

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst

Geo-informatie en Grondbeleid Studies

Technische Universiteit Delft
Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen
Afdeling Geodesie
Sectie Geo-informatie en Grondbeleid
Thijsseweg 11
2629 JA DELFT
tel: 015 - 278 5094

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst

Herman de Wolff
Johan de Greef
Daniëlle Groetelaers
Jitske de Jong
Willem Korthals Altes

Delft University Press / 2000

Published and distributed by:

Delft University Press
Postbus 98
2600 MG Delft
The Netherlands
Telephone: +31 15 2785121

Telefax: +31 15 2781661
E-mail: DUP@DUP.TUdelft.NL

ISBN 90-407-2084-3

Copyright 2000 by H.W. de Wolff et al

All rights reserved. No part of this material protected by this copyright notice may be reproduced or utilised in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without written permission from the publisher: Delft University Press.

Printed in The Netherlands

VOORWOORD

De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten is bijna vier jaar in werking. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer was er, naast de overtuiging dat het noodzakelijk was het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium te versterken, ook twijfel over de concrete vormgeving en bij sommigen meer principieel over de reikwijdte van de wet. De Kamer hechtte mede daarom grote waarde aan een tijdige evaluatie van de wetswijziging; daartoe werd een amendement aangenomen (het amendement Stellingwerf). Het amendement bepaalde dat binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet door de minister aan de kamer een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

Inmiddels is er veel gebeurd, zeker ook rond het grondbeleidsinstrumentarium. De oorspronkelijke plannen voor een versterking van de baatbelasting (de invoering van een grondexploitatieheffing) zijn op de lange baan geschoven, na een negatief advies van de Raad van State. Het grondbeleid, en in het verlengde daarvan het grondbeleidsinstrumentarium, is echter weer volop in beeld gekomen. Met als aanleiding de komst van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening wordt in allerlei verband aandacht gevraagd voor het grondbeleidsinstrumentarium. Op rijksniveau is een belangrijk kristallisatiepunt het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over grondbeleid, maar ook bij andere overheden en de private sector is grondbeleid een actueel thema.

Ook rond het voorkeursrecht is het niet stil gebleven. De gemeente Utrecht heeft, gesteund door een aantal andere gemeenten, de publiciteit gezocht en de aandacht gevraagd voor wat zij noemde de gaten in de wet, met als aanleiding een uitspraak van de rechtbank Utrecht die een overeenkomst op de VINEX-locatie Leidsche Rijn – anders dan de gemeente wilde – niet nietig verklaarde. Als antwoord op naar aanleiding hiervan gestelde kamervragen, heeft de minister aangegeven dat snelle reparatiewetgeving zal plaatsvinden als de zich vormende jurisprudentie over praktijkgevallen leemten in de wet aan het licht brengt; daarbij zal niet gewacht worden op de resultaten van de voorziene systematische analyse van de wet.

Deze wetsevaluatie staat daarmee in het brandpunt van de belangstelling. Misschien wel mede daarom is het van belang te benadrukken dat voor een echte beoordeling van de betekenis van de wetswijziging, juist ook met het oog op het gemeentelijk grondbeleid, het nog vroeg is. De doorlooptijd van een gemiddeld locatie-ontwikkelingsproces is als regel veel groter dan een periode van vier jaar; op de in het onderzoek

betrokken locaties blijkt dan ook vaak slechts sprake te kunnen zijn van een tussenstand. De jurisprudentie rond toepassing van de Wvg is op lang niet alle terreinen uitgekristalliseerd, zodat over de meer juridische-technische mogelijkheden ook het laatste woord nog niet gezegd kan worden. Desondanks menen we dat deze evaluatie ook voor de wetgever belangrijke aspecten met betrekking tot het functioneren van de Wvg in beeld brengt.

De rapportage over het evaluatie-onderzoek is gesplitst in twee rapporten. Het eerste rapport gaat in op het gebruik en de effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In het onderliggende rapport worden, op basis van deze analyse, aanbevelingen gedaan ten aanzien van de vormgeving en het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Evaluatie-onderzoek in een korte doorlooptijd legt niet alleen druk op de onderzoekers, maar ook op de betrokken partijen rond locatie-ontwikkeling, zeker als er naast het onderhavige onderzoek nog een groot aantal andere onderzoeken worden uitgevoerd met betrekking tot het grondbeleidsinstrumentarium. Het onderzoek had niet uitgevoerd kunnen komen zonder de bereidwillige medewerking van betrokkenen rond de uitvoering van de Wvg. Een woord van dank is hier dan ook op zijn plaats aan allen die hun medewerking hebben verleend en bereid waren soms vertrouwelijke informatie aan ons ter beschikking te stellen – betrokken overheden (provincies en gemeenten), betrokken marktpartijen, adviseurs, belangenorganisaties. Een bijzonder woord van dank is op zijn plaats voor het Kadaster, dat ons diverse gegevens met betrekking tot de grondmarkt heeft verstrekt en voor de rechterlijke macht die ons een (onverwacht) grote hoeveelheid ongepubliceerde jurisprudentie ter beschikking heeft gesteld.

Het onderzoek is in opdracht van de RPD uitgevoerd door de Sectie Geo-informatie en Grondbeleid van de afdeling Geodesie van de TU-Delft, door een onderzoeksteam bestaande uit drs. J.H. de Greef (universitair docent), ir. D.A. Groetelaers (promovendus), prof.mr. J. de Jong (hoogleraar onroerend-goedrecht), prof.dr. W.K. Korthals Altes (hoogleraar grondbeleid) en ir. H.W. de Wolff (universitair docent en projectleider). Hand- en spandiensten zijn verricht door een aantal andere medewerkers van de sectie. Contactpersoon bij de opdrachtgever was mr. C.J. Vogel.

Het onderzoek is ter certificering voorgelegd aan prof. dr. A.M.J. Kreukels hoogleraar aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht en prof. mr. D.A. Lubach, hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Beiden hebben geconcludeerd dat het onderzoek verantwoord is uitgevoerd.

Herman de Wolff, mei 2000

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Aanpak van het onderzoek	1
1.3	Opbouw rapport	3
2	DE TOEKOMST VAN DE WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Beoordeling op basis van het evaluatie-onderzoek	5
2.3	Mening van belangenorganisaties	8
2.4	Wvg in internationaal perspectief	9
2.5	Conclusie ten aanzien van toekomst Wvg	10
3	BEOOGDE EFFECTEN	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Conclusies uit evaluatie-onderzoek	11
3.3	Mening belangenorganisaties	15
3.4	Wvg in internationaal perspectief	18
3.5	Aanbevelingen	19
3.5.1	Inleiding	19
3.5.2	Mogelijke aanpassing Wvg	20
3.5.3	Gemeentelijk gebruik Wvg	27
4	BEPERKING BESTUURSLAST	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Conclusies uit evaluatie-onderzoek	29
4.3	Mening belangenorganisaties	30
4.4	Internationaal perspectief	31
4.5	Aanbevelingen	32
4.5.1	Inleiding	32
4.5.2	Mogelijke aanpassing Wvg	33
4.5.3	Gemeentelijk gebruik Wvg	38

5 OVERIGE AANDACHTSPUNTEN	41
5.1 Toepassingsbereik van de wet	41
5.2 Ontheffingsmogelijkheid van aanbiedingsplicht	48
5.3 Moeilijke leesbaarheid Wvg	49
5.4 Wvg en reparatie planologische grondslag	50
5.5 Schadevergoedingsregeling ex artikel 25	51
 BIJLAGE A:	
LITERATUUR	53
 BIJLAGE B:	
TEKST WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	55

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In juli 1996 is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) in werking getreden. De wijziging maakt het mogelijk dat een groot aantal gemeenten een voorkeursrecht kan vestigen voor te realiseren uitbreidingslocaties.

Bij de behandeling van de voorgenomen wetwijziging in de Tweede Kamer is een amendement aanvaard, het amendement Stellingwerf, dat betrekking heeft op de evaluatie van de wet. In het amendement is bepaald dat binnen vier jaar na inwerking-treding van de wet de minister een verslag aan de Tweede Kamer zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

Om aan het bovenstaande te kunnen voldoen heeft in de eerste helft van 1998 een onderzoek plaatsgevonden naar de eerste ervaringen met de Wet voorkeursrecht gemeenten; in het verlengde hiervan is een aanzet gegeven voor de aanpak van het evaluatieonderzoek. December 1999 heeft de afdeling Bestuursaangelegenheden van de directie Bestuur en Ondersteuning van de Rijksplanologische Dienst aan de sectie Geo-informatie en Grondbeleid van de afdeling Geodesie van de TU Delft de opdracht verleend om in het verlengde hiervan het evaluatie-onderzoek uit te voeren.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Op basis van de in de eerste fase voorgestelde aanpak van het evaluatie-onderzoek is door het ministerie een nadere precisering gemaakt. Op basis hiervan is een onderzoeksvoorstel geschreven, waar overeenstemming over is bereikt.

In dit evaluatie-onderzoek stonden daarom de volgende vragen centraal:

- 1) *Hoe wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk gebruikt?*
 - *in welke situaties*
 - *voor wat betreft de instrumenten en procedures uit de wet*
 - *waar zitten onduidelijkheden*
 - *welke jurisprudentie is beschikbaar over de Wvg en wat is de essentie van de uitspraken*

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

2) *Wat zijn de effecten van het gebruik en de gebruiksmogelijkheden van het instrumentarium uit de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten die in de praktijk kunnen optreden?*

In het bijzonder ten aanzien van:

- *de gemeentelijke regie*
- *de prijsvorming op uitbreidingslocaties*
- *de beperking van de individuele belangen van grondeigenaren in het perspectief van het algemeen belang*
- *de bestuurslast, zowel voor gemeenten, notariaat als Kadaster*
- *de huidige taken van andere partijen rond locatieontwikkeling, in het bijzonder het notariaat en de provincies*

3) *Op welke wijze kan de regeling of de toepassingspraktijk van het voorkeursrecht verbeterd worden?*

- *in de relatie tot de beoogde effecten van de wet*
- *in relatie tot de beperking van de bestuurslast en de lasten voor individuele eigenaren*

De rapportage over dit onderzoek is in tweeën gesplitst. Het eerste rapport gaat in op het gebruik en de effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten¹. In het onderliggende rapport worden, op basis van deze analyse, aanbevelingen gedaan ten aanzien van de vormgeving en het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

In dit rapport gaat het daarom om de beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Deze vraag staat buiten het eigenlijke evaluatieonderzoek. Het gaat om aanbevelingen van de onderzoekers op basis van het evaluatieonderzoek. Aan de orde is de vraag of en hoe de wet verbeterd zou kunnen worden om aan eventuele gesignaleerde negatieve effecten in het evaluatie-onderzoek tegemoet te kunnen komen.

Het rapport beperkt zich, op nadrukkelijk verzoek van de opdrachtgever, tot de toekomst en ontwikkeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De plaatsing van de resultaten van dit onderzoek in het bredere perspectief van de momenteel lopende discussies over de toekomst van het grondbeleidsinstrumentarium zal in ander verband moeten plaatsvinden.

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn drie bronnen van belang geweest:

- de uitkomsten van het evaluatieonderzoek
Het gaat hier om de resultaten van onderzoeksvragen 1 en 2, op grond waarvan de effecten van de Wvg in kaart zijn gebracht.

1 Wolff, H.W. de e.a. (2000). *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press. Delft.

Inleiding

- gesprekken met belangenorganisaties
In overleg met de opdrachtgever zijn zeven belangenorganisaties geselecteerd (VNG, Aedes, Neprom, LTO-Nederland, KNB, Kadaster, AVBB/NVB). Met deze organisaties is eind december 1999 / begin januari 2000 afzonderlijk gesproken over hun ervaringen met de gewijzigde Wvg.
 - suggesties in literatuur en notities met betrekking tot de toekomst van de Wvg.
- Verder is gebruik gemaakt van resultaten van een binnen de sectie lopend – verken-
nend – onderzoek naar het systeem van het voorkeursrecht in een aantal buitenland.

Op basis van deze verschillende bronnen zijn aanbevelingen geformuleerd voor enerzijds de vormgeving (dit betreft aanbevelingen aan de wetgever) en anderzijds het gebruik (dit betreft aanbevelingen aan de gemeentelijke overheid) van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

1.3 Opbouw rapport

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op de meer principiële vraag naar de toekomst van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Is de evaluatie reden om voor te stellen de wet in te trekken? Kan de wet in zijn huidige vorm gehandhaafd blijven? Moeten er al dan niet ingrijpende wijzigingen worden aangebracht?

Na op deze vragen te zijn ingegaan worden aan de hand van de effecten van de wet aanbevelingen gepresenteerd voor een eventuele aanpassing van de Wvg alsmede voor verbetering van het gebruik van de Wvg.

Allereerst wordt in hoofdstuk 3 op de beoogde effecten van de Wvg ingegaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 op de bestuurslast ingegaan. De overige aandachtspunten komen in hoofdstuk 5 aan bod.

Steeds wordt, voordat op de aanbevelingen zelf wordt ingegaan, aangegeven wat de belangrijkste effecten zijn die in het evaluatieonderzoek in kaart zijn gebracht en wat de meningen van de belangenorganisaties zijn met betrekking tot het thema. Vervolgens wordt het internationale perspectief weergegeven.

In het rapport wordt op diverse plaatsen verwezen naar wetsartikelen. In de bijlage B is om het nazoeken eenvoudiger te maken de integrale tekst van de Wet voorkeursrecht gemeenten opgenomen.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

2 DE TOEKOMST VAN DE WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN

2.1 Inleiding

Allereerst wordt ingegaan op de principiële vraag naar de toekomst van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Is de evaluatie reden om voor te stellen de wet in te trekken? Kan de wet in zijn huidige vorm gehandhaafd blijven? Moeten er al dan niet ingrijpende wijzigingen worden aangebracht?

Voordat deze vraag wordt beantwoord, wordt ingegaan op de resultaten uit het evaluatie-onderzoek. Daarna wordt de mening van de belangenorganisaties geschetst. Vervolgens wordt de Wvg in het internationaal perspectief geplaatst. Aan het eind van het hoofdstuk wordt vervolgens de conclusie getrokken over de toekomst van de Wvg.

2.2 Beoordeling op basis van het evaluatie-onderzoek

beoordeling aan de hand van het gemeentelijk gebruik

De Wvg heeft in vier jaar tijd een belangrijke positie verworven in de praktijk van het gemeentelijk grondbeleid, in elk geval in die zin dat een groot aantal gemeenten inmiddels gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt om tot vestiging van een voorkeursrecht over te gaan. Een derde deel van de Nederlandse gemeenten heeft voor een of meer locaties het voorkeursrecht gevestigd. Een opmerkelijk aantal, zeker als dit gerelateerd wordt aan de oorspronkelijke verwachtingen. De minister sprak zelf tijdens de kamerbehandeling de verwachting uit dat gemeenten heel selectief gebruik zouden gaan maken van het voorkeursrecht.

Dat de wet gemeenten iets extra's biedt, blijkt uit het feit dat veel gemeenten inmiddels voor een volgende keer een voorkeursrecht hebben gevestigd. Gemeenten besluiten kennelijk niet na de eerste ervaringen met de wet dat de wet niets oplevert.

beoordeling aan de hand van de effecten

Dat de wet in de praktijk ondersteuning kan bieden aan het gemeentelijk grondbeleid, komt ook duidelijk uit de gesprekken die in het kader van het evaluatieonderzoek gevoerd zijn naar voren. Zowel uit de enquêtes onder steekproefgemeenten als uit de gesprekken rond de casestudielocaties komt een beeld naar voren van een wet die de gemeentelijke positie op de grondmarkt versterkt. Daarmee is de wet zeker niet het antwoord op alle gemeentelijke problemen rond locatie-ontwikkeling; de wet is echter

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

ook nooit zo bedoeld: de wetswijziging is in de notitie grondbeleidsinstrumentarium uit 1994 geïntroduceerd als één van de instrumenten ter versterking van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium.

De wet kan positieve effecten hebben voor de gemeentelijke regierol: door een sterkere actieve betrokkenheid van de gemeente lijkt de gemeente de door haar gestelde doelstellingen ten aanzien van de locatieontwikkeling eenvoudiger gerealiseerd te kunnen krijgen. Of daarbij sprake is van een dempend effect op de verwervingsprijzen van agrarische grond (lagere marktprijzen) kan op basis van het onderzoek niet worden vastgesteld; in elk geval maakt de wet het gemeenten door vergroting van de kans op actief grondbeleid mogelijk om risicodragend in de grondexploitatie te participeren of zelf de grondexploitatie te voeren, waardoor in de huidige marktsituatie met oplopende vastgoedprijzen winst gemaakt kan worden bij de gronduitgifte. Gemeenten kunnen deze extra opbrengsten (die economisch deels gezien kunnen worden als een beloning voor het risicodragend ontwikkelen en deels te maken hebben met een bevoorrechte marktpositie) verschillend gebruiken; vaak worden ze gebruikt ter dekking van bepaalde kosten die de gemeente maakt en die via de weg van privaatrechtelijk of met name publiekrechtelijk kostenverhaal moeilijk of niet bekostigd kunnen worden. Ook kunnen de opbrengsten op een andere wijze gebruikt worden, bijvoorbeeld voor hogere kwaliteit van de locatie of voor lagere uitgifteprijzen (tegenwoordig vaak gekoppeld aan een anti-speculatiebeding). Meer in het algemeen kunnen gemeenten hun financiële doelstellingen rond locatie-ontwikkeling beter bereiken.

