

Vergaderjaar 2007–2008

**31 285**

## **Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vereenvoudiging bekendmaking en aanbestedingsprocedure)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld op 1 februari 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

1. Algemeen	1
2. Inleiding	2
3. De aanbestedingsprocedure	2
4. Bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten	3
5. Artikelsgewijze toelichting	4

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), de Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), van Leeuwen (SP), Jansen (SP), van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vereenvoudiging bekendmaking en aanbestedingsprocedure) (hierna: het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel wordt gezien als een instrument voor overheden om grondspeculatie tegen te gaan op locaties waar ruimtelijke ontwikkelingen zijn gepland.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is een van de belangrijke instrumenten van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het geeft gemeenten een middel om strategische grondposities te verwerven voor de ontwikkeling van wonen, werken en recreëren. Het wetsvoorstel voorziet in verheldering en procedurele verbeteringen van dit instrument.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

## **2. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of bij de evaluatie niet naar voren is gekomen dat de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de wet) in veel gevallen door de grondeigenaar wordt omzeild door het sluiten van een zogenaamde ontwikkelovereenkomst met een projectontwikkelaar. Bij het wijzigen van de bestemming doet de grondeigenaar dan een beroep op zelfrealisatie, maar waarvoor feitelijk de projectontwikkelaar wordt ingeschakeld. De leden vragen zich af of niet ook overwogen kan worden om het voorkeursrecht van gemeenten niet alleen van toepassing te laten zijn op het geval waarin de grondeigenaar de grond wil vervreemden, maar ook voor het geval waarin de grondeigenaar een ontwikkelovereenkomst wil sluiten. Daarmee zou nog meer de regie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen bij de overheid liggen.

De leden van de SP-fractie zijn voorstander van een strategisch actief grondbeleid in plaats van de passieve rol die nu vaak aan gemeenten is toebedeeld. Een actief grondbeleid kost geld. Zeker als de prijs van grond is gebaseerd op toekomstige economische waarde. Het was daarom dat deze leden eerder hebben voorgesteld het voorkeursrecht te koppelen aan de grondprijs op basis van de oude bestemming, over het algemeen een agrarische bestemming. Deelt de regering deze visie?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de notaris ingevolge van art. 10 van de wet behoort te onderzoeken of er mogelijk een vrijstelling van de aanbiedingsplicht van de verkoper van toepassing is, op grond waarvan deze kan verklaren dat de betreffende vervreemding niet in strijd is met de wet. Deze leden vragen zich af of de vrijstellingsbepalingen duidelijk en volledig zijn. Het gaat dan om de status van het contractueel voorkeursrecht, de vrijstelling bij onderhandse executoriale verkoop en de vrijstelling voor pachters. Tevens hebben de leden vragen over de Regeling voor de inwerkingtreding van het Wvg-voorkeursrecht.

## **3. De aanbiedingsprocedure**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de termijnen die nu genoemd staan in de Wvg waarbinnen een bestemmingsplan in procedure moet zijn gebracht nog adequaat zijn, of dat deze termijnen langer zouden moeten zijn voor een goede toepassingsmogelijkheid van de Wvg. Met het oog op het feit dat ruimtelijke ontwikkelingen steeds complexer zijn geworden en de aanpak integraler, zijn de doorlooptijden van ontwikkeltrajecten en de bijbehorende procedures in veel gevallen immers eveneens toegenomen.

De leden van de SP-fractie zijn gestuit op strategische problemen bij inzet van het voorkeursrecht. Op dit moment staat het huidige grondbeleid (of het gebrek daaraan) snelle en goedkope woningbouw in de weg. De overheid definieert de ruimtelijke opgaven, maar behartigt ook deels de belangen van de overheid die verdient aan de locatieontwikkeling: het «dubbele pettenprobleem». In het verleden droeg dit dubbele pettenprobleem bij aan de ruimtelijke, maar ook sociale kwaliteit en maakte het woningbouw en binnenstedelijke vernieuwing mogelijk. Tot in de jaren '80 hadden gemeenten min of meer een monopoliepositie op de grondmarkten en was het sturen van woningbouw voor hen betrekkelijk eenvoudig. De keerzijde kwam toen financiële belangen de ruimtelijke kwaliteit ging verdringen. Nu bepalen marktpartijen wat en wanneer er gebouwd wordt. De hoogste bieder bepaalt en kiest veelal voor bouwen in het dure segment. Daar is immers meer te verdienen. Het zelfrealisatiebeginsel (degene die de grond bezit, het ook mag bebouwen), leidt ertoe dat ontwikkelaars grond niet alleen kopen om speculatieve redenen, maar

