

27 750

Voorstel van wet van de leden Depla, Ravestein, Van Wijmen, Duivesteijn en Biesheuvel tot wijziging van onder andere 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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING¹

Vastgesteld 21 maart 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de voortvarende poging van de initiatiefnemers om een door jurisprudentie in de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) ontstane lacune te herstellen. Zij stonden positief tegenover de voorgestelde wetswijziging. Dat nam niet weg dat er bij hen nog enkele vragen leefden, die zij aan de indieners wilden voorleggen.

De leden van de **VVD**-fractie constateerden dat dit initiatief-wetsvoorstel wat de wetstechnische merites betreft uitvoerig is behandeld in de Tweede Kamer. Zij konden zich daarom beperken tot een aantal hoofdlijnen, afgezien van één enkel punt.

De leden van de VVD-fractie onderkenden dat de marktpartijen de laatste 10 jaar steeds massaler gebruik zijn gaan maken van het zelfrealisatierecht door grondposities te verwerven. Die mogelijkheid bestond vóór die tijd uiteraard ook al. Toch werd daar toen relatief weinig gebruik van gemaakt. Moet niet worden geconstateerd dat deze ontwikkeling met name is aangezwengeld door het restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid, waardoor bouwers en projectontwikkelaars als vliegen op de stroop worden aangetrokken door die locaties, waar nog wél mag worden gebouwd? En dat dit in het bijzonder geldt voor de VINEX-locaties? De Wet voorkeursrecht gemeenten dateert van 1981. Na een decennium van slapend bestaan is de wet kort na de introductie van het VINEX-beleid begin negentiger jaren aangescherpt teneinde het hoofd te bieden aan de toenemende grondaankopen door marktpartijen. Onderkennen de indieners de relatie tussen het restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid en de noodzaak, het voorkeursrecht verder aan te scherpen? En heeft dat ook bij hun besluit, met dit voorstel te komen, een rol gespeeld?

¹ Samenstelling: Baarda (CDA), Werner (CDA) (plv. voorzitter), De Beer (VVD) (voorzitter), Bierman (OSF), Hessing (D66), De Jager (VVD), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Castricum (PvdA), Swenker (VVD), Van Bruchem (ChristenUnie) en Van der Lans (GL).

De leden van de fractie **GroenLinks** hadden moeite de verleiding te weerstaan om naar aanleiding van het voorliggende initiatief wetsvoorstel opmerkingen te maken van grondpolitieke aard. Naar hun oordeel is dit wetsvoorstel slechts een eerste stap in de goede richting en zal er nog veel moeten gebeuren om de huidige concurrentie «om de grond» definitief plaats te laten maken voor concurrentie «op de grond». Gezien het feit dat de toekomst daarover nog de nodige debatten zal brengen, wilden zij nu echter niet aan deze verleiding toegeven.

Deze leden hadden grote waardering voor de inspanningen van de indieners en de wijze waarop zij het wetsvoorstel hebben voorbereid en verdedigd. Naar hun oordeel zijn vrijwel alle aspecten van het wetsvoorstel uit en te na besproken en daarom zagen zij – wat betreft de schriftelijke voorbereiding – af van nadere vragen omtrent de inhoud van het voorstel, omdat dat in hun ogen alleen maar zal leiden tot een herhaling van zetten. Dat dient ook niet het belang om dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden.

Wel zouden de leden van de fractie van GroenLinks nader geïnformeerd willen worden over de effectiviteit van het wetsvoorstel. In het evaluatierapport van TUD, waar ook in de nota naar aanleiding van het verslag naar verwezen wordt (blz.5), wordt vermeld dat in het openbaar register op 1 januari 2000 1652 overeenkomsten geregistreerd stonden, waaronder de zogenaamde vrijgestelde optieovereenkomsten. Deze hebben betrekking op 3561 percelen met een oppervlakte van ruim 5000 ha. Op ruim vierduizend ha hiervan berust vooralsnog geen vestiging van het voorkeursrecht van gemeenten (per 1 januari 2000). Het heeft er alle schijn van, zo meenden deze leden, dat marktpartijen hier op redelijk omvangrijke schaal posities zijn gaan innemen in de verwachting van mogelijke bestemmingsplanwijzigingen. Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt deze anticipatie op een aanwijzing krachtens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten zoveel mogelijk tegen te gaan. Maar de vraag die gesteld kan worden is of het daarvoor inmiddels al niet te laat is, doordat ontwikkelaars zich inmiddels in die gebieden die potentieel in aanmerking komen voor stedelijke uitbreiding zich al op een zeer aanzienlijke schaal verzekerd hebben van grondposities door middel van bijvoorbeeld optieovereenkomsten.

