoorstel nog betekenis heeft voor de uitvoering van de Vierde nota Extra.

Als het oorspronkelijke doel van de wetswijziging is vertraging in de ontwikkeling van VINEX-lokaties zoveel mogelijk tegen te gaan, riep dit bij de VVD-fractie vragen op of het voorkeursrecht voor deze lokaties niet te laat komt. De VVD-fractie vond daarom de motivatie voor een uitbreiding van het gemeentelijk voorkeursrecht niet overtuigend. Kan de regering nader becommentariëren waarom zij, ter stroomlijning en versnelling van de verstedelijkingsopgave gekozen heeft voor een uitbreiding van het gemeentelijk voorkeursrecht en niet voor het effectiever maken van bijvoorbeeld het bodemsaneringsinstrumentarium?

De motivering voor het wetsvoorstel, door de VVD-fractie bondig samengevat met «stroomlijning en versnelling van de verstedelijkingsopgave» is, zoals hiervoor al uiteengezet is, op zichzelf genomen voldoende grondslag en rechtvaardiging daarvoor, los van de vraag of eventueel andere middelen niet ook – of zelfs nog meer – kunnen bijdragen aan de oplossing van een gesignaleerd vraagstuk. Overigens biedt het huidig bodemsaneringsinstrumentarium voldoende mogelijkheden voor realisering van de verstedelijkingsopgave; dit laat onverlet dat bezien wordt of in dat instrumentarium verbetering kan worden aangebracht.

Voorts vroeg de VVD-fractie of de regering met haar van mening is dat het instrument van meet af aan reeds als beperking heeft dat het op veel VINEX-uitbreidingslokaties te laat komt, omdat er veel transacties inmiddels hebben plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie waren van mening dat, ook met een uitgebreid en adequaat grondbeleid-instrumentarium, de mogelijkheden tot ontwikkeling van een aantal VINEX-lokaties moeizaam zullen zijn. Deze leden vragen of de regering deze zorg deelt.

De leden van de D66-fractie vroegen in dit verband of het onderhavige wetsvoorstel nog iets kan betekenen voor dat deel dat door speculanten is opgekocht, al was het maar omdat de grond opnieuw verkocht zal moeten worden, omdat zij zelf geen bouwers zijn. Bovendien zouden deze leden het op prijs stellen indien de regering zou willen aangeven hoe het feitelijk verloop in procedurele zin in de tijd geweest zou zijn, indien het onderhavige wetsvoorstel reeds wet zou zijn geweest bij het vaststellen van de PKB-VINEX. Zij stelden deze vraag met het oog op de toekomst en de voorziene werking van de Wvg bij de aangekondigde aanpassing van de PKB-VINEX.

Ook de fractieleden van de SGP en GPV vroegen naar de praktische betekenis die het wetsvoorstel biedt voor de VINEX-lokaties.

De leden van de SP-fractie vroegen welke waarde de voorgestelde wetswijziging heeft voor die gebieden waar prijsopdrijving al heeft plaatsgevonden, zoals op grote delen van de huidige VINEX-lokaties. Welke middelen heeft het kabinet nu om in te grijpen in de huidige situatie van hoge grondprijzen door speculatie?

De regering heeft er zeker oog voor dat de ontwikkeling van VINEX-lokaties geen eenvoudige zaak is. Gegeven het bestaande instrumentarium, zeker na aanvulling overeenkomstig het thans voorliggende wetsvoorstel, en de ter uitvoering daarvan gemaakte afspraken in VINEX-uitvoeringsconvenanten, acht zij echter haar taak daarbij in dit stadium vervuld; het is thans primair aan de partners bij de uitvoeringsconvenanten om de ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren. Vastgesteld kan worden dat daaraan met veel elan wordt gewerkt.

Zoals hiervoor reeds is gesteld zou het uiteraard voor de uitvoering eenvoudiger zijn geweest indien het voorkeursrecht al in de VINEX-lokaties had kunnen worden toegepast. Dat neemt niet weg dat sommige gemeenten die belast zijn met de uitvoering van de VINEX in deze lokaties alsnog gebruik zullen willen maken van de mogelijkheid op bepaalde percelen een voorkeursrecht te vestigen. Daarbij kan met name gedacht worden aan gronden die nog niet in handen zijn van eigenaren die de gewenste verstedelijking zelf willen ontwikkelen of die niet bereid of in staat zijn mee te werken aan de beoogde ontwikkeling. Zodra deze eigenaren voornemens 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. Op de ontwikkeling van de grondprijzen wordt ingegaan in paragraaf 2. Voor de waarderingsmethodiek wordt verwezen naar paragraaf 4 onder «waardebepaling».

#### *Vorbereiding wetswijziging*

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom zoveel tijd is genomen voor de voorbereiding van het wetsvoorstel. Ook de leden van de D66-fractie meenden dat het, met het oog op de uitvoering van de VINEX en de bewegingen op de grondmarkt, jammer is dat de adviesprocedure voor dit wetsvoorstel zo lang geduurd heeft.

Met bovengenoemde vragenstellers moet worden vastgesteld dat het inderdaad jammer is dat de voorbereiding van het wetsvoorstel niet sneller kon worden afgehandeld, maar daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat uit de adviesronde over de beleidsnotitie «Het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX» vele waardevolle en serieus te overwegen suggesties zijn gekomen leidend tot een verdergaande wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten dan aanvankelijk gedacht was. In dat verband wordt onder andere gewezen op de wijze waarop het vraagstuk van de opties is opgelost en de mogelijkheden om op basis van een voorstel van het college van burgemeester en wethouders het voorkeursrecht in een vroeg stadium te kunnen vestigen.

## **2. Veranderde verhoudingen**

#### *Ontwikkelingen op de grondmarkt*

De leden van de CDA-fractie verzochten beter te motiveren, dat uitbreiding van het voorkeursrecht zal leiden tot een drukkend effect op de prijs van grond in uitleglokaties. Vrije verkeerswaarde (onteigeningswet) blijft immers bij toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten de basis voor de prijs die betaald wordt door de gemeente. Liggen de prijzen die betaald zijn in de achterliggende jaren op, maar ook buiten, VINEX-lokaties daar wezenlijk boven en kan dat dan aan de hand van een overzicht worden geïllustreerd? Ook door de fractieleden van de VVD en D66 is naar een uiteenzetting hieromtrent gevraagd.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of er een overzicht bestaat, dat de stelling, dat gronden in handen zijn gekomen van speculanten die

niet het realiseren van het plan maar slechts excessieve winst voor ogen hadden, onderbouwt.

De leden van de VVD-fractie wezen er op dat uit eerdere onderzoeken van VROM is gebleken dat van grootschalige speculatie met grondprijzen nauwelijks sprake is. Kan de regering de omvang van speculatieve transacties, en daarmee het relatieve gewicht van dit argument, nader onderbouwen en aangeven in hoeverre het beoogde instrument als onmisbaar wordt beschouwd om een verdere speculatieve ontwikkeling in uitbreidingslokaties af te remmen? De leden van de VVD-fractie constateerden voorts dat het vigerende volkshuisvestingsbeleid ertoe zal leiden dat een groot deel van de woningbouw in de stadsuitbreidingsgebieden in de marktsector gerealiseerd zal worden. De leden van de D66-fractie vroegen of het juist is dat van de ca. 9500 ha in het kader van VINEX gereserveerde gronden naar schatting van het ministerie van VROM 50% door projectontwikkelaars/beleggers is aangekocht terwijl voor ca. 15% door een optie is verkregen. Van de resterende 35% wordt aangenomen dat de helft al in handen van gemeenten is en de andere helft in die van de oorspronkelijke eigenaar. Afgezien van het percentage niet rechtmatig tot stand gekomen en niet geregistreerde opties, zou vestiging van het voorkeursrecht als instrument nog bruikbaar kunnen zijn voor de resterende 17,5 %. Of zagen deze leden dat verkeerd? In dat geval vroegen zij de regering om met kracht van argumenten deze stellingname te ontzenuwen.

Deze leden constateerden voorts dat de prijsopdrijving op de grondmarkt in de VINEX-gebieden deels het gevolg is van pure speculatie, deels het gevolg van de concurrentie binnen de groep van projectontwikkelaars en bouwers om het bezit van bouwgrond zeker te kunnen stellen. Valt aan te geven hoe de verhouding tussen pure speculanten enerzijds en projectontwikkelaars/bouwers anderzijds is?

Van het voorkeursrecht verwachtten de leden van de RPF-fractie een grondprijsdempend effect, omdat gemeenten personen met speculatieve oogmerken de pas af kunnen snijden. Deze leden gaan van de veronderstelling uit dat met de remmende werking op de prijzen van dit middel de bouw van woningen de sociale (koop- en huur)sector, ook op VINEX-lokaties bevorderd wordt. Is dat juist? Zo ja, is er inzicht over de omvang van het prijseffect?

Ook de fracties van de SP en SGP vroegen om een actueel overzicht van de grondprijzen op de VINEX-lokaties.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de vervroegde vestiging van een voorkeursrecht een verdere opdrijving van grondprijzen voorkomt.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door mijn ambtsvoorganger uitvoerig geprobeerd een precies beeld te krijgen van de ontwikkelingen op de grondmarkt. De toenmalige bewindslieden van VROM hebben daarvoor het onderzoek «Grondverwerving en baatbelasting nieuwe stijl» (sept. 1993) laten verrichten, dat ook aan de Tweede Kamer is aangeboden. Uit dat onderzoek bleek dat het buitengewoon moeilijk is deze ontwikkelingen exact en op wetenschappelijk onomstotelijke wijze in kaart te brengen. Zo er al een beeld bestaat van kadastraal geregistreerd juridisch eigendom, zegt dat weinig tot niets over allerlei mogelijke achterliggende – niet in de registers voorkomende – rechtsverhoudingen. Bovendien is er sprake van een momentopname en kunnen de verhoudingen van gebied tot gebied ook nog aanzienlijk verschillen. Mijn conclusie is dat een stellig antwoord op de vraag naar een dergelijk kwantitatief inzicht om de noodzaak voor deze wetswijziging te onderbouwen een illusie zal blijven. De essentie van dit wetsvoorstel is gemeenten een instrument ter beschikking te stellen dat in bepaalde situaties gericht kan worden ingezet. Het hier voorgestelde voorkeursrecht moet worden gezien als een aanvulling op andere instrumenten voor het gemeentelijk grondbeleid. Dat daar een grote behoefte aan bestaat blijkt

uit de voortdurende vraag vanuit de gemeenten en uit de interesse voor het wetsvoorstel bij een aantal marktpartijen die bezig zijn met de ontwikkeling van de VINEX-lokaties. Niettemin kunnen wel enkele kwantitatieve indrukken worden gegeven van de eigendomsverhoudingen en de prijsontwikkelingen.

Voor wat betreft de eigendomsverhoudingen in de VINEX-lokaties zijn de door de D66-fractie geciteerde cijfers, genoemd in de brief van de staatssecretaris van Financiën, d.d. 21 september 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 24 172, nr. 17), correct. Deze cijfers zijn gebaseerd op bovengenoemd onderzoek. Een exact inzicht in de omvang van grondspeculatie binnen uitbreidingslokaties is echter niet aanwezig. De indruk bestaat, dat grondaankopen door particulieren binnen lokaties in de meeste gevallen betrekking hebben op het verwerven van een gunstige uitgangspositie als woningbouwproducent binnen die lokatie. Zoals eerder vermeld, is dit wetsvoorstel niet gericht tegen dergelijke transacties. In een beperkt aantal gevallen zal echter van grondspeculatie sprake zijn. Daarbij is overigens niet alleen de omvang van de speculatie relevant. Van zeker evenveel betekenis is de vraag of de speculatie zich richt op bepaalde strategische lokaties. Zo kan een eigenaar met een geringe hoeveelheid grond binnen de totale omvang van een plangebied de realisering van het plan aanzienlijk vertragen of de gemeente dwingen de planopzet te wijzigen met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de prijzen in de VINEX-lokaties geldt dezelfde relativering als die welke gemaakt is voor het inzicht in de eigendomsverhoudingen.

Daarbij zij vermeld dat het begrip vrije verkeerswaarde uitgaat van de waarde die door de markt betaald wordt; dat wil zeggen het bedrag waarover een gemiddelde koper en een gemiddelde verkoper ten aanzien van een bepaald perceel het in het algemeen eens kunnen worden. In die zin moet de marktprijs worden begrepen als de vrije verkeerswaarde. Binnen één plangebied kunnen zich daarin aanzienlijke verschillen voordoen. Het zal duidelijk zijn dat naarmate het planproces vordert en steeds meer naar buiten treedt welke onderdelen van het plan een onmisbare schakel vormen in de realisering daarvan, de vrije verkeerswaarde van de betrokken percelen steeds hoger zal worden.

In eerder genoemd rapport, maar ook in krant artikelen, worden voor VINEX-lokaties bedragen genoemd van f 25 tot f 50/m<sup>2</sup>. Deze prijzen, met name de hogere, kunnen niet bevestigd worden mede omdat de grondprijzen per VINEX-lokatie door het rijk niet worden geïnventariseerd. Het reguliere jaarlijkse onderzoek naar grondprijzen richt zich op landsdelig niveau (bijvoorbeeld de Randstad) en kent een differentiatie naar prijsklassen in de woningbouw (goedkoop, middel en duur). Dat neemt niet weg dat de bovengenoemde hoge prijzen ook door sommige gemeenten wel genoemd worden. Ik sluit echter niet uit dat het hierbij kan gaan om bepaalde incidentele transacties. Het risico zich te laten leiden door «schijn-exactheden» is met betrekking tot de hoogte van de grondprijzen dan ook ongetwijfeld aanwezig.

Ik verwacht wel dat toepassing van de Wvg een prijsdempende werking zal hebben, in die zin dat de prijsstijgingen zullen worden afgeremd. Zoals ook in de memorie van toelichting al is vermeld, is de vrijheid bij de verhandelbaarheid van de grond ingeperkt en worden er bijgevolg minder grondtransacties met een speculatief oogmerk verwacht. Ik ga er niet van uit dat er sprake zal zijn van een aanzienlijke verlaging van prijzen als gevolg van deze wetswijziging.

De leden van de SP-fractie vroegen of prijsopdrijving en speculatie op nieuwbouwlokaties niet beter voorkomen had kunnen worden door de leidende rol van de overheid te herstellen via het instrument van de objectsubsidies op woningbouw.



Een dergelijke benadering pakt naar mijn mening de wortel van het door deze leden gestelde vraagstuk niet aan. Het zou immers betekenen dat de ongewenste prijsstijging toch zou moeten worden betaald, alleen dan via een rijkssubsidie.

Dan vroegen genoemde leden voorts wat de gevolgen zijn van prijsopdrijving voor de stichtingskosten van woningen en of de doelstelling van 30% sociale woningbouw gehaald wordt.

De mogelijke prijsopdrijving door hoge verwervingskosten van grond op VINEX-lokaties heeft een relatief beperkte invloed op de hoogte van de stichtingskosten/verkoopprijzen van woningbouw. De verwervingskosten van kale bouwgrond op een normaal niveau maken afhankelijk van de woningcategorie 4–5% van de stichtingskosten/verkoop prijzen van woningbouw uit. Uitgaande van de hiervoor genoemde cijfers kan in incidentele situaties dit aandeel echter wel groter worden.

Ten aanzien van het aandeel daadwerkelijk gerealiseerde sociale woningbouw op de VINEX-nieuwbouwlokaties zijn op dit moment nog geen indicaties te geven, maar in de VINEX-convenanten is vastgelegd dat de regio een zodanige instrumentatie zal aanhouden dat een differentiatie met 30% sociale sector zal worden gehaald. Jaarlijks zal gerapporteerd worden door de budgethouders/stadsgewesten over de omvang van de totale woningproductie van het voorgaande jaar en over het aandeel sociale sector in deze productie. De resultaten van deze rapportages worden schriftelijk ter kennis van de Tweede Kamer gebracht.

Door de leden van de fractie van de SGP is nog gevraagd naar het aandeel van de kavelprijs in de totale stichtingskosten per woning-categorie.

Dit aandeel van de kavelprijs (bestaande uit onder meer verwervingskosten van de bouwgrond en de kosten voor het bouwrijp maken) is bij de goedkope sector ca. 10 tot 15% van de stichtingskosten, in de midden-sector 15 tot 20% en in de dure sector 20 tot 25%. De percentuele toename wordt veroorzaakt door het feit dat de duurdere woningen in verhouding meer bijdragen aan de opbrengsten in de exploitatie.

### **3. De toegevoegde waarde van een voorkeursrecht**

#### *Relatie met onteigening*

De leden van de CDA-fractie wensten nader toegelicht te zien de vooronderstelling, dat de veranderende bouwopgave de effectiviteit van onteigening aanzienlijk heeft ondermijnd en mede daarom uitbreiding van het voorkeursrecht nodig is. Onteigening wordt immers ingezet ter realisering van een totaalplan en niet hoofdzakelijk voor sociale woningbouw. De verschuiving van sociale woningbouw naar woningen in de marktsector hoeft onteigening als instrument op zich dus niet minder effectief te maken.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de onteigeningswet beperkingen oplegt aan de realisering van woningbouw in de marktsector en in hoeverre hieruit knelpunten ontstaan voor de realisering van de verstedelijkingsopgave.

De veranderde bouwopgave heeft de verhoudingen op de grondmarkt tussen de gemeentelijke overheid en marktpartijen aanzienlijk gewijzigd. Gemeenten zijn wat dat betreft in een andere rol gekomen. Zij moeten vanuit hun verantwoordelijkheid voor het algemeen belang zorgen dat tezamen met marktpartijen de plannen op een kwalitatief bevredigende wijze tijdig gerealiseerd zullen worden. Dat betekent dat ook de gemeente de zorg voor het tempo van de productie in de hand moet kunnen houden. Teveel productie op enig moment kan bijvoorbeeld problemen opleveren bij de afzet in de markt; te trage of te gespreide productie kan het draagvlak van bepaalde voorzieningen van openbaar nut onder-

mijnen. Eenzijdige produktie kan afbreuk doen aan het volkshuisvestingsbelang waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. In dit verband kan het wenselijk zijn dat gemeenten, mede via gronduitgifte, aan de marktsector voorwaarden kunnen bedingen voor een evenwichtige ontwikkeling van lokaties. Het enkele feit dat de gemeente het voorkeursrecht kan vestigen, dan wel van een reeds gevestigd voorkeursrecht gebruik kan maken, verbetert haar positie om deze voorwaarden te kunnen bedingen aanzienlijk. Deze nieuwe rol van gemeenten is ook wel de regiefunctie genoemd.

Desondanks kunnen er bij de planrealisatie onderdelen overblijven waarvoor de marktsector geen belangstelling heeft, maar die voor het functioneren van het totaal onmisbaar worden geacht. In dat geval kan de gemeente de keuze maken deze onderdelen zelf actief te realiseren of deze te betrekken bij de onderhandelingen met de marktsector. Een dergelijke keuze zal veelal afhangen van de lokale omstandigheden. Voor zover de gemeente de realisatie zelf ter hand neemt zal ook het onteigeningsinstrument in bepaalde gevallen zijn dienst kunnen bewijzen. Indien de uitvoering van bepaalde planonderdelen, zoals bijvoorbeeld de sociale woningbouw, stagneert kunnen gemeenten tot onteigening moeten besluiten.

Vanwege deze gewijzigde verhoudingen zal onteigening in het algemeen slechts een bescheiden rol kunnen vervullen. De voorheen gehanteerde methode om onteigening te hanteren als drukmiddel ter realisering van een totaalplan, zo merk ik in reactie op de inbreng van de leden van de CDA-fractie op, zal in het licht van de veranderde bouwopgave vaak niet meer bruikbaar zijn. In een situatie zonder voorkeursrecht en het mede daardoor het ontbreken van de regisserende rol van de gemeente, kunnen er versnipperde eigendomsverhoudingen optreden in het gebied van een beoogde bouwlokatie. In verband met het afnemende aandeel sociale (huur)woningen zullen de verschillende grondeigenaren al gauw kunnen laten weten bereid en in staat te zijn de uitvoering zelf ter hand te nemen. Bijgevolg komt de gemeente niet toe aan de realisering van het totaalplan.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat ook het onteigeningsinstrument zijn beperkingen kent. Zo kan een grondeigenaar de inzet van het onteigeningsinstrument frustreren door mee te delen bereid en in staat te zijn tot realisering, maar daar feitelijk niet toe overgaan. Voor de financieel aantrekkelijke onderdelen van het plan zal dat in het algemeen niet aan de orde zijn. Voor minder profijtlijke onderdelen, zoals goedkopere woningen in de sociale sector kan dit wel problematisch zijn.

#### *Plaats voorkeursrecht in het gemeentelijk grondbeleid*

De vragen van de VVD-fractie in relatie tot de uitvoering van de VINEX zijn hiervoor aan de orde geweest. In verband met de toegevoegde waarde van een voorkeursrecht stelden deze leden voorts vast dat het zowel in het belang van de gemeenten, alsook in het belang van de marktsector is, dat de uitvoering van de verstedelijkingsopgave snel van de grond komt. Gemeenten willen adequaat reageren op de groeiende vraag op de woningmarkt en de bouwsector wenst, omwille van zijn continuïteit, een snelle realisatie van plannen. Genoemde leden wezen, in dit verband, op succesvolle samenwerkingsverbanden die reeds zijn ontstaan tussen gemeenten en de marktsector. Hoe kijkt de regering, in dit verband, aan tegen de introductie van een groundbank, waarbij marktpartijen bouwgronden inkopen en deze vervolgens aan de gemeente, tegen een van te voren met de gemeente overeengekomen prijs, aanbieden? Heeft de regering kennis genomen van deze reeds bestaande vorm van samenwerking? Kan de regering de voordelen van een

gemeentelijk voorkeursrecht ten opzicht van een grondbank nader verduidelijken?

Dergelijke vormen van samenwerking tussen ontwikkelaars en gemeenten zijn inderdaad bekend. Er zijn inmiddels vele creatieve samenwerkingsvormen tussen gemeente en marktpartijen om te komen tot realisatie van bouwplannen. Het is overigens niet zo dat die samenwerking altijd een succesverhaal is. Gemeenten kunnen daarmee in een te afhankelijke positie komen. Een evenwichtige en duurzame samenwerking vereist dat partijen elkaar in evenredigheid kunnen vinden. Als alle grond al in handen is van derden voordat met de gemeenten afspraken zijn gemaakt, staat de gemeente bij onderhandelingen over een vorm van samenwerking aanzienlijk zwakker dan wanneer zij ook in de grond sfeer iets te bieden heeft. Dat kan onder andere met behulp van een grondbank. De vestiging van een voorkeursrecht kan gemeenten helpen de positie in de onderhandeling over samenwerking met de marktsector te verstevigen.

#### *Relatie met voorstellen voor een grondexploitatiebelasting*

Door een groot aantal fracties is geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de voorstellen het gemeentelijk instrumentarium voor het kostenverhaal te verbeteren en in het bijzonder de relatie van dit wetsvoorstel met een mogelijke grondexploitatiebelasting.

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke termijn het Kabinetsstandpunt ten aanzien van een grondexploitatiebelasting, dat was toegezegd na het zomerreces '95, naar verwachting zal worden ingediend bij de Kamer.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering in elk geval uiterlijk met deze Nota naar aanleiding van het Verslag dit standpunt bekend te maken. Alsdan kan worden beoordeeld of stellingen die nu in de memorie van toelichting worden betrokken als zou een grondexploitatiebelasting een noodzakelijk instrument zijn om bij passief grondbeleid dezelfde kostenverhaalsmogelijkheden te bieden als dat bij actief grondbeleid mogelijk is, juist zijn en ook onderbouwd worden.

De leden van de D66-fractie waren van mening dat de mogelijkheid van een volledig kostenverhaal de samenwerking tussen de genoemde partijen zeker ten goede zal komen, maar vroegen zich af of dit inhoudt dat dit volledig kostenverhaal slechts mogelijk is door de inzet van drie verschillende instrumenten. In dat geval zou naar het oordeel van de leden onderzoek naar vereenvoudiging op dit punt eveneens op zijn plaats zijn. Gezien de verwachting dat de regering na het zomerreces van dit jaar met een standpunt over dit aanvullend fiscaal instrument zou komen en dit tot op heden nog niet het geval is, zouden volgens deze leden nu en met oog op de samenhang met dit wetsvoorstel, tenminste de grondtrekken van deze nieuwe wetgeving geschetst kunnen en moeten worden. Wordt bijvoorbeeld het «afdwingen» van de grondexploitatie-overeenkomst als uitgangspunt genomen? Waarom was overigens de baatbelasting nieuwe stijl niet bij voorbaat zo opgezet dat volledig kostenverhaal mogelijk was? Is hierover contact geweest tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en VROM? Deze leden stelden nadere uitleg hieromtrent op prijs.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van de toezegging van de regering met een standpunt te komen over een baatbelasting nieuwe stijl of een grondexploitatiebelasting. Zij vroegen wanneer dit standpunt kan worden verwacht. Tevens vroegen zij of zij het goed hebben begrepen dat een eventueel nieuw instrumentarium niet in de plaats komt van een voorkeursrecht, maar meer als aanvulling moet worden beschouwd.

De leden van de GPV-fractie vinden dat naast dit wetsvoorstel

dringende behoefte bestaat aan fiscale instrumenten ter verbetering van de kostenverhaalsmogelijkheden ten bate van publieke investeringen. Deze leden vreesden dat wanneer die mogelijkheden niet tijdig worden verruimd een verdere vertraging van de woningbouw op VINEX-lokaties kan optreden. Wanneer kan de Kamer het kabinetsstandpunt over de nieuwe baatbelasting tegemoet zien? Binnen welke termijn acht de regering het mogelijk een wetsvoorstel ter introductie van een vorm van grondexploitatiebelasting naar de Kamer te zenden?

Ook de leden van de SP-fractie vroegen hoe de aangekondigde verbeteringen van het fiscale verhaalsinstrumentarium er uit komen te zien.

Bij actieve grondexploitatie kunnen gemeenten hun bijdrage in de kosten van noodzakelijke voorzieningen (ook wanneer deze zich elders in de regio bevinden) in de uitgifteprijs verwerken, voor zover de markt dit toelaat. Ook kan de gemeente de verwervings- en ontwikkelingskosten van de in de exploitatie betrokken gronden verevenen: op dure gronden hoeven niet per se dure woningen gebouwd te worden.

Door de uitbreiding van de Wvg nemen de mogelijkheden tot actieve grondpolitiek en gemeentelijke regie bij grondexploitatie toe.

Als gevolg van de grotere rol die de marktsector speelt bij de woningbouw, betreden particulieren in de laatste jaren ook meer het terrein van de grondexploitatie. Voorzover deze partijen zelf willen bouwrijp maken en bouwen verandert de rol van de gemeente van actor in die van regisseur.

Voor de gemeenten betekent passieve grondexploitatie minder financiële risico's, maar doorgaans ook lagere opbrengsten. Particulieren zijn niet gehouden gronden met hoge verwervings- en ontwikkelingskosten aan te kopen (kassen, bedrijfsterreinen, bodemsanering), of bestemmingen en voorzieningen met lage opbrengsten te realiseren (sociale woningbouw, groen, openbaar vervoer). De uitvoering van deze elementen komt dan alsnog voor rekening van de gemeenten.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lokatieontwikkeling en hebben naast financiële ook maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Met het huidige instrumentarium van baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) is geen verevening en slechts beperkt kostenverhaal mogelijk. Publiek-private samenwerking in de vorm van exploitatie-overeenkomsten (artikel 42 WRO) is niet afdwingbaar. Deze situatie kan leiden tot vertraging bij de ontwikkeling van bouwlokaties alsmede tot kostenstijging van gronden en gebouwen (ook in de bestaande voorraad).

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid gemeenten bij passieve grondexploitatie dezelfde mogelijkheden te geven als bij actieve grondexploitatie. Daartoe zou het gemeentelijk instrumentarium kunnen worden aangevuld met een grondexploitatieheffing, die is in te zetten in die gevallen waar particulieren en exploitanten niet bereid zijn met gemeenten tot overeenstemming te komen. Ik verwacht dat binnenkort een kabinetsstandpunt daarover zal worden ingenomen. Over de eventuele mogelijkheden tot uitbreiding van het fiscale instrumentarium voor kostenverhaal zult u bij afzonderlijke beleidsnota aan de uw Kamer worden geïnformeerd. Bij bespreking daarvan kunnen eventuele voornemens zelfstandig aan de orde komen.

Gelet op het feit dat de Wvg betrekking heeft op uitbreiding van het actief grondbeleid acht ik het niet noodzakelijk om te wachten op de discussie over de mogelijkheden bij passief grondbeleid. Een vertraging in de behandeling van dit wetsvoorstel zou bovendien zeer ongewenst zijn.

#### **4. Uitgangspunten en prioriteiten**

##### *Verwacht gebruik van het voorkeursrecht*

De leden van de PvdA-fractie wensten te vernemen welke veranderingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten de regering nog verder in gedachten heeft, zoals op bladzijde 5 van de memorie van toelichting wordt gesuggereerd met de opmerking dat verbeteringen van de Wvg gefaseerd worden aangepakt. Op welke termijn zullen deze wijzigingen bij de Kamer naar verwachting worden ingediend?

De desbetreffende passage in de memorie van toelichting heeft betrekking op de suggestie van de onderzoekers de verbetering van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium in brede zin gefaseerd aan te pakken. Zoals hiervoor al is aangegeven wordt op dit moment gewerkt aan voorstellen inzake het fiscale verhaalsinstrumentarium. Daarbij is er voor gepleit de wijziging van de Wvg niet daarop te laten wachten. Voorts dachten de onderzoekers met betrekking tot de Wet voorkeursrecht gemeenten onder andere aan de waardebepaling die wellicht nog eens onder de aandacht zou moeten komen, maar waarvan ook zij concludeerden dat daar op dit moment geen aanleiding toe bestaat. Vooralsnog behoeven daarom, na het van kracht worden van dit wetsvoorstel, geen wijzigingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten te worden verwacht.

Een en ander neemt niet weg dat het zeer verstandig is om de effectiviteit van deze wet, zodra zij inwerking is getreden, nauwkeurig te volgen en indien dat nodig zou blijken aan te passen.

Het was de leden van de PvdA-fractie bekend dat het huidige gebruik van het voorkeursrecht zeer gering is. Deze leden wilden dan ook vernemen welke de oorzaken zijn van die geringe toepassing.

Bovendien zouden zij graag van de regering willen horen welke verwachtingen zij heeft ten aanzien van het gebruik van het voorkeursrecht in de uitbreidingsgebieden. Deelt de regering de mening van de NEPROM dat het gebruik niet moet worden overschat?

De leden van de D66-fractie vroegen nog op welke manier gemeenten door middel van het voorkeursrecht inzicht zullen krijgen in de bewegingen in de grondmarkt.

In 1991 is een evaluatie-onderzoek verricht naar de juridisch-planologische instrumenten uit de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Evaluatie Planfiguren Wsdv, leefmilieuvordering, stadsvernieuwingplan en voorkeursrecht, sept. 1991).

Uit dat onderzoek kwam naar voren dat door een verminderde speculatie op de onroerend goed markt in stadsvernieuwinggebieden nog slechts drie gemeenten in 1991 het voorkeursrecht toepasten. Generieke conclusies konden de onderzoekers niet trekken. Wel werd geconcludeerd dat het instrument effectief is tegen speculatie en dat er volgens sommige gebruikers op den duur een prijsdrukkend effect van uitgaat. Een belangrijke ervaring bleek de aanzienlijke werklast die gekoppeld is aan de inzet van het voorkeursrecht en de complexiteit van de begeleidende procedures.

Uit het onderzoek naar de opzet van een voorkeursrecht «Recht op voorrang» (de Wolff, de Jong, Pluijmers, Delftse Universitaire Pers, 1994) blijkt dat in 1994 in acht gemeenten het voorkeursrecht werd toegepast. Uit interviews met betrokken gemeenten (Recht op voorrang, par. 4.1.1.) komen als sterke punten naar voren dat speculatie wordt bemoeilijkt, dat van de vestiging van het voorkeursrecht een markt- en prijsbeheersend effect uitgaat, dat het een nuttig instrument is bij actieve grondverwerving en dat met het instrument snel een inzicht in de grondmarktverhoudingen kan worden verkregen. Als zwakke punten worden genoemd: de benodigde juridische kennis, de ambtelijke capaciteit die bijbehorende

procedures vergen (voor gemeenten met een geautomatiseerd systeem speelde dit overigens niet), de onzekerheid over het financieel beslag en de risico's bij termijnoverschrijding.

Bedacht moet worden dat de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan uitsluitend stadsvernieuwingsgebieden betreffen. Deze gebieden kenmerken zich vaak door een groot aantal eigenaren van panden en onderliggende percelen in een beperkt gebied met vaak vele wisselingen van eigendom. Dit maakt het proces zonder een adequaat geautomatiseerd systeem administratief moeilijk te beheersen. Naar mag worden verwacht zullen gemeenten in het buitengebied met minder ingewikkelde eigendomsverhoudingen te maken krijgen. Daarnaast is de automatisering voort gegaan zodat de administratieve verwerking minder een probleem behoeft te zijn. De VNG bestudeert momenteel de mogelijkheden van een geautomatiseerd programma.

De visie van de NEPROM kan in zoverre worden gedeeld dat het gebruik van het voorkeursrecht in de praktijk zich zal beperken tot hiervoor al beschreven specifieke situaties. Zoals eerder al aangegeven moet het instrument voor dergelijke situaties worden beschouwd als een noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.

#### *Bestaande rechtsverhoudingen*

De leden van de PvdA-fractie waren het ermee eens dat uit het oogpunt van rechtszekerheid bestaande contracten worden gerespecteerd. In het wetsvoorstel wordt volgens hen terecht de vrijstelling voor opties beperkt. Zij hebben er begrip voor dat de opties die op rechtmatige wijze tot stand zijn gekomen voor de inwerkingtreding van de wet en officieel zijn geregistreerd, wettelijk worden vrijgesteld. Deze leden waren van mening dat voor andere economische bezitsoverdrachten geen uitzondering wordt gemaakt. Is de regering er van overtuigd dat mogelijke ontduikingen van het voorkeursrecht zich niet kunnen voordoen? Is terzake overleg gevoerd met de minister van Financiën? Op zich achtten de leden het juist dat in dergelijke gevallen rechterlijke vernietiging van de rechtshandeling kan worden ingeroepen door de gemeente, maar ook hier geldt: «Voorkomen is beter dan genezen». Zij achtten het een goede suggestie van de VNG om in de wet een regeling op te nemen op grond waarvan (voornemens tot) economische eigendomsoverdrachten in voorkeursrechtgebieden bij de gemeenten moeten worden aangemeld. Kan de regering op deze suggestie reageren?

Ook de fracties van het CDA, de SGP, het GPV en de RPF hebben hiernaar gevraagd. De fractieleden van het CDA vroegen ook of de opschoning van artikel 26 een constructie als het inbrengen in een gezamenlijke onderneming van koper en verkoper als ontwijkmogelijkheid ondervangt?

De leden van de fractie van D66 hebben de regeling voor de opties zoals in het wetsvoorstel is opgenomen met instemming begroet.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts of moet worden gevreesd dat opties nu versneld worden ingeschreven in de openbare registers om zeker te zijn van de vrijstelling die in de Wvg wordt geboden. Kan dit leiden tot een nieuwe vorm van speculatief gedrag? Zo ja, biedt artikel 26 Wvg gemeenten wel voldoende aangrijpingspunten om dit gedrag tegen te gaan?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is veel te doen geweest over de vraag of ten tijde van een vestiging van een voorkeursrecht reeds bestaande opties geëerbiedigd dienen te worden. Het is verheugend te kunnen constateren dat ingestemd kan worden met de oplossing die nu is gekozen, te weten een zodanige aanscherping van artikel 10 tweede lid onder d dat alleen opties die blijkens het tijdstip van de inschrijving in de openbare registers van de desbetreffende akte tot stand zijn gekomen

vóór de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht, geëffectueerd kunnen worden en derhalve aan het gemeentelijk voorkeursrecht kunnen worden onttrokken.

Op deze plaats wil ik melding maken van de bij deze nota gevoegde nota van wijziging. Deze nota bevat voorstellen tot aanpassing van onderdeel H. De voorgestelde wijziging in artikel 10, tweede lid, onder d, en de nieuw voorgestelde tekst van het derde lid, van dat artikel zijn technische verbeteringen. Zij beogen een betere leesbaarheid en grotere duidelijkheid omtrent de bedoeling van het artikel alsmede een verbeterde aansluiting op de Kadasterwet en de in artikel 3:17 BW vervatte regeling omtrent inschrijfbaarheid van feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn.

De eerste zin van het derde lid houdt in dat de overeenkomst inschrijfbaar is, maar alleen indien deze overeenkomst is vervat in een akte.

Hiermee wordt voldaan aan de in artikel 3:17, tweede lid, BW gestelde eis dat voor de inschrijfbaarheid van feiten die alleen persoonlijke rechten geven of opheffen vereist is dat een bijzondere wetsbepaling de mogelijkheid daartoe opent. De Kadasterwet regelt de vereisten die men in acht moet nemen met het oog op de inschrijving zelf in de openbare registers. Behalve de artikelen 18 e.v. bevat ook artikel 26 van die wet daartoe voorschriften.

Het derde lid van artikel 10 van de Wvg sluit hier nu beter op aan; ter inschrijving dient te worden aangeboden de akte waarin de overeenkomst is vastgelegd. Door de vereisten die de Kadasterwet stelt aan de inschrijving als zodanig is het met zoveel woorden verplicht stellen dat de akte notarieel moet zijn verleden dan wel ondershands mag zijn maar dan wel moet zijn geregistreerd bij de Inspectie der Registratie en Successie overbodig geworden, omdat de inschrijving reeds doet vaststaan wanneer de optie (uiterlijk) is ontstaan. De akte kan voortaan bestaan uit een onderhandse akte, die dan echter om te voldoen aan de vereisten voor inschrijving wel vergezeld moet zijn van een notariële verklaring conform artikel 26, eerste lid, van die wet. Als het een notariële akte betreft is die verklaring niet nodig en kan ingevolge artikel 26, derde j° tweede lid, van de Kadasterwet met de notariële akte zelf worden volstaan.

De tweede zin van het derde lid omschrijft het rechtsgevolg van de inschrijving. Deze zin houdt in dat de in artikel 10, eerste lid, Wvg bedoelde beperking van de verkoper in zijn beschikkingsbevoegdheid voor hem niet ontstaat.

De beperking van de tweede zin laat geen ruimte voor de opvatting dat de inschrijving die geschiedt in het kader van deze wet meer rechtsgevolgen heeft dan die vermeld in de tweede zin.

Het thans vigerende artikel 10, tweede lid, onder d, voorziet niet in de mogelijkheid van inschrijving in de openbare registers. Deze mogelijkheid bestaat thans dus niet. Derhalve behoeft niet te worden gevreesd voor versnelde inschrijving, zoals de GPV-fractie suggereerde.

Voor wat betreft de vraag in hoeverre economische eigendoms-overdrachten in voorkeursrechtgebieden bij de gemeenten moeten worden aangemeld wil ik eerst, overigens na overleg met Financiën, een mogelijk misverstand uit de weg ruimen. De door de VNG gesuggereerde meldingsplicht van economische eigendomsoverdrachten is geïnspireerd door de constructie die is gekozen in het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken (Kamerstukken II 1995/96, 24 172). Volgens dat wetsvoorstel moet de verkrijging van economische eigendom die niet is neergelegd in een notariële akte of in een onderhandse akte die is geregistreerd bij de inspecteur Registratie en Successie, door de verkoper worden gemeld aan

de voor de overdrachtsbelasting bevoegde inspecteur. De meldingsplicht is een extra controle-instrument ter waarborging van een juiste heffing van overdrachtsbelasting.

Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg is echter dat er in principe niets op tegen is dat particuliere grondeigenaren de (gewijzigde) bestemming verwezenlijken. Via de vergunningenstelsels van onder andere de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet houdt de gemeente zicht op de wijze waarop die verwezenlijking plaats vindt. De eigendomsverhouding staat daar buiten.

Indien de juridisch eigenaar de realisering van de nieuwe bestemming niet zelf ter hand wil of kan nemen, maar daarvoor een derde te hulp roept en deze laatste een zekerheidsstelling verlangt door middel van een persoonlijke verbintenis zoals een economische eigendomsoverdracht, doet dat niet af aan het gemeentelijk toezicht.

Aan de zakenrechtelijke eigendomsverhoudingen verandert niets. Indien de «economisch eigenaar» na de realisering van de bestemming de grond en de daarop gebouwde opstallen aan derden wil verkopen en leveren zal de (oorspronkelijke) juridische eigenaar zijn medewerking moeten verlenen ten behoeve van de overschrijving in de openbare registers.

Op dat moment zal op de eerste plaats moeten worden gezien of de gemeente nog van haar voorkeursrecht gebruik zal kunnen maken; immers het is dan zeer goed mogelijk dat de bestemming waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd inmiddels al gerealiseerd is conform het bestemmingsplan. Is dat het geval, dan is een der criteria voor vestiging van het voorkeursrecht weggevallen en dient dit recht zelf te vervallen. Indien de bestemming echter niet of niet volledig is gerealiseerd, dan kan de gemeente bij het voornemen tot verkoop alsnog besluiten van het gevestigde voorkeursrecht gebruik te maken. De juridisch eigenaar dient zich immers eerst bij de gemeente te melden.

Een soortgelijke situatie doet zich voor bij de inbreng van grond door de juridisch eigenaar in een gezamenlijke onderneming. De fractie van het CDA vroeg hiernaar. Indien deze gezamenlijke onderneming de bestemming op de door de gemeente gewenste wijze realiseert en de grond met het bebouwde vervolgens verkoopt en levert is er voor de gemeente geen titel meer om het voorkeursrecht te laten voortbestaan en kan de juridisch eigenaar vrij leveren aan derden.

Indien zich de situatie voordoet dat economische eigendomsoverdracht, het inbrengen van grond in een gezamenlijke onderneming of anderszins plaatsvindt met het oogmerk of in elk geval met de uitkomst de gewenste bestemming niet of niet tijdig te realiseren dan blijft de gemeente uiteraard de weg naar onteigening openstaan. De vestiging van het voorkeursrecht geeft de gemeente dan de mogelijkheid om de grond aan te kopen, indien de juridisch eigenaar gedurende de voorbereiding van de onteigening alsnog besluit zijn grond te koop aan te bieden.

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het niet doelmatig is (voornemens tot) economische eigendomsoverdrachten in voorkeursrechtgebieden te laten melden.

Op artikel 26 wordt hieronder overigens nog nader ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen nog waarom de uitzondering bij openbare verkoop is beperkt. Bij vrije verkoop ontstaat immers de marktprijs, waaraan ook de onteigeningswet refereert.

Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel al is aangegeven zou het handhaven van een vrijstelling voor alle openbare verkopen kunnen leiden tot een situatie waarin de gemeente, die de grond nodig heeft om de tijdige realisatie van het plan veilig te stellen, in een positie wordt gedrongen op te bieden tegen een of meer derden die met deze noodzaak bekend zijn en daar gebruik van willen maken. In een dergelijke situatie kan het zeer wel voorkomen dat prijzen worden



geboden die weinig meer van doen hebben met een reële marktprijs. Om dergelijke speculatieve ontwikkelingen tegen te gaan is besloten deze vrijstelling te schrappen. De taxatie-procedure die refereert aan de systematiek van de onteigeningswet geeft de eigenaar voldoende waarborgen om zijn grond tegen een reële – aan de markt gerelateerde – prijs aan de gemeente te verkopen.

#### *Tegengaan wetsontduiking*

De leden van de D66-fractie vroegen zich af wat de praktische waarde zal zijn van de mogelijkheid opties die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente, door de rechter te laten vernietigen. Deze leden vroegen zich af of duidelijke criteria te formuleren zijn aan de hand waarvan de gemeente, bij wie de bewijslast zou komen te liggen, bij de rechter aannemelijk zal kunnen maken dat van dergelijke intenties te spreken valt. Deze leden zien dit onderdeel daarom graag nader toelicht.

De leden van de GPV-fractie merkten op dat het inroepen van de nietigheid van rechtshandelingen die verricht zijn met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente in relatie tot haar voorkeurspositie afhankelijk is van het antwoord op de vraag of gemeenten in staat zijn aan te tonen dat dit inderdaad het geval is geweest. Is de bewijslast voor gemeenten niet te zwaar? Welke mogelijkheden hebben gemeenten om de werkelijke bedoelingen van een rechtshandeling als bedoeld in artikel 26 te achterhalen?

Het thans vigerende artikel 26 ziet op één bepaalde constructie die op het moment dat de Wvlg tot stand is gekomen opgeld deed en die gezien werd als mogelijkheid om de uitoefening van het voorkeursrecht te frustreren. Uitgangspunt was toen dat het voorkeursrecht beschouwd moest worden als onderdeel van een «zuiver» actief gemeentelijk grondbeleid. Dat betekende dat gemeenten die het voorkeursrecht in een bepaald deel van hun grondgebied zouden vestigen geheel zelf de ontwikkeling van dat gebied ter hand zouden nemen. Inmiddels is die situatie veranderd. Steeds meer wordt door gemeenten in nauwe samenwerking met de markt de ontwikkeling van bestemmingen gerealiseerd. In dat kader worden er in het rechtsverkeer ook steeds meer privaatrechtelijke overeenkomsten of rechtspersonen in het leven geroepen om rechtsverhoudingen rond onroerende zaken te regelen. Dat geldt met name voor gebieden waar zich, mede als gevolg van bestemmingswijzigingen, veel ontwikkelingen voordoen en waar vaak grote investeringen worden gedaan. Deze constructies hebben veelal de bedoeling om de aanzienlijke financiële risico's die bij deze investeringen aan de orde zijn, op een verantwoorde wijze te spreiden en af te dekken. Hier kan dus zeer wel sprake zijn van een gerechtvaardigde handelwijze in het belang van alle partijen, waaronder ook de gemeente. Zoals hiervoor al is gesteld is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel immers dat er niets op tegen is dat de markt i.c. particuliere grondeigenaren eventueel met hulp van derden de door de gemeente gewenste bestemmingen realiseren.

Vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht moet binnen deze veranderde verhoudingen beschouwd worden als onderdeel van het geheel aan gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium dat ten dienste staat aan de tijdige realisering van bestemmingen. Indien de realisering van de bestemming urgent wordt geacht zal de gemeente – nadat er een voorkeursrecht is gevestigd – ten eerste via minnelijke aankoop de gewenste percelen in bezit proberen te krijgen. Lukt dat niet dan kan worden overwogen een onteigeningsprocedure te starten. Deze procedure neemt – mede vanwege het ingrijpende karakter – in de praktijk nogal wat tijd in beslag. Gedurende deze periode worden de onderhandelingen

tussen de gemeente en de grondeigenaar meestal onverminderd voortgezet en komt het – nog voordat van daadwerkelijke onteigening sprake is – vaak tot een vergelijk, maar dat is niet altijd het geval. Dan kan de situatie zich voordoen dat de eigenaar zijn juridische positie zodanig wenst te wijzigen dat reeds in gang gezette onderhandelingen en procedures ernstig worden gefrustreerd. Tussentijdse verkoop en levering door de juridisch eigenaar aan derden is in zo'n situatie niet mogelijk vanwege het reeds gevestigde voorkeursrecht, maar er zou wel gepoogd kunnen worden een zodanige constructie op te zetten dat er sprake is van bijvoorbeeld een feitelijke levering of een zodanige belasting van de desbetreffende onroerende zaak dat de gemeente aan de uitoefening van het voorkeursrecht niet kan toekomen en de bestemming niet of op een te laat tijdstip wordt gerealiseerd. In dit soort gevallen kan het voorgestelde artikel 26 als vangnetbepaling of als stok achter de deur bij de onderhandelingen worden beschouwd.

Artikel 26 (nieuw) ziet in tegenstelling tot het vigerende artikel 26 daarom op alle rechtshandelingen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. De ervaring, onder meer met de fiscale wetgeving, heeft inmiddels geleerd dat allerlei constructies niet doelmatig in limitatieve zin in wetsbepalingen zijn te omschrijven, omdat zij veelal bepaald worden door de specifieke omstandigheden en het moment waarop de situatie zich voordoet. Het criterium zelf (nietigheid inroepen indien er sprake is van «de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie») is overigens niet gewijzigd. Aangezien met de toepassing van het voorkeursrecht, zoals vermeld, nog weinig ervaring is opgedaan, lijkt het niet raadzaam van tevoren nadere criteria te bedenken aan de hand waarvan bij de rechter aannemelijk zou moeten worden gemaakt of er in een concreet geval sprake is van de kennelijke strekking afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. Het is naar mijn opvatting verstandiger de praktijkontwikkelingen en de jurisprudentie op de voet te volgen en aan de hand van die ervaringen te bezien of en in hoeverre aanvullende wetgeving noodzakelijk blijkt.

Ik ben mij er voorts van bewust dat de bewijslast voor de gemeente niet licht is. Dat kan ook niet, omdat nu eenmaal de goedwillende optie-gerechtigden niet door artikel 26 getroffen mogen worden. Daar staat tegenover dat door de aanscherping van artikel 10 tweede lid de gemeente veel beter in staat wordt gesteld na te gaan welke overeenkomsten met betrekking tot de grond gerespecteerd dienen te worden en welke derhalve niet.

In antwoord op de door de D66-fractie gestelde vraag in hoeverre valt op te treden tegen de mogelijkheid dat opties worden overeengekomen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente, wordt opgemerkt dat gemeenten die voornemens zijn voor een bepaald deel van het grondgebied een bestemmingswijziging door te voeren en daarom een voorkeursrecht op dat gebied willen vestigen, er verstandig aan doen zich vooraf goed op de hoogte te stellen van de eigendomsverhoudingen in het desbetreffende gebied en van de eventueel al bestaande in de openbare registers ingeschreven optie-overeenkomsten. Ik zie in dat verband niet goed in dat er gevaar valt te duchten van optie-overeenkomsten die worden gesloten met het oogmerk afbreuk te doen aan het gemeentelijk voorkeursrecht. Mocht immers blijken dat in het gebied reeds vele te respecteren opties zijn gevestigd dan is het nog steeds mogelijk een voorkeursrecht te vestigen en daar gebruik van te maken indien blijkt dat bij (het voornemen tot) verkoop geen gebruik wordt gemaakt van de desbetreffende optie. Op dat moment zal dus blijken of er sprake is van een serieuze, door de gemeente te respecteren optie-overeenkomst, omdat dan de optie-gerechtigde aan de optiegever zal moeten laten weten dat hij de grond,

waar inmiddels een voorkeursrecht op is gevestigd, inderdaad wil afnemen. Doet hij dat niet dan kan de gemeente van haar voorkeursrecht gebruik maken. Indien van de optie-overeenkomst wel gebruik wordt gemaakt blijft het voorkeursrecht dus van toepassing en zal van dat recht gebruik kunnen worden gemaakt, op het moment dat de grond vervolgens weer te koop wordt aangeboden. Daarnaast blijft onverlet dat de gemeente onder omstandigheden ook gebruik kan maken van de mogelijkheid de grond te onteigenen.

#### *Relatie met de Algemene wet bestuursrecht*

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, de RPF, de SGP en het GPV hebben aandacht gevraagd voor de relatie met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in het bijzonder voor de termijnen die in acht genomen moeten worden om bij de voorbereiding van het voorkeursrecht belanghebbenden in de gelegenheid te stellen zienswijzen kenbaar te maken.

Hierover merk ik het volgende op.

Er zijn twee tijdvakken waarin die relatie van belang is, namelijk in de periode van voorbereiding van de aanwijzing en de periode na de aanwijzing. In beide gevallen is bovendien van belang op welke wijze de aanwijzing tot stand zal komen dan wel is gekomen.

Allereerst het voortraject.

Bij de voorbereiding van een aanwijzing speelt in beginsel artikel 4:8 van de Awb een rol. Ingevolge dit artikel moet een gemeente immers, voordat zij een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zijn verstrekt.

Artikel 4:11, onder a en c, Awb biedt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen toepassing van de hoorplicht van artikel 4:8 achterwege te laten. Het gaat dan om situaties waarbij of de vereiste spoed zich er tegen verzet of dat het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

Deze situatie doet zich voor bij de aanwijzing tot voorkeursrechtgebied krachtens een voorstel van burgemeester en wethouders. Immers, als voorafgaande aan het voorstel van burgemeester en wethouders eerst gedurende enige tijd zienswijzen tegen dat voorstel kunnen worden ingediend, wordt de spoed die aan het voorstel als zodanig inherent is geweld aangedaan. Ook kan het met het voorstel beoogde doel juist worden doorkruist als belanghebbenden daarvan tevoren in kennis worden gesteld.

Bij een raadsbesluit tot aanwijzing ligt de zaak wat meer genuanceerd; hierbij is mijns inziens van belang of het gaat om een raadsbesluit in eerste aanleg, waarbij het voorkeursrecht voor het eerst wordt gevestigd, of dat het raadsbesluit een eerder gevestigd (tijdelijk) voorkeursrecht bestendigt, bijvoorbeeld een bestendiging van een voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge de artikelen 6 of 8a, of van een anderszins tijdelijk voorkeursrecht ingevolge de artikelen 2, vierde lid, of 8. Bij een raadsbesluit in eerste aanleg geldt hetzelfde als hierboven voor het voorstel is betoogd: met een beroep op artikel 4:11, onder a en c, Awb kan de gemeenteraad toepassing van artikel 4:8 Awb achterwege laten. Bij een raadsbesluit tot bestendiging van een tijdelijk voorkeursrecht is daarvoor mijns inziens minder reden. In dit verband is van belang dat na een met toepassing van artikel 8a krachtens een voorstel van burgemeester en wethouders gevestigd voorkeursrecht de gemeenteraad maximaal acht weken de tijd heeft om dit voorstel met een op grond van

artikel 8 te nemen raadsbesluit te bestendigen. De rechtsgevolgen van het voorstel van burgemeester en wethouders vervallen immers in elk geval na acht weken (vergelijk artikel 8a, derde lid, onder d). In die periode kunnen belanghebbenden door de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen over het te nemen raadsbesluit. Eventueel kan de uitnodiging daartoe onder de kennisgeving van aanwijzing, die de gemeente aan alle betrokkenen moet zenden ingevolge artikel 4, tweede lid, worden gesteld.

Dan nu over het tijdvak na de aanwijzing.

Hoewel de artikelen 6 en 8a spreken over een voorstel van burgemeester en wethouders, wordt aan een zodanig voorstel wel reeds het rechtsgevolg verbonden van een raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht. (vgl. de artikelen 6, tweede lid, en 8a, tweede lid). Om deze reden kan zo'n voorstel aangemerkt worden als een besluit in de zin van de Awb en is het als zodanig onder meer onderworpen aan de regels over bestuursrechtelijke rechtsbescherming (bezwaaar bij het betrokken bestuursorgaan en vervolgens beroep bij de administratieve rechter). Daar dit onduidelijk was, wordt dit nu met zoveel woorden in het wetsvoorstel vastgelegd. De bij deze nota gevoegde nota van wijziging voorziet hierin.

In het eerste lid van het nieuw voorgestelde artikel 9a wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat het voorstel van burgemeester en wethouders aangemerkt wordt als een besluit in de zin van de Awb indien het voorstel het hiervoor omschreven rechtsgevolg heeft gekregen.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 9a voorziet erin dat bestuursrechtelijke rechtsmiddelen die zijn aangewend tegen een voorstel van burgemeester en wethouders om bij wijze van voorbescherming een voorkeursrecht te vestigen, hun werking blijven behouden voor zover dat voorstel tijdig wordt overgenomen of bestendigd door een raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht voor diezelfde gronden.

Het gaat hier om de situaties bedoeld in de artikelen 7, eerste lid, onder b, en 8a, derde lid, onder b.

Deze systematiek heeft tot gevolg dat belanghebbenden naar keuze ofwel direct bezwaar kunnen maken tegen het voorstel van burgemeester en wethouders ofwel daarmee kunnen wachten tot het raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht is genomen. In het eerste geval wordt ingevolge artikel 9a, tweede lid, een aanhangig bezwaar of beroep tegen een voorstel van burgemeester en wethouders geconverteerd in een bezwaar tegen het raadsbesluit, voor zover dit dezelfde zaken betreft. Hierdoor wordt voorkomen dat tweemaal een procedure moet worden gevolgd; eenmaal tegen het voorstel van burgemeester en wethouders en vervolgens tegen het raadsbesluit. Deze regeling heeft bovendien tot gevolg dat de raad alsdan de beslissing op bezwaar moet nemen c.q. bij de rechter optreedt als het verwerende bestuursorgaan.

Overwogen is het bezwaar en beroep tegen het voorstel van burgemeester en wethouders als aparte rechtsgang uit te sluiten door deze rechtsmiddelen tegen het voorstel te incorporeren in het bezwaar en beroep tegen het raadsbesluit, vanwege het dubbel effect en gelet op de maximale levensduur van het rechtsgevolg in het bijzonder bij een voorstel ingevolge artikel 8a. Dit zou echter het ongewenste gevolg kunnen hebben dat de burgerlijke rechter (bijvoorbeeld in kort geding) bevoegd wordt om te oordelen over het voorstel terwijl vervolgens de administratieve rechter bevoegd is tot een oordeel over het raadsbesluit. Bovendien is niet gezegd dat het raadsbesluit in alle gevallen dezelfde gronden aanwijst als in het voorstel zijn betrokken.

Het derde lid van artikel 9a, regelt mutatis mutandis hetzelfde als het tweede lid maar dan voor het geval dat het voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 8a reeds gevolgd wordt door een voorstel

als bedoeld in artikel 6, voor zover het uiteraard om dezelfde gronden gaat. Het gaat dan om de situatie beschreven in artikel 8a, derde lid, onder c.

De tekst van het voorgesteld artikel 9a, tweede en derde lid, sluit in redactioneel opzicht aan bij artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, dat een soortgelijke voorziening kent voor gevallen waarin een besluit waartegen bezwaar of beroep aanhangig is door het betrokken bestuursorgaan wordt gewijzigd. Het bezwaar of beroep wordt dan geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit.

#### *Praktische toepassing van het voorkeursrecht*

De leden van de VVD-fractie achtten het niet in het belang van zowel de gemeente als de toekomstige bewoners dat de kring van gegadigden, met uitsluiting van serieuze anderen, beperkt blijft tot één of enkele partijen. Bij doorverkoop dient, in principe, iedere serieuze marktpartij in aanmerking te komen voor grondverwerving, dat wil zeggen iedere partij die in staat is het project te realiseren. Deze leden vroegen of de regering hierin niet het gevaar ziet van mogelijke voorkeursposities voor bepaalde ondernemingen. Kan een gemeente hierdoor in een afhankelijke, en daardoor kwetsbare positie terechtkomen, c.q. kan hierdoor het belang van de woonconsument worden geschaad? Graag zien genoemde leden een visie van de regering hierop.

Ik heb er alle vertrouwen in dat gemeenten zorgvuldig om zullen gaan met de wijze waarop met marktpartijen samen wordt gewerkt, zoals dat al jaren lang het geval is. Er is geen reden om aan te nemen dat door de invoering van het voorkeursrecht gemeenten plotseling in een meer afhankelijke en kwetsbare positie terecht zouden komen; integendeel de onderhandelingspositie van de gemeente kan hierdoor worden versterkt waardoor de gemeente betere mogelijkheden krijgt om zowel kwalitatief als kwantitatief de beste ontwikkelingen te doen realiseren. Bovendien dient de gemeente zich te houden aan de vigerende regels voor openbare aanbesteding van werken. Het valt daarom niet goed in te zien dat het belang van de woonconsument zal worden geschaad door de invoering van het voorkeursrecht.

De leden van de VVD-fractie constateerden voorts dat, wanneer een bestemmingsplan concreter wordt, de minst aantrekkelijke delen waarschijnlijk in prijs zullen dalen en de andere stijgen. Toepassing van een voorkeursrecht biedt de gemeente egaliseringsmogelijkheden van eliminatie en complexbenadering. Aangezien in de praktijk de marktsector reeds vroegtijdig grond verwerft zonder dat gedetailleerde plannen voorliggen, heeft dit vaak een egaliserend effect op de totale gemiddelde grondprijs. Zou bij vrije prijsvorming, zeker bij verruiming van de baatbelasting, niet dezelfde egalisatie kunnen plaatsvinden als via een toepassing van een voorkeursrecht kan worden gerealiseerd, zo vroegen deze leden.

De stelling dat bij het bekend worden van details en contouren van een plan de aantrekkelijke delen in prijs zullen stijgen ten opzichte van minder aantrekkelijke delen, is in beginsel juist. Het is eveneens juist, dat door vroegtijdige verwervingen ook een zekere vorm van prijsegalisatie optreedt. Evenzeer geldt dat via het voorkeursrecht egalisatie kan optreden, maar dan met toepassing van waardebeoordeling volgens de systematiek van de onteigeningswet. Beide vormen van egalisatie liggen derhalve niet op het zelfde niveau. Vroegtijdige verwerving vindt in sommige gebieden waar verstedelijking in aantocht is steeds meer plaats tegen zodanige marktprijzen, dat tekorten kunnen ontstaan in de grondexploitatie. Het is vervolgens de vraag of deze tekorten kunnen

worden afgedekt in de bouwexploitatiefase, zonder dat de planuitgangspunten moeten worden aangepast, zoals bijvoorbeeld de verhoging van de woningdichtheid, minder sociale woningbouw en het versoberen van kwaliteitseisen voor inrichting en voorzieningen. Het zou naar mijn mening onjuist zijn deze onnodige verhoging van het prijsniveau af te wentelen op de toekomstige gebruikers van de lokatie.

#### *Waardebepaling*

De Wet voorkeursrecht gemeenten gaat uit van aankoop op basis van de vermogenswaarde-criteria uit de onteigeningswet. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe, voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan, reeds de verkeerswaarde-min op basis van de nieuwe bestemming kan worden vastgesteld.

De leden van de D66-fractie vroegen waaraan de «gemiddelde verkeerswaarde» wordt gerelateerd. Is dat de inmiddels sterk opgedreven prijs, of is dat een reële waarde? Zij vroegen zich hierbij af of het onafhankelijk oordeel zich bij het bepalen van deze verkeerswaarde richt op de oude, of op de (mogelijke) nieuwe bestemming van de grond en hoe de waarde zou worden vastgesteld als er nog geen «stedelijk» bestemmingsplan is. Want dat maakt nogal wat uit, stelden zij. Temeer daar het voorkeursrecht ook gegrond kan worden op een ontwerp-structuurplan, waarbij het, vanwege de inherente grofmazigheid, nog lang niet duidelijk is wat de exacte bestemming van een stuk grond is, bijvoorbeeld park of winkelcentrum, wanneer beide aan elkaar zouden grenzen, aldus deze leden.

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering het uitgangspunt te bevestigen, dat de grondprijs wordt vastgesteld op basis van de werkelijke marktwaarde van de onroerende zaak volgens de onteigeningswet.

De leden van de fractie van de SP vroegen voorts wat de systematiek conform de onteigeningswet voor de nieuwbouwlokaties precies betekent. De vraag is of bij de waardebepaling van de grond uitgegaan wordt van de situatie voor de planvorming of dat uitgegaan wordt van de marktwaarde nadat bouwplannen bekend geworden zijn. Kan bijvoorbeeld agrarische grond door de gemeente aangekocht worden voor de geldende prijs van agrarische grond? Wordt er uitgegaan van de grondwaarde van de «oude bestemming» van de grond? De leden vroegen of de bepaling van de prijs van de grond die de gemeente moet betalen niet beter geregeld moet worden.

In antwoord op deze vragen ronde de waardebepaling wijs ik er op dat het vierde lid van artikel 16 onder meer regelt welke normen de deskundigen bij de waardebepaling van het aangeboden object moeten hanteren. Destijds bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten waren deze normen in de wettekst zelf opgenomen. De tweede tot en met vierde volzin luiden toen als volgt: «De deskundigen stellen hun advies vast met inachtneming van het volgende. Alleen de werkelijke waarde van het desbetreffende onroerend goed of zakelijk recht, niet de denkbeeldige, welke dit uitsluitend voor de persoon van de verkoper heeft, komt in aanmerking. Bij de bepaling van de waarde van grond als bouwgrond wordt niet gelet op de bij een bestemmingsplan juist aan de grond gegeven bestemming, maar worden alle lasten en baten van het plan volgens de ter plaatse geldende regelen over de in het plan begrepen gronden verdeeld».

Bij de Wet van 22 mei 1981 tot wijziging van de onteigeningswet (Stb. 319), in werking getreden op 6 juli 1981, zijn deze volzinnen vervangen door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 40b-40f van de onteigeningswet.

Uitgangspunt is vergoeding van de werkelijke waarde, die wordt bepaald door uit te gaan van de prijs die bij een onderstelde koop in het

vrije economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper tot stand komt.

Bij de waardebepaling is elke redelijke methode van waardering toegelaten. Vaak worden vergelijkingsprijzen gehanteerd. Hierbij wordt aangetekend dat aankopen van de overheid om uitvoering te geven aan het plan waarvoor onteigend wordt echter niet zonder meer als vergelijking kunnen dienen.

Bij het bepalen van de werkelijke waarde moet de rechter 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 zakelijk recht bezwaard zijn, de bijzondere geschiktheid voor het werk en de bestemming die op het onteigende rust.

In de loop der jaren is met name in de buurt van bouwlocaties in het westen van het land een markt ontstaan waarin bij de waardering van ruwe bouwgrond rekening wordt gehouden met de verwachte markt voor de woningbouw- en bedrijfsgronden. Dit voldoet in het huidige tijdsbeeld aan het begrip «werkelijke waarde».

Bij de bepaling van de waarde moeten bepaalde waardeverhogende werken worden geëlimineerd. Als onteigende grond voor bebouwing in aanmerking komt, wordt er onderscheid gemaakt tussen ruwe en bouwrijpe bouwgrond. Zo kan de omstandigheid van ligging van het betrokken perceel, dat bestemd is voor bebouwing, aan een bestaande verharde weg een waardeverhogende omstandigheid zijn, omdat daardoor de grond als bouwrijp kan worden gekwalificeerd. Ligt het betrokken perceel daarentegen aan een geprojecteerde weg en wordt deze aangelegd ter uitvoering het plan dan wordt daarmee bij de waardebepaling geen rekening gehouden: de grond zal dan als ruwe bouwgrond worden aangemerkt.

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.

Een commissie van onafhankelijke deskundigen kan de prijs van de grond bepalen. De leden van de fractie van de SP vroegen door wie deze commissie wordt aangesteld en hoe de onafhankelijkheid wordt bewaakt.

De onafhankelijke deskundigen worden ingevolge artikel 16, vierde lid, van de Wvg door de rechter benoemd. Weliswaar gebeurt dit op verzoek van de gemeente na een daartoe strekkend verzoek van de verkoper, maar partijen hebben verder geen bemoeienis met die advisering door de deskundigen. Zij krijgen slechts een afschrift van het advies dat ter griffie van de rechtbank wordt neergelegd. De gemeente is belast met de onkosten. Hierdoor wordt ook de onafhankelijkheid gewaarborgd: de deskundigen hebben in beginsel niets met de gemeente of de koper te maken. De deskundigen bepalen slechts in opdracht van de rechter de prijs voor de te vervreemden zaak op grond van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet.

## 5. Verruiming van het toepassingsbereik

Met instemming constateerden de leden van de PvdA-fractie dat het toepassingsbereik van het voorkeursrecht aanzienlijk is verruimd vergeleken met de proeve van de wet. Terecht krijgen nu alle gemeenten en niet uitsluitend de zogenoemde VINEX-gemeenten, zoals in het voorontwerp van wet, het recht om het Voorkeursrecht te vestigen binnen het gehele gemeentelijk grondgebied.

Door de VNG wordt zonder veel nadere onderbouwing gesteld, dat het voorkeursrecht alle gemeenten toekomt. De regering neemt die zienswijze eveneens zonder veel aanvullende argumentatie over, aldus de leden van de CDA-fractie. De voornaamste aanleiding tot het wetsvoorstel was evenwel het bieden van betere mogelijkheden aan gemeenten met een bouwtaakstelling. Die bouwtaakstelling moet tijdig en tegen aanvaardbare kosten kunnen worden gerealiseerd. De RaRo sluit daar in zijn advies op aan door het voorkeursrecht te beperken tot gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaakstelling. De leden van de CDA fractie zagen graag nader toegelicht waarom het RaRo-advies niet is gevolgd. Immers verder ingrijpen in de grondmarkt moet nadrukkelijk worden gemotiveerd vanuit het algemeen belang en moet niet verder gaan dan dat algemeen belang vergt, aldus deze leden.

Als grootste nadeel van het voorkeursrecht zag de VVD-fractie dat toepassing van het voorkeursrecht een grote inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Deze leden meenden dat deze aantasting van het eigendomsrecht alleen te rechtvaardigen is als het algemeen maatschappelijk belang groot genoeg is. De leden van de VVD-fractie ontging de samenhang tussen de oorspronkelijke doelstelling van de wetswijziging, namelijk een stroomlijning van de verstedelijkingsopgave zoals in de VINEX vastgelegd en de uitwerking in de vorm van het verruimde voorkeursrecht voor alle gemeenten in Nederland. Dit laatste betekent dat ook gemeenten, die geen taak in de verstedelijkingsopgave vervullen, de mogelijkheid wordt geboden een voorkeursrecht in het buitengebied te vestigen. Kan de regering uiteenzetten waarom zij er niet voor gekozen heeft de uitbreiding van het toepassingsbereik gericht te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld voor alle gemeenten met een substantiële verstedelijkingsopgave?

De leden van de fractie van D66 onderschrijven met het oog op de toekomst de verruiming van het toepassingsbereik van de Wvg tot alle gemeenten, maar zagen wel graag nader omschreven wat de regering verstaat onder een substantiële verstedelijkingstaakstelling. Houdt dat in dat voor deze taakstellingen een bepaalde omvang wordt vastgesteld of is het voldoende als deze zijn gekoppeld aan een (ontwerp-) (regionaal) structuurplan? Is de regering verder van mening dat het wetsvoorstel mogelijke onbedoelde effecten van verruiming voldoende uitsluit? Het Landbouwschap stelt in een reactie op het wetsvoorstel dat transacties tussen agrariërs onderling en optieverkopen met behoud van agrarisch gebruik door dit verruimd toepassingsbereik worden bemoeilijkt. De leden van de D66-fractie vroegen de regering of de vrees voor deze en soortgelijke effecten gerechtvaardigd is. Of wordt dit voldoende gedekt door lid 2 van artikel 8?

De leden van de SP-fractie waren het er mee eens dat de wet moet kunnen gelden voor alle gemeenten.

Volgens de leden van de SGP-fractie zou het denkbaar zijn dat de verruiming van het toepassingsbereik van het instrument voorkeursrecht slechts toegekend wordt aan die gemeenten die een VINEX-taakstelling hebben. Graag vernamen zij van de regering waarom het verruimde voorkeursrecht voor alle gemeenten noodzakelijk zou zijn.

Zoals in de inleiding reeds uitvoerig uiteen gezet is, moet de uitvoering van de VINEX-opgave als aanleiding worden gezien voor dit wetsvoorstel.



In het advies van de RaRo is aangegeven dat het aanvankelijke voorstel uit «de proeve» (alleen gemeenten gelegen binnen stadsgewesten) als te beperkt moest worden beschouwd. De RaRo bepleitte in ieder geval een ruimer toepassingsbereik en gaf daarvoor een suggestie. Ten opzichte van die bescheiden suggestie wordt nu een stap verder gezet. Dit wetsvoorstel is bedoeld voor de toekomst en ik acht het niet zinvol het toepassingsbereik van de wet zodanig te beperken of anderszins criteria aan te leggen die tot gevolg hebben dat gemeenten straks weer achter de feiten aanlopen. Ruimtelijke ontwikkelingen staan niet stil en gemeenten moeten een adequaat instrumentarium hebben om de uitvoering van hun plannen te regisseren. Het gemeentelijk grondbeleid maakt daar deel van uit.

Van het vestigen van een voorkeursrecht gaat een geringe inperking uit ten aanzien van het individuele eigendomsrecht van grondeigenaren, te weten een beperking van de volledig vrije verhandelbaarheid van grond. Daar staat tegenover dat het voorkeursrecht alleen kan worden gevestigd indien het algemeen maatschappelijk belang dat vergt, hetgeen op een democratische wijze door de gemeenteraad wordt besloten. Dat belang betreft in dit verband een goede en betaalbare volkshuisvesting voor velen en een kwalitatief hoogwaardige en duurzame inrichting van ons land.

In dit wetsvoorstel zijn tal van voorwaarden opgenomen waaraan gemeenten moeten voldoen om de gevolgen van een voorkeursrecht voor de eigenaar zo gering mogelijk te maken. Zolang een eigenaar zijn grond niet verkoopt is er niets aan de hand en zal hij van het voorkeursrecht niets merken. Zodra hij wel wil verkopen en de gemeente van het voorkeursrecht gebruik wil maken, krijgt hij de prijs die hij redelijkerwijs op de vrije markt mag verwachten. Bij eventuele onenigheid over die prijs wordt een algemeen aanvaarde taxatie-procedure gevolgd. Als hij zelf, zonodig geholpen door derden, de gewenste bestemming wil realiseren wordt hij niet gehinderd door het voorkeursrecht.

Tenslotte wil ik er op wijzen dat de gemeente die een voorkeursrecht vestigt, buitengewoon zorgvuldig te werk dient te gaan en zich – op straffe van het vervallen van het voorkeursrecht – goede rekenschap moet geven van de beperkte termijnen die in het belang van de eigenaar in dit wetsvoorstel gesteld zijn. Gelet op al deze waarborgen voor de zittende eigenaar deel ik dan ook niet de vrees van het Landbouwschap dat transacties tussen agrariërs onderling en optieverkopen met behoud van agrarisch gebruik door dit wetsvoorstel wezenlijk worden bemoeilijkt. Dat geldt temeer daar een voortgezet agrarisch gebruik op grond met een agrarische bestemming ingevolge artikel 2, tweede lid per definitie niet binnen het bereik van deze wet valt.

## **6. Vervroegde vestiging**

### *Termijnen*

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat de procedurele vereenvoudigingen van het voorkeursrecht, zoals nu opgenomen in het wetsvoorstel, een stap vooruit zijn. Met name de mogelijkheid om het voorkeursrecht in een vroeg stadium te vestigen sprak hen zeer aan. Wel vroegen zij zich af waarom een termijn van 1 dag is gekozen na de bekendmaking in de Staatscourant.

Het antwoord op hun vraag of het niet mogelijk is dit tijdstip nog meer te vervroegen, moet om praktische redenen ontkennend luiden. Uitgaande van verzending van het besluit of voorstel tot aanwijzing spoedshalve gelijktijdig aan de Staatscourant ter publikatie en aan het betrokken kantoor van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, is een dag na publikatie in de Staatscourant uit een oogpunt van verwerking van de gegevens in de openbare registers praktisch gezien de snelste mogelijkheid om dit recht te vestigen. De gegevens moeten

namelijk in de registratie per betrokken perceel of perceelsgedeelte worden ingevoerd. Hoewel die registratie nu geheel geautomatiseerd is, moet het invoeren van de gegevens handmatig gebeuren. Een dag is daarvoor het minimum. Dan moet die informatie voor een ieder kenbaar zijn en moet ook ieder zich daarop kunnen verlaten.

Vervolgens vroegen deze leden waarom is gekozen voor een maximale termijn van twee jaar tussen de vestiging van het voorkeursrecht en het moment van terinzagelegging van een ontwerpstructuur- of bestemmingsplan? Zou het niet juist zijn om de mogelijkheid van een termijnverlenging, zoals ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voorstelt, te overwegen in bepaalde situaties, zoals bijvoorbeeld bij een verplichte milieu-effectrapportage? Ook de leden van de fracties van D66, RPF en GPV vroegen of de termijn van 2 jaar voor de vaststelling van een ontwerp structuur- of bestemmingsplan, inclusief alle voorafgaande procedures, voldoende is en of niet voorzien moest worden in een verlengingsmogelijkheid met een jaar in sommige complexe gevallen, zoals bijvoorbeeld ingewikkelde lokaties met bovengemeentelijke belangen, situaties waarvoor een milieu-effectrapportage is vereist of verstedelijkingsgebieden die voorlopig zullen worden aangewezen in of kunnen worden afgeleid uit planologische kernbeslissingen.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie daarentegen dient de periode dat een voorkeursrecht van toepassing is zo kort mogelijk te zijn. Immers er wordt ingegrepen op de vrije grondmarkt ten gunste van één partij, de gemeente. De termijn dient uiteraard wel te beantwoorden aan het doel. De termijn van maximaal twee jaren voorafgaand aan het uitbrengen van een ontwerp structuur- of bestemmingsplan is zo beschouwd lang. Afweging en besluitvorming over functieverandering heeft dan nog niet plaatsgevonden. De termijn van twee jaren zagen zij graag nader toegelicht. Anderzijds zagen ook zij het tijdsprobleem indien een milieu-effectrapportage gemaakt moet worden bij grote woningbouwlokaties. Zij informeerden dan ook of overwogen is daarvoor een afzonderlijke termijn op te nemen dan wel in die situaties de mogelijkheid van verlenging te openen?

In dat verband vroegen zij alle genoemde maximale termijnen overzichtelijk op een rij te zetten, teneinde beter te kunnen beoordelen hoe lang een voorkeursrecht kan gelden.

De termijn van twee jaar voor vestiging van een voorkeursrecht ingevolge artikel 8 is bewust gekozen. Uitgangspunt is geweest dat er evenredigheid moet zijn tussen het belang van de gemeente enerzijds om het voorkeursrecht zo vroeg mogelijk te kunnen vestigen, zelfs als nog niet over een (ontwerp voor een) planologische maatregel kan worden beschikt, en het belang van de verkoper anderzijds. Ik hoef hiervoor slechts te verwijzen naar de vragen die hierna zijn gesteld over de gevolgen van termijnoverschrijding.

Bij de keuze voor de termijn van twee jaar is juist rekening gehouden met de kans dat met het oog op het (ontwerp-)structuur- of bestemmingsplan een milieu-effectrapport moet worden opgesteld. Verlenging van de termijn is niet overwogen, alleen al vanwege het risico dat, zo verlenging mogelijk is, dat wapen te snel wordt ingezet in plaats van alle energie te richten op het tijdig bewerkstelligen van de nodige planologische maatregelen. Het is beter een vaste reële termijn aan te houden dan een die zich voor verlenging leent, met alle onzekerheid voor betrokkenen van dien.

Tenslotte volgt hierbij een overzicht van verschillende mogelijkheden tot vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht en de mogelijke daarop volgende besluiten tot bestemming van dat recht:

Uitgaande van de maximale cumulatie-mogelijkheid is het volgende beeld te schetsen:

- voorstel van burgemeester en wethouders met toepassing van artikel 8a, heeft rechtsgevolg van vestiging van het voorkeursrecht voor de duur van 8 weken;
- bij tijdige bestendinging door een raadsbesluit met toepassing van artikel 8, vestiging van het voorkeursrecht voor de duur van 2 jaar;
- bij tijdige bestendinging van dat tijdelijke voorkeursrecht door een voorstel van burgemeester en wethouders met toepassing van artikel 6 op grondslag van een ontwerp-structuurplan, rechtsgevolg van vestiging van het voorkeursrecht voor de duur van 5 maanden;
- bij tijdige bestendinging van dat voorstel door het raadsbesluit op grondslag van een structuurplan met toepassing van artikel 2, vestiging van het voorkeursrecht voor de duur van 2 jaar, eventueel met 1 jaar te verlengen;
- bij tijdige bestendinging door een voorstel van burgemeester en wethouders met toepassing van artikel 2, op grondslag van een ontwerp-bestemmingsplan, rechtsgevolg van vestiging van het voorkeursrecht voor de duur van 5 maanden;
- bij tijdige bestendinging van dat voorstel door een raadsbesluit met toepassing van artikel 2 na de vaststelling van het bestemmingsplan, vestiging van het voorkeursrecht voor onbepaalde duur, dat wil zeggen tot de criteria voor vestiging zijn verdwenen: geen agrarische bestemming en een gebruik in afwijking van de bestemming.

Aldus kan al met al de maximaal haalbare duur van het tijdelijk voorkeursrecht tot aan het definitieve raadsbesluit tot bestendinging op grondslag van een vastgesteld bestemmingsplan, zijnde van oorsprong de vestigingsmogelijkheid bij uitsteking, zo oplopen tot 6 jaar en vervolgens uiteindelijk dan voortduren tot de voorwaarden voor vestiging vervuld zijn (opheffing van het van de bestemming afwijkend gebruik) en dus de verwezenlijking van het plan een feit is.

#### *Gevolgen bij termijnoverschrijding;*

De leden van de VVD-fractie constateerden dat het wetsontwerp voorziet in een uitbreiding van artikel 25 in die zin dat schadeplichtigheid ontstaat indien het besluit van de gemeenteraad tot vestiging van een voorkeursrecht niet binnen een termijn van maximaal twee jaren wordt opgevolgd door een (ontwerp-)structuurplan of bestemmingsplan, waarin de toegedeelde bestemming wordt gehandhaafd. Deze leden gaven aan grote waarde te hechten aan waarborgen die een onjuist gebruik dienen tegen te gaan. Zij wezen er evenwel op dat er situaties denkbaar zijn dat een aspirant-verkoper er belang bij heeft zijn grond snel te verkopen. Deze leden zouden het ongewenst vinden indien een gemeente de mogelijkheid heeft een aspirant-verkoper aan het lijntje te houden. Welke mogelijkheden staan de grondeigenaar in principe open om een gemeente te gelasten om snel een beslissing te nemen over het al of niet gebruik maken van het voorkeursrecht.

Ingevolge artikel 12 van de wet moet de gemeente binnen acht weken reageren na ontvangst van het aanbod tot verkoop van een onroerende zaak of een daarop gevestigd beperkt recht daarop; bij termijnoverschrijding of een negatief antwoord op het aanbod is de verkoper vrij om gedurende drie jaren aan anderen te verkopen. Als de gemeente in beginsel wel tot aankoop wenst over te gaan, kan de verkoper binnen vier weken na dat bericht Gedeputeerde Staten verzoeken om ontheffing van zijn verplichting om met de gemeente over de verkoop te onderhandelen. Artikel 14 van de wet voorziet hierin. Het moet daarbij overigens wel gaan om zwaarwegende belangen. Als GS de ontheffing niet toestaan staat hiertegen weliswaar bezwaar en beroep open, maar deze rechtsbe-

scherming biedt weinig garantie voor een snelle verkoop. Als de gemeente tijdig positief reageert op het aanbod, zal een reële vraagprijs de kansen op een spoedige verkoop vergroten en kan de zaak snel beklonken zijn. Daarbij moet worden bedacht dat ook zonder een voorkeursrecht de wens tot spoed bij de verkoop een prijsdempend effect kan hebben. Als de verkoper daarentegen uitgaat van een exorbitant hoge vraagprijs belemmert hij zelf een spoedige verkoop.

Heeft de verkoper echter de indruk dat de gemeente ondanks een reële vraagprijs de zaak traineert, dan kan hij verzoeken om een deskundigenadvies over de prijs. Burgemeester en wethouders moeten zo'n verzoek binnen twee weken doorsturen naar de rechtbank op straffe van vrijheid voor de verkoper om zijn zaak aan een derde te verkopen. Het deskundigenadvies moet zo spoedig mogelijk worden uitgebracht. Binnen vier weken na dat advies moeten burgemeester en wethouders nader beslissen: doen, niet doen, of het oordeel van de rechter vragen over het prijsadvies. Daarna volgt zo nodig de procedure voor de rechtbank (artikelen 17 tot en met 21 van de Wvg) met de daarbij behorende termijnen en steeds weer de mogelijkheid bij niet tijdige of negatieve reactie van gemeentewege de vrijheid aan derden te verkopen gedurende drie jaren, of eventueel de verplichting tot medewerking van de gemeente aan de koop.

Genoemde leden maakten voorgaande opmerkingen ook met het oog op de voorgestelde geldingsduur van het vervroegde voorkeursrecht. Zij vonden het ongewenst indien grondeigenaren, en met name agrarische bedrijven, jaren in onzekerheid zouden moeten verkeren over de toekomst van hun eigendom.

Ik kan me de gedachte van deze leden wel voorstellen. Bedacht moet echter worden dat het voorkeursrecht slechts werkt als de grondeigenaar vrijwillig tot verkoop over wil gaan; het gaat hier niet om gedwongen eigendomsoverdracht. Het voorkeursrecht zelf belemmert een voortgaan met de uitoefening van een agrarisch bedrijf dan ook geenszins, ook al is de toekomstige bestemming een andere dan agrarisch gebied. Pas als die andere bestemming voor verwezenlijking in aanmerking komt loopt het agrarisch bedrijf gevaar, maar dan in het kader van een onteigening.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts nog gevraagd naar de mogelijkheden voor eigenaren om zich te verweren tegen een situatie met een voor hen onevenredig groot nadeel. Graag zagen deze leden een nadere beschouwing van de regering op dit punt tegemoet.

Als inderdaad het uitoefenen door de gemeente van het voorkeursrecht voor betrokken eigenaren een onevenredig groot nadeel oplevert, kan zoals hiervoor al is vermeld een beroep worden gedaan op artikel 14 van de wet. Mocht bij een waarlijk onevenredig groot nadeel het besluit van Gedeputeerde Staten niettemin negatief uitvallen dan is hiertegen bezwaar en beroep ingevolge de Awb mogelijk. Overigens wijs ik er nog eens met nadruk op dat er dan wel sprake moet zijn van een voorgenomen verkoop en een – in beginsel geaccepteerd – aanbod aan de gemeente.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie nog eens duidelijk uiteen te zetten wat de gevolgen kunnen zijn van een dergelijke termijn-overschrijding, moet naast artikel 25, dat in het wijzigingsvoorstel wat meer aandacht krijgt, ook gewezen worden op de bestaande artikelen 5 en 9 van de wet. Het systeem van de wet is er op gericht dat bij een voorkeursrecht de betrokken grond niet langer met dat recht wordt «bezwaard» dan nodig is en voldoet aan de doelstelling van dat recht. Heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd en wordt aan de criteria voor die vestiging niet meer voldaan dan wel is de termijn waaraan dat voorkeursrecht was gekoppeld overschreden, dan moet dit recht vervallen

respectievelijk na ommekomst van de termijn vervallen, tenzij voordien het voorkeursrecht bestendig is. Ingevolge artikel 5 doen burgemeester en wethouders de aanwijzing dan vervallen door doorhaling van de desbetreffende aantekening in de desbetreffende stukken en het doen doorhalen in de openbare registers. Zij delen dit ook mee aan de betrokken eigenaren of beperkt gerechtigden.

Zo dient een voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 6 of artikel 8, waaraan het rechtsgevolg van een voorkeursrecht is verbonden, voor ommekomst van de termijn door een raadsbesluit tot «normale» vestiging van dat recht te worden bestendig om het rechtsgevolg te kunnen laten voortduren. Gebeurt dit niet dan vervalt het recht, waarna het op de conform artikel 5 bedoelde wijze dient te worden doorgehaald. In dit verband wil ik opmerken, dat mocht dat doorhalen achterwege blijven ook na een daartoe strekkend verzoek, het tweede lid van artikel 5 van de wet voorziet in een administratief beroep op Gedeputeerde Staten. Ten tijde van de totstandkoming van de wet in de jaren zeventig was deze regeling een goede zaak vanuit rechtsbeschermings-oogpunt; thans evenwel lijkt deze beroepsmogelijkheid niet meer opportuun. Door het schrappen komt de regeling van artikel 5 automatisch te vallen onder vigeur van de Awb: bezwaarschriftprocedure bij burgemeester en wethouders en beroep op de administratieve rechter. In het huidige tijdsgewricht geef ik aan deze regeling de voorkeur. Ik heb bij nota van wijziging dan ook een aanpassing van het tweede lid in deze zin voorgesteld.

Artikel 9 regelt dat als gronden betrokken waren bij een aanwijzingsbesluit tot voorkeursrechtgebied van tijdelijke aard (artikelen 2 en 8) of een voorstel met eenzelfde rechtsgevolg van tijdelijke aard (artikelen 6 j° 7 of 8a), zij niet binnen twee jaar na het verstrijken van de onderscheidenlijke termijnen of het vervallen van het rechtsgevolg opnieuw bij een zodanig besluit worden aangewezen of bij een zodanig voorstel worden betrokken.

Hiermee is een soort sanctie opgeworpen tegen het niet tijdig bestendigen van een raadsbesluit tot aanwijzing met een tijdelijk karakter c.q. het voorstel tot aanwijzing waaraan het tijdelijk karakter inherent is, vóór het verstrijken van de desbetreffende termijnen.

In artikel 25 wordt tenslotte geregeld dat er een recht op schadevergoeding kan ontstaan wanneer een verkoper tijdens zo'n tijdelijk voorkeursrecht zijn grond verkocht heeft aan de gemeente en deze de gang van zaken rond dat voorkeursrecht niet naar behoren afhandelt. Het gaat hier om een vergoeding van schade in geld, niet in natura. Het is in dit verband ook de vraag of de verkoper gebaat is bij een terugdraaien van de transactie met de gemeente; hij heeft destijds immers uit eigen beweging de grond ten verkoop aangeboden.

De leden van de RPF-fractie vonden binnen het kader van de voorgestelde wijziging de vestiging van een voorkeursrecht vooruitlopend op een bestemmingsplan een logische stap. Werde deze stap immers niet gezet, dan zal in de periode dat het bestemmingsplan wordt voorbereid de grond reeds in belangrijke mate in handen van projectontwikkelaars overgaan. Een vervroegde vestiging heeft echter als nadeel dat er geen openbare belangenafweging heeft plaatsgevonden, uitmondend in een adequaat ruimtelijk plan. De regering verwijst weliswaar naar de verplichting om schade te vergoeden, als de overheid lichtvaardig met het voorkeursrecht omspringt; deze leden meenden echter dat de praktijk zal moeten uitwijzen of de gemeente niet onjuist met de geboden mogelijkheden omgaat. Een evaluatie van dit aspect lijkt deze leden op zijn plaats.

Ik ben met deze leden van oordeel dat, zoals ik hiervoor al in paragraaf 4 onder «het verwacht gebruik van het voorkeursrecht», heb gesteld, dat een evaluatie van de toepassing van de wet een goede zaak is. In de slotparagraaf kom ik hier nog op terug.

Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie om de relatie van dit wetsvoorstel met de brief d.d. 21 september 1995 van de staatssecretaris van Financiën te verduidelijken, aangezien het erop zou kunnen duiden dat daarmee een extra waarborg tegen mogelijke speculatie wordt gevestigd. Immers overdrachtsbelasting is dan niet verschuldigd indien «projectontwikkelaars» (of andere kopers van gronden?) samenwerken met gemeenten «waarvoor een vrijstelling geldt» (welke gemeenten betreft dit? Alleen de Rijks-VINEX gebieden, of ook de provinciale VINEX-gebieden?), dan wel «kunnen zij met de verwerving wachten totdat de onroerende zaak in de btw-sfeer is gebracht, bijvoorbeeld als bouwterrein»?

De relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het door de D66-fractie bedoelde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken is hiervoor al aan de orde gekomen waar het ging om de vraag of het wenselijk is ook economische eigendoms-overdrachten te registreren (zie de paragraaf «Bestaande rechtsverhoudingen»).

Onder het in de vermelde brief genoemde begrip «projectontwikkelaars», moet worden verstaan kopers van gronden die bereid en in staat zijn de bestemming te realiseren. Er wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen de VINEX-gebieden.

## **7. Slot**

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd op welke termijn de regering denkt de werking van het voorkeursrecht te evalueren.

De leden van de GPV-fractie vroegen de regering een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Deze leden waren van mening dat het van belang is na enige tijd na te gaan of het wetsvoorstel voldoende tegemoet komt aan de door gemeenten gevoelde behoefte een sterkere rol te spelen op de grondmarkt. Voorts kan uit een evaluatie blijken hoe gemeenten omgaan met het vestigen van een (vervroegd) voorkeursrecht, de schadevergoedingsregeling en de waardebepaling van bouwgronden door onafhankelijke adviseurs.

Ongetwijfeld zal in de komende jaren ervaring worden opgedaan met praktische werking van de wet. Ik heb dan ook het voornemen deze ontwikkeling op de voet te volgen en op een daartoe geëigend moment deze ontwikkeling te evalueren. Naar verwachting zal dat ongeveer vier jaar na de inwerkingtreding van deze wetswijziging zijn. VROM kent een traditie de praktische werking van wetten op gezette tijden te evalueren. Aan een aparte evaluatiebepaling bestaat dan ook geen behoefte.

## **8. Artikelen**

Aan het verzoek van de leden van de fractie van D66 om terwille van de duidelijkheid – vooruitlopend op ARTIKEL IV – de oude en de nieuwe wetstekst tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag als één geheel gepresenteerd kunnen worden, waarbij de nieuwe onderdelen vet worden afgedrukt, heb ik voldaan in die zin dat ik bij deze nota een exemplaar meezend van de wettekst, zoals die thans luidt, waarin

doorgehaald is wat bij het wetsvoorstel vervalt of gewijzigd wordt en waarin de nieuwe teksten gerenvooid zijn aangegeven, zodat nu in één oogopslag duidelijk is wat was en wat wordt.

#### *Onderdeel A*

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen de regionalisatie van het grondbeleid en in welk perspectief de regering in dit verband het regionaal structuurplan ziet.

Voor de uitvoering van de VINEX-convenanten is door de betrokken regionale besturen als eis gesteld dat er ruimte moet worden geboden om een regionaal grondbeleid te kunnen voeren. Dit heeft in de Kaderwet bestuur in verandering (Stb. 1994, 396) geresulteerd in een bepaling (artikel 14) die een regionaal grondbeleid mogelijk maakt. In de toelichting op die wet is uitvoerig ingegaan op de noodzaak van een regionaal structuurplan in relatie tot een effectief regionaal grondbeleid.

#### *Onderdeel B*

De beperking tot structuurplannen voor de bebouwde kom, die destijds bij amendement-De Beer in artikel 2 is aangebracht, was niet zozeer gelegen in de omstandigheid dat niet alle buitengebieden waren belegd met bestemmingsplannen, zoals de VVD-fractie veronderstelde, maar in het feit dat voor buitengebieden een bestemmingsplan is voorgeschreven en dat dit plan de rechtszekerheid van de burger beter waarborgt dan een structuurplan. Derhalve werd aan dit plan de voorkeur gegeven als grondslag om het voorkeursrecht te vestigen boven het structuurplan. Voor gronden binnen de bebouwde kom ligt dit anders; daar is immers een bestemmingsplan niet vereist. Overigens kan de vraag van de leden van de VVD-fractie of inmiddels voor alle buitengebieden bestemmingsplannen zijn vastgesteld bevestigend beantwoord worden.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd waarom in de toelichting op onderdeel B gesproken wordt over een termijn van drie jaar, waarin de verkoper vrij is de betrokken grond aan een derde te vervreemden, indien de gemeente geen gebruik heeft gemaakt van haar aankooprecht na vestiging van het voorkeursrecht. Deze termijn van drie jaar vloeit voort uit artikel 12, tweede lid, waarin de gevolgen van het niet of niet tijdig ingaan door de gemeente op het aanbod tot vervreemding is geregeld. Deze termijn staat los van de termijn van twee jaar die geldt voor een voorkeursrecht, dat op grondslag van een structuurplan is gevestigd en die zo nodig met een jaar kan worden verlengd.

#### *Onderdeel F*

Voor de beantwoording van de vraag van de D66-fractie waarom in artikel 8 is gekozen voor een periode van maximaal 2 jaar, zonder verlengingsmogelijkheid, verwijs ik naar het hiervoor gestelde in de paragraaf termijnen.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 of de termijn van artikel 8 niet verwarrend werkt in verband met de mogelijkheid van verlenging met een jaar, zoals in onderdeel B, artikel 2 luidt ontkennend. De gemeente moet de termijnen van de geldingsduur goed in de gaten houden en na ommekomst daarvan, indien niet tijdig een bestemming van het tijdelijk voorkeursrecht is gevolgd, het voorkeursrecht doen vervallen.

Of is het zo, vroegen deze leden, dat indien na deze 2 jaar een ontwerp voor een structuur of bestemmingsplan ter inzage is gelegd de termijnen van artikel 2 gaan gelden, zodat er materieel sprake is van een termijn van

5 jaar? Wil de regering een totaal overzicht van de mogelijke termijnen in verband met de planologische maatregelen geven?

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik naar hetgeen reeds hierboven onder de paragraaf termijnen is opgemerkt.

#### *Onderdeel J*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66, waarom in de toelichting niet gesproken wordt over ontwerp-structuur of -bestemmingsplannen en in het wetsvoorstel zelve wel, moet worden toegegeven dat de toelichting in dit geval wellicht iets te kort is geformuleerd. Beoogd is te zeggen dat als een gemeente het voorkeursrecht heeft gevestigd met toepassing van de artikelen 8 of 8a Wvg en vervolgens dat recht ook heeft geëffectueerd, de voorgenomen bestemmingswijziging ook inderdaad in het uiteindelijke plan opgenomen moet worden. Uiteraard zal dit dan eerst in het daartoe strekkend ontwerp moeten gebeuren. Immers een voorkeursrecht kan slechts gevestigd worden als aan de criteria van artikel 2 Wvg wordt voldaan. Valt een van beide criteria weg dan dient ingevolge artikel 5 de aanwijzing te vervallen.

Deze leden hebben voorts gevraagd of de gemeente uitsluitend de schade zal moeten betalen, voor zover aantoonbaar voor de rechter, maar dat het «recht» op de grond niet teruggegeven behoeft te worden. Dit is juist, er is een recht op schadevergoeding in geld, niet in natura. Dit is niet zo vreemd, het gaat immers bij het voorkeursrecht om een vrijwillige verkoop. De verkoper wilde immers zelf verkopen; hij werd daar niet toe gedwongen.

De bepaling van die schade geschiedt in beginsel door de gemeente op vordering van de gelaedeerde; zijn partijen het over de hoogte niet eens dan zal de burgerlijke rechter uitkomst moeten bieden. De beoordeling van de hoogte van de schade zal daarbij van geval tot geval moeten worden gezien. De verkoper zal dan aan moeten tonen dat blijkens taxaties de waarde van het goed zonder voorkeursrecht (veel) hoger had gelegen dan met voorkeursrecht en eventuele toepassing van artikel 40b-40f van de onteigeningswet het geval is. Het is aan de rechter hier een oordeel over te vellen.

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