ook om een onderhandelingspositie te creëren bij het verwerven van projecten. De grondeigenaar kan met beroep op het zelfrealisatierecht besluiten de grond niet te verkopen. Ruimtelijke doelstellingen van gemeenten kunnen hierdoor gefrustreerd worden. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat de wet hierdoor een bot instrument is? Zo ja, kan de regering aangeven hoe zij denkt deze «uitholling» van de wet ongedaan te maken?

#### **4. Bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of, en zo ja op welke wijze de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gerelateerd aan de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) welke voorzien is op 1 juli 2008.

Omdat grondposities vrijwel automatisch bouwrechten inhouden constateren de leden van de SP-fractie dat een vrije selectie van partijen onmogelijk is, wat weer gevolgen heeft voor de kwaliteit. Zodra gemeenten het voorkeursrecht op een perceel legt maken ze kenbaar dat ze plannen hebben in dat gebied. Speculanten duiken dan op aangrenzende percelen waardoor de prijs wordt opgedreven en de ontwikkeling gefrustreerd. Onderkent de regering dit probleem en hoe wordt dit ondervangen? Een ander probleem dat deze leden uit de praktijk horen is de korte termijn van het voorkeursrecht. Het wetsvoorstel zal moeten leiden tot het wettelijk recht van gemeenten om, na bestemmingsplanwijziging, gronden te verwerven voor sociale woningbouw voor de grondprijs van de oude bestemming. Daarmee zal grondspeculatie en het kopen van grond uit strategische overwegingen door projectontwikkelaars ontmoedigd worden. Een dergelijk voorkeursrecht van gemeenten zal weer een actief gemeentelijk grondbeleid tot gevolg kunnen hebben en met een actief grondbeleid kan het tij van torenhoge prijzen voor grond gekeerd worden. Goedkopere grond betekent kansen voor snellere en betaalbare woningbouw. Om daarin strategische te kunnen opereren zijn gemeenten vaak langer dan twee jaar bezig met voorbereiding. Vaak ook op meerdere plaatsen tegelijk. Om op die plaatsen een grondpositie te verwerven zijn gemeenten haast gedwongen om plannen geheim te houden. Dit maakt de democratische controle moeilijk. Gemeenten maken vanwege die korte termijn dan ook minder gebruik van het voorkeursrecht dan wenselijk. Onderkent de regering dit probleem en is zij bereid die termijn van voorkeursrecht op te rekken? Tot slot horen de leden van de SP-fractie graag hoeveel meer kosten en tijdsinvesteringen gemiddeld gemoeid zijn met publicatie in dagbladen van één voorkeursrecht en hoe die kosten zich verhouden tot de totale kosten van het totale traject van dat voorkeursrecht.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorkeursrecht onder de huidige wet in werking treedt daags na dagtekening van de Staatscourant waarin terinzagelegging van het aanwijzingsbesluit is bekendgemaakt. Omdat hierbij het voorkeursrecht niet op perceelsniveau wordt aangegeven kan de notaris op grond van de beschikbare informatie niet met zekerheid vaststellen of een perceel is belast met een Wvg-voorkeursrecht. Ter opheffing van deze onzekerheid wordt in het voorliggende wetsvoorstel voorgesteld de inwerkingtreding te koppelen aan het tijdstip van de verplichte registratie door het college van burgemeesters en wethouders in de gemeentelijke beperkingen registratie. Onder het tijdstip van inschrijving, bedoeld in art. 7.2 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb), wordt echter in het Uitvoeringsbesluit Wkpb (art. 5.2) de datum waarop de inschrijving heeft plaatsgevonden verstaan. Vermelding van uur en minuut van inschrijving is hierbij niet vereist. Klopt de conclusie van deze leden dat het hierdoor mogelijk wordt dat 's ochtends

een levering plaatsvindt en 's middags het voorkeursrecht wordt ingeschreven en in werking treedt met terugwerkende kracht voor de hele dag waardoor de levering van het perceel ongeldig is op grond van de onbevoegdheid van de vervreemder, art. 2.2 nieuw? Zo ja, is dit niet onaanvaardbaar uit oogpunt van rechtszekerheid? Genoemde leden stellen voor de voorgestelde regeling in dit geval zodanig te wijzigen dat deze in overeenstemming is met het beoogde doel, namelijk het treffen van een waterdichte regeling voor de kenbaarheid van de inwerkingtreding van het voorkeursrecht die in de praktijk kan worden gehanteerd.