Die vraag klemmt te meer daar het wetsvoorstel overeenkomsten die voor 22 mei 2001 zijn afgesloten, om redenen van rechtszekerheid onaantast laat. Het was de leden van de fractie van GroenLinks opgevallen dat nauwkeurige empirische kennis over de omvang van deze ingenomen «grondposities» tijdens de behandeling van het wetsvoorstel nauwelijks een rol heeft gespeeld. En dat terwijl het Evaluatierapport van de TUD constateert dat het aantal geregistreerde overeenkomsten in gebieden waarop het Gemeentelijk Voorkeursrecht (nog) niet van toepassing is tussen 12 januari 1998 en 1 januari 2000 met 40 procent is toegenomen. Die bepaald spectaculaire trend maakte deze leden nieuwsgierig naar de stand van zaken tot en met 21 mei 2001, want als de toename in hetzelfde tempo is gegroeid, dan is het aantal onaantastbare grondposities dermate gestegen dat aan de effectiviteit van het wetsvoorstel – ondanks alle respectabele bedoelingen – in redelijkheid getwijfeld kan worden. Gezien het feit dat het hier gegevens betreft die beschikbaar zijn in openbare kadastrale registers, zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag nader geïnformeerd willen worden over de omvang van het aantal «grondposities» op 21 mei 2001, die buiten de werking van deze wet vallen.

Juist gezien het feit dat het parlement zich in de nabije toekomst ook zal buigen over andere grondpolitieke instrumenten is deze informatie van

belang, zo meenden deze leden. Mocht het – onverhoopt – zo zijn dat de effectiviteit van dit wetsvoorstel door deze ontwikkelingen achterhaald is door de feiten, dan is er alle reden om via andere instrumenten alsnog met kracht het gewenste doel te bevorderen. De leden van de fractie van GroenLinks realiseerden zich dat zij de indieners hiermee geen eenvoudig te beantwoorden vraag voorlegden, maar zij meenden dat deze vraag vanuit het oogpunt van effectieve toekomstige wetgeving niet onbeantwoord kan blijven.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie**, mede sprekend namens de **SGP**-fractie, hadden met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel.

Deze leden constateerden allereerst dat bij de discussies over het voorstel vooral gedacht wordt aan de situatie waarbij grond overgaat van een «groene» (agrarische) bestemming naar een «rode» bestemming (woningen, bedrijven). Zij vroegen of deze bepalingen van de WvG eveneens kunnen worden toegepast bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van glastuinbouwcomplexen – wat nog steeds als een groene bestemming wordt gezien – of van complexen voor varkens en pluimveebedrijven. Als toepassingen in deze sfeer tot de mogelijkheden behoren, is het onderhavige voorstel daar dan voldoende op toegesneden?

Het lid van de **OSF**-fractie merkte op dat de indieners kennelijk veel belang hechten aan de gemeentelijke regie. Is deze opvatting voortgevloeid uit een behoefte:

- het financiële voordeel van omzetting op grond van akkers in woonakkers aan de gemeente te laten toevallen als hoeder van het algemeen belang? In veel praktische gevallen blijkt immers de gemeente tenminste zo'n grote speculant als particuliere partijen. (Zie bijvoorbeeld de prijsstelling van koopwoningen via erfpachtafkoop bij Amsterdam-IJburg.)
- de regie bij één enkele partij onder te brengen vanuit de veronderstelling dat dan *dus* ook grotere plankwaliteit wordt gerealiseerd? Menen de indieners dat verschillen in regie en regisseur niet tot boeiende verschillen in plankwaliteit en bouwresultaat kunnen leiden waaraan zo blijkt onder bewoners (eigen opdrachtgeverschap) zo grote behoefte bestaat? (herkenbaarheid, woonmilieu differentiatie)

Inhoud wetsvoorstel

Het streven van de overheid is erop gericht via actief grondbeleid op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. De regierol van de gemeenten is daarbij van groot belang. De Wet voorkeursrecht gemeenten van 1981 geeft bestuurlijke instrumenten tot ondersteuning van die regiefunctie, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op. Het thans aanhangige wijzigingsvoorstel van die wet introduceert een tweetal elementen die naar hun oordeel de grondverwerving verder weg kunnen doen raken van het bestuurlijke instrumentarium en meer kunnen doen bewegen in de richting van noodzakelijke gerechtelijke interventie en dienovereenkomstige beschikkingen.

In de eerste plaats zal de wijziging van artikel 10 tot gevolg (kunnen) hebben dat sneller gegrepen wordt naar het middel van onteigening, waardoor het bestuurlijke verwervingsinstrumentarium vervangen wordt door een rechtbankbeschikking, zo meenden deze leden. Los van de principiële wens (zie 27 581: Nota Grondbeleid van het Kabinet van januari 2001) kan dit aspect ook wijziging brengen in de tot nu toe betachte (en ook in onderzoek en literatuur gesignaleerde) terughoudendheid om het

bij verwerving van gronden te laten komen tot een rechterlijke toetsing in een onteigeningsprocedure.