Wel ligt er een druk op de effectiviteit van de wet. Op veel locaties zijn voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht al grondposities ingenomen. Soms is het eigendom al daadwerkelijk overgegaan; vaak gaat het om grondposities die het karakter hebben van potentiële vrijstellingen. Na vestiging worden zogenaamde artikel 26-constructies aangegaan. Dit betreft rechtshandelingen die formeel geen vervreemding zijn (en daarom niet direct onder de aanbiedingsplicht uit de wet vallen) en worden verricht door marktpartijen die zich op deze wijze, ondanks het geldend voorkeursrecht voor de gemeente, toch een grondpositie trachten te verwerven op de bouwlocatie. Veel van deze bewegingen op de grondmarkt vinden plaats in beslotenheid.

Deze ontwikkelingen lijken tot gevolg te hebben dat het doel voor gemeenten om bij transacties voorrang te krijgen en als eerste in de gelegenheid te worden gesteld om grond te verwerven niet altijd wordt bereikt.

Gevolg kan zijn dat het genoemde financiële effect, in het bijzonder de mogelijkheid om extra inkomsten te genereren uit de grondexploitatie, minder eenvoudig bereikt wordt en ook dat de mogelijkheid om vanuit een privaatrechtelijke eigendomspositie het grondgebruik te sturen weg kan vallen. Voor het sturen van het grondgebruik zal een samenwerkingsovereenkomst gesloten moeten worden (waarbij de onderhandelingspositie van de gemeente bepalend is voor de uitkomsten) of zal de gemeente terug moeten vallen op publiekrechtelijk instrumentarium. Hierdoor kan per saldo minder effectief en efficiënt de sturing van het door de gemeente gewenst grondgebruik plaatsvinden.

De toekomst van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Naast genoemde mogelijke positieve effecten voor de gemeentelijke regierol, inclusief het kunnen bereiken van bepaalde financiële doelstellingen rond locatie-ontwikkeling, blijkt uit het onderzoek dat de wet voor gemeenten een relatief hoge bestuurslast met zich mee brengt. Met name de herhalingen in het nemen van vestigingsbesluiten betekenen veel werk; verder ligt er een grote druk op het gemeentelijk apparaat bij bepaalde beslistermijnen uit de wet.

Het opleggen van een voorkeursrecht betekent per definitie dat het particulier eigendom belast wordt, in die zin dat de eigenaar beperkt wordt in zijn bevoegdheid vrij over de grond te kunnen beschikken. Een belangrijk aandachtspunt van de wetgever was daarom dat een voorkeursrecht niet lichtvaardig gebruikt mocht worden. De wet biedt hier enkele garanties voor: vereiste onderbouwing in het ruimtelijk beleid, rechtsbescherming rondom vestiging, korte termijnen binnen de effectueringsfase en een (beperkte) schadevergoedingsregeling (artikel 25 Wvg). Uit het evaluatieonderzoek blijkt vooralsnog dat er nauwelijks sprake is van lichtvaardig gebruik door gemeenten, in die zin dat gebieden worden aangewezen waar later wordt besloten de verstedelijking geen doorgang te laten vinden. Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt een voorkeursrecht na een eerste vestiging vooruitlopend op een formeel ruimtelijk plan (op basis van artikel 8 van de Wvg) niet gecontinueerd omdat er planologische twijfels zijn over het doorgaan van de ontwikkeling van de locatie. Na vestiging op basis van artikel 8 wordt zelden het gebied qua omvang beperkt, omdat de locatie bij nader inzien kleiner zal worden. Zeker de helft van de gemeenten kiest na vestiging op basis van artikel 8 voor vestiging op basis van een bestemmingsplan, en niet voor de tijdelijke vestiging op basis van het – lichtere – structuurplan. Provincies kiezen allesbehalve voor een ruime interpretatie van 'uitbreidingscapaciteit'. Hoewel er veel procedures gestart worden, worden relatief weinig beroepen tegen vestigingen gegrondverklaard. Er is vrijwel² geen geval bekend van een beroep op de (weliswaar beperkte) schadevergoedingsregeling die artikel 25 van de Wvg biedt.

Voor wat betreft de effectuering van het voorkeursrecht blijkt dat relatief weinig grond aan de gemeente wordt aangeboden, en nog minder vaak dat een verzoek wordt gedaan een deskundigenprocedure ter vaststelling van de verkoopprijs te starten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het niet zo is dat eigenaren door gemeenten in deze fase 'lang aan het lijntje' worden gehouden, of dat eigenaren vinden dat gemeenten te lang wachten met het starten van onderhandelingen over minnelijke aankoop. Anders zou het aantal aanbiedingen en verzoeken om de vervolprocedure te starten veel groter zijn. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat op de mogelijkheid om een ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht (artikel 14 Wvg), een andere 'ontsnappingsmogelijkheid', zeer weinig een beroep wordt gedaan.

Voor de stelling dat de Wvg een negatief effect heeft op de prijs die de oorspronkelijke grondeigenaar voor zijn grond krijgt, kan in het onderzoek geen kwantitatief bewijs worden gevonden. De indruk is dat dit effect voor de grondeigenaar vaak beperkt blijft. Per saldo wijst bovenstaande allesbehalve op een vergroting van de belasting van het

2 Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat slechts in een enkele gemeente (waarschijnlijk nog ten onrechte omdat de situatie zoals bedoeld in artikel 25 niet aan de orde was) een beroep op artikel 25 is gedaan.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

particulier eigendom die nu eenmaal inherent is aan een voorkeursrecht; in sommige gevallen blijkt uit het onderzoek dat het voorkeursrecht juist een versnelling van de planologische besluitvorming tot gevolg kan hebben, waardoor er sneller planologische duidelijkheid voor de grondeigenaar kan ontstaan.

conclusies uit de praktijk

Per saldo lijken de nieuwe mogelijkheden die de wet biedt voor gemeenten 'de moeite waard'. Het levert gemeenten een extra instrument in het grondbeleid met een duidelijk toegevoegde waarde, ook al kan het instrument niet de beoogde effecten in alle situaties waarmaken. Er vindt nauwelijks lichtvaardig gebruik plaats in de zin dat gebieden worden aangewezen zonder dat binnen afzienbare tijd wordt besloten tot concretisering en uitvoering van de verstedelijkingsplannen. Mede hierdoor lijkt de belasting van het particulier eigendom, in de zin van een (tijdelijke) beperking van zijn bevoegdheid vrij over de grond te kunnen beschikken, niet verder te gaan dan oorspronkelijk beoogd: de wet wordt over het algemeen, ook in de uitvoeringsfase, voorzichtig toegepast. Dit blijkt ook uit het beperkte gebruik van bijvoorbeeld de ontheffingsmogelijkheid. Wel brengt de wet voor gemeenten een relatief hoge bestuurslast met zich mee. Deze hoge bestuurslast is in de praktijk voor gemeenten geen reden om van het gebruik af te zien: gemeenten verwachten kennelijk dat de toegevoegde waarde van het instrument opweegt tegen de extra bestuurslast.

2.3 Mening van belangenorganisaties

De belangenorganisaties waarmee in het kader van het evaluatieonderzoek is gesproken stellen zich over het algemeen achter de wet.

De VNG hecht een grote waarde aan de wet, maar maakt zich ernstige zorgen over de in haar ogen 'ontduikings'-constructies gebaseerd op artikel 26 van de Wvg. De regierol lijkt daardoor in gevaar te komen, en ook het prijsdempende effect wordt niet gerealiseerd.

De Neprom is positief over de Wvg, in die zin dat ze vindt dat de regierol bij de gemeente vaak in goede handen is. Uitwassen en onbedoeld gebruik van de Wvg moeten worden tegengegaan; hieronder vallen schijncontracten: in die zin moet de Wvg gerepareerd worden. Juist door deze constructies is er volgens de Neprom veel onzekerheid over de reikwijdte van de Wvg; aan deze onzekerheid moet een einde komen. Wel mag het zelfrealisatierecht naar mening van de Neprom niet ter discussie worden gesteld; een eigenaar moet dan wel daadwerkelijk risico lopen. Gemeenten mogen naar mening van de Neprom ook geen misbruik maken van de Wvg; het kan niet zo zijn dat jarenlang een voorkeursrecht voor een locatie geldt, zonder dat duidelijk wordt wat de bestemming wordt. Dat pleit in de ogen van de Neprom voor scherpe afbakening en handhaving van de werkingstermijn van de Wvg. De Wvg mag ook geen terugval betekenen naar de oude actieve grondpolitiek.

Aedes vindt een sterke rol van gemeenten van belang op de nieuwe locaties. Met name de invloed van de Wvg op de keuze van preferente partijen wordt als een sterk punt genoemd. In dat verband worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de beperking van de toepassing van het voorkeursrecht tot gevallen waar ook onteigend zou kunnen

De toekomst van de Wet voorkeursrecht gemeenten

worden: er kunnen namelijk meer keuzen een rol spelen bij de keus voor preferente partijen dan de mogelijkheid tot zelfrealisatie. Aedes verwacht mogelijk een prijsdempend effect van de Wvg, omdat de grondprijs naar de complexwaarde wordt gestuurd; niet de toevallige waarde van het betreffende perceel is dan maatgevend.

Het AVBB is kritisch over de Wvg. Het ziet als grootste probleem als er zogenaamde 'free-riders' aanwezig zijn op een te ontwikkelen het kostenverhaal. De ingenomen grondposities zelf ziet ze niet als probleem: hier moet dan maar anders mee worden omgegaan. Een voorkeursrecht geeft gemeenten een sterke positie; gemeenten zijn naar mening van het AVBB echter vaak niet competent om zelf tot uitvoering van plannen over te gaan. Het AVBB staat andere oplossingen voor dan het voorkeursrecht; het voorkeursrecht is een te makkelijke weg. Het geeft slechts een formele bevoegdheid, maar geen garantie voor een visie en mogelijkheden om over te gaan tot realisatie van de plannen.

LTO-Nederland signaleert een mogelijk te ruimhartig gebruik (grotere gebieden aangewezen dan nodig). LTO spreekt in dit verband over een extra planologische schaduwwerking die mogelijk van de wet uitgaat, die eerder begint dan in het verleden. Er is twijfel bij de LTO of gemeenten hun regierol wel aankunnen. Boeren worden nu soms in artikel 26-constructies gedreven, waardoor ze buiten hun core-business treden; dat brengt onzekerheid mee en is daarom een minder positief effect van de Wvg. Wat betreft de effecten op individueel eigendom en de schaduwwerking kan de Wvg beter worden afgeschaft. Een eventueel prijsdempend effect wordt door LTO aan de ene kant positief gewaardeerd, met name ook omdat hogere agrarische grondprijzen die bij aankoop van grond op een toekomstige bouwlocatie aan de grondeigenaar worden betaald voor de agrarische sector elders een negatief effect kunnen hebben (er treedt een algemene verhoging van de agrarische grondprijzen op); anderzijds kunnen hoge prijzen ook voordelen hebben omdat ze indirect sanering van de sector mogelijk maken, omdat boeren die voor veel geld worden uitgekocht dit elders kunnen investeren.

Ook de KNB heeft de indruk dat in de gemeentelijke praktijk soms meer percelen aangewezen worden dan nodig is.

2.4 Wvg in internationaal perspectief

Met een wettelijke regeling inzake een voorrangrecht voor de overheid op de grondmarkt valt Nederland niet uit de toon als naar een aantal buurlanden gekeken wordt. Zowel Duitsland, Frankrijk als ook Vlaanderen kennen een publiekrechtelijke vorm van voorrangrecht rond verstedelijking. De Duitse landelijke regeling is te vinden in het Baugesetzbuch. In Frankrijk is de regeling opgenomen in de Code d'Urbanisme. België kent een algemene regeling in het Decreet op de Ruimtelijke Ordening en een specifieke regeling in de Vlaamse Wooncode.

In zowel Frankrijk als Duitsland is de regeling begin jaren negentig aanzienlijk uitgebreid qua toepassingsbereik. Vlaanderen kent met ingang van 1 mei 2000 een breed inzetbare regeling. Van de ons omliggende landen kent alleen Engeland geen wettelijke regeling van een voorrangpositie voor de overheid op de grondmarkt.

Het voorrangrecht in genoemde drie landen is wel wat anders qua uitwerking; het gaat om een voorkooprecht. Dat betekent dat, waar in Nederland sprake is van een recht op

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

eerste onderhandelingen, in genoemde drie landen sprake is van het recht om in een bestaande overeenkomst in te breken en in de plaats van de koper te treden. Zowel Frankrijk als Duitsland kennen daarnaast in sommige gevallen de mogelijkheid van onafhankelijke prijsbepaling; in Duitsland zijn deze mogelijkheden onlangs vergroot.

2.5 Conclusie ten aanzien van toekomst Wvg

Op basis van het bovenstaande komt een beeld naar voren van een regeling die bij de uitvoerders (de gemeenten) in korte tijd populair is geworden, die – gegeven bepaalde beperkingen – een bijdrage kan leveren aan de oorspronkelijk beoogde effecten en waarvan de neveneffecten voor de grondeigenaren naar het zich laat aanzien niet groter zijn dan oorspronkelijk verwacht.

De regeling kan op een vrij groot draagvlak rekenen; uitzondering vormt met name het AVBB dat de wet geen erg goed instrument vindt. Enkele organisaties stellen de meer principiële vraag of gemeenten een eventuele (versterkte) regierol wel aankunnen. Verder is er wat angst over ruimhartig gebruik; dit beeld wordt echter in het empirisch onderzoek niet bevestigd. Weliswaar wordt het voorkeursrecht door een groot aantal gemeenten gebruikt, mogelijk meer dan oorspronkelijk verwacht; het blijkt echter slechts incidenteel voor te komen dat gemeenten gebieden aanwijzen waar niet binnen afzienbare tijd wordt besloten tot concretisering en uitvoering van de verstedelijkingsplannen. Een positief effect, met name voor de grondeigenaar, is dat soms sneller dan in het verleden planologische duidelijkheid wordt gecreëerd.

In internationaal perspectief valt Nederland niet uit de toon met een wettelijk geregeld voorrangrecht; wel is de vorm anders (geen voorkooprecht), maar door de deels bestaande mogelijkheden van onafhankelijke prijsbepaling zijn de verschillen in de praktijk beperkter dan op het eerste gezicht lijkt.

Per saldo wordt op basis van bovenstaande effecten en standpunten, gegeven het internationale perspectief, en afwegend in het perspectief van de ontstaansgeschiedenis van en de verwachtingen rond de wettelijke regeling, geconcludeerd dat de wettelijke regeling van een voorkeursrecht in de Wet voorkeursrecht gemeenten gehandhaafd moet blijven. Wel zijn er voldoende aanleidingen om op onderdelen nog eens goed naar de regeling te kijken: er valt wat te verbeteren aan de concrete vormgeving van de regeling, zodat bepaalde effecten beter bereikt kunnen worden en bepaalde negatieve effecten kunnen verminderen.

Aanbeveling: (W1)	Handhaven van de Wet voorkeursrecht gemeenten, en aanpassen op onderdelen.
-----------------------------	---

3 BEOOGDE EFFECTEN

3.1 Inleiding

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel worden drie mogelijke effecten genoemd die met een voorkeursrecht op uitbreidingslocaties bereikt zouden kunnen worden:

- een voorkeursrecht vergroot de mogelijkheden van verwerving van grond door de gemeente: hierdoor kan de gemeente haar *'regisserende rol waarmaken'*, (a) door een actieve opstelling op de grondmarkt of (b) door een publiek-private samenwerking, waarin marktpartijen de grondexploitatie uitvoeren op een door de gemeente gewenste wijze (de via een voorkeursrecht verworven grond wordt ingebracht in een publiek-private samenwerkingsconstructie)
- een voorkeursrecht zal een *dempend effect hebben op de prijsvorming* van maagdelijke gronden (daarmee zou ook het effect van speculatie kunnen worden tegengegaan)
- een voorkeursrecht geeft *inzicht in de bewegingen op de grondmarkt*: dit maakt het mogelijk dat gemeenten een 'alert' grondbeleid voeren.

In het evaluatieonderzoek zijn het eerste en het derde effect samengenomen; beide hebben direct te maken met de vergroting van de regierol.

In deze paragraaf worden allereerst de resultaten uit het evaluatie-onderzoek wat betreft de effecten op de regierol (dus inclusief het geven van inzicht in de bewegingen op de grondmarkt) en op de prijsvorming kort weergegeven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de mening van belangenorganisaties ten aanzien van (het bereiken van) deze effecten. Daarna wordt op het internationale perspectief ingegaan. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan. Twee soorten worden onderscheiden: aanbevelingen aan de wetgever gericht op wetsaanpassing en aanbevelingen aan de uitvoerders van de wet.

3.2 Conclusies uit evaluatie-onderzoek

regierol

De versterking van de gemeentelijke regierol door het voorkeursrecht kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In het onderzoek worden, op basis van de wetsgeschiedenis, zes mogelijke effecten onderscheiden. Nagegaan is in hoeverre deze effecten bereikt kunnen worden.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

vergroting mogelijkheden van grondverwerving voor actief grondbeleid

Uit het onderzoek ontstaat een genuanceerd beeld of door vestiging van een voorkeursrecht dit effect bereikt kan worden.

Het voorkeursrecht lijkt de mogelijkheden voor grondverwerving te kunnen vergroten, zeker als een gemeente direct na vestiging een actieve verwervingsstrategie toepast, gebruikmakend van de relatieve rust die dan op de grondmarkt ontstaat. Aan de andere kant is het aantal aanbiedingen na vestiging meestal gering. Voor een gemeente die zelf geen initiatieven ontplooit, leidt vestiging in het algemeen niet tot een toename van het grondbezit.

Na vestiging lopen gemeenten het gevaar geconfronteerd te worden met artikel 26-constructies. Zeker als gemeenten langer wachten met actieve verwerving bestaat de kans dat allerlei tussenpersonen – al dan niet in opdracht van marktpartijen – contact zoeken met de grondeigenaren en trachten artikel 26-constructies met hen aan te gaan. In de – nog niet uitgekristalliseerde jurisprudentie – op het eerste gezicht houdbare constructies beperken de mogelijkheden voor gemeentelijke grondverwerving.

Hoewel de mogelijkheden door recente jurisprudentie worden ingeperkt, lijken dit soort constructies toch voor grondeigenaren aantrekkelijk te blijven. Duidelijk is dat in de markt aan nieuwe constructies gewerkt wordt. Wel kan de op basis van de jurisprudentie gesignaleerde tendens dat grondeigenaren ook risicodragend moeten meedoen voor een rem op de groei van dit soort constructies zorgen.

Van grote invloed op de mogelijkheid vóór gemeenten om tot verwerving over te gaan lijkt het bestaan van grondposities voor vestiging. Vaak gaat het dan om overeenkomsten die kort voor vestiging van een voorkeursrecht gesloten zijn. Mogelijk bestaat, mede gestimuleerd door tussenhandelaren, een actieve handel indien vermoedens over vestiging van een voorkeursrecht naar buiten komen.

vergroting mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van pps

Voor beantwoording van de vraag of vestiging van een voorkeursrecht als effect kan hebben dat de mogelijkheden van grondverwerving zo vergroot worden dat de gemeente haar regisserende rol in een publiek-private samenwerking kan vergroten, kan deels verwezen worden naar wat hiervoor is opgemerkt.

Het instrument lijkt mogelijk iets krachtiger voor het bereiken van dit effect: het biedt de gemeente de mogelijkheid een sterkere onderhandelingspositie te verwerven ten opzichte van marktpartijen, ook als grondposities door derden zijn ingenomen. Ook met beperkte mogelijkheden voor verwerving van (strategisch) grondeigendom kan dit effect optreden.

tegen kunnen gaan van versnipperde eigendomsverhoudingen

Een derde mogelijk effect van een voorkeursrecht is dat het versnipperde eigendomsverhoudingen zou kunnen tegengaan.

Zoals hierboven al aangegeven kan het voorkeursrecht onder bepaalde omstandigheden bijdragen aan gemeentelijke grondverwerving. Als voorkomen kan worden dat teveel derden een positie verwerven, zou versnippering voorkomen kunnen worden. Tot op zekere hoogte is dit het geval. Door de vrijstellingsmogelijkheden voor bestaande optie- en koopovereenkomsten (artikel 10 lid 2 sub d en e vrijstellingen) en de mogelijkheid van artikel 26-constructies, kan echter niet altijd voorkomen worden dat

Beoogde effecten

partijen een positie verwerven op de locatie. De indruk bestaat dat met name ook de kleinere marktpartijen meedoen om op deze wijze een positie te verwerven. Het voorkeursrecht zou dan juist tot meer versnippering kunnen leiden. Een eenmaal gevestigd voorkeursrecht perkt ook de mogelijkheden van doorverkoop aanzienlijk in en maakt deze soms praktisch onmogelijk. Gevolg is dat ook uitruil tussen marktpartijen moeilijker wordt, iets dat in de praktijk op locaties van belang kan zijn om tot werkbare grondposities te komen. Eventueel ontstane versnippering blijft dan bestaan.

tijdige realisatie van de bestemming

Een van de doelstellingen van de Wvg was een tijdige realisatie van de bestemming veilig te stellen.

Voor zover een voorkeursrecht tot effect heeft dat de gemeente succesvol tot grondverwerving kan overgaan heeft de gemeente zelf in de hand of dit effect op zal treden.

Voor zover al voor vestiging van een voorkeursrecht grondposities zijn ingenomen, biedt het voorkeursrecht geen aanknopingspunten voor het afdwingen van een tijdige realisatie van de bestemming. Dan zal de gemeente moeten terugvallen op het onteigeningsinstrument, dat voorzover de procedurele hobbels worden genomen wel kansrijk is ten aanzien van dit aspect.

Voor zover na vestiging artikel 26-constructies zijn aangegaan zijn er wel mogelijkheden de tijdige realisatie van de bestemming veilig te stellen. In de rechtbankjurisprudentie rond artikel 26-constructies is deze (lichte) invulling van de gemeentelijke regierol geregeld aan bod geweest. Bij de inhoudelijke beoordeling van de constructie wordt getoetst in hoeverre de rechtshandeling tijdige realisatie van de bestemming in de weg staat. Uit de opstelling van marktpartijen blijkt het feit dat de gemeente tijdige realisatie van de bestemming wil veilig stellen over het algemeen geaccepteerd te worden. Het voorkeursrecht zou daardoor kunnen bijdragen aan een tijdige realisatie van de bestemming. Immers, voorzover de gemeente niet zelf tot verwerving kan overgaan, kan, indien de rechtbankjurisprudentie bestendigd wordt, tegen artikel 26-constructies succesvol worden opgetreden indien tijdige realisatie van de bestemming in het gedrang komt.

Een kanttekening hierbij is dat het starten van de juridische procedure als regel betekent dat het onderhandelen met marktpartijen wordt opgeschort. In dat geval kan, in afwachting van de uitkomsten van de juridische procedures, tijdige realisatie toch in gevaar komen.

evenwichtige ontwikkeling van de locatie

Bij de doelstelling dat de Wvg een evenwichtige ontwikkeling van de locatie moet veilig stellen gaat het om een veel zwaardere invulling van de regierol. Het gemeentelijk belang is dan sneller in het geding dan als het alleen om de realisatie van de bestemming gaat. Ook de ontwikkeling van de grond in het perspectief van de ontwikkeling van de hele locatie, inclusief zaken als vereveningsmogelijkheden en gewenste fasering, spelen een rol bij een evenwichtige ontwikkeling.

Voor zover een voorkeursrecht tot effect heeft dat de gemeente succesvol tot grondverwerving kan overgaan heeft de gemeente zelf in de hand of dit effect op zal treden.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

Grondposities die zijn ingenomen voor vestiging zullen direct een negatief effect hebben op de mogelijkheden dit effect te bereiken. De gemeente zal moeten terugvallen op het onteigeningsinstrument, dat echter beperkingen kent ten aanzien van het kunnen veilig stellen van een evenwichtige ontwikkeling van de locatie.

Bij artikel 26-constructies biedt de vernietigingsactie mogelijk aanknopingspunten. In de rechterlijke uitspraken wordt als regel het accent gelegd op de vraag of de bestemming tijdig gerealiseerd zal worden; een toets of het belang van een evenwichtige ontwikkeling van de locatie in het geding is, is minder vaak aan de orde. Soms wordt aan de vraag of de bestemming tijdig wordt gerealiseerd door de gemeente voor de rechter het gemeentelijk belang zo uitgelegd, dat de particulier de bestemming 'op de door de gemeente gewenste wijze' moet realiseren. Hoe ver een gemeente hierbij kan gaan is nog niet helder uit de jurisprudentie. De rechter legt de bewijslast dat de evenwichtige ontwikkeling van de locatie in het geding is bij de gemeente. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente zal moeten aantonen dat andere (publiek- en privaatrechtelijke) mogelijkheden om de locatie-ontwikkeling te sturen geen succes hebben. De bewijsvoering voor de gemeente lijkt bijzonder complex te kunnen zijn. De vraag welke voorwaarden de gemeente kan stellen, is in de jurisprudentie nog nauwelijks beantwoord. Het moet dan ook betwijfeld worden of dit effect voldoende bereikt kan worden.

beter inzicht in transacties op de grondmarkt

Het voorkeursrecht zou beter inzicht moeten geven in de transacties op de grondmarkt, zodat gemeenten een 'alerter' grondbeleid zouden kunnen voeren. Het voorkeursrecht lijkt dit effect nauwelijks te kunnen opleveren.

Het voorkeursrecht heeft constructies waar niet sprake is van directe juridische levering in belang doen toenemen. Het betreft zowel vrijstellingsconstructies gebaseerd op bestaande optie- en koopovereenkomsten (artikel 10 lid 2 sub d en e vrijstellingen) als artikel 26-constructies. Voor zover de eerste zijn ingeschreven in de openbare registers, kan de gemeente nog wel enigszins inzicht krijgen in de transacties. In constructies die niet hoeven (en niet meer kunnen) worden ingeschreven in de kadastrale registratie zal een gemeente in beginsel geen inzicht kunnen krijgen. Artikel 26-constructies zijn voor gemeenten alleen via (dreiging met) een gerechtelijke procedure boven tafel te krijgen.

prijsvorming

Een voorkeursrecht zou een dempend effect kunnen hebben op de prijsvorming van grond.

Een prijsdempend effect op de verwervingsprijzen zou kunnen optreden, omdat door het voorkomen van concurrentie tussen projectontwikkelaars door middel van verwervingsprijzen enigszins voorkomen kan worden dat winsten die in het locatie-ontwikkelingsproces ontstaan, bijvoorbeeld omdat agrarische grond ruwe bouwgrond wordt of omdat ruwe bouwgrond bouwrijpe grond wordt, toevallen aan oorspronkelijke eigenaren.

Dat de Wvg in dit opzicht een effectief instrument kan zijn, wordt in een aantal gevallen in het onderzoek bevestigd. Het kan echter niet kwantitatief onderbouwd worden.

Tevens blijkt echter dat deze concurrentiestrijd door de Wvg verplaatst kan worden naar het moment vóór de vestiging, door nog sneller te verwerven of ná de vestiging in de

Beoogde effecten

vorm van artikel 26-constructies met oorspronkelijke eigenaren. De Wvg voorkomt in elk geval wel het doorverkopen van gronden, maar of hiermee een prijsopdrijving wordt tegengegaan kan niet, net zoals het eerder gestelde, kwantitatief onderbouwd worden. Het blijkt dat een groot deel van de gemeenten vindt dat er geen sprake is van een prijsdempend effect, bijvoorbeeld omdat de marktprijs betaald moet worden. Sommige gemeenten geven aan dat er sprake is van een prijsopdrijvend effect. Als argumenten worden onder meer genoemd dat projectontwikkelaars buiten de deur gehouden kunnen worden en dat de meer gemiddelde complexwaarde uit de onteigeningswet maatgevend is bij aankopen. Bovengenoemd argumenten kunnen niet door een kwantitatieve analyse van de transactiepreisen onderbouwd of verworpen worden. Het passieve verwervingsinstrument dat de Wvg biedt versterkt de gemeentelijke mogelijkheden om het grondeigendom en daarmee mogelijk de residuen op termijn naar zich toe te kunnen halen. Artikel 26-constructies of de mogelijkheid tot zelfrealisatie alsmede al ingenomen grondposities voor vestiging staan dit in sommige gevallen in de weg.

Het belang van de Wvg voor de prijseffecten op de grondmarkt lijkt eerder de financiële winst die gemeenten kunnen behalen op de gronduitgifte te zijn, dan de prijsdempende werking op de verwervingspreisen. Een aantal gemeenten bevestigt vooral ook dit belang van het behouden van de winsten in de grondexploitatie. De Wvg lijkt hiermee tevens een voorrang te geven aan gemeenten op de grondexploitatie winsten. Hoe deze winsten besteed worden, is een andere vraag. Sommige gemeenten zullen de winsten besteden aan hogere plankwaliteit, beperking van de uitgiftepreisen (in toenemende mate in combinatie met een anti-speculatiebeding) of dekking van algemene infrastructuurkosten of bovenwijkse voorzieningen en andere niet-verhaalbare kosten die samenhangen met de locatie-ontwikkeling. Andere gemeenten zullen deze winsten aan de algemene middelen laten toevloeien.

Dit effect geldt echter wel in de huidige marktsituatie. Want met het grondeigendom, komen ook de eventuele grondexploitatie-risico's bij de gemeente terecht. Met het huidige restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid lijken deze risico's op uitbreidingslocaties echter niet erg groot.

3.3 Mening belangenorganisaties

In de gesprekken met de belangenorganisaties zijn ook de beoogde effecten van de Wvg aan de orde gesteld; nagegaan is of naar mening van de betrokken organisatie de effecten bereikt worden, hoe dit vervolgens gewaardeerd wordt en of dat reden is om de wet op onderdelen te wijzigen. Een aantal aspecten hiervan is in paragraaf 2.3 al op hoofdlijnen aan de orde geweest. Hier wordt meer gedetailleerd ingegaan op achtereenvolgens de meningen over de effecten op de gemeentelijke regierol en over de prijsvorming van grond.

regierol

De VNG signaleert het optreden van allerlei ontduikingsconstructies die van invloed zijn op de regierol. De angst bestaat dat er een periode van onzekerheid ontstaat: de jurisprudentie is nu helder ten aanzien van een bepaald soort constructies, maar wat

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

als er straks tussenconstructies ontstaan? Het toetsingscriterium uit artikel 26 wordt als probleem gesignaleerd: wat is het 'belang' van de gemeente, waaraan constructies getoetst moeten worden? De VNG is de vrijstellingsregeling (artikel 10 lid 2) liever kwijt dan rijk; alleen als sprake is van nette of serieuze overeenkomsten is er geen probleem. In dat verband wordt gesuggereerd dat de artikel 10 lid 2 sub e vrijstellingen (in het spraakgebruik: bestaande koopovereenkomsten) ook geregistreerd moeten worden in de openbare registers. De VNG vraagt zich soms af of het wel handig is het voorkeursrecht te vestigen als het aantal aanbiedingen erg laag en het aantal ontduikingen erg hoog is.

De Neprom vindt dat wat ze omschrijft als het zelfrealisatiebeginsel (het recht om de eigen grond zelf te ontwikkelen volgens het nieuwe bestemmingsplan) niet ter discussie mag staan, ook bij de toepassing van de Wvgr. Aan de andere kant vindt ze schijnconstructies op het terrein van zelfrealisatie ongewenst; de grondeigenaar moet daadwerkelijk risico lopen. Ze vindt dat de markt betrokken moet worden bij de ontwikkeling van de locaties; dus geen terugval naar de oude actieve grondpolitiek waarbij de markt geen recht werd gedaan. Neprom leden hechten in dit verband aan een evenwichtige onderhandelingspositie. Er moet een einde komen aan de onzekerheid over wat binnen de Wvgr wel en niet is toegestaan. Het moet duidelijk en eenduidig worden wat de bedoelingen zijn van de Wvgr ten aanzien van regiefunctie, prijsvorming, etc.

Aedes geeft aan het jammer te vinden dat de toepassing van de Wvgr rond artikel 26 beperkt lijkt te blijven tot gevallen waarin ook onteigend zou kunnen worden. Ook al kan een eigenaar tot zelfrealisatie overgaan, dan betekent dat niet dat die partij geschikt is voor de gemeente als samenwerkingspartner: er zijn meer redenen om tot de keuze van een preferente partij te komen naar mening van Aedes. Gewezen wordt op het positieve punt van partijen die voor de langere termijn, voor verschillende locaties, op elkaar zijn aangewezen. Dit komt de (dynamische) kwaliteit ten goede naar de mening van Aedes.

Het AVBB geeft aan dat er onzekerheid bestaat ten aanzien van het soort contracten dat in het kader van artikel 26 toelaatbaar is. Het AVBB heeft twijfels bij de regierol van de overheid, bouwondernemingen vragen zich af of de overheid pretendeert beter te weten wat de praktijk wil dan dat bouwers dat weten. Het AVBB constateert dat wat de regierol in zou moeten houden, heel verschillend wordt gedefinieerd. Het AVBB definieert de regisserende functie als het kunnen tegengaan van speculatie met grond en het kunnen bepalen welke kosten toegerekend kunnen worden aan de grondprijs. Er is nu een meer kwalitatieve woningvraag ontstaan dan bij het begin van de discussie over wijziging van de Wvgr; gemeenten reageren hier veel langzamer op dan bouwers. Particulier initiatief en inspraak moeten meer tot hun recht komen bij locatie-ontwikkeling. Bij 'freeriders' is, naar mening van de AVBB, niet zo zeer het grondeigendom een probleem, als wel de kostentoedeling.

LTO vraagt zich af of gemeenten de regierol wel aan kunnen. De organisatie heeft nog geen standpunt ingenomen ten aanzien van optieregelingen en de op handen zijnde reparatiewetgeving. De indruk bestaat niet dat de Wvgr invloed heeft op reguliere transacties tussen agrariërs; deze nemen sowieso af als de verstedelijking dichterbij komt. Het feit dat boeren nu soms participeren in (zelfrealisatie)constructies is voor een aantal van hen niet plezierig, omdat de boeren buiten hun core-business treden en in

Beoogde effecten

iets stappen dat onzekerheid met zich meebrengt.

De KNB geeft aan dat er onduidelijkheid bestaat over de definities van vrijstellingen (met name opties en koopovereenkomsten in het licht van artikel 10 lid 2 sub d en e). Het is voor de KNB onduidelijk waarom niet is aangesloten bij de bestaande juridische opvatting van 'optie'. In de praktijk toetsen notarissen nu vaak strenger dan de jurisprudentie, omdat ze toetsen aan deze gangbare definitie; ze doen dat in verband met mogelijke risico's die ze anders lopen. Een ander punt van onduidelijkheid betreft de verschillende momenten van 'ter inzagelegging' en de inschrijving van opties. Het moment dat richtinggevend is voor het al dan niet op tijd geregistreerd zijn van opties is onduidelijk.

Het Kadaster geeft aan dat de onduidelijkheid rond inschrijving van koopovereenkomsten door een recente wetswijziging nu is opgelost: koopovereenkomsten zijn niet meer inschrijfbaar

prijsvorming

Voor wat betreft het effect van de Wvg op de prijsvorming worden door de belangenorganisaties de volgende opmerkingen gemaakt.

De VNG heeft de indruk dat het beoogde prijsdempend effect van het voorkeursrecht niet bereikt is door de mogelijkheden van ontduiking van de wet: de vrije markt gaat volop door, ondanks de Wvg. Met name ook het ontbreken van wat de VNG noemt de 'Grondexploitatiewet' voor het buitengebied wordt in dit verband als probleem gesignaleerd.

De Neprom benadrukt het belang van een goede grondexploitatie-regeling. Zij vindt dat het kostenverhaal transparanter moet worden. De Neprom geeft aan dat haar leden ook niet uit zijn op het behalen van winst op de grondexploitatie.

Aedes verwacht een mogelijk prijsdrukkend effect, omdat de Wvg de prijsvorming kan sturen naar de complexwaarde (de gemiddelde grondwaarde voor een plangebied volgens de onteigeningswet); hiermee kunnen de dure toppen van de verwerving worden afgevlakt.

AVBB constateert dat de echte prijsstijging niet op de agrarische grond zit, maar verderop in het proces. Het dempende effect op de prijsvorming van maagdelijke gronden is mogelijk niet gerealiseerd; de AVBB geeft aan dat de hoge grondprijzen worden veroorzaakt door vraag en aanbod. Momenteel is er veel vraag en weinig aanbod, met als gevolg dat de prijzen hoog zijn. De AVBB hecht grote waarde aan een goede regeling voor kostenverhaal; daar zit naar haar idee momenteel het probleem van de 'free-riders'.

LTO ziet als effect van de Wvg dat de pieken uit de betaalde verwervingsprijzen gaan: de Wvg lijkt een prijsdempend effect te hebben. De criteria die in de praktijk gehanteerd worden bij prijsbepaling zijn echter nog niet erg duidelijk; LTO heeft wat dit betreft geen officieel standpunt ingenomen. De prijsbeheersing is voor de sector als geheel mogelijk een positief punt, al maken hoge verwervingsprijzen indirect sanering van de sector eenvoudiger, wat ook weer een positief punt gevonden wordt.

3.4 Wvg in internationaal perspectief

De reikwijdte van een voorrangrecht mede met het oog op mogelijke vrijstellingen, alsmede de effecten van het voorrangrecht op de prijsvorming, zijn ook bij de buitenlandse regelingen geanalyseerd. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

regierol

Er is geen empirisch onderzoek bekend naar de effecten van de voorkeursrechten in de drie landen op de regierol van de overheid. Wel kunnen, op basis van de wettelijke regelingen, enkele opmerkingen hierover gemaakt worden. Het gaat dan met name om de gevallen waar het voorkeursrecht niet van toepassing is.

Het Vlaamse voorkeursrecht heeft betrekking op verkoop van onroerende goederen. In het Decreet op de ruimtelijke ordening is niets bepaald over andere constructies dan verkoop.

Voor het voorkeursrecht dat zijn basis vindt in de Vlaamse Wooncode geldt dat bestaande andere voorkeursrechten een grond zijn voor vrijstelling. Verder is geen vrijstellingsregeling voor opties of iets dergelijks opgenomen. Transacties in de familiesfeer zijn uitgezonderd van het voorkeursrecht.

Het Duitse Vorkaufsrecht heeft betrekking op de verkoop van 'Grundstücke', en grundstückgleiche Rechte. Rechten op grond van het Wohnungseigentumsgesetz (vergelijkbaar met appartementsrechten) en Erbbaurechten (vergelijkbaar met opstalrechten) zijn uitgezonderd van het voorkeursrecht. Ook als in een overeenkomst een essentiële voorwaarde is opgenomen, die niet door de overheid vervuld kan worden, geldt het voorkeursrecht niet. Transacties in de familiesfeer zijn onder meer uitgezonderd van het voorkeursrecht. Ook als het voorkeursrecht pas ontstaat nadat een koopovereenkomst is gesloten, geldt een vrijstelling. Andere rechten leiden niet tot vrijstelling; wel bestaat een recht op vergoeding van vermogensschade, indien een derde schade heeft geleden door uitoefening van het voorkeursrecht, mits de oorzaak ligt in een contractueel recht op verwerving van het perceel dat dateert van voordat het voorkeursrecht ontstaan is. In Duitsland bestaat verder een mogelijkheid voor de koper om onder het gebruik van het voorkeursrecht uit te komen. Dit kan als hij voldoende aannemelijk kan maken dat hij conform de bedoeling de grond zal gaan gebruiken. Hij moet zich hiertoe binnen 2 maanden verplichten. Op deze regel bestaan wel enkele uitzonderingen.

Het Franse voorkeursrecht heeft betrekking op verkoop. Het kent een gedetailleerd uitgewerkte en complexe regeling ten aanzien van welke vormen van overdracht wel en welke niet onder het voorkeursrecht vallen. Daarbij is er voor de rechthebbende van het voorkeursrecht zelf ook nog enige vrijheid om te bepalen welke vormen wel en welke niet onder het voorkeursrecht vallen. Zo is bijvoorbeeld bij het voorkeursrecht recent gebouwd onroerend goed als regel uitgezonderd, en ook appartementen die vallen onder het regime de copropriété (appartementsrecht). Verder kan door de overheid in bepaalde gebieden waar bij wijze van concessie een marktpartij het project uitvoert verkoop door deze partij worden uitgezonderd. Onroerend goed in eigendom bij een sociale huisvestingsmaatschappij is ook uitgezonderd. Wel onder het voorkeursrecht valt een aanneemovereenkomst, indien deze uiteindelijk voorziet in de overdracht aan de ondernemer van het gebouwde.

Beoogde effecten

In het Franse systeem zijn eventuele gebruikers bij verkoop op grond van het recht gerechtigd zonder kosten hun recht op te zeggen.

prijsvorming

De effecten van de Wvg op de prijsvorming zullen bij een voorkooprecht in beginsel heel anders zijn. De overheid treedt in dat geval in een bestaande overeenkomst. Er is geen empirisch materiaal bekend over de effecten van het betreffende voorkooprecht op de prijsvorming van onroerend goed. Wel kan de systematiek van de wettelijke regelingen geschetst worden.

Voor wat betreft het Vlaamse voorkooprecht geldt de prijs zoals overeengekomen in de koopovereenkomst. Er is geen prijsbepalingsmechanisme. Een voorkooprecht zal dan dus in beginsel nooit een dempend effect op de prijsvorming kunnen hebben, tenzij het voorkooprecht de onderhandelingspositie van de partijen op de markt beïnvloedt. In elk geval een uitzondering wordt gevormd door het voorkooprecht bij een opgeknaptte woning: dan wordt het subsidiabele bedrag afgetrokken van de overeengekomen prijs. In Duitsland bestaat wel een mogelijkheid tot prijsvermindering. In beginsel geldt de afgesproken prijs in de koopovereenkomst; als deze echter de verkeerswaarde duidelijk overschrijdt, kan de gemeente het te betalen bedrag lager, namelijk op de verkeerswaarde, vaststellen. Opmerkelijk is dat niet alleen een schadevergoeding wordt gegeven voor het verlies van het recht, maar ook voor andere vermogensnadelen (lees: inkomensschade).

In Frankrijk bestaat ook de mogelijkheid een andere prijs vast te stellen dan de prijs in het contract dat is aangeboden. Hier kan de begunstigde van het recht altijd besluiten een ander prijsvoorstel te doen. Bij onenigheid kan de rechter gevraagd worden een prijs vast te stellen.

3.5 Aanbevelingen

3.5.1 Inleiding

Op basis van bovenstaande analyses worden twee soorten aanbevelingen gedaan. Het betreft allereerst aanbevelingen aan de wetgever gericht op wetsaanpassing en aanbevelingen aan de uitvoerders van de wet. De aanbevelingen zijn geformuleerd in de lijn van de gesignaleerde knelpunten rond toepassing van de Wvg. Welke ontwikkeling gewenst is, is deels een normatieve keuze die samenhangt met een bredere visie op het functioneren van het grondbeleidsinstrumentarium. Het gaat in het kader van dit evaluatie-onderzoek te ver daar een standpunt in te nemen. In een aantal gevallen is er daarom voor gekozen om niet een enkele aanbeveling te doen, maar een aantal alternatieven te presenteren.

3.5.2 Mogelijke aanpassing Wvg

nog geen verbeterd kostenverhaalinstrumentarium

De wijziging van de Wvg is als onderdeel van een pakket maatregelen geïntroduceerd; de Wvg wordt in de nota grondbeleidsinstrumentarium genoemd als instrument om te voorkomen dat gemeenten in situaties terecht komen waar een verbeterd kostenverhaal onvoldoende is om tot de gewenste ontwikkeling te komen.

De regeling voor verbeterd kostenverhaal is er nog niet van gekomen. Hierdoor wordt een extra hypotheek op de Wvg gelegd. Het onder de Wvg uitkomen wordt voor marktpartijen extra aantrekkelijk: niet alleen kan eenvoudiger een grondpositie op de locatie verworven worden, ook kan de marktpartij goedkoper uit zijn bij de locatieontwikkeling: er hoeft minder betaald te worden aan de algemene grondexploitatiekosten omdat er nog geen verbeterd kostenverhaal-stok-achter-de-deur is. Het residu dat bij de marktpartij terecht komt, zal groter zijn.

Onder de belangenorganisaties blijkt een groot draagvlak te bestaan voor een goede en duidelijke regeling van dit kostenverhaal. Enkelen geven aan dat, met een goede regeling hiervan, de Wvg naar hun idee overbodig is. In het licht van een mogelijke brede invulling door gemeenten van de regiefunctie lijkt dat overigens een te snelle conclusie, tenzij, zoals sommige belangenorganisaties vinden, de gemeentelijke regiefunctie op dit terrein beperkt zou moeten zijn en er veel aan de markt zou moeten worden overgelaten. Dit was echter niet het uitgangspunt van de Wvg. Met alleen een regeling voor kostenverhaal kunnen andere beoogde effecten van de Wvg op het terrein van de versterking van de regierol in elk geval niet worden bereikt.

<i>Aanbeveling:</i> (W2)	Een wettelijke regeling voor verbeterd kostenverhaal rond de grondexploitatie op korte termijn in procedure brengen, mede ter versterking van de Wvg
-----------------------------	--

vrijstellingsregeling voor opties en koopovereenkomsten (artikel 10 lid 2 sub d en e)

In artikel 10 lid 2 van de wet is een aantal potentiële vrijstellingen op de aanbiedingsplicht opgenomen. Voor de praktijk zijn met name de vrijstellingen die mogelijk zijn voor bestaande opties en koopovereenkomsten (de vrijstellingsmogelijkheden uit artikel 10 lid 2 sub d en e van de wet) van belang. Probleem is dat deze nu slechts deels openbaar zijn. De vrijstellingen ex. artikel 10 lid 2 sub e (koopovereenkomsten) kunnen als gevolg van de Reparatiewet I die op 17 februari 1999 in werking trad³ namelijk niet (meer) in de kadastrale registratie worden ingeschreven.

Voorgesteld wordt alle potentiële vrijstellingen meer openbaar te maken; hierdoor kan het derde beoogde effect van de Wvg, de vergroting van het inzicht in het rechtsverkeer voor gemeenten, verbeterd worden.

³ Staatsblad 1999, nr. 30.

Beoogde effecten

Er zijn meerdere varianten hiervoor denkbaar:

- variant 1: Integratie van de vrijstellingen sub d en e (opties en koopovereenkomst). Dit brengt als voordeel met zich mee dat het nu soms onduidelijke onderscheid tussen de twee vrijstellingen komt te vervallen. Voor beide moet dan het vereiste van tijdige inschrijving in de openbare registers gelden, wil een succesvol beroep op de vrijstelling gedaan kunnen worden. Hierdoor zijn de vrijstellingen voor een ieder openbaar.
- variant 2: Beperken van de mogelijkheid van vrijstelling op grond van een niet in de kadastrale registratie gesignaleerde overeenkomst tot die gevallen waarin een tijdige (schriftelijke) melding (vóór vestiging van het voorkeursrecht) van het bestaan van de overeenkomst aan een gemeente heeft plaatsgevonden.
- variant 3: Zie variant 1: integratie van de vrijstellingen sub d en e (opties en koopovereenkomst). In de plaats van het vereiste van tijdige inschrijving in de openbare registers geldt het vereiste van een tijdige (schriftelijke) melding (vóór vestiging van het voorkeursrecht) van het bestaan van de overeenkomst aan de gemeente.

<i>Aanbeveling:</i> (W3)	Vergroting inzicht in vrijstellingen voor gemeente door verplichte openbaarheid
varianten:	1) Integratie van de vrijstellingen sub d en e; voor beide moet vereiste van tijdige inschrijving in de openbare registers gelden
	2) Handhaven van de regeling inzake de vrijstellingsmogelijkheid ex artikel 10 lid d. Alleen vrijstelling op grond van artikel 10 lid 2 sub e (ter effectuering van een koopovereenkomst) mogelijk indien tijdige (schriftelijke) melding van de overeenkomst aan de gemeente heeft plaatsgevonden
	3) Integratie van de vrijstellingen sub d en e; voor beide geldt tijdige (schriftelijke) melding bij de gemeente.

In de tweede plaats kan overwogen worden de geldigheid van een potentiële vrijstelling aan een termijn te binden, bijvoorbeeld van 3 tot 5 jaar. Hiertoe kan vervuiling van de registers voorkomen worden. Door een verlengingsmogelijkheid toe te voegen, kan voorkomen worden dat er een beperking plaatsvindt van wat er nu mogelijk is.

<i>Aanbeveling:</i> (W4)	De geldigheid van de vrijstellingen voor optie- en koopovereenkomsten (ex artikel 10 lid 2 sub d en e) tot een bepaalde periode beperken, behoudens de mogelijkheid van verlenging.
-----------------------------	---

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

In de derde plaats valt te overwegen tot een duidelijker uitleg van de vrijstellingsmogelijkheden te komen. Dit betreft met name de vrijstelling voor bestaande optieovereenkomsten (of in de terminologie van artikel 10 lid 2 sub d een ‘verplichting van de verkoper’). Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de gangbare juridische omschrijving van de optie. Bepaald zou kunnen worden dat vrijstelling alleen mogelijk is in die gevallen waar sprake is van een uitgewerkt onherroepelijk aanbod, waarbij de prijs in ieder geval bepaalbaar zou moeten zijn. Dit betekent wel een beperking ten opzichte van wat nu mogelijk gangbaar is op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad.

Aanbeveling: (W5)	Overwegen of in de formulering van de vrijstelling voor optieovereenkomsten (ex 10 lid 2 sub d) zou kunnen worden aangesloten bij de gangbare juridische omschrijving van een optie.
-----------------------------	--

Een vierde aandachtspunt zijn de vertegenwoordigings- of contractovernemingsclausules, die soms voorkomen in overeenkomsten die potentiële vrijstellingen van de aanbiedingsplicht inhouden op basis van artikel 10 lid 2. Deze clausules hebben mogelijk als effect dat niet alleen de contractpartner een potentiële vrijstelling bezit, maar dat hij deze ook kan overdragen aan een derde. Vaak is het zo geformuleerd dat de rechten uit de overeenkomst door de rechthebbende kunnen worden overgedragen aan een ‘nader te noemen meester’.

Deze constructies maken het voor de gemeente onduidelijk welke partij werkelijk actief is op de grondmarkt; marktpartijen kunnen zich zo achter een tussenhandelaar of een stroman verschuilen. Dit komt het beoogde effect van de Wvg, vergroting van de inzicht in het rechtsverkeer, niet ten goede. In de eerste jurisprudentie lijkt deze formulering ook niet houdbaar; op grond van artikel 26 is genoemde bepaling als onderdeel van de overeenkomst mogelijk vernietigbaar. Het lijkt van belang in de wet aan te sluiten bij deze eerste jurisprudentie.

Aanbeveling: (W6)	Scherper omschrijven van de vrijstellingen voor optie- en koopovereenkomsten (ex 10 lid 2 sub d en e) in die zin dat alleen een met name genoemde partij voor vrijstelling in aanmerking komt.
-----------------------------	--

aanpak wetsontduiking (artikel 26)

Artikel 26 van de wet bevat een zogenaamde fraus-leges-bepaling; een bepaling die wetsontduiking tegen moet gaan.

Het artikel maakt het mogelijk dat een gemeente de nietigheid inroept van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie, aldus lid 1 van dit artikel. De regeling is omstreden. Naar aanleiding van kamervragen is door de minister toegezegd dat snelle reparatiewetgeving zal plaatsvinden voorzover de zich vormende jurisprudentie over praktijkgevallen leemten in de wet aan het licht brengt. Ten tijde van

Beoogde effecten

dit onderzoek ligt een (vertrouwelijk) concept voor advies bij de Raad van State; in onderstaande analyse kan dit voorstel daarom niet betrokken worden.

Zoals hierboven al is aangegeven leggen momenteel artikel 26-constructies een druk op de effectiviteit van de wet. Op basis van de jurisprudentie kan nog niet geconcludeerd worden welke constructies nu wel en welke niet toelaatbaar zijn, de vier uitspraken in hoger beroep zetten echter wel een bepaalde lijn uit.

Van belang lijkt in de eerste plaats het gegeven dat de Wvg primair bedoeld is om de gemeente een voorrangspositie te geven op de onroerend-goedmarkt. In die lijn doorgeredeneerd zijn in de systematiek van de wet constructies waarbij materieel sprake is van vervreemding nooit de bedoeling geweest. Dat geldt alleen niet als er sprake is van een vrijstelling: niet voor niets zijn in artikel 10 van de wet expliciet een aantal van deze vrijstellingen (de optie-overeenkomst en de koopovereenkomst) opgenomen. Deze argumentatie strookt met de lijn die in de jurisprudentie inmiddels ook gevolgd wordt: constructies waarbij geen of nauwelijks risico wordt gelopen door de grondeigenaar zijn in beginsel niet toelaatbaar.

Of vervolgens alle constructies waarbij wel sprake is van een vorm van zelfuitvoering automatisch toelaatbaar zijn, is een vraag die op basis van de jurisprudentie moeilijk beantwoord kan worden. De Wvg bepaalt dat een constructie alsnog vernietigd kan worden voor zover het belang van de gemeente bij haar in de wet geregelde voorkeurspositie in het geding is. De vraag is waar dit belang dan precies betrekking op kan hebben en hoe bepaald kan worden of het belang in het geding is. Zeker ten aanzien van dit aspect is de Wvg onduidelijk.

In de literatuur zijn verschillende suggesties gedaan voor aanpassing van de regeling van artikel 26.

*Mus*⁴ ziet de noodzaak van wetswijziging, omdat het nog jaren kan duren voordat de jurisprudentie is uitgekristalliseerd. Hij stelt een constructie voor die gebaseerd is op een zogenaamd derdenbeding. Hij stelt de gemeentelijke regierol centraal; of partijen al dan niet risico lopen is voor hem niet van belang voor beantwoording van de vraag of een rechtshandeling toelaatbaar is. Indien partijen bereid zijn in de overeenkomst een derdenbeding ten gunste van de gemeente op te nemen, waardoor de gemeentelijke vorm van uitvoering wordt veilig gesteld, dan kan de constructie in beginsel niet meer nietig verklaard worden.

Opvallend element in het voorstel van Mus is de mogelijkheid om de effecten van een constructie al werkende weg te toetsen. De huidige 8 weken termijn, waarbinnen de gemeente een verzoek bij de rechtbank moet indienen, heeft tot gevolg dat er vervolgens een beoordelingsmoment van de constructie kan komen op een moment dat de planologische besluitvorming nog niet is uitgekristalliseerd. Of een constructie materieel het doel van de wet op het terrein van de regierol en prijsdemping in gevaar brengt, kan dan lastig te beoordelen zijn. In het voorstel van Mus krijgt de gemeente, op grond van het derdenbeding, de mogelijkheid dit permanent te monitoren en op

4 Mus, J.B. (2000). Ontduiking van het gemeentelijk voorkeursrecht: artikel 26 Wvg in revisie. In: *Bouwwrecht*, maart 2000.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

grond daarvan ook bij te sturen.

Het tweede onderdeel van het voorstel van Mus, dat de risicoverdeling tussen de partijen er niet toe doet, ligt vanuit de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever naar ons idee minder voor de hand: zoals eerder is aangegeven is het doel van de Wvg nu juist ook dat gemeenten in de gelegenheid worden gesteld grondposities te verwerven. De wet kent een gelimiteerd aantal wettelijke vrijstellingen; het is ons inziens niet de bedoeling dat er materieel vrijstellingen bijkomen; deze redenering is tot nu toe ook door de gerechtshoven gevolgd.

*De Haan*⁵ stelt, in een artikel dat een bredere strekking heeft dan de Wvg, voor om de toepassing van artikel 26 aan een formeel vereiste te verbinden: alleen als een exploitatievergunning is afgesloten, kunnen partijen onder nietigverklaring van de rechtshandeling uit komen. De Haan gaat zo ver dat deze regeling ook van toepassing wordt verklaard op overeenkomsten die vóór vestiging van het voorkeursrecht gesloten zijn; alleen door juridisch eigenaar te zijn kan voorkomen worden dat het voorkeursrecht voorrang krijgt.

Het voorstel van De Haan gaat een stuk verder dan het voorstel van Mus, en is gekoppeld aan een ander nieuw idee, namelijk de invoering van een exploitatievergunning.

Aandachtspunt binnen het voorstel is dat de bewijslast of de constructie in strijd is met de effecten van de wet (ten aanzien van met name regierol en kostenverhaal) bij de grondeigenaren wordt gelegd. Dit zou een oplossing kunnen zijn van problemen die nu kunnen optreden bij artikel 26-acties. Een mogelijk probleem binnen het voorstel van De Haan lijkt dat nog lang niet altijd de plannen voor een locatie zo zullen zijn uitgekristalliseerd dat een exploitatievergunning kan worden afgegeven. Er moet dan een oplossing gevonden worden, omdat de termijn van 8 weken voor de nietigheidactie intussen verloopt. Het voorstel van De Haan is op dit detailniveau echter nog niet uitgewerkt.

Het voorstel van De Haan gaat niet expliciet in op de vraag of ook constructies waarbij geen risico ligt bij de oorspronkelijke grondeigenaar toelaatbaar zijn; de indruk bestaat dat in die gevallen in principe wel een exploitatievergunning verkregen zou kunnen worden. Dan zijn ook constructies waarbij het risico niet bij de grondeigenaar ligt in beginsel toelaatbaar.

De vraag in dit onderzoek is allereerst of de huidige regeling voldoet.

Probleem is dat de jurisprudentie voorlopig nog niet lijkt te zijn uitgekristalliseerd. Er is nog geen uitspraak gedaan door de Hoge Raad; de kans lijkt aanwezig dat er straks nieuwe artikel 26-constructies op de (grond)markt komen, waarvan het mogelijk opnieuw geruime tijd onduidelijk is of deze toelaatbaar zijn. Voor partijen op de grondmarkt, met name ook de gemeente en de grondeigenaren, brengt dit veel onzekerheid met zich mee. Bij de belangenorganisaties bestaat een draagvlak dat de onzekerheid die deze situatie met zich meebrengt ongewenst is.

5 Haan, P. de (2000). Grondpolitiek in discussie. In: *NJB*, 2000, nr. 3.

Beoogde effecten

Mogelijk komt er met de op handen zijnde uitspraak van de Hoge Raad wel duidelijkheid in die zin dat constructies waarbij geen of nauwelijks risico wordt gelopen door de grondeigenaar en in feite sprake is van een verkapte koopovereenkomst in beginsel ontoelaatbaar zijn.

Daarmee is de vraag wanneer de grondeigenaar voldoende risico draagt en de gevolgde constructie niet meer strijdig is met het doel van de wet (in het kader van de gemeentelijke regierol en de prijsdempende werking) nog steeds niet beantwoord. Aan de onduidelijkheid van de reikwijdte van artikel 26 lijkt daarmee onvermijdelijk nog geen einde te komen.

Er is nog een derde, heel ander, probleem met de huidige artikel 26-praktijk in het kader van de beoogde effecten van de wet. De Wvg beoogde het inzicht in de bewegingen op de grondmarkt te vergroten. Artikel 26 heeft juist geleid tot allerlei verborgen constructies.

Het is de vraag of, op grond van het bovenstaande, moet worden aanbevolen de verdere ontwikkelingen in de jurisprudentie af te wachten of moet worden aanbevolen juist op korte termijn tot wetswijziging over te gaan. Er is een spanningsveld tussen de jurisprudentie 'zijn werk laten doen' en als wetgever een nieuwe beginsituatie creëren, waardoor de jurisprudentie weer van voren af aan kan beginnen. Van groot belang lijkt wat de uitkomst zal zijn van de uitspraak van de Hoge Raad.

Voorgesteld wordt, indien de uitspraak van de Hoge Raad onvoldoende duidelijkheid met zich meebrengt in die zin dat niet duidelijk wordt waar de grens ligt tussen een verkapte koopovereenkomst en echte zelfrealisatie, te overwegen expliciet in de wet aan te geven dat constructies waar materieel sprake is van vervreemding niet toelaatbaar zijn en dat een substantieel risico moet worden gelopen door de grondeigenaar.

<i>Aanbeveling:</i> (W7)	Overwegen dat, indien de uitspraak van de Hoge Raad onvoldoende duidelijkheid met zich meebrengt, artikel 26 van de Wvg zo te wijzigen dat expliciet wordt aangegeven dat constructies waar geen substantieel risico wordt gelopen door de grondeigenaar altijd voor vernietiging in aanmerking komen.
-----------------------------	--

Een tweede punt is dat de termijn van 8 weken uit artikel 26, waarbinnen een nietigheidactie gestart moet worden, erg kort is. Voorgesteld wordt om deze termijn af te schaffen (dit naar analogie van de algemene nietigheidsactie uit artikel 3:40 en 3:41 BW, waarvoor ook geen termijn is opgenomen). Daardoor blijft het altijd mogelijk een verzoek tot vernietiging van de rechtshandeling in te dienen. Wat dit betreft wordt aangesloten bij de door Mus voorgestelde systematiek, zij het dat hij de basis legt in een privaatrechtelijk derdenbeding en hier de basis wordt gelegd in de wet zelf.

Voor grondeigenaren brengt deze onbeperkte mogelijkheid onzekerheid met zich mee. Grondeigenaren die van deze onzekerheid af willen, hebben in artikel 26 lid 2 de

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

mogelijkheid om instemming van de gemeente te vragen met een door hen aangegane constructie. Hier wordt momenteel weinig gebruik van gemaakt. In dit voorstel zal hier veel sneller gebruik van worden gemaakt. Dat heeft als belangrijk bijkomend voordeel dat er meer inzicht komt in wat er gebeurt op de grondmarkt.

<i>Aanbeveling:</i> (W8)	Het vervangen van de termijn van 8 weken voor het indienen van een nietigheidsactie door een onbepaalde termijn.
-----------------------------	--

Een nietigheidsactie is bedoeld voor die gevallen waarin een rechtshandeling de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan het belang van de gemeente van haar in de Wvg geregelde voorkeurspositie.

Op basis van de wetsgeschiedenis is wat nu precies 'het belang van de gemeente' is niet eenduidig te bepalen. Het is maar de vraag in hoeverre elke invulling van de gemeentelijke regierol hieronder kan vallen. De jurisprudentie heeft zich nog nauwelijks ontwikkeld op dit terrein. Ook hier is er een spanningsveld tussen de jurisprudentie 'zijn werk laten doen' en als wetgever een nieuwe beginsituatie creëren, waardoor de jurisprudentie weer van voren af aan kan beginnen.

Zeker indien de wetgever vindt dat het belang van de gemeente ruim zou moeten worden uitgelegd, lijkt de eerste jurisprudentie reden om te overwegen dit belang van de gemeente in de wet te expliciteren. Soms gaat de rechter niet verder dan dit belang te zien als 'de realisatie van de bestemming'; aan het feit dat de gemeentelijke regierol in bredere zin in het geding is wordt dan voorbijgegaan. Bij het expliciteren zou kunnen worden aangesloten bij die zaken die op grond van de onteigeningsjurisprudentie rond het noodzaakvereiste kunnen worden afgedwongen indien een grondeigenaar tot zelfrealisatie wil overgaan. Het kan dan onder andere gaan om zaken als de fasering, het kwalitatieve en kwantitatieve woningprogramma, etc.. Het is ook denkbaar dat andere zaken hieraan zouden worden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld de door de minister in de notitie grondbeleidsinstrumentarium uit 1994 genoemde regionale verevening. De keuzes maken echter onderdeel uit van een bredere (politieke) discussie over de toekomst van het grondbeleidsinstrumentarium.

<i>Aanbeveling:</i> (W9)	Overwegen of 'het belang van de gemeente' uit artikel 26 nader omschreven moet worden in de wet, in die zin dat concreet moet worden aangegeven welk type eisen door een gemeente gesteld kunnen worden aan particuliere grondexploitatie, zodat grondeigenaren en marktpartijen die constructies willen aangaan beter weten waar ze aan toe zijn.
-----------------------------	--

Beoogde effecten

laatste dag overeenkomsten

Een punt van discussie vormen overeenkomsten die kort voor vestiging van een voorkeursrecht gesloten zijn⁶. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het geregeld voor komt dat, vlak voor vestiging van een voorkeursrecht, overeenkomsten worden gesloten die recht geven op vrijstelling van de aanbiedingsplicht. In de jurisprudentie is inmiddels duidelijk geworden dat deze overeenkomsten niet vernietigd kunnen worden met behulp van artikel 26.

Het is de vraag of deze overeenkomsten, die waarschijnlijk vaak gesloten worden omdat partijen bekend zijn met een komende vestiging van het voorkeursrecht, de werking van de wet niet ten onrechte ondergraven.

Door striktere eisen te stellen aan de potentiële vrijstellingen (zie met name de aanbevelingen W5 en W6), kan al enigszins voorkomen worden dat hele lichte en voor de potentiële koper weinig verplichtende overeenkomsten een grond voor vrijstelling kunnen vormen.

Het is denkbaar om verder te gaan, en het in de Wvg zelf mogelijk te maken om overeenkomsten die gesloten zijn voorafgaand aan het in werking treden van een voorkeursrecht te kunnen vernietigen. Hiervoor zal artikel 26 verruimd moeten worden.

<i>Aanbeveling:</i> (W10)	Overwegen of de wet moet bepalen dat overeenkomsten die gesloten zijn kort voor vestiging van een voorkeursrecht en met kennis van dit naderend voorkeursrecht geen grond voor vrijstelling kunnen zijn van de aanbiedingsplicht.
varianten:	1) Geen wijziging van de huidige regeling. 2) Artikel 26 zodanig wijzigen dat overeenkomsten die gesloten zijn voorafgaand aan vestiging van een voorkeursrecht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de in de Wvg geregelde voorkeurspositie van de gemeente vernietigd kunnen worden.

3.5.3 Gemeentelijk gebruik Wvg

Ook binnen het wettelijk kader kunnen door een slimme aanpak door gemeenten zelf de beoogde effecten van de wet beter soms bereikt worden. Op basis van de ervaringen in gemeenten kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

snel actief verwerven

Vestiging van een voorkeursrecht heeft een relatieve rust tot gevolg op de grondmarkt op de betreffende locatie. Anderzijds functioneert de vestiging soms ook als een

⁶ Mus, J.B. (2000). Ontduiking van het gemeentelijk voorkeursrecht: artikel 26 Wvg in revisie. In: *Bouwwrecht*, maart 2000.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

etalagebord: daardoor wordt het voor marktpartijen en tussenhandelaren aantrekkelijk om constructies met de grondeigenaren aan te gaan; de kans op ontwikkeling van het gebied neemt immers aanzienlijk toe na vestiging van het voorkeursrecht.

Indien een gemeente zeker wil zijn van een sterke grondpositie, dan ligt het in de rede snel een actieve verwervingsstrategie los te laten op de locatie. De grondeigenaren kan dan vroegtijdig zekerheid worden geboden.

<i>Aanbeveling:</i> (G1)	Snel beginnen met actieve verwervingsstrategie na vestiging van een voorkeursrecht.
-----------------------------	---

stimuleren van vragen van instemming met constructies (artikel 26 lid 2)

De huidige situatie waarbij het niet duidelijk is welke artikel 26-constructies nu wel en welke niet toelaatbaar zijn, brengt voor de grondeigenaren (en ook de marktpartijen) onzekerheid met zich mee.

Gemeenten kunnen actiever zijn om eigenaren te wijzen op de mogelijkheid die artikel 26 lid 2 van de wet biedt: aan de onzekerheid kan een einde worden gemaakt door aan de gemeente schriftelijk instemming te vragen met de constructie. Voor de gemeente brengt deze regeling als voordeel met haar mee, dat er meer inzicht ontstaat in de bestaande constructies.

<i>Aanbeveling:</i> (G2)	Grondeigenaren wijzen op de mogelijkheid van artikel 26 lid 2 om zekerheid te krijgen over de toelaatbaarheid van een aangegane constructie.
-----------------------------	--

4 BEPERKING BESTUURLAST

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op een van de bijeffecten van de Wvg ingegaan, namelijk de bestuurslast die de wet met zich meebrengt voor de gemeentelijke overheid.

In dit hoofdstuk worden allereerst de resultaten uit het evaluatie-onderzoek voor wat betreft de effecten op de bestuurslast kort weergegeven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de mening van belangenorganisaties ten aanzien van dit effect. Daarna wordt kort op het internationale perspectief ingegaan. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan. Twee soorten worden onderscheiden: aanbevelingen aan de wetgever gericht op wetsaanpassing en aanbevelingen aan de uitvoerders van de wet.

4.2 Conclusies uit evaluatie-onderzoek

De Wvg is een wet die voor gemeenten een hoge bestuurslast met zich meebrengt. De oorzaken van de bestuurslast zitten in het grote aantal administratieve handelingen rond het gebruik van de Wvg en de strakke termijnen.

Uit het evaluatieonderzoek komen als belangrijkste pijnpunten naar voren:

- de herhaling van zetten rond het nemen van vervolgvestigingsbesluiten; iets dat ook veel verwarring voor grondeigenaren met zich meebrengt
- de inschrijving van de vestigingsbesluiten bij het Kadaster
- de geldigheidstermijn van 8 weken van de voorlopige vestiging door B&W (art. 8a-vestiging) voorafgaande aan een vestiging op basis van een gemotiveerd raadsbesluit
- de termijn van 2 weken waarbinnen de gemeente de rechtbank moet verzoeken om deskundigen aan te wijzen (artikel 16 lid 1)

Verder is de leesbaarheid van de wet een belangrijk kritiekpunt.

Uit het grote aantal gemeenten dat, na een eerste vestiging opnieuw en ook voor andere locaties tot vestiging van het voorkeursrecht overgaat, blijkt overigens dat de hoge bestuurslast bij deze gemeenten in elk geval geen doorslaggevend bezwaar is tegen het gebruik van het instrument.

4.3 Mening belangenorganisaties

In de gesprekken met belangenorganisaties is ook de bestuurslast van de Wvg een gesprekspunt geweest. Door een aantal van de organisaties zijn aspecten die van belang zijn in verband met de bestuurslast van de Wvg naar voren gebracht.

De meest uitgebreide opmerkingen over de bestuurslast worden door de VNG gemaakt. Zij heeft mede daartoe een notitie gestuurd aan het ministerie van VROM⁷.

De VNG wijst op een aantal onduidelijkheden in de wet; deze vormen voor de gemeentelijke uitvoerders vaak een extra belasting.

De VNG constateert dat de bestuurslast van de wet meevalt indien een gemeente meer ervaring heeft. Wat veel werk blijft, is het steeds weer opnieuw moeten vestigen van een voorkeursrecht. Met name de vele inspraak en hoormomenten en procedures kosten veel tijd. Bij vestigingen op basis van artikel 6 en 2 (structuur- en bestemmingsplan of ontwerp van deze plannen) vinden veel handelingen zelfs dubbelop plaats, doordat parallel ook de formele planvormingsprocedures lopen. Heroverweging van de aanwijzing op dit punt zou dus wel passend zijn.

De VNG vindt dat de termijn van 2 weken, waarbinnen de gemeente na een vraag hiertoe van de vervreemder de rechtbank moet verzoeken deskundigen aan te wijzen in het kader van het prijsadvies (artikel 16 lid 1), te kort. Deze fatale termijn moet worden opgerekt tot 4 weken omdat het geen reële termijn is.

De NEPROM gaat impliciet in op bestuurslast; zij hecht aan een scherpe afbakening en handhaving van de werkingstermijn van de Wvg.

Het AVBB spreekt zich ook impliciet uit over de bestuurslast. Zij constateert dat gemeenten nogal eens niet competent zijn om de regierol te vervullen. Daarbij heeft het AVBB kritiek op de vaak verschillende naast elkaar en door elkaar lopende procedures (niet alleen van de Wvg). Vaak zijn er parallellen of doorkruisen procedures elkaar; hierdoor ontstaat onoverzichtelijkheid.

LTO-Nederland gaat ook impliciet in op aspecten van de bestuurslast. Zij heeft in het algemeen nogal eens de ervaring dat gemeenten instrumenten niet scherp inzetten en procedures niet door zetten. Impliciet geven zowel de Neprom, het AVBB als LTO-Nederland aan de rechtsbescherming van de Wvg van groot belang te achten. Aan de ander kant signaleert LTO dat bij eigenaren de Wvg nogal heftig overkomt, zeker qua procedures. Eigenaren krijgen daardoor het gevoel dat hun vrijheid aan banden wordt gelegd.

Het Kadaster is zich bewust van de administratieve last die vestiging van een voorkeursrecht voor gemeenten met zich meebrengt, en de aanbieding aan het Kadaster in het bijzonder. Geconstateerd wordt dat medewerkers van het Kadaster veel tijd kwijt zijn met het uitleggen van de wijze waarop moet worden aangeboden en het wijzen op fouten. Om de administratieve last terug te dringen wil het Kadaster in de toekomst gaan werken met het digitaal aanleveren en het elektronisch inschrijven van de Wvg-beschikkingen. Er kan dan gewerkt worden met 'templates', wat het zowel voor

7 notitie van 12 oktober 1999, als bijlage bij de brief van 14 oktober 1999 van de VNG aan het ministerie van VROM met als onderwerp reparatie Wvg.

Beperking bestuurslast

de gemeenten als het Kadaster eenvoudiger maakt. Het Kadaster is voorstander van een situatie waarbij het moment van in werking treden van een voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het tijdstip van inschrijving bij het Kadaster. Nu brengt dit verschil vooral voor gemeenten extra werk met zich mee, omdat hierdoor veel vragen of een voorkeursrecht geldt ook aan de gemeenten worden gesteld omdat niet volledig op het Kadaster kan worden afgegaan.

4.4 Internationaal perspectief

Als belangrijkste oorzaken van de hoge bestuurslast van de Wvg komen in het evaluatieonderzoek de herhaling van zetten rond het nemen van vervolgvestigingsbesluiten samen met de inschrijving hiervan bij het Kadaster aan de orde. In de tweede plaats levert de korte de geldigheidstermijn van 8 weken van het artikel 8a besluit problemen op (de korte voorbeschermingsperiode). In de effectueringsfase is met name de termijn van 2 weken waarbinnen de gemeente de rechtbank moet verzoeken om deskundigen aan te wijzen problematisch.

Een vergelijking tussen bestuurslast van de Wvg en enkele buitenlandse regelingen op detailniveau lijkt minder zinvol; de concrete invulling van een regeling wordt grotendeels bepaald door de systematiek van de nationaal geldende bestuursrechtelijke regelgeving. Wel is het relevant enkele hoofdlijnen te vergelijken.

vestiging van een voorrangrecht

In het grote aantal opeenvolgende vestigingen is Nederland uniek. Verder geldt er in de drie bestudeerde landen vaak geen aparte vestigingsprocedure: de vestiging loopt parallel aan een plangoedkeuringsprocedure (soms moet het gebied binnen het plan worden aangewezen, soms geldt automatisch een voorkeursrecht); soms is een bepaalde gebiedsaanwijzing voldoende voor vestiging van een voorkeursrecht.

In Vlaanderen wordt een voorkooprecht op basis van het Decreet op de Ruimtelijke Ordening gevestigd door aanwijzing in een ruimtelijk uitvoeringsplan; dit plan kan op drie verschillende bestuursniveaus (Gewest, provincie en gemeente) worden vastgesteld. Op die manier zou een soort voorbescherming gecreëerd kunnen worden (bijvoorbeeld eerst vestiging door de provincie in het kader van de afbakening van een te ontwikkelen locatie, en vervolgens vestiging door de gemeente in het kader van het meer gedetailleerde uitvoeringsplan voor de daadwerkelijke ontwikkeling). De geldigheidsduur van een voorkooprecht is beperkt tot 5 jaar; voor verlenging is vaststelling van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk. Het voorkooprecht uit de Vlaamse Wooncode geldt automatisch (op grond van het decreet) in een aantal situaties; alleen in bepaalde gebieden ('bijzondere gebieden') is aanwijzing van de gebieden bij besluit door de Vlaamse regering nodig. Door de gebiedsaanwijzing geldt automatisch een voorkooprecht.

Duitsland kent twee soorten voorkooprechten. Het algemene voorkooprecht geldt automatisch (bij wet) in een aantal verschillende gebieden; voor het bijzondere voorkooprecht is een apart vestigingsbesluit nodig. Indien dit besluit eenmaal genomen is, zijn geen verlengingsbesluiten meer nodig.

Het Franse algemene voorkooprecht kan gevestigd worden in bepaalde gebieden in

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

een 'bestemmingsplan' (het Plan d'Occupation de Sol). Hiertoe moet een apart vestigingsbesluit genomen worden; het recht geldt vervolgens in beginsel voor onbepaalde tijd. In speciale gebieden (zones d'Aménagement différencié) bestaat een apart voorkeursrecht. Door de aanwijzing van zo'n gebied geldt automatisch een voorkeursrecht. Het blijft maximaal 14 jaar van kracht. Voorafgaand aan het besluit kan een voorlopige aanwijzing plaatsvinden; op grond hiervan geldt ook een voorkeursrecht: dan is sprake van voorbescherming. Deze duurt een periode van maximaal 2 jaar.

effectueringsfase

De effectuering van het voorkeursrecht wijkt in alle drie de landen sterk af van de Nederlandse situatie. Dit komt omdat in alle drie de landen sprake is van een vorm van een voorkeursrecht.

In Vlaanderen geldt voor het algemene voorkeursrecht dat een koper bij voorgenomen verkoop dit aan de begunstigde van het voorkeursrecht (gemeente, provincie of gewest) moet melden; deze heeft een maand de tijd om te beslissen of hij gebruik wil maken van het recht. Hierbij geldt de in de overeenkomst opgenomen prijs. Bij het voorkeursrecht uit de Vlaamse Wooncode heeft de begunstigde 2 maanden de tijd voor het nemen van een beslissing.

In Duitsland moet een koper bij voorgenomen verkoop de inhoud van de koopovereenkomst aan de gemeente melden; deze heeft vervolgens 2 maanden de tijd om te beslissen. Als de gemeente de prijs te hoog vindt, kan ze deze lager vaststellen, waarna de verkoper een maand de mogelijkheid heeft hiertegen bezwaar te maken of zich terug te trekken.

In Frankrijk moet de koper een voornemen tot vervreemding aan de gemeente melden; deze geeft het door aan de begunstigde van het recht (kunnen o.a. gemeente, samenwerkingsverband van gemeenten of de staat zijn) die vervolgens 2 maanden de tijd heeft om te beslissen. Als de begunstigde wel wil kopen, maar het niet eens is met de prijs kan een ander prijsvoorstel worden gedaan; hierop moet de eigenaar binnen 2 maanden reageren. Als de partijen het nog niet eens zijn, kan de begunstigde de rechter vragen een prijs vast te stellen. Partijen hebben vervolgens 2 maanden de tijd om zich terug te trekken; doen ze dit niet dan gaat de transactie door.

4.5 Aanbevelingen

4.5.1 Inleiding

Op basis van bovenstaande analyses worden opnieuw twee soorten aanbevelingen gedaan. Het betreft allereerst aanbevelingen aan de wetgever gericht op wetsaanpassing en aanbevelingen aan de uitvoerders van de wet. De aanbevelingen zijn geformuleerd in de lijn van de gesignaleerde knelpunten rond toepassing van de Wvg. Welke ontwikkeling gewenst is, is deels een normatieve keuze die samenhangt met een bredere visie op het functioneren van het grondbeleidsinstrumentarium. Het gaat in het kader van dit evaluatieonderzoek te ver daar een standpunt in te nemen. In een aantal gevallen is er daarom voor gekozen om niet een enkele aanbeveling voorop te stellen, maar een aantal alternatieven te presenteren.

Beperking bestuurslast

4.5.2 Mogelijke aanpassing Wvg

Awb en vestigingsbesluit

De Awb is in volle omvang van toepassing op vestigingsbesluiten in het kader van de Wvg. Ook bij vervolgvestigingen bestaat de mogelijkheid van zienswijzen, bezwaar en beroep. Voor de gemeentelijke praktijk betekent dat veel werk en brengt dit het gevaar met zich mee van een herhaling van zetten. Voor de grondeigenaar geeft deze herhaling van zetten veel verwarring.

De Wvg kent deels een systematiek van het doorlopen van bezwaren: indien een bezwaar is ingediend tegen een vestigingsbesluit, geldt dit automatisch tegen het opvolgende besluit. Deze systematiek, die is geregeld in artikel 9a Wvg, geldt bij de volgende overgangen:

- artikel 8a → artikel 8
- artikel 8a → artikel 6
- artikel 6 → artikel 2

Van belang is verder dat veel bezwaren van grondeigenaren geen bezwaren zijn tegen het voorkeursrecht als zodanig, maar tegen de planologische onderlegger van het besluit (de gekozen ontwikkelingsrichting).

Voorgesteld wordt de werkwijze voor de gemeente te versimpelen, en daarmee tevens een serieuze afhandeling van bezwaren beter mogelijk te maken. Er wordt dan ook recht gedaan aan de klacht van grondeigenaren en marktpartijen over de papierwinkel en onduidelijkheid die de vervolgvestigingen van een voorkeursrecht met zich meebrengen.

Er zijn verschillende varianten denkbaar:

- variant 1: De bestaande vestigingsgrondslagen worden in stand gehouden. De mogelijkheden voor bezwaar en beroep worden echter beperkt tot twee momenten: tegen de eerste vestiging van een (voorlopig) voorkeursrecht op basis van het eerste B&W-besluit of raadsbesluit en tegen een eerste vervolgvestiging. In concreto kan het dan gaan om een bezwaarmogelijkheid tegen het artikel 8a besluit en het artikel 8 besluit. Voorafgaand aan de vervolgvestiging wordt de gelegenheid geboden om zienswijzen in te brengen. Er is geen mogelijkheid van bezwaar en beroep bij eventuele verdere verlengingsbesluiten (op basis van een nieuwe grondslag), en ook geen gelegenheid zienswijzen in te brengen in het kader van deze verlengingsbesluiten. Nadeel is dat dit voorstel niet overeenkomt met het stelsel van de Awb. Gezien het feit dat het steeds moeten invoeren van rechtsbescherming ook bij grondeigenaren veel irritaties oproept alsmede de vrij unieke situatie van veel kort achter elkaar te nemen besluiten met gelijke strekking, kan dit ons inziens voldoende reden zijn af te wijken van het stelsel van de Awb. In het verlengde van de momenteel lopende evaluatie van de Awb liggen hier mogelijk ook enkele aanknopingspunten. De ratio achter dit voorstel is dat de rechtsgevolgen niet wezenlijk veranderen bij een vervolgbesluit. Verder bestaat er altijd de mogelijkheid een verzoek tot vervallenverklaring in te dienen van het voorkeursrecht. Bovendien kan in specifieke gevallen

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

van de aanbiedingsplicht ontheffing GS gevraagd worden op grond van de regeling uit artikel 14 Wvg (of via het in paragraaf 5.2 voorgestelde alternatief bezwaar te maken tegen de aanbiedingsplicht).

De mogelijkheid om zienswijzen en bezwaren tegen de planologische onderlegger in te dienen (het (ontwerp-)structuur- of -bestemmingsplan) blijft vanzelfsprekend bestaan.

Gekoppeld aan deze variant kunnen ook de publicatievoorschriften worden aangepast: bij vervolgvestigingen waartegen geen bezwaar en beroep meer openstaat, is persoonlijke kennisgeving niet meer nodig.

Alleen indien de gemeente tot wijziging van het voorkeursrechtgebied overgaat, in die zin dat het wordt vergroot of indien de togedachte bestemming bij een vervolgvestiging wezenlijk verandert, zouden de bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden moeten worden gehandhaafd.

- variant 2: Beperken van het aantal vestigingsgrondslagen
Alternatief voorstel is het aantal vestigingsgrondslagen zelf te beperken. Dit zou kunnen door nog maar een algemeen toepasbare voorbereidingsbescherming in de wet op te nemen (artikel 8a nieuw). Dit voorstel van B&W tot vestiging van een voorkeursrecht is 5 maanden geldig. De gemeente kan vervolgens opteren voor een vervolgvestiging op basis van artikel 8, of artikel 2 (structuurplan of bestemmingsplan). Een volgend vestigingsbesluit is vervolgens pas nodig bij vestiging op basis van een vastgesteld plan, en wel op basis van artikel 2. Om te voorkomen dat de werkingsduur van de vestigingen voorafgaand aan een ruimtelijk plan de facto bekort wordt, zou de termijn van 2 jaar moeten worden opgerekt tot 26 maanden. Een gemeente heeft dan 5 maanden (artikel 8a nieuw) + 26 maanden (artikel 8 nieuw) = 31 maanden de tijd voordat een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Nu is dat 2 maanden (artikel 8a) + 24 maanden (artikel 8) + 5 maanden (artikel 6). De vestigingsbesluiten zelf blijven Awb-besluiten. Dit voorstel sluit beter aan bij de nu gangbare systematiek van de Awb, maar beperkt het werk voor de gemeente minder dan variant 1.
- variant 3: Systematiek van het doorlopen van bezwaren vervolmaken.
Nu worden de bezwaren tegen een besluit geacht te zijn gericht tegen het opvolgende besluit bij enkele specifieke overgangen van grondslagen (zie inleiding). In die gevallen wordt een ingediend bezwaar tegen een besluit geacht te zijn gericht tegen het opvolgende besluit. Een verdergaande variant is dat bepaald zou kunnen worden dat dit ook geldt bij de andere mogelijke overgangen. Dit voorstel is vooral aantrekkelijk vanuit het perspectief van de grondeigenaren, in die zin dat een lopend beroep ook materieel inhoud blijft houden. Het probleem van de verwarring door het grote aantal kennisgevingen wordt niet opgelost. Voor de gemeente zijn de voordelen van dit voorstel met het oog op de beperking van de bestuurslast marginaal.

Beperking bestuurslast

<i>Aanbeveling:</i> (W11)	Vermindering bestuurslast (en irritatie bij grondeigenaren) door administratieve rompslomp rond vervolvestigingen
varianten:	<ol style="list-style-type: none">1) Beperken van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep tot twee momenten: tegen de eerste vestiging van een (voorlopig) voorkeursrecht op basis van het eerste B&W-besluit of raadsbesluit en tegen de eerste vervolvestiging. Om lichtvaardig gebruik tegen te gaan biedt de al bestaande mogelijkheid een verzoek om vervallenverklaring van het voorkeursrecht in te dienen, tezamen met de ontheffingsmogelijkheid van de aanbiedingsplicht (uit artikel 14 of een eventuele opvolging van deze regeling) voldoende mogelijkheden.2) Beperken van het aantal vestigingsgrondslagen, door nog maar een algemeen toepasbare voorbereidingsbescherming in de wet op te nemen (artikel 8a nieuw; afschaffen artikel 6 aanwijzing).3) Bezwaren die worden ingediend tegen een vestigingsbesluit worden altijd geacht te zijn gericht tegen alle vervolvestigingsbesluiten (tot een uitspraak is gedaan; aanpassing artikel 9a)

geldigheidstermijn eerste voorlopige aanwijzing (artikel 8a-besluit)

Het voorstel van B&W tot vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 8, de zogenaamde artikel 8a-vestiging, kent een werkingsduur van maximaal 8 weken.

Uit de praktijk blijkt dat deze termijn erg kort is. Hierdoor komt een evenwichtige weging van de zienswijzen en eventuele al ingediende bezwaren tegen een artikel 8a-vestiging in zoverre in het gedrang, dat bij het te nemen vervolgbesluit hier onvoldoende of zelfs geen rekening mee kan worden gehouden.

In de praktijk duurt afhandeling van bezwaren en eventueel beroep bij de rechtbank veel langer. Deze termijn staat in geen verhouding tot de termijn van 8 weken van een artikel 8a vestiging.

Het lijkt beter om gemeenten meer tijd te geven op de zienswijzen te reageren. Hierdoor verbetert de kwaliteit van het vestigingsbesluit, en kan mogelijk direct aan reële bezwaren tegemoet worden gekomen. In concreto kan het gaan om een verlenging tot 12 of 16 weken.

<i>Aanbeveling:</i> (W12)	Verlenging geldigheidstermijn van eerste voorlopige aanwijzing (artikel 8a-besluit) tot 12 of 16 weken
------------------------------	--

inschrijving in kadaster versnellen?

In de wet is geen bepaling opgenomen inzake het tijdstip waarop een genomen vestigingsbesluit ter inschrijving moet worden aangeboden aan het Kadaster. Dit kan

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

momenteel plaatsvinden na het inwerkingtreden van een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht.

Het notariaat kan daardoor niet blind varen op de kadastrale registratie, maar moet daarnaast de Staatscourant raadplegen of de gemeente om informatie vragen. Gemeenten zijn nogal eens geïrriteerd over informatievragen van het notariaat; deze gemeenten vinden dat primair de openbare registers geraadpleegd zouden moeten worden.

Een wettelijke verplichting het besluit binnen een bepaalde tijd aan te bieden aan het Kadaster wordt hier echter niet voorgesteld. Als geldigheidsvereiste voor de vestiging van een voorkeursrecht is dit ongewenst, omdat het tijdstip van inwerkingtreding al eenduidig bepaald is op basis van de publicatie in de Staatscourant. Een extra eis maakt gemeenten afhankelijk van de verwerking bij het Kadaster, waardoor een risico bestaat dat het voorkeursrecht een of enkele dagen later in werking zou treden. Gezien de resultaten van het evaluatieonderzoek is het zeker niet denkbeeldig dat in de tussenliggende periode allerlei posities worden ingenomen op de locatie.

Uit de praktijk blijkt overigens dat de inschrijving in de kadastrale registratie zelden lang op zich laat wachten⁸. Verder is de gemeente sowieso verplicht het notariaat indien gevraagd van informatie te voorzien (via het gemeentelijk register). Door de aanbevelingen onder 4.5.3 inzake aanlevering van de gegevens bij het kadaster kan de tijdige aanlevering mogelijk vergemakkelijkt worden.

het gemeentelijk register

Hoewel het nut van het gemeentelijk register door sommigen in twijfel wordt getrokken, wordt hier geen wijziging van het Bvg op dit onderdeel voorgesteld. Het Bvg beschrijft immers slechts de materiële inhoud van het register; gemeenten kunnen er voor kiezen dit register vrij licht in te vullen, zoals ook in veel gemeenten gebeurt.

Een probleem dat door gemeenten genoemd wordt is de verplichte raadpleegbaarheid van vestigingsbesluiten en de registratie gedurende de avonduren.

Dit probleem is begrijpelijk, zeker indien de fysieke raadpleging nauwelijks voorkomt; het oplossen van dit probleem valt ons inziens echter buiten de evaluatie van de Wvg, en zal in samenhang met andere informatieverplichtingen van de (gemeentelijke) overheid moeten worden bezien.

termijn voor verzoek tot benoeming deskundigen in het kader van prijsadvies

Het verzoek tot benoeming van deskundigen moet nu binnen 2 weken nadat de vervreemder een verzoek heeft ingediend bij de rechtbank worden ingediend. Dit is een fatale termijn.

Deze termijn is bijzonder kort, zeker gezien het feit dat een gemeente niet kan voorspellen wanneer een vervreemder dit verzoek indient. Het gevolg is dat er een kans is op misbruik van deze termijn door de vervreemder; deze kan gebruik maken van een vermoede onoplettendheid bij de gemeente (bijvoorbeeld in verband met een vakantieperiode). Dit effect lijkt ongewenst; het indienen van een verzoek is immers niet

⁸ Zie Wolff, H. de e.a. (1998). *Eerste ervaringen met de Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press. Delft. blz. 85.

Beperking bestuurslast

bedoeld als verkapte mogelijkheid om vrijstelling te krijgen, maar als start van een nieuwe fase in het onderhandelingsproces in het kader van de aanbiedingsplicht. Anderzijds is de korte termijn in het belang van de vervreemder, zodat de gemeente deze vervreemder niet onnodig lang aan het lijntje kan houden.

Er zijn verschillende oplossingen denkbaar:

- variant 1: Het verlengen van de termijn van artikel 16 lid 1 van 2 tot 4 weken
Dit heeft als nadeel voor een vervreemder die te goeder trouw is dat de onderhandelingsprocedure door de gemeente wat meer dan nu gerekt kan worden.
- variant 2: De vervreemder in de gelegenheid te stellen na 2 weken zelf een verzoek bij de rechtbank in te dienen, tenzij de gemeente binnen 2 weken te kennen geeft af te zien van koop
Deze variant heeft als voordeel dat er, indien de vervreemder serieus wil door onderhandelen, hij zelf kan voorkomen dat er onnodig vertraging optreedt door het dralen van de betrokken gemeente.
De keerzijde kan zijn dat de vervreemder dan ook voor de kosten moet opdraaien; om dit te voorkomen zal een bepaling in de Wvg moeten worden opgenomen.

<i>Aanbeveling:</i> (W13)	Afschaffen van fatale termijn van 2 weken uit artikel 16 lid 1
varianten:	1) Vervangen door fatale termijn van 4 weken
	2) Vervangen door een mogelijkheid dat de vervreemder na 2 weken zelf een verzoek mag indienen bij de rechtbank tot aanwijzing van deskundigen

kosten deskundigenprocedure

De kosten voor de deskundigenprocedure en de rechtbankprocedure zijn voor de gemeente relatief hoog. Voor de vervreemder is deze procedure echter vrijblijvend. Hij kan zich ten allen tijde terugtrekken. Het is de vraag of de Wvg in dit opzicht gewijzigd zou moeten worden, zodat de vervreemder iets minder vrijblijvend de procedure in zou gaan.

Er kan een parallel worden getrokken met de gerechtelijke procedure bij onteigening waar het gebruikelijk is dat de kosten in voorkomende gevallen ook bij de onteigende partij in rekening worden gebracht.

Voor de eigenaar zou dit echter een extra belemmering betekenen. Een financiële belemmering voor de eigenaar bestaat er al in dat hij een advocaat moet inschakelen (die nooit helemaal vergoed wordt); gezien het beperkte aantal deskundigen- en rechtbankprocedures lijkt er voorsnog geen aanleiding de Wvg op dit onderdeel te wijzigen; uit het onderzoek is ook allesbehalve naar voren gekomen dat eigenaren vaak geheel vrijblijvend prijsadvies vragen.

4.5.3 Gemeentelijk gebruik Wvg

Ook binnen het wettelijk kader kan door een slimme aanpak door gemeenten zelf een vermindering van de bestuurslast bereikt worden. Op basis van de ervaringen in gemeenten kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

afstemming B&W-besluit inzake eerste vestiging op datum raadsvergadering

Gemeenten blijken nogal eens moeite te hebben om binnen de gestelde 8 weken geldigheidsduur van een artikel 8a-besluit een raadsbesluit voor te kunnen bereiden en vervolgens te laten nemen. Los van de voorgestelde wijzigingen (zie 4.5.2) is het van belang binnen het huidige wettelijke kader hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Dit kan door bij het nemen van het artikel 8a-besluit zo te plannen dat binnen 8 weken een raadsvergadering plaatsvindt.

Aanbeveling: (G3)	Zorgvuldig plannen artikel 8a besluit, uitgaande van de datum van de raadsvergadering waarop het artikel 8 besluit geagendeerd zal worden.
-----------------------------	--

voorwaarden in overeenkomst

In een procedure gericht op prijsvaststelling door deskundigen kan onduidelijk worden waar de koop nu precies betrekking op heeft; met andere woorden: welke voorwaarden er gelden.

Om deze onduidelijkheid te voorkomen is het raadzaam bij verzoek tot aanwijzing van deskundigen in verband met een prijsadvies als gemeente een concept-koopovereenkomst aan de deskundigen voor te leggen. Bij onenigheid over voorwaarden is dit een punt dat de rechter kan meenemen bij het uitspreken van het oordeel over de prijs.

Aanbeveling: (G4)	Bij verzoek tot aanwijzing van deskundigen een concept van een koopovereenkomst aan de deskundigen voorleggen.
-----------------------------	--

gebruik van het register in de praktijk

Gemeenten houden als regel in het kader van de ontwikkeling van een gebied waar een voorkeursrecht gevestigd is een perceelsgewijze registratie bij van het te zijner tijd te ontwikkelen onroerend goed. De registratie in het kader van de Wvg lijkt hier eenvoudig van afgeleid te kunnen worden; in verband met de openbaarheid van dit register moet wel voorkomen worden dat de vaak vertrouwelijke gegevens inzake gemeentelijke verwervingen niet tevens openbaar toegankelijk worden.

Beperking bestuurslast

<i>Aanbeveling:</i> (G5)	Afleiden voorkeursrechtregister uit intern register ten behoeve van de informatievoorziening met betrekking tot ontwikkeling van de locatie
-----------------------------	---

Een probleem vormt voor de gemeenten de toegankelijkheid van de registratie: officieel moet het register ook tijdens de avonduren toegankelijk zijn.

Het lijkt goed mogelijk de opzet van het gemeentelijke register en de raadpleegbaarheid te bezien in samenhang met het project Overheidsloket 2000.

<i>Aanbeveling:</i> (G6)	Koppeling aanbrengen tussen informatievoorziening naar burgers over het voorkeursrecht en het project Overheidsloket 2000.
-----------------------------	--

voorlichting

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er bij grondeigenaren nogal eens verwarring bestaat over de precieze impact van het voorkeursrecht. Dat is op zich niet verwonderlijk; bij een vestiging op grond van artikel 8a/8 ontbreekt meestal een ruimtelijk plan, zodat het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht door de grondeigenaren vaak impliciet wordt gezien als een besluit tot aanwijzing van het gebied als te ontwikkelen locatie. Veel bezwaren tegen het voorkeursrecht hebben dan ook het karakter van planologische bezwaren.

Het lijkt van belang goede voorlichting te geven over een voorkeursrecht. Voor gemeenten bestaat een circulaire⁹; voor burgers bestaat er nog geen materiaal.

Een duidelijke voorlichtingsfolder waarin wordt uitgelegd wat nu precies wel en niet de betekenis is van een voorkeursrecht rond locatieontwikkeling zou daar een belangrijke rol bij kunnen vervullen. Deze folder zou goed in samenwerking tussen het ministerie van VROM en de VNG gemaakt kunnen worden.

Verder brengen de vervolgvestigingen veel verwarring met zich mee; het is niet duidelijk wanneer en hoe vaak er bezwaar moet worden gemaakt. Los van de voorgestelde wijzigingen in dit regime (zie 4.5.2), is ook hier adequate voorlichting van belang, opdat overbodige bezwaren niet worden ingediend en eigenaren aan de andere kant op voor hen cruciale momenten wel een bezwaar indienen.

<i>Aanbeveling:</i> (G7)	Nadrukkelijk aandacht geven aan voorlichting over het voorkeursrecht; een heldere folder met als doelgroep de grondeigenaar over wat een voorkeursrecht nu wel en niet is zou hier een goede rol bij kunnen vervullen. Hier kan een taak liggen voor het ministerie van VROM en de VNG.
-----------------------------	---

⁹ Circulaire Wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten; Circulaire van de minister van VROM van 19 september 1996, Staatscourant 25 september 1996.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

kadastrale registratie vestigingsbesluiten

Een besluit tot vestiging moet worden aangeboden aan het Kadaster, ter inschrijving in de openbare registers. Deze inschrijving brengt bij nogal wat gemeenten nog steeds veel irritatie met zich mee; het gaat dan zowel om de te hanteren formulieren (het format waarop het besluit moet worden aangeleverd) als de noodzakelijke parafering van het aan te leveren materiaal.

De werkbelasting kan een gemeente zelf verminderen door gebruik te maken van de mogelijkheden van automatisering: de kadasterformulieren zijn tegenwoordig ook digitaal beschikbaar. Verder is het verstandig met het Kadaster al voortijdig te overleggen over de wijze van aanlevering. Dan kunnen problemen mogelijk voorkomen worden.

<i>Aanbeveling:</i> (G8)	Gebruik maken van mogelijkheid formulieren digitaal te vullen. Vooraf afspraken maken met betreffende kadastervestiging over wijze van aanlevering van het besluit.
-----------------------------	--

5 OVERIGE AANDACHTSPUNTEN

5.1 Toepassingsbereik van de wet

De Wvg is nu beperkt tot gebruik in gemeenten die (al dan niet samen met andere gemeenten) beschikken over uitbreidingscapaciteit. Deze beperking is op grond van het amendement Esselink in de wet terecht gekomen. Vanuit diverse richtingen wordt ter discussie gesteld of het toepassingsbereik van de wet aangepast zou moeten worden. In het evaluatieonderzoek is hier slechts beperkt aandacht aangegeven. Daarom volgen hieronder enkele aandachtspunten voor besluitvorming over dit punt. Voordat hier in concreto op wordt ingegaan, eerst weer kort de mening van belangenorganisaties ten aanzien van dit aspect, zoals in de gevoerde gesprekken aan de orde zijn geweest, en enkele opmerkingen over de situatie in het buitenland.

belangenorganisaties

In de gesprekken met de belangenorganisaties is de reikwijdte van de wet niet expliciet aan de orde gesteld. De VNG geeft aan dat het voorkeursrecht ook breder gebruikt zou moeten kunnen worden; met name toepassing in contourgemeenten wordt genoemd. Door een enkele provincie is tijdens de enquête aangegeven dat ook in gemeenten waar geen bovenlokale taakstelling is, gemeenten soms tegen problemen rond de ontwikkeling van locaties door ongewenste aankopen aanlopen. De VNG wijst tenslotte nog op een andere toepassing, die naar haar idee nu wel mogelijk is, maar waar in de praktijk geen voorkeursrecht voor gevestigd wordt: de ecologische hoofdstructuur. LTO geeft als suggestie mee dat de regierol soms beter bij de provincie zou kunnen liggen, dan bij de gemeente.

buitenland

Kijkend naar het buitenland, dan blijkt dat in alle drie de landen de toepassingsmogelijkheden van een voorrangrecht groter zijn. Een beperking tot een bepaald soort gemeenten bestaat in het algemeen niet.

Het Vlaamse voorkeursrecht dat gebaseerd is op het decreet uit de Ruimtelijke ordening kan overal gebruikt worden. Het is ook niet gekoppeld aan een bepaalde te realiseren functie. Het recht dat gebaseerd is op de Vlaamse wooncode is deels wel beperkter qua toepassingsbereik: alleen gemeenten met door de Vlaamse regering aangewezen gebieden kunnen er gebruik van maken; qua functies moet het gaan om volkshuisvestingsdoeleinden.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

Het Duitse Vorkaufsrecht, zowel het algemene als het bijzondere uit het Baugesetzbuch, is niet beperkt tot een bepaalde soort gemeenten. Het is wel gekoppeld aan een bepaalde (nieuwe) bestemming. Het voorkooprecht is altijd toepasbaar als de nieuwe bestemming openbaar gebied is; verder is het in voorkooprecht gekoppeld aan de bestemming wonen. Daarnaast kan het, met bredere toepassing, ook voor vernieuwing in binnenstedelijk gebied gevestigd worden.

Het Franse Droit de préemption is breder inzetbaar. Naast algemene rechten die gekoppeld zijn aan verstedelijking, bestaat er ook een voorkooprecht dat gevestigd kan worden voor het beschermen van de open ruimte rond te verstedelijken gebieden. Ook het Franse droit de préemption is niet beperkt tot een bepaald soort gemeenten.

Wvg en uitbreidingstaakstelling

Door het amendement Esselink is het toepassingsbereik van de Wvg direct gekoppeld aan het hebben van een verstedelijkingstaakstelling in het kader van bovenlokaal ruimtelijk beleid, met name in het verlengde van het VINEX-beleid. In gemeenten die hierover beschikten zou het algemene belang sterk genoeg wegen om het private belang van de grondeigenaar te belasten met een voorkeursrecht.

In de praktijk is discussie ontstaan over de (gewenste) reikwijdte van het voorkeursrecht. Relevant is in dit verband de 'slagboomtheorie': als een gemeente over uitbreidingscapaciteit beschikt, mag ze in beginsel *overal* binnen de gemeente en voor *alle* soorten bestemmingen een voorkeursrecht vestigen. Het eerste (overal) is inmiddels door de Afdeling Bestuursrechtspraak bevestigd, of het tweede ook geldt is nog niet duidelijk op basis van de jurisprudentie.

Inmiddels wordt gewerkt aan de Vijfde nota op de ruimtelijke ordening. Het is nog de vraag of de verstedelijkingsconcepten uit de VINEX (sterk gebundelde verstedelijkingslocaties) ook in de VIJNO terug zullen keren. Dat zou een reden kunnen zijn om de koppeling aan 'uitbreidingscapaciteit' te heroverwegen.

De buitenlandse voorbeelden laten zien dat de ons omringende landen geen beperkt voorrangrecht kennen in die zin dat sommige gemeenten van het gebruik zijn uitgesloten.

Bovenstaande overwegingen leiden tot drie (vier) alternatieven ten aanzien van de ontwikkeling van de Wvg. Op basis van het evaluatie-onderzoek kan geen keuze voor een van de alternatieven worden gegeven; of en hoe in de toekomst aan het begrip uitbreidingscapaciteit invulling moet worden gegeven is een politieke keuze. Omdat uitbreiding van het voorkeursrecht ten aanzien van dit aspect wel een belangrijk discussiepunt is, wordt hier wel een viertal beleidsvarianten gegeven.

- variant 1: Consequente toepassing van de bedoeling van het amendement Esselink. Alleen een gemeente met uitbreidingscapaciteit mag het voorkeursrecht vestigen. Dat zou dan beperkt moeten worden tot de functie waarvoor uitbreidingscapaciteit gegeven is. Dus een gemeente die meedoet aan de ontwikkeling van een regionaal bedrijfsterrein op haar grondgebied, mag geen voorkeursrecht vestigen voor een woningbouwlocatie van lokaal belang.
Alleen vestiging voor stadsvernieuwing is uitzondering op deze regel; daar beoogde immers het amendement ook geen beperking in de vestigingsmogelijkheden aan te

Overige aandachtspunten

brengen.

Als de gemeente niet over uitbreidingscapaciteit beschikt, dan kan bij de provincie een verklaring van geen bezwaar worden aangevraagd. Deze wordt echter op locatieniveau verleend: voor de specifieke verstedelijkingstaakstelling.

- variant 2: Geen wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk. Dat betekent dat de antwoorden uit de jurisprudentie worden afgewacht op vragen rond het toepassingsbereik van de wet.
Vermoedelijk leidt dat tot een beperkte slagboom: overal binnen een gemeente met uitbreidingscapaciteit bestaat de bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen voor zover het gaat om de functies waarvoor uitbreidingscapaciteit bestaat; voor locaties waar andere functies gerealiseerd gaan worden heeft de gemeente niet automatisch deze bevoegdheid.
- variant 2a: Zie variant 2, maar uitgebreid met een ruimere bevoegdheid voor de provincie. Als een gemeente geen voorkeursrecht mag hanteren, kan de provincie – de belangen van de gemeente afwegende ten opzichte van het particuliere belang van de grondeigenaren – afwijking toestaan en vestiging mogelijk maken door het verlenen van een verklaring van geen bezwaar. De bevoegdheid van artikel 2a lid 2 (de mogelijkheid een verklaring van geen bezwaar te geven zodat het voorkeursrecht gevestigd kan worden) wordt opgerekt, door ze los te koppelen van het feit of een gemeente over een actieve taakstelling in het kader van bovenlokaal ruimtelijk beleid beschikt of zal beschikken. Ook in andere gevallen kan een verklaring van geen bezwaar verleend worden.
De provincie wordt deze rol toevertrouwd, versterkt door het feit dat alle provincies hun rol rond de Wvg heel consciëntieus oppikken.
- variant 3: Opheffen beperking artikel 2a
Het mogelijk maken om het voorkeursrecht voor alle gemeenten te vestigen. Het instrument is dan het meest 'duurzaam' ten opzichte van wijzigingen in het verstedelijkingsbeleid.
Deze aanpak past bij een aanpak in de het ruimtelijk beleid, waar voor die belangen die lokaal kunnen worden behartigd sturen op lokaal niveau met slechts beperkt toezicht gangbaar zou worden (vgl. de voorstellen uit de fundamentele herziening van de WRO).
Toetsing van toepassing van de vestigingsmogelijkheid van een voorkeursrecht komt dan bij de rechter terecht. Deze toetst wel marginaal, zoals uit de jurisprudentie blijkt; zodat voor deze variant daarmee een groter vertrouwen in de (materiële) zorgvuldigheid van de gemeentelijke belangenafweging nodig is.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

<i>Aanbeveling:</i> (W14)	Heroverweging beperking tot gemeenten met uitbreidingscapaciteit, gezien ontwikkelingen in de praktijk en de komst van nieuw ruimtelijk beleid (VIJNO).
varianten:	1) Voorkeursrecht alleen te vestigen in gemeenten die over uitbreidingscapaciteit beschikken en alleen voor locaties waar een functie wordt gerealiseerd waarvoor de gemeente uitbreidingscapaciteit heeft. De provinciale verklaring van geen bezwaar wordt op locatieniveau verleend.
	2) Geen wijziging van de huidige praktijk.
	2a) Doorgaan op de lijn van de huidige praktijk, maar met meer bevoegdheden voor de provincies om uitzonderingen te maken. Een verklaring van geen bezwaar kan ook verleend worden in die gevallen waar geen sprake is van uitbreidingscapaciteit.
	3) Voorkeursrecht in alle gemeenten te vestigen, mits voldaan wordt aan de algemene criteria uit artikel 2 (er is sprake van een niet-agrarische bestemming en het gebruik wijkt af van het plan).

Wvg en stedelijke vernieuwing

Door het amendement Esselink is het wat onduidelijk geworden of het voorkeursrecht zelfstandig gevestigd kan worden voor stads- en dorpsvernieuwingsdoeleinden. Deze onduidelijkheid lijkt niet de bedoeling te zijn geweest van de wetgever.

De betekenis van het voorkeursrecht voor stedelijke vernieuwing is in het evaluatieonderzoek geen apart punt van aandacht geweest. Uit het evaluatieonderzoek blijkt in elk geval nog niet dat zich in de praktijk problemen hebben voorgedaan. Het lijkt echter toch verstandig in de wet expliciet aan te geven dat vestiging voor stedelijke vernieuwing mogelijk is.

<i>Aanbeveling:</i> (W15)	Expliciet in de Wvg aangeven dat vestiging voor stedelijke vernieuwing mogelijk is, ook indien niet sprake is van uitbreidingscapaciteit
------------------------------	--

Dat maakt het mogelijk direct nog een tweede onduidelijkheid aan te pakken. Bijzonder van de binnenstedelijke vestigingsmogelijkheid is dat het voorkeursrecht ook kan worden gevestigd als het gebruik niet afwijkt van het plan. Een toepassing hiervan is vestiging van een voorkeursrecht in winkelstraten als onderdeel van een revitaliserings-

Overige aandachtspunten

proces¹⁰ of van een voorkeursrecht ter ondersteuning van het monumentenbeleid¹¹. Het lijkt momenteel waarschijnlijk niet mogelijk in zo'n geval het voorkeursrecht, voorafgaand aan de vestiging op basis van bijvoorbeeld een stadsvernieuwingsplan, te vestigen op basis van artikel 8a/8¹². De wet stelt aan vestiging op grond van artikel 8 de eis dat aan de gronden een gewijzigde bestemming wordt toegedacht of gegeven. Hoewel op basis van jurisprudentie blijkt dat de toets of sprake is van een gewijzigde bestemming in dit stadium vrij globaal plaatsvindt, lijkt de wettekst het gebruik naar de letter uit te sluiten¹³.

Het is ons inziens aan te bevelen expliciet in de wet aan te geven dat ook de vestiging op basis van artikel 8a en 8, als voorbereiding op de vestiging op basis van een formeel ruimtelijk plan, in stedelijke vernieuwingsgebieden toepasbaar is indien het gebruik niet afwijkt van de bestemming.

Aanbeveling: (W16)	Expliciet in de Wvg aangeven dat bij vestiging voor stedelijke vernieuwing waarbij het gebruik niet afwijkt van het nog te maken plan ook voorbescherming in de vorm van vestiging op basis van artikel 8 (8a) mogelijk is.
------------------------------	---

Een derde aandachtspunt is gelegen in de toekomst van het stadsvernieuwingsplan na de fundamentele herziening van de WRO. Het is denkbaar dat, mede in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing waarin straks het financiële kader rond stedelijke vernieuwing is opgenomen, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) ophoudt te bestaan.

Mocht het stadsvernieuwingsplan deze discussie niet overleven (dus bijvoorbeeld niet worden overgeheveld naar de WRO, een van de suggesties die wel eens is gedaan) dan vervalt in veel gevallen de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen als het gebruik niet afwijkt van het plan. Deze mogelijkheid lijkt echter zeer waardevol bij binnenstedelijke vernieuwing; juist in situaties waar de overheid meer op afstand processen wil begeleiden. Bij een eventuele wijziging van de Wsdv zal hier dan ook rekening mee gehouden moeten worden.

Een mogelijke oplossing zou zijn bij vestiging van een voorkeursrecht in binnenstedelijk gebied de eis dat het gebruik afwijkt van de bestemming niet te stellen. Dan worden de toepassingsmogelijkheden echter wel erg groot. Beter zou het ons inziens zijn in dat geval de vestigingsmogelijkheid te koppelen aan een ander plandocument. Mogelijk biedt het periodiek vast te stellen investeringsprogramma op grond van de Wet

10 Vgl. Wolff, H. de (1999). Controle op het rechtsverkeer, In: *De stad: de spelers, de meters, de stuurders*. Elsevier bedrijfsinformatie b.v. Den Haag.

11 Zie Bragt, A. van (1995). *Gemeentelijke strategieën voor het gebruik van onroerende zaken*. Afstudeerscriptie. Faculteit der Geodesie TU Delft. Delft.

12 Zie ook Ashouwer, A.J. e.a. (1999). *De Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk. Vragen en antwoorden over de toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten*. VNG-uitgeverij. Den Haag. p. 29.

13 Ashouwer, A.J. (1999), a.w., p. 30.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

stedelijke vernieuwing hiervoor aanknopingspunten. Als, met een eventuele afschaffing van het stadsvernieuwingsplan een gebiedsaanwijzing voor stadsvernieuwing binnen een bestemmingsplan mogelijk zou worden gemaakt, zou hier ook aansluiting bij gezocht kunnen worden.

Aanbeveling: (W17)	Handhaving mogelijkheid het voorkeursrecht voor stedelijke vernieuwing te vestigen als het gebruik niet afwijkt van het plan (ook na de resultaten van de fundamentele herziening WRO)
------------------------------	--

Wvg en niet-verstedelijkingsfuncties

De Wvg lijkt nu sterk gekoppeld aan de verstedelijkingstaakstelling. Het voorkeursrecht kan niet gevestigd worden voor niet-verstedelijkingsfuncties; uitzondering hierop vormen misschien die gevallen dat sprake is van een uitbreidingstaakstelling. Zo zou het voorkeursrecht misschien voor de realisatie van bepaalde onderdelen van de Ecologische hoofdstructuur of voor een openluchtrecreatievoorziening gevestigd kunnen worden; uit de eerste jurisprudentie blijkt dat dit mogelijk is bij vestiging voor een regionale groenvoorziening voor zover deze gekoppeld is aan een verstedelijkingsproject. Of zelfstandige vestiging voor groen, recreatie en infrastructuur mogelijk is, is nog niet duidelijk op basis van de jurisprudentie. De vraag is of de reikwijdte van de Wvg in dit verband zou moeten worden aangepast.

Kijkend naar het buitenland blijkt dat in zowel Vlaanderen als Frankrijk de toepassingsmogelijkheden van een voorkeursrecht groter zijn. In België kan het voorkeursrecht voor alle functies binnen een ruimtelijk uitvoeringsplan gevestigd worden; in Frankrijk bestaat, naast het voorkeursrecht dat gekoppeld is aan verstedelijkingsdoeleinden, een voorkeursrecht dat juist voor het beschermen van de open ruimte rondom de steden bedoeld is. Ook in Duitsland is het voorkeursrecht op grond van het Baugesetzbuch vooral gekoppeld aan verstedelijking, maar bestaat daarnaast de mogelijkheid dit voorkeursrecht te vestigen voor gebieden die als compensatiegrond dienen voor ingrepen in natuur en landschap.

Verbreding van de functies waarvoor een voorkeursrecht gevestigd zou kunnen worden, betekent aan de andere kant een aanzienlijke extra belasting van de grondmarkt. De vraag is of dit gewenst is, gezien de al bestaande grote druk. Zeker vestiging voor compensatiedoeleinden, zoals in Duitsland mogelijk, kan betekenen dat normale agrarische transacties behoorlijk onder druk komen te staan. Daarnaast is de gemeente vaak niet de uitvoerder bij dit soort projecten, maar primair de provincie. De bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen en begunstigde te worden is in de Wvg echter slechts weggelegd voor de gemeente. Voor het voorkeursrecht voor groene functies bestaat een voorkeursrecht in de Wet agrarisch grondverkeer (Wag); dit voorkeursrecht is echter nog nooit gebruikt en het wordt door sommigen zelfs betwist of het mogelijk is het voorkeursrecht te gebruiken, omdat de Wag maar deels in werking is getreden¹⁴.

¹⁴ Zie Wolff, H.W. de e.a. (1994). *Recht op voorrang. Onderzoek naar de opzet van een voorkeursrecht voor VINEX-uitbreidingslocaties*. Delftse Universitaire Pers. Delft, blz. 58

Overige aandachtspunten

Sowieso vraagt toepassing nog een aantal (deels tijroevende) vervolgstappen. Op basis van het evaluatie-onderzoek kan geen keuze voor een van de varianten worden gegeven; voor welke functies het voorkeursrecht gebruikt moet kunnen worden is primair een politieke keuze. Omdat uitbreiding van het voorkeursrecht wel een belangrijk discussiepunt is, worden hier wel een aantal beleidsvarianten gegeven.

Aanbeveling: (W18)	Overwegen of het voorkeursrecht breder, met name ook voor groene functies en infrastructuurprojecten, gebruikt zou moeten kunnen worden.
varianten:	1) Expliciet aangeven in Wvg dat bevoegdheid voorkeursrecht te vestigen beperkt is tot gebruik voor verstedelijking
	2) Geen wijziging van de huidige praktijk.
	3) Verruimen van de mogelijkheid voorkeursrecht te vestigen door de koppeling in de Wvg met de verstedelijkingstaakstelling los te laten.

Wvg en andere overheden

Het voorkeursrecht kan nu alleen gevestigd worden door een gemeente; de gemeente is dan ook altijd de begunstigde partij.

De ontwikkelingen rond het maken en de uitvoering van ruimtelijke plannen, zoals onder meer ook aan de orde in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijn aanleiding om dit uitgangspunt opnieuw te bezien. Om het moment dat door een hogere overheid in een plan een concrete beleidsbeslissing wordt opgenomen (of in de terminologie van de fundamentele herziening juridisch bindende uitspraken zijn opgenomen, die al dan niet door het bestuursorgaan zelf in een bestemmingsplan vast worden gelegd) valt te overwegen dit hogere niveau ook de bevoegdheid te geven een voorkeursrecht te vestigen.

Een concreet voorbeeld is te vinden in het provinciaal beleid voor bedrijfsterreinen¹⁵. Provincies bepalen vaak in een provinciale nota de te ontwikkelen bedrijfslocaties. Hieraan zou goed de bevoegdheid gekoppeld kunnen worden dat de provincie een voorkeursrecht kan vestigen.

In internationaal perspectief is het geven van een bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen aan andere overheden dan de gemeente niet vreemd. In Frankrijk bestaat er, naast het gemeentelijk voorkeursrecht, een voorkeursrecht dat gevestigd kan worden door de staat, in die gebieden waar de staat tot planuitvoering overgaat (of deze aan een lager bestuursorgaan opdraagt). Ook in Vlaanderen kunnen hogere overheden in hun ruimtelijke uitvoeringsplannen een voorkeursrecht vestigen. Daar lijkt dit goed te kunnen werken als een soort voorbereidingsbescherming (b.v. het Vlaams gewest

¹⁵ vgl Louw, E. en Priemus, H. (1999). Een provinciaal grondbeleid voor bedrijventerreinen en milieugebieden. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 1999 / 6.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

bakent de gebieden af waar uitbreiding kan plaatsvinden; een gemeente detailleert dit in haar eigen uitvoeringsplan).

Het geven van de voorkeursrechtbevoegdheid aan een hoger bestuursniveau zou mogelijk ook een oplossing kunnen bieden voor het huidige probleem van het vestigen van een voorkeursrecht bij gemeentegrensoverschrijdende locaties. Nadeel voor de burger is dat er sprake is van meer dan een vestigende overheidslaag.

<i>Aanbeveling:</i> (W19)	In het kader van de herbezinning van de rollen van hogere overheden rond de uitvoering van het ruimtelijk beleid de bevoegdheid een voorkeursrecht te kunnen vestigen ook te geven aan een hogere overheid die een uitvoerende rol krijgt.
------------------------------	--

5.2 Ontheffingsmogelijkheid van aanbiedingsplicht

In artikel 14 en 15 van de Wvg is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen: een vervreemder kan GS verzoeken te worden vrijgesteld van zijn aanbiedingsplicht. Er moet dan sprake zijn van gewichtige redenen; in de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het dan kan gaan om bijzondere persoonlijke omstandigheden.

De figuur van verlening van een mogelijke ontheffing door GS is momenteel een wat vreemde rol in de systematiek van de wet; ook in het bredere perspectief van de rol die als regel aan GS gegeven wordt is de rol op perceelsniveau tegenwoordig minder voor de hand liggend. In het Awb tijdperk is er in zo'n geval vaak een taak weggelegd voor de bestuursrechter.

De wijziging van de wet in 1996 beoogde onder meer een vermindering van toezichtrelaties; in dat perspectief is de rol van GS rond het voorkeursrecht beperkt tot een toetsende rol rond de beoordeling of sprake is van uitbreidingscapaciteit. Voor de rechtsbescherming worden gangbare Awb-procedures gevolgd. De positie van artikel 14 in de wet is bij de wijziging niet in heroverweging geweest.

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat provincies niet erg gelukkig zijn met deze rol. Uit de jurisprudentie is nog niet duidelijk of het beginselbesluit al dan niet als gemeente op een aanbieding te reageren (art. 12 lid 1) een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is. Indien dit het geval is, dan is de huidige regeling erg zwaar (zowel rechtsbescherming tegen beginselbesluit als mogelijkheid tot indienen van een ontheffingsverzoek).

Om bovenstaande redenen valt te overwegen deze provinciale rol af te schaffen, en te vervangen door rechtsbescherming op grond van de Awb. Dit zou op de volgende wijze kunnen:

- expliciet in de wet opnemen dat het besluit van de gemeente al dan niet op de aanbieding in te gaan (het beginselbesluit ex artikel 12 lid 1 Wvg) een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is (het is nu onduidelijk of dit het geval is) (mocht de jurisprudentie dit al bevestigen, dan is dit niet meer nodig);
- hierdoor staat ingevolge de Awb bezwaar en beroep open tegen dit besluit;

Overige aandachtspunten

- de rechter kan vervolgens in beroep de afweging maken of in een concreet geval sprake moet zijn van vrijstelling van de aanbiedingsplicht.

Een nadeel van deze oplossing is dat het lang kan duren voordat er rechtszekerheid is voor de vervreemder; hij zal immers de uitkomst van een eventuele beroepszaak moeten afwachten en er lijkt voor hem weinig kans met succes een voorlopige voorziening te kunnen vragen.

Aan de andere kant kan ook de huidige procedure lang duren: mocht GS positief besluiten op het ontheffingsverzoek, dan staat tegen het besluit van GS voor de gemeente de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Er lijkt dan mogelijk wel een iets grotere kans op niet-toewijzing van in dit geval het schorsingsverzoek door de president van de rechtbank; in dat geval is de vervreemder vrij tot vervreemding aan een derde over te gaan.

<i>Aanbeveling:</i> (W20)	Afschaffen van de provinciale ontheffingsmogelijkheid uit