## 5. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben geconstateerd dat, volgens art. 10 lid 3, het voorkeursrecht niet geldt ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de verkoper betreffende een onroerende zaak. Deze bewoordingen zijn algemeen en ruim gesteld. Doorgaans wordt hieronder de koopovereenkomst respectievelijk de koopoptie-overeenkomst verstaan.

Daarnaast bevat volgens de leden het wetsvoorstel geen nadere aanduiding van het begrip «verplichting van de verkoper». Wel meldt de toelichting dat de vrijstelling geldt indien reeds voor de vestiging van het voorkeursrecht voor de eigenaar een verplichting zou zijn ontstaan om een overeenkomst met een derde aan te gaan die strekt tot vervreemding van het goed. Valt een contractueel voorkeursrecht onder de vrijstelling van art. 10 lid 3? Op grond van de wettekst, de parlementaire geschiedenis en het juridisch getuigen karakter van zowel de koopoptie als het contractueel voorkeursrecht lijkt het niet onaannemelijk dat de wetgever niet heeft bedoeld het contractueel voorkeursrecht onder bedoelde vrijstellingsbepaling te laten vallen. Beantwoording van deze vraag kan meebrengen dat het begrip «verplichting» in art. 10 lid 3 nader wordt verduidelijkt. Genoemde leden verzoeken de regering bij de beantwoording van de vraag ook in te gaan op de argumenten van B.F. Preller over deze vraag in het tijdschrift Juridische Berichten voor het Notariaat (JBN), juli/augustus 2003.

Deze leden vragen zich voorts af of een onderhandse executoriale verkoop vrijgesteld is ingevolge art. 10 lid 2 sub e WVG? Zou dit niet duidelijker in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen? Deze leden verwijzen voor deze vraag naar de uitspraak van het Hof Den Haag in zijn beschikking van 8 november 2007, nr. R07/895, dat de rechterlijke beschikking tot onderhandse verkoop dient te worden beschouwd als «een rechterlijke bevel» in de zin van art. 10 lid 2 sub e. Volgens de redactie van Notamail (2007, nr. 301) ligt de in de literatuur verdedigde opvatting dat hier sprake is van «een verkoop krachtens wetsbepaling» meer voor de hand. Opgemerkt wordt dat na opname in het Burgerlijk Wetboek in 1992 van de onderhandse vorm van executie de WVG daarop niet is aangepast. Deze leden ontvangen graag een reactie op het voorstel de onduidelijkheid weg te nemen door de onderhandse executoriale verkoop expliciet op te nemen in art. 10 lid 2 sub e.

Volgens art. 10 lid 2 sub f geldt een vrijstelling van het gemeentelijke voorkeursrecht voor pachters. Moet de pachtovereenkomst, waaraan het voorkeursrecht van de pachter is verbonden, zijn aangegaan vóór de vestiging van het gemeentelijke voorkeursrecht? De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen hierbij naar de uitspraak van het Hof Den Haag op 16 juni 2005, nr. R05/269 waarin (anders dan de rechtbank) op grond van redelijke wetsuitleg werd beslist (...) dat de vrijstelling alleen geldt indien het voorkeursrecht van de pachter reeds bestond vóór de vestiging van het gemeentelijke voorkeursrecht. Deze opvatting is in de literatuur bestreden. In de daarop volgende tuchtrechtelijke procedure

oordeelde het Hof Amsterdam op 16 november 2006, nr. 163/2006 NOT, dat de notaris die had meegewerkt tuchtrechtelijk niet laakbaar had gehandeld, omdat hij op grond van de wetsgeschiedenis en jurisprudentie anders had geconcludeerd. Deelt de regering de mening dat het wetsvoorstel op dit punt dient te worden verduidelijkt?

De voorzitter van de commissie,  
Koopmans

De adjunct-griffier van de commissie,  
Lemaier