In de tweede plaats leek het deze leden niet uitgesloten dat door verruiming van de tekst van artikel 26 meer dan voorheen nietigheid van rechtshandelingen ingeroepen zal worden bij de rechtbank. Achten de indieners deze kans op vergroting van gerechtelijke interventie niet bezwaarlijk in relatie tot het uitgangspunt van meer bestuurlijke regie voor de gemeentebesturen, zulks mede geplaast in het licht van de een jaar geleden door de regering uitgebrachte nota Grondbeleid?

Wat betreft artikel 26 hadden de leden van de CDA-fractie nog de volgende vraag. Los van overwegingen die blijkens de memorie van toelichting ertoe geleid hebben in artikel 26 de zinsnede «het belang van de gemeente» te schrappen, lijkt die formulering anderzijds ook een aanknopingspunt voor een zekere rechtsbescherming van de burger, meer in het bijzonder de eigenaar, op te leveren. De leden van de CDA-fractie hadden de indruk dat in voorkomende gevallen gemeenten van het grondpolitieke instrumentarium, meer in het bijzonder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, gebruikmaken om te komen tot dekking van kosten waarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat deze in het kader van de regiefunctie bij de realisering van planologische taakstellingen in de exploitatie van de te verwerven grond thuishoren. Het proces van planvoorbereiding en de procedures die de wet daartoe voorschrijft, geven de burger ook weinig of geen mogelijkheden inzicht te krijgen in het kostenverhaal dat uiteindelijk aan het eind van de rit zal plaatsvinden, laat staan mogelijkheden om de redelijkheid daarvan door de rechter te laten toetsen. Verdedigbaar is dat zulks pas kan in het kader van een procedure ex artikel 26, omdat dan planvoorbereiding en opstelling van de exploitatiebegroting enig inzicht zullen bieden in de financiële doelstellingen van de gemeente. De leden van de CDA-fractie zouden van de indieners graag vernemen hoe zij deze problematiek beoordelen. Met name horen zij graag of de indieners beogen met schrapping van het woord «belang» toetsing door de rechter van de legitimiteit van de financiële doelstellingen van de gemeente bij de gebruikmaking van dit wettelijke instrumentarium uit te sluiten.

In dit verband hadden de leden van de CDA-fractie ten aanzien van hetzelfde artikel nog een vervolgvraag. Indien – zoals de fractie meent dat voorkomt – gemeenten met behulp van het voorkeursrecht gronden verwerven waarvan op het moment van verwerving al vaststaat – of later blijkt te hebben vastgestaan – dat er in feite winst wordt gemaakt die in de algemene middelen of in het grondbedrijf van een gemeente vloeit, dan wel anderszins wordt aangewend voor dekking van uitgaven die in redelijkheid niet als samenhangend met de planrealisatie kunnen worden aangemerkt, kleeft er aan die gronden kennelijk een waarde die niet aan de eigenaar ten goede is gekomen. Is er in zo'n situatie geen sprake van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens? Graag vernamen zij daarop een reactie van de indieners.

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat het hier om meer gaat dan alleen maar de wetstechnische reparatie van een lacune. Het tweede lid van artikel 10 is destijds bewust zo geformuleerd teneinde optie-overeenkomsten zonder al te veel beperkingen mogelijk te maken. Dat deze mogelijkheid met dit wetsvoorstel in belangrijke mate wordt ingeperkt, is dan ook een zaak van politieke keuze. Kunnen de indieners dit onderschrijven? In de schriftelijke voorbereiding benadrukken zij dat zij het recht op zelfrealisatie niet willen aantasten. Zoals bekend, is dit recht nergens wettelijk vastgelegd, maar is het ontstaan uit jurisprudentie op

basis van artikel 79 van de Ontheffingswet. Wat zijn hun argumenten geweest om dit recht niet ter discussie te stellen?

