

Vergaderjaar 2001–2002

27 750

Voorstel van wet van de leden Depla, Ravestein, Van Wijmen, Duivesteijn en Biesheuvel tot wijziging van onder anderen de artikelen 10 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten in verband met het tegengaan van de ontwijking van het voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 22 november 2001

Met belangstelling hebben de indieners kennis genomen van de reactie van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP. De fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP onderkennen het belang van deze wetswijziging, de VVD en de ChristenUnie plaatsen hier vraagtekens bij.

De indieners danken de leden van alle fracties voor hun inbreng. In deze Nota naar aanleiding van het Verslag proberen de indieners de door de fractie gestelde vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden. De vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld zijn per thema gegroepeerd en beantwoord. De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt in de Nota naar aanleiding van het verslag afgekort met WvG.

Algemeen, doelstellingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten, doelstellingen en gevolgen van de voorgestelde wetswijziging

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de indieners kunnen ingaan op de relatie tussen de beoogde wijziging en artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de rechten van de Mens. Verder hebben zij gevraagd of de indieners nader kunnen motiveren waarom hier nog steeds sprake is van regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.

Wij zijn van mening dat de beoogde wijziging volledig in overeenstemming is met het door deze leden aangehaalde artikel 1. De Hoge Raad heeft namelijk in de derde november-beschikking (HR 17 november 2000, NJ 2001/289) uitgemaakt dat de Wet voorkeursrecht gemeenten, zoals deze thans luidt, in overeenstemming is met artikel 1. Volgens de Hoge Raad gaat de huidige wet uit van een verwervingsvoorrang voor de gemeente ingeval de eigenaar of zakelijk gerechtigde vrijwillig mocht overgaan tot vervreemding. Wij geven de verwoording van de Hoge Raad als volgt weer: het voorkeursrecht beoogt «de bevordering van een slagvaardig en vooruitziend aankoopbeleid, dat zo min mogelijk zal worden doorkruist door transacties met derden met de mogelijke gevolgen van dien, zoals prijsopdrijving of vrijheidsbeperking bij de verwezenlijking van bestemmingsplannen [...]. Bij de totstandkoming van de Wet van 4 juli 1996 [...] is, naast andere doeleinden, als belangrijkste doel van het voor-

keursrecht genoemd de regisserende rol van de gemeente bij de verwezenlijking van bestemmingsplannen in uitbreidingslocaties, ook wel aangeduid als de «regiefunctie» van de gemeente.» De Hoge Raad heeft geoordeeld dat deze inmenging in het eigendomsrecht van eigenaren van bepaalde gronden een legitiem publiek belang dient en dat niet gezegd kan worden dat daarbij geen «fair balance» is getroffen tussen het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van de mens.

Naar onze conclusie heeft de Hoge Raad hier ten principale uitgesproken dat doel en strekking van de Wvg zich verdragen met artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM.

De leden van de VVD-fractie delen de zorgen van de indieners over het kennelijk bestaan van ontduikingsconstructies, die niet door de wetgever beoogde gevolgen hebben, en de inmiddels talrijke juridische procedures hieromtrent. De leden hebben gevraagd in hoeverre onze opvattingen en de door ons gesignaleerde leemten in de wet voortkomen uit een vermeend technisch manco in de wet, of dat wij van mening zijn dat de rol van de overheid op de grondmarkt structureel sterker zou moeten zijn dan voorzien in de vigerende Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze leden zijn van mening dat de reparatie in het eerste geval een technische, en in het tweede geval een politieke betekenis krijgt.

Met genoeg constateren wij dat de VVD-leden onze zorgen delen over ontduikconstructies die niet door de wetgever beoogde gevolgen hebben, en de inmiddels talrijke juridische procedures hieromtrent. Terecht staan de leden van de VVD-fractie een heldere wetgeving voor. Met deze leden hebben wij kennelijk een gemeenschappelijke grondhouding. Verheldering van de Wvg is een centraal doel van de voorgestelde wetswijziging. Ongetwijfeld zullen de leden van de VVD-fractie het met ons eens zijn dat de thans bestaande rechtsonzekerheid is te beschouwen als meer dan een technisch manco van de wet. De voorgestelde wijzigingen van artikel 26 beogen een aanmerkelijke vergroting van de rechtsduidelijkheid en een dienovereenkomstige vermindering van juridische procedures.

Daarnaast voorziet het wetsontwerp ook in wijzigingen van artikel 10. Hiermee wordt beoogd de mogelijkheden te beperken om door het sluiten van langlopende en risicoloze contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht.

De door ons beoogde wetswijziging borduurt voort op een ontwikkeling die enige jaren geleden in gang is gezet. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wetswijziging van juli 1996, is onder meer uitvoerig gedebatteerd over het nieuw geredigeerde artikel 26. De regering wees er destijds op dat met de toepassing van het voorkeursrecht nog weinig ervaring was opgedaan en dat het daarom niet raadzaam was 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. De regering vond het verstandiger de praktijkontwikkelingen in de jurisprudentie op de voet te volgen en aan de hand van die ervaringen te bezien of en in hoeverre aanvullende wetgeving noodzakelijk blijkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 235, blz. 18).

Wij zijn van mening dat dit moment thans is aangebroken en dat aanvullende wetgeving op zijn plaats is. Dit hebben wij reeds in de Memorie van toelichting uiteengezet. De uitleg die de Hoge Raad in de november-beschikkingen aan artikel 26 heeft gegeven, heeft tot gevolg dat de rechtsposities van de betrokken partijen langdurig onduidelijk blijven. De door de Hoge Raad in de november-beschikkingen geformuleerde criteria hebben weer nieuwe wezenlijke rechtsvragen hebben opgeroepen. Een serie nieuwe procedures valt te verwachten alvorens de nieuwe criteria

voor de praktijk voldoende gepreciseerd en hanteerbaar zullen zijn. De voorgestelde wijziging beoogt de criteria duidelijker en beter hanteerbaar te maken, zodat partijen sneller en beter weten waar zij aan toe zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of in de ogen van de initiatiefnemers ook de doeleinden van de wet worden gewijzigd.

Zoals eerder aangegeven beoogt het initiatiefwetsvoorstel de rechtszekerheid te vergroten en de mogelijkheden om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht te verminderen. In de doelstelling van de Wvg als zodanig brengt het voorstel geen wijziging. De bedoeling van de huidige wet is onder meer door de Hoge Raad omschreven in haar november-arresten (zie antwoord vraag 4).

De leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen naar de parlementaire geschiedenis van de Wvg. In dat verband concluderen deze leden dat deze reparatie opnieuw een verschuiving betekent in de oriëntatie van de Wvg. Niet langer zal worden afgewogen of afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke regiefunctie door overeenkomsten van grondeigenaars met derden, maar slechts zal worden beoordeeld of de voorkeurspositie als zodanig wordt bedreigd. Delen de indieners deze waarneming, zo vragen deze leden. Tevens vragen deze leden of in de praktijk dit een verschuiving naar een meer actieve grondpolitiek teweeg zal brengen. Dit zou aldus deze leden haaks staan op de wens om meer zelfrealisatie door particulieren.

De initiatiefnemers zijn niet van mening dat door de wijziging van artikel 26 er sprake is van een wijziging van oriëntatie van de wet. Zoals hierna uitgebreider wordt aangegeven sluiten de initiatiefnemers hierbij aan bij uitspraken van de Gerechtshoven (zie memorie van toelichting). Ten tweede merken de initiatiefnemers op dat door de voorgestelde wetswijziging het recht op zelfrealisatie niet wordt ingeperkt. De Wvg heeft alleen betrekking op de situatie dat de oorspronkelijke grondeigenaar zijn grond wil vervreemden. De wens om meer ruimte te geven aan het particulier opdrachtgeverschap kan juist een van de argumenten zijn voor een gemeente om het voorkeursrecht te vestigen. Hierdoor is de gemeente in staat de grond uit te geven aan particuliere opdrachtgevers i.p.v. gebonden te zijn aan de projectontwikkelaar/bouwer, die risicoloze grondposities heeft ingenomen, en zo zich de positie heeft verschaft de bouwopgave te kunnen realiseren.

De leden van de VVD-fractie waarderen de door initiatiefnemers beoogde doelstelling van het voorstel, namelijk vergroten van marktwerking en bevorderen dat de gemeente beter in staat zal zijn de private partner op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding te laten kiezen. De VVD-leden willen graag in deze lijn meedenken. Deze leden merken evenwel op dat inzet van het voorkeursrecht niet automatisch hoeft te leiden tot de keuze van een ontwikkelaar/bouwer voor een voor de woonconsument beste prijs-kwaliteitverhouding. De praktijk toont zich in dit opzicht zeer weerbarstig, onder meer door een gebrek aan transparantie. De VVD-leden verwijzen naar de resultaten van het onderzoek «Notie van Ruimte». De VVD-fractie vragen hoe de initiatiefnemers in dit verband kijken naar het probleem van de dubbele petten van gemeenten? De initiatiefnemers wordt gevraagd uit te leggen hoe dit reparatievoorstel kan bijdragen aan een beter en transparanter selectiesysteem van private partijen op grond van prijs/kwaliteit? Ook vragen deze leden of de initiatiefnemers een rol weggelegd zien voor openbare aanbesteding, en hoe is die dan geregeld? Tot slot vragen deze leden wat te doen, als private partijen bereid zijn de nieuwe bestemming te realiseren?

Uit het rapport van de parlementaire werkgroep 5e nota Ruimtelijke Ordening, «Notie van Ruimte» blijkt dat projectontwikkelaars/bouwers veelvuldig risicoloos grondposities innemen. De grond gaat in deze situaties pas over naar de projectontwikkelaar/bouwer en/of de prijs wordt pas onomkeerbaar vastgesteld als zeker is dat de grond een bouwbestemming krijgt. De gemeente heeft dan niet meer de mogelijkheid op zoek te gaan naar een andere projectontwikkelaar die het project tegen een betere prijs/kwaliteitverhouding kan realiseren. De gemeente zit dan intussen vast aan de projectontwikkelaar/bouwer die de Wvg heeft ontweken. Dit werd in «Notie van Ruimte» het «bouwclaim-model» genoemd. Bij vrije aanbesteding is de kans groter dat gemeenten die projectontwikkelaar/bouwer het project laat uitvoeren die het beste project tegen de laagste kosten kan realiseren. De initiatiefnemers beogen nu juist deze situatie te doorbreken zodat ook andere bouwers en projectontwikkelaars een mogelijkheid krijgen de bestemming te realiseren. Op de vraag van de leden van de VVD wat er gebeurt als private partijen bereid zijn nieuwe bestemmingen te realiseren, merken de initiatiefnemers op dat vestiging van het voorkeursrecht de mogelijkheid van zelfrealisatie onaangestaan laat. Private partijen die bereid zijn de nieuwe bestemming te realiseren maar die de grond niet in handen hebben vanwege het ontwijken van de Wvg door derden, hebben geen kans, ook al heeft het plan nog zo'n hoge kwaliteit. De initiatiefnemers erkennen dat er situaties zijn waar gebrek aan transparantie een probleem is. Uit de Voortgangsbrief Uitwerking Nota Grondbeleid van 12 november blijkt dat VNG, Nepron en ook VROM vergevorderd zijn bij het maken van een convenant grondprijsbeleid dat een antwoord kan zijn op de door de leden van de VVD gesignaleerde problematiek.

De leden van de VVD-fractie vragen verder naar de positie van het gemeentelijk voorkeursrecht ingeval «een private transactie het gemeentelijk belang niet zou schaden». Tevens vragen zij of de indieners mogelijke wijzigingen in de financieringsfunctie voorzien, bijvoorbeeld met betrekking tot de rol van bovenplanse verevening.

Onze reactie is dat het uiteindelijk in rechte vaststellen of het gemeentelijk belang voldoende gewaarborgd is vele jaren van onderhandelen en procederen kan betekenen. Dit geldt temeer daar nog niet duidelijk is hoever het belang van de gemeente in de ogen van de Hoge Raad precies strekt. De huidige wettekst leidt zo tot langdurige onduidelijkheid voor alle betrokkenen met risico's van grote vertraging dan wel afstel van realisering van projecten. In het initiatiefvoorstel is er dan ook voor gekozen om de woorden «het gemeentelijk belang» in artikel 26, eerste lid te schrappen. Hierdoor wordt de rechterlijke toets toegespitst op datgene waar het in feite om gaat: het voorkeursrecht verschaft de gemeente een voorkeurspositie bij vervreemdingsplannen van rechthebbenden en private rechtshandelingen die afbreuk doen aan deze voorkeurspositie staan bloot aan vernietiging.

De indieners verwachten geen wijzigingen in de financieringsfunctie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening, en in het bijzonder de verkorting van de bestemmingsplanprocedure, van invloed is op de behoefte van gemeenten in de praktijk tot inroeping van de Wvg. De initiatiefnemers zien geen argumenten waarom de verkorting van de bestemmingsplanprocedure in de praktijk van invloed zou zijn op het aantal situaties waar met actieve grondpolitiek publieke doelen op een efficiënte manier bereikt zouden kunnen worden. Door de kortere procedures zal de behoefte aan actieve grondpolitiek eerder toenemen. Immers de periode waarbinnen publieke doelen kunnen worden gerealiseerd

wordt korter. Hierdoor zal de behoefte om grond snel te verwerven toenemen.

Tevens vragen deze leden de indieners in te gaan op de uitspraak van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gedaan tijdens het nota-overleg op 28 mei 2001 over de Nota Grondbeleid, dat het de indieners met name te doen is om bovenplanse verevening. Op dit punt lezen deze leden geen expliciete beschouwing in de memorie van toelichting. Zij vragen de indieners of zij zich herkennen in de uitspraken van de minister en toe te lichten wat hen voor ogen staat op dit punt.

Volgens de initiatiefnemers heeft dit wetsvoorstel geen verband met de bovenplanse verevening, een term die zijzelf nimmer in de mond namen en een begrip dat buiten de voorgenomen wijziging van artikel 26 staat.

De leden van de fracties van D66 en de VVD vragen of het beginsel van zelfrealisatie in het voorstel onaangetast blijft.

De leden van de D66-fractie vragen verder een indicatie van het aantal gevallen waarin in de afgelopen twee jaar een ontwijking van het voorkeursrecht heeft plaatsgevonden.

Het initiatiefwetsvoorstel laat het beginsel van zelfrealisatie inderdaad geheel onaangetast. Het is de bedoeling om aan de hand van een eenvoudige toets onderscheid te maken tussen enerzijds ontwikingsconstructies en anderzijds de bij zelfrealisatie behorende overeenkomsten zoals opdrachten aan aannemers. Daardoor kan ontwijking van het voorkeursrecht worden tegengegaan.

De voorgestelde regeling heeft in het bijzonder als strekking een vergroting van de rechtszekerheid (aanpassing artikelen 10 en 26) en het beperken van de mogelijkheden om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht (aanpassing van artikel 10). Een kwantitatieve benadering van de ontwijkingen van het voorkeursrecht kan worden gevonden in de evaluatierapportage van de TU-Delft¹. Vrijgestelde optie-overeenkomsten dienen volgens de bestaande wet te worden ingeschreven in de openbare registers. In totaal zijn per 1 januari 2000 in de kadastrale registratie 1652 overeenkomsten geregistreerd. Deze hebben betrekking op 3651 percelen, met een totale oppervlakte van ruim 5000 ha. Lang niet op al deze percelen is reeds een voorkeursrecht gevestigd. Op basis van de analyse van de registratie geven de onderzoekers aan dat «in het totaal 180 overeenkomsten zijn geregistreerd op voorkeursrechtlocaties; deze hebben betrekking op 705 percelen. De oppervlakte hiervan betreft 921 ha.» Naast de groep van vrijgestelde optie-overeenkomsten is er de groep van vrijgestelde koopovereenkomsten. Deze laatste behoeven niet te worden ingeschreven in de openbare registers, zodat daarover geen cijfers kunnen worden gegeven. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt mede de ondoorzichtigheid van de grondhandel te verminderen door inschrijving in de openbare registers voor alle vrijgestelde overeenkomsten te vereisen.

Verder is er de groep ontwikingsovereenkomsten aangegaan na de invoering van een voorkeursrecht. Op deze rechtshandelingen heeft artikel 26 betrekking. De ontwikingsovereenkomsten zijn evenmin in de openbare registers opgenomen. In de evaluatierapportage is daarom gekozen voor een steekproef onder gemeenten met de vraag of er op de locaties in de gemeenten op artikel 26 gebaseerde ontwikingsconstructies voorkomen. Van de gemeenten geeft 62% aan dat deze constructies binnen de gemeente voorkomen. Bij de rest van de gemeenten is een aantal ervan overtuigd dat er geen constructies voorkomen en een aantal andere gemeenten vermoedt dat er geen constructies voorkomen of heeft helemaal geen idee.

¹ Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, 2000, pag. 62–74.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een commentaar op de nieuwe uitspraken van de Hoge Raad van 18 mei 2001 en 8 juni 2001 inzake de Wvg (Utrecht en Duiven) en vragen de indieners te bevestigen dat deze uitspraken geen nieuwe gezichtspunten op de interpretatie van de artikelen 10 en 26 Wvg werpen sinds de november-beschikkingen. Deze leden vragen de indieners in te gaan op de mening van de Hoge Raad, dat door de exploitatieovereenkomst en de samenwerkingsovereenkomst, waarvan sprake is in de kwestie in Utrecht, geen afbreuk wordt gedaan aan het voorkeursrecht van de gemeente (bron: Hoge Raad der Nederlanden, rek.nr: R00/074HR, 18 mei 2001).

Onze reactie is als volgt. In de uitspraken van de Hoge Raad van 18 mei en 8 juni 2001 is onder meer dezelfde kwestie aan de orde geweest als in de november-uitspraken uit 2000: wanneer doen rechtshandelingen afbreuk aan het belang van de gemeente bij haar voorkeursrechtpositie? Op dit punt bevatten beide nieuwe arresten een nadrukkelijke verwijzing naar de overwegingen uit de november-uitspraken, zodat ze geen nieuwe gezichtspunten bieden.

Op een ander punt biedt de uitspraak inzake de gemeente Duiven wel een nieuw geluid. Artikel 26, tweede lid, bepaalt dat de gemeente die een nietigheidsactie wil voeren binnen 8 weken nadat de betreffende rechtshandeling haar ter kennis is gekomen de nietigheid daarvan moet inroepen. De Hoge Raad concludeert dat aan het vereiste dat de desbetreffende rechtshandeling ter kennis van de gemeente is gekomen, eerst dan is voldaan wanneer aan de gemeente voldoende gegevens betreffende de inhoud van de rechtshandeling ter kennis zijn gekomen om te kunnen beoordelen of het geraden is een verzoek als bedoeld in artikel 26 in te dienen. Dit oordeel vormt een beperking van de rechtsonzekerheid die werd gevoeld ten aanzien van het aanvangstijdstip van de 8 weken termijn. Deze onzekerheid kan verder worden weggenomen door in de wet aan te geven welke informatie gemeenten precies moeten hebben voor de start van de termijn van 8 weken. Zie voor deze nadere verduidelijking de Nota van wijziging.

Ten aanzien van het verzoek om in te gaan op het specifieke oordeel van de Hoge Raad inzake de rechtshandelingen in de kwestie in Utrecht kan worden aangegeven dat dit oordeel tot stand is gekomen na een lange, wisselvallige en ingewikkelde procedure. Dit benadrukt eens te meer het belang om in de wet zelf aan te geven wat de vereisten zijn voor het slagen van een nietigheidsactie. Het initiatiefwetsvoorstel is bedoeld om vragen hieromtrent te voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er verder op gewezen dat een gevolg van de reparatie van de Wvg kan zijn dat gemeenten gronden verwerven tegen prijzen die ver onder de marktprijs liggen, zelfs wanneer projectontwikkelaars bereid zouden zijn meer te betalen. Zij hebben gevraagd of wij een toename van dit neveneffect verwachten en of dat in onze ogen niet onwenselijk is.

Wij zijn van mening dat het neveneffect waarop deze leden doelen zich in de praktijk niet zal voordoen. Dit volgt reeds uit de systematiek van de wet. De Wvg kent namelijk in de artikelen 11 tot en met 21 een procedure waarbij wordt gegarandeerd dat de eigenaar de werkelijke waarde ontvangt voor het aan de gemeente verkochte, indien de gemeente bereid is de grond aan te kopen. De werkelijke waarde wordt berekend aan de hand van de bepalingen van de Ontheeningswet (de artikelen 40b tot en met 40f van de Ontheeningswet, zie artikel 16, vierde lid en artikel 19, vierde volzin, Wvg). Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de eigenaar als redelijk handelend verkoper en een derde als redelijk handelend koper. In onze visie zou een eigenaar

zichzelf behoorlijk tekort doen indien hij voor zijn grond een prijs van de gemeente zou bedingen die lager is dan de werkelijke waarde ervan.

De leden van de SGP-fractie informeren hoe de indieners het eventuele risico inschatten, dat de uit de gerepareerde Wvg voortvloeiende wijzigingen door gemeenten niet alleen zullen worden gebruikt ten behoeve van de ruimtelijke regiemogelijkheden, maar ook ter uitbreiding van de verdiencapaciteit van gemeenten.

Zoals wij eerder hebben aangegeven beoogt het initiatiefwetsvoorstel de rechtszekerheid te vergroten (aanpassing artikelen 10 en 26) en de mogelijkheden te beperken om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht (aanpassing van artikel 10). Het voorstel kent dus een beperkte strekking. In de doelstelling van de Wvg als zodanig brengt het voorstel geen wijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het oordeel van de initiatiefnemers over de hoogte van de vergoeding die de gemeente bij uitoefening van het voorkeursrecht aan de oorspronkelijke eigenaar van de grond moet geven. In het verlengde hiervan vragen deze leden waarom de indieners verwachten dat voorliggende wetswijziging een dempend effect op de prijzen van bouwgrond zou hebben. Immers, indien gemeente en grondeigenaar niet langs minnelijke weg tot overeenstemming komen over de vergoeding, staat het de eigenaar vrij om met een andere partij in zee te gaan. Deze leden zien graag een toelichting op dit punt. De discussie over de hoogte van de vergoeding valt eveneens buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Deze vergoeding wordt in beginsel hetzij op basis van een overeenstemming hetzij via of door de rechtbank, bepaald. Een dempend effect op de grondprijzen wordt onder andere verwacht omdat het aantal transacties verminderd wordt. Zie hiervoor ook het evaluatierapport van de TU-Delft.¹

Spoeisendheid van de wijziging van de Wet

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd de mate van spoedisendheid toe te lichten. De leden van de VVD verwijzen hierbij naar de op handen zijnde aanpassing en vernieuwing van het grondbeleid-instrumentarium op grond van de Nota Grondbeleid, die reeds op hoofdlijnen in de Tweede Kamer besproken is. Deze leden vragen zich af of de uitvoering van de VINEX-afspraken inmiddels al niet zo ver gevorderd, dat nu gewerkt kan worden aan een vernieuwd instrumentarium op basis van vernieuwd beleid. Omdat de initiatiefnemers het spoedisend karakter van de wet motiveren met de verwijzing naar de grote bouwopgave in de nabije toekomst vragen de leden van de D66-fractie of de initiatiefnemers de bouwopgaven kunnen kwantificeren.

Het spoedisende karakter van de aanpassing van de Wvg was een van de motieven van de initiatiefnemers. In het jaar 2002 zal de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden vastgesteld. Deze nieuwe nota bevat een substantiële bouwopgave. Ook in de door de Kamer behandelde nota «Mensen, wensen, wonen» is sprake van een grote bouwopgave (nieuwbouw en herstructurering) voor de komende jaren. De initiatiefnemers baseren hierop de conclusie dat er sprake is van een grote bouwopgave. Voor het realiseren van die grote bouwopgave moet het grondbeleid-instrumentarium op orde zijn zodat de gemeenten hun regierol kunnen waarmaken bij de realisering van de Vijfde Nota. Bovendien merken de initiatiefnemers op dat de realisering van de huidige bouwopgave niet alleen in de VINEX-uitleglocaties plaatsvindt. De Wvg heeft ook een functie bij het doorbreken van impasse bij bouwlocaties buiten de VINEX-locaties, zoals bij bouwlocaties (nieuwbouw en herstructurering) binnen de bestaande stad. Alleen gemeenten die blijkens nationaal of provinciaal

¹ Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, 2000.

beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht mogen van de Wvg gebruik maken. De regering is voornemens om t.b.v. de uitvoering van de 5e nota RO de wet zo te wijzigen dat alle gemeenten de mogelijkheid krijgen de Wvg in te zetten (zie nota Grondbeleid en eerste voortgangsbrief uitwerking grondbeleid van 12 november 2001). Tot slot willen we opmerken dat vermindering van rechtsonzekerheid en daarmee vermindering van het aantal procedures ook de vertraging in de realisering van bestemmingsplannen terugdringt.

Relatie met Nota Grondbeleid

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er een kans bestaat dat de voorgestelde reparatie straks niet één-op-één spoort met de opzet van het vernieuwde grondbeleidsinstrumentarium, waar de regering mee komt. De leden van de D66-fractie vragen hoe de voorgestelde wijziging van de Wvg strookt met de door de Kamer behandelde nota Grondbeleid. De VVD-leden hechten er aan op dit punt ook de zienswijze van de regering bij de beoordeling te betrekken.

De initiatiefnemers willen opmerken dat ook in het hernieuwde grondbeleidsinstrumentarium een plaats is ingeruimd voor de Wvg. In de Nota Grondbeleid, die in mei 2001 door de Kamer behandeld is, onderschrijft de regering de noodzaak dat overheden om publieke doelen te realiseren op twee manieren grondbeleid kunnen voeren: actief en faciliterend. Ook onderschrijft de nota dat zowel het instrumentarium voor actief als faciliterend grondbeleid versterkt moet worden. Actieve grondbeleid biedt, volgens de nota Grondbeleid (pg. 8), in bepaalde situaties goede mogelijkheden om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om regievoering bij complexe projecten, het bevorderen van concurrentie en van particulier opdrachtgeverschap. In dat verband onderschrijft de regering dat ook in het nieuwe grondbeleid een belangrijke plaats is ingeruimd voor de Wvg. Het wetsvoorstel van de initiatiefnemers past dan ook binnen de kaders van het grondbeleid zoals dat in mei 2001 in de Kamer is besproken. In de nota grondbeleid wordt overigens door de regering aangegeven te willen onderzoeken of en hoe de artikelen 10 en 26 van de Wvg zouden moeten worden aangepast. In de voortgangsbrief Uitwerking Nota Grondbeleid van 12 november kondigt de regering aan dat zij overtuigd is van de noodzaak om artikel 26 van de Wvg te wijzigen.

De initiatiefnemers wachten met evenveel belangstelling als de VVD, de reactie van de regering af op dit wetsvoorstel. De regering heeft in de reeds eerder genoemde brief van 12 november aangegeven een reactie op deze wet naar de Kamer te sturen.

De leden van de D66- en VVD-fractie vragen zich af hoe de initiatiefnemers de relatie zien met de onteigeningswetgeving. De leden van de D66-fractie vragen wat de relatie is met de voorstellen om die wet fundamenteel te herzien?

Voorzover de initiatiefnemers weten zijn er op dit moment geen voorstellen om de Onteigeningwet fundamenteel te herzien. Wel is er naar aanleiding van de MDW-evaluatie Onteigeningswet in de Nota Grondbeleid aangekondigd dat onteigeningsprocedures zullen worden gestroomlijnd. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Onteigeningswet zal, volgens de brief van Minister Pronk over de voortgang van de uitwerking van de Nota Grondbeleid (8 november 2001), in 2003 bij de Kamer worden ingediend.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd welke verwachtingen wij hebben ten aanzien van de beoogde wetswijziging in de praktijk. Zij hebben een citaat aangehaald uit de publicatie De Wvg

verklaard (Deventer 1998) van mr. P. C. E. van Wijmen waaruit volgt dat eigenaren vaak weinig geneigd zijn hun grond aan de gemeente te verkopen. Zij zouden nog liever bij de duivel te biecht gaan.

Zoals wij eerder hebben aangegeven beoogt de door ons voorgestelde wetswijziging partijen (gemeenten, projectontwikkelaars en grondeigenaren) meer en sneller zekerheid te geven over hun rechtspositie. Wij verwachten dat partijen hun handelwijze beter en sneller zullen kunnen afstemmen op de nieuwe wet. Veel eigenaren worden in de praktijk in kwesties rond het gemeentelijk voorkeursrecht overwegend door financieel-economische motieven bewogen en stemmen hun gedragingen daarop af. De ervaring wijst uit dat andere grondeigenaren zich voornamelijk laten leiden door andere motieven die in de publicatie worden genoemd. Onze verwachting is dat deze laatste groep zich als gevolg van de door ons beoogde wijziging niet wezenlijk anders zal opstellen dan zij onder de thans vigerende wet doen. De bereidheid om de grond aan de gemeente te verkopen, zal bij deze eigenaren niet significant toenemen. Overigens wijzen wij erop dat van genoemde publicatie inmiddels in mei 2001 een tweede druk is verschenen van de hand van mr. J. B. Mus en prof. mr. P. C. E. van Wijmen.

Verder hebben de leden van de ChristenUnie zich afgevraagd of als gevolg van de beoogde wijziging de noodzaak tot onteigening niet zal toenemen.

De door ons voorgestelde wijziging van de Wvg houdt geen direct verband met onteigening. De beide instrumenten dienen verschillende doelen. Het Wvg-instrumentarium beoogt primair een slagvaardig en vooruitziend aankoopbeleid en de regierol van gemeenten te versterken, en prijsopdrijving op bouwlocaties te voorkomen. Het gemeentelijk voorkeursrecht ondersteunt het voeren van een actieve dan wel faciliterende grondpolitiek door gemeenten. De noodzaak tot onteigening van gronden kan voor een gemeente op ieder moment tijdens de ontwikkeling van een bouwlocatie ontstaan, los van de vraag of een gemeente het voorkeursrecht op die gronden heeft gevestigd. In de onteigeningsjurisprudentie is vastgelegd wanneer die noodzaak tot onteigening daadwerkelijk bestaat. De werking van het gemeentelijk voorkeursrecht staat daar los van.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat democratisch gelegitimeerde besluitvorming over ruimtelijke plannen niet gefrustreerd mag worden door private partijen met een kennelijke bedoeling veel geld te verdienen aan een bestemmingswijziging. In dat verband vragen deze leden, hoe de initiatiefnemers de samenhang zien met toekomstige wijzigingen in beleid en wetgeving in de nota Grondbeleid van het kabinet, in het bijzonder de relatie met de grondexploitatievergunning. In dit verband vragen deze leden ook of het voor de indieners van het wetsvoorstel een doel op zich is dat de grond in eigendom van de lokale overheid moet komen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de relatie tussen het voornemen om de grondexploitatievergunning te verruimen en dit wetsvoorstel. Net zoals de regering in de Nota Grondbeleid, zien de initiatiefnemers de Wvg niet als een tijdelijke wet. In de Nota Grondbeleid, zoals eerder aangegeven, concludeert de regering dat om publieke doelen te realiseren het noodzakelijk is om zowel faciliterend als actief grondbeleid te kunnen voeren. De grondexploitatievergunning is een instrument t.b.v. het faciliterend grondbeleid. Ook na de invoering van de brede exploitatievergunning, die overigens pas voor 2003 voorzien is, blijft het instrument Wvg dan ook een onmisbaar instrument in het grondbeleid. De initiatiefnemers merken op dat het geen doel op zich is dat lokale overheden grond in eigendom krijgen. Het doel is het efficiënt realiseren van publieke doelen, waardoor burgers een kwalitatief hoge leefomgeving krijgen tegen de laagste kosten. Een van de middelen hierbij is het kunnen gebruiken van de Wvg teneinde de gemeenten de mogelijkheid te geven die projectontwikkelaar/bouwer uit te kiezen die

deze publieke doelen op de beste manier kan realiseren, en daar ook toe bereid is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de indieners aankijken tegen een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Woningwet waarbij het eigendom van grond en een eventuele verlening van de bouwvergunning uit elkaar worden getrokken. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk, aldus deze leden, om middels een beauty-contest, door een gemeente een project aan te besteden aan de beste bouwer, en tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding zoals ook genoemd in de memorie van toelichting?

Deze loskoppeling is een interessante gedachte, maar valt buiten de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers wachten met belangstelling de resultaten af van het onderzoek naar concurrentiebevordering dat de regering heeft aangekondigd in de Nota Grondbeleid.

Omkering bewijslast, gedeeltelijke overdrachten

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat het er om gaat alle private rechtshandelingen die afbreuk doen aan de voorkeurspositie van de gemeente bij vervreemdingsplannen van de rechthebbenden bloot te stellen aan vernietiging. Naar aanleiding van de vraag van deze leden in te gaan op een onlangs gepubliceerde suggestie tot verdere aanscherping merken indieners het volgende op.

De leden van de PvdA-fractie doelen op het artikel van mr. J. F. de Groot in TO, nr. 3 waarin de concrete suggestie staat in artikel 26 de woorden «met de kennelijke strekking» te vervangen door de woorden «met de strekking». Op zichzelf onderschrijven de indieners de bedoeling van deze suggestie: het vatbaar maken voor nietigverklaring van iedere overeenkomst tussen grondeigenaar en ontwikkelende private partij, zonder dat de omvang van de overdracht van beschikkingsbevoegdheid en het economisch belang een rol speelde. Zoals reeds aangegeven in de gewijzigde Memorie van Toelichting (stuk 5) staan in het kader van de voorgestelde wet die rechtshandelingen bloot aan vernietiging welke «zodanig zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, doch wel de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in enigerlei mate worden overgedragen aan een of meer andere (rechts)personen».

Een verdere aanscherping door het omkeren van de bewijslast wijzen indieners echter af. Het gaat om situaties waarbij de gemeentelijke overheid het voorkeursrecht heeft ingevoerd en de betrokken private partijen daar kennelijk niet om hebben gevraagd. Het is dan in eerste instantie ook aan de gemeente om aan te tonen dat een private rechtshandeling afbreuk doet aan haar in de wet geregelde voorkeurspositie. De woorden «kennelijke strekking» bevatten een objectiveerbaar criterium.

In dit verband gaan wij ook in op de vragen van de leden van de fractie van D66 om verheldering van de zo-even geciteerde passage in de Memorie van Toelichting, die er op neer komt dat ook rechtshandelingen die voorzien in overdrachten van een deel van de beschikkingsmacht en het economisch belang bloot staan aan vernietiging. De vraag of het juist is te veronderstellen dat er geen nadere voorwaarden zijn verbonden aan de grootte van dat afgestane gedeelte beantwoorden wij bevestigend. De nadere vraag op grond van welke overwegingen de initiatiefnemers er niet toe zijn overgegaan een drempel in te stellen, op grond waarvan relatief geringe overdrachten niet bloot zullen staan aan vernietiging, beantwoorden wij als volgt.

Wij hebben ervan af gezien in deze bepaling een drempel op te nemen. Wij zien geen objectieve maatstaven om de hoogte van zo'n drempel te onderbouwen. Bovendien zou het opnemen van een drempel aanleiding kunnen zijn voor nieuwe constructies ter ontwijking van het gemeentelijk voorkeursrecht waarbij met name wordt gedacht aan een serie contracten die voorzien in opvolgende geringe overdrachten met betrekking tot dezelfde onroerende zaak. Wij merken verder op dat de gemeente bevoegd is, niet verplicht, om nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die afbreuk doen aan haar in de wet geregelde voorkeurspositie. De gemeente moet in eerste instantie zelf uitmaken of er voldoende termen zijn om een nietigheidsactie in te stellen. Het inherente uitgangspunt van de voorgestelde wet is echter dat ook een rechtshandeling die voorziet in een gedeeltelijke overdracht «afbreuk» doet aan de gemeentelijke voorkeurspositie. Wel kan gezegd worden dat de grootte van de beoogde overdracht mede bepalend is voor de mate van afbreuk.

Optieovereenkomsten en koopovereenkomsten

De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers of zij ook de mogelijkheid hebben gezien inhoudelijke criteria voor optieovereenkomsten en koopovereenkomsten vast te stellen om het probleem dat zij signaleren, namelijk het risicoloos anticiperen op bestemmingswijziging, op te lossen. Is het bijvoorbeeld niet mogelijk een anticiperende overeenkomst uit te sluiten van vrijstelling van de aanbiedingsplicht als het blijkt te gaan om een bestemmingswijziging (van groen naar rood)?

Naar aanleiding van deze vragen merken wij allereerst op dat de contractenpraktijk in de grondmarkt een zeer grote variëteit vertoont. Wij achten het niet doenlijk en uit het oogpunt van rechtszekerheid ook niet wenselijk om in de wet bijzondere inhoudelijke criteria aan te geven aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke overeenkomsten al dan niet de effectieve werking van het toekomstig voorkeursrecht kunnen beperken en al dan niet in aanmerking komen voor vrijstelling. De beoordeling of al dan niet aan dergelijke criteria wordt voldaan zou een bron van discussies en procedures kunnen vormen. Met betrekking tot de in deze vragen concreet gedane suggestie wijzen wij op de hoofdregel in artikel 2, tweede lid van de wet ingevolge welke bepaling een besluit tot vestiging van het voorkeursrecht alleen betrekking kan hebben op gronden waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht, onderscheidenlijk gegeven en waarvan het gebruik afwijkt van het plan. Het gaat bij het algemene voorkeursrecht derhalve altijd om gevallen van bestemmingswijziging.

In dit verband gaan wij in op de vraag van de leden van de ChristenUniefractie om nogmaals in te gaan op de mening van de Raad van State, dat voor de termijnstelling voor optieovereenkomsten van een afzonderlijke regeling sprake zou moeten zijn. Deze leden vragen de indieners nadrukkelijk te overwegen of het wetsvoorstel met de termijn van zes maanden voor optieovereenkomsten niet het gevaar in het leven roept dat optiecontracten waarmee geen ontwijking van het gemeentelijk voorkeursrecht is beoogd, maar die wel een langere looptijd hebben dan zes maanden, ten onrechte worden gefrustreerd.

De VVD-leden hebben vergelijkbare vragen en stellen dat niet bij alle optiecontracten sprake hoeft te zijn van een constructie waarmee beoogd wordt het gemeentelijk voorkeursrecht te ondermijnen of te ontwijken. Kunnen de indieners uitleggen waarom zij niet hebben gekozen voor een aparte regeling, en kunnen zij hun aanpassing op dit punt nader toelichten, zo vragen de leden van de fracties van VVD en D66.

In het verlengde van onze eerdere reactie op de vragen van de leden van de fractie van D66 over het stellen van inhoudelijke criteria aan overeenkomsten merken wij allereerst op het niet mogelijk te achten om in de wet de diverse optieovereenkomsten op voorhand te splitsen in een groep van aanvaardbare optieovereenkomsten en een andere groep van niet aanvaardbare optiecontracten. Naar onze mening is een dergelijke splitsing ook niet wenselijk omdat dan nieuwe discussies over de uitleg van de wet zouden kunnen rijzen, terwijl wij met de voorgestelde wet juist vergroting van de rechtszekerheid en rechtsduidelijkheid beogen. Om dezelfde reden hebben wij er van af gezien een afwijkende regeling voor optieovereenkomsten voor te stellen. Er is in de contractenpraktijk een vloeiende overgang tussen enerzijds optieovereenkomsten en anderzijds koopovereenkomsten met opschortende of ontbindende voorwaarden, met uitgestelde levering, c.q. onbepaald leveringstijdstip, c.q. levering in onderling overleg. Wij hechten er aan onduidelijkheid te voorkomen over de vraag of een contract onder de ene vrijstellingsregeling valt, dan wel onder de andere en kunnen ons geheel vinden in de aanbeveling in de meergenoemde Delftse evaluatierapportage om de bestaande wettelijke vrijstellingen voor optieovereenkomsten en die voor koopovereenkomsten te integreren, zodat het nu soms onduidelijke onderscheid tussen beide vrijstellingen komt te vervallen.

De leden van de ChristenUnie-fractie veronderstellen dat in het nieuwe voorgestelde derde lid van artikel 10 Wvg de condities, als beschreven onder a, b en c, «en»-bepalingen zijn en stellen daarom voor na de laatste komma in sub a het woordje «en» toe te voegen.

De condities als beschreven onder a, b en c in het nieuwe derde lid van artikel 10 zijn inderdaad cumulatief (en-bepalingen). In een dergelijk geval schrijven de Aanwijzingen voor de regelgeving voor dat het woord «en» aan het slot van het voorlaatste onderdeel uit de opsomming wordt gezet (Aanwijzingen voor de regelgeving, Sdu Uitgevers, Den Haag 1998, aanwijzing 101). In de Nota van Wijziging is het woordje «en» na de laatste komma van het nieuwe derde lid van artikel 10 toegevoegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie plaatsen een kritische kanttekening bij het in het voorgestelde derde lid van artikel 10 genoemde tijdstip waarvóór de overeenkomst dient te zijn ingeschreven in de openbare registers, namelijk de bekendmaking in de Staatscourant van de nederlegging ter inzage van het gemeentelijk besluit tot vestiging van het voorkeursrecht. Is hier niet van toepassing, aldus vragen deze leden zich af, de opmerking van P.C.E van Wijmen in zijn publicatie «Wvg verklaard», dat besluiten nu eenmaal pas werken nadat zij bekend zijn gemaakt.

Wij hebben met aandacht kennis genomen van de kritische kanttekening van deze leden. Het huidige artikel 4, vierde lid bepaalt dat een raadsbesluit tot vestiging van een voorkeursrecht in werking treedt «daags na dagtekening» van de Staatscourant waarin burgemeester en wethouders de nederlegging ter inzage bekend maken. Van deze regeling voor inwerkingtreding van het voorkeursrecht kan de vrijstellingsregeling in artikel 10 van de wet op zichzelf worden onderscheiden. Niettemin kan het om redenen van overzichtelijkheid wenselijk zijn om in artikel 10 aan te sluiten bij bedoeld artikel 4. Daarom hebben wij bij Nota van Wijzigingen artikel 10, derde lid gewijzigd in die zin dat een overeenkomst ook dan is vrijgesteld als zij is ingeschreven op de dag van dagtekening van de Staatscourant waarin de nederlegging ter inzage van het gemeentelijk besluit tot vestiging van het voorkeursrecht is bekend gemaakt.

De initiatiefnemers stellen verder dat een meermalen herhaalde optieovereenkomst bloot staat aan vernietiging ex artikel 26 van de Wvg.

Kunnen zij dit nader toelichten, zo vragen de leden van de fractie van D66. Is een dergelijke vernietiging in de praktijk ook verzekerd, of zijn daar voorwaarden aan verbonden? Kunnen zij aangeven welke jurisprudentie er over die vernietiging bestaat?

Zoals eerder aangehaald strekt de wetswijziging er onder meer toe de mogelijkheid te verminderen om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht. Dit wordt mede bereikt door een termijn van zes maanden (lopend vanaf de inschrijving in de openbare registers) in te voeren voor de uitoefening van een overeenkomst ingeval een voorkeursrecht wordt gevestigd. Genoemde regeling zou te omzeilen zijn door na enkele maanden telkens opnieuw de overeenkomst te verversen, net zo lang totdat wellicht een keer een voorkeursrecht wordt gevestigd. Daarmee zou alsnog een «langlopende» vrijstelling van het voorkeursrecht ontstaan.

Zoals aangegeven in de gewijzigde Memorie van toelichting gaan wij ervan uit dat rechtshandelingen ter uitvoering van dergelijke ontwijkingsovereenkomsten na de invoering van het voorkeursrecht in principe bloot staan aan vernietiging. Hierover zal de rechter echter van geval tot geval een oordeel over moeten geven. Vergelijkbare bestaande jurisprudentie is ons niet bekend. Omdat de initiatiefnemers rechtsonzekerheid en procedures willen voorkomen is aanvullende bepaling (een punt 5 bij lid 3 van artikel 10) in de Nota van Wijziging opgenomen.

Artikel II

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor het tegengaan van «laatste-dag-overeenkomsten» door de wet zodanig te wijzigen dat het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht in werking treedt met ingang van de dag van publicatie van het besluit in de Staatscourant.

Naar aanleiding van deze vraag verwijzen wij allereerst naar de beschikking van de Hoge Raad van 9 april 1999, BR 1999, p. 694 en p. 977, met noot J.J. M.M. van Rijckevorsel. In deze zaak ging het om «een laatste-dag-overeenkomst», gesloten tussen grondeigenaar en ontwikkelaar op de dag van publicatie in de Staatscourant van de nederlegging ter inzage van het gemeentelijk besluit tot vestiging van het voorkeursrecht. De wet bepaalt dat het gemeentelijk besluit daags na de dagtekening van de Staatscourant in werking treedt. Naar het oordeel van de Hoge Raad dwingt de wet niet tot een uitleg dat de gemeente ook de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen die zijn ingeschreven voordat de gemeente haar voorkeursrechtpositie heeft verkregen. Dat strookt niet met de rechtszekerheid beoogd in de regeling van het BW over de inschrijving van rechtsfeiten in de openbare registers.

Deze uitspraak van de Hoge Raad spreekt ons aan. Weliswaar erkennen wij het risico van bepaalde laatste-dag-overeenkomsten, maar uit een oogpunt van rechtszekerheid bij de levering van onroerende zaken zijn wij geen voorstander van een wijziging van de wet zodanig dat het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht reeds in werking treedt op de dag van dagtekening van de Staatscourant waarin de nederlegging ter inzage van dat besluit wordt bekend gemaakt.

Depla
Ravestein
Van Wijmen
Duijvesteijn
Biesheuvel