Indien het voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal dit ongetwijfeld de gemeenten faciliteren, die een actief grondbeleid wensen te voeren. De grote vraag is echter wat de woonconsumenten ermee opschieten. In principe niets, zo vreesden de leden van de VVD-fractie. De praktijk heeft uitgewezen dat grond in handen van gemeenten (de goede niet te na gesproken) niet automatisch betekent dat de woonconsumenten erop vooruitgaan. Soms is zelfs het tegendeel het geval; te denken ware aan het systeem van de vaste grondprijquote. Ook komt het regelmatig voor dat de gemeenten, eenmaal de grond in handen hebbende, bij het uitgiftebeleid toch weer (semi-)monopolistische situaties creëren ten gunste van andere marktpartijen. De leden van de VVD-fractie hadden liever gezien dat de indieners deze gelegenheid hadden aangegrepen om het gemeentelijk voorkeursrecht te koppelen aan voorwaarden ter versterking van de positie van de woonconsumenten. Bijvoorbeeld: de verplichting om de via het voorkeursrecht verkregen gronden (dan wel een equivalent aantal hectaren) weer openbaar aan te besteden, zoals reeds geopperd in de Nota Grondbeleid; en/of de verplichting om de motie-Duivesteijn c.s. betreffende het particuliere opdrachtgeverschap uit te voeren. Hebben de indieners deze mogelijkheden overwogen; en zo ja, waarom hebben zij daarvan afgezien? Of menen zij wellicht dat het zojuist door de regering ingediende wetsvoorstel 28 236 (verbreding reikwijdte voorkeursrecht) daar een geschiktere gelegenheid voor biedt?

De indieners stellen in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 27 750, nr. 7, blz. 5) dat aan de hand van een «eenvoudige toets» onderscheid gemaakt kan worden tussen ontwijkingsconstructies en overeenkomsten behorende bij zelfrealisatie. Het was de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** niet duidelijk hoe die eenvoudige toets eruit ziet en welke criteria daarbij worden gehanteerd. Zij verzochten de indieners een nadere toelichting op dit punt te geven.

In het toe te voegen lid 5 van artikel 10 wordt bepaald dat pas na een een periode van drie jaar, gerekend vanaf de datum van inschrijving van een overeenkomst, opnieuw recht kan bestaan op vrijstelling van de aanbiedingsplicht. De leden van de ChristenUnie en SGP-fracties vroegen of deze bepaling onverkort van toepassing is, dan wel zou moeten zijn, wanneer door bijzondere oorzaken (calamiteiten, financiële problemen van de koper) de voorgenomen overdracht niet doorgaat.

In dezelfde bepaling wordt onder een «koper» verstaan «de partij waarmee een overeenkomst is gesloten». Deze leden gingen ervan uit dat het hier gaat om een overeenkomst zoals eerder in dit lid bedoeld is. Zij vroegen zich af of deze omschrijving van «koper» toereikend is, mede gelet op de veel uitvoeriger omschrijving van het begrip «verkoper» in artikel 1 van de Wvg. Zijn er bijvoorbeeld geen overeenkomsten denkbaar waarbij meer dan twee partijen zijn betrokken of waarbij het niet gaat om eigendomsoverdracht, maar om erfpachtconstructies en dergelijke? Zij stelden voorts de vraag of het niet beter zou zijn om de omschrijving van «koper» op te nemen in artikel 1 van de WVG.

In artikel 8, lid 1, van de Wvg wordt verwezen naar een verplichting bedoeld in artikel 10, lid 2 onder *d*. Volgens het initiatief-wetsvoorstel vervalt de laatstbedoelde bepaling. Zou het daarom niet gewenst zijn om artikel 8, lid 1, van de Wvg op dit punt aan te passen, zo vroegen deze leden tot besluit.

Tenslotte vroegen de leden van de **commissie** naar de civielrechtelijke gevolgen van een onjuiste notariële voetverklaring, als bedoeld in artikel 24 van de wet. Een vraag die zeker ook de regering regardeert.

In aansluiting daarop memoreerden de leden van de fractie van de **ChristenUnie** en de **SGP** dat de behandeling tot dusver geen duidelijkheid heeft opgeleverd over de vraag of een overeenkomst al dan niet geldig blijft, wanneer achteraf blijkt dat een notaris de in artikel 24 Wvg bedoelde zogenaamde voetverklaring ten onrechte heeft gesteld. Het was hen bekend dat in de literatuur op dit punt geen eenstemmigheid bestaat. Zij meenden dat het, gelet op de gewenste rechtszekerheid, aanbeveling zou hebben verdiend om hieromtrent in de wet duidelijkheid te scheppen, bijvoorbeeld door terzake een regeling op te nemen als in artikel 5 van de Wet Agrarisch Grondverkeer. Zij verzochten de indieners en de regering om commentaar op deze opvatting.

De leden van de **VVD**-fractie bepleitten ter voorkoming van een dergelijke situatie dat bij de inschrijving van een nieuwe koopof optieovereenkomst de daaraan voorafgaande overeenkomsten geregistreerd blijven. Mocht niettemin terzake toch sprake zijn van een onjuiste verklaring, dan zou dit naar hun mening niet moeten leiden tot nietigheid van de rechtshandeling.

De voorzitter van de commissie,
De Beer

De griffier van de commissie,
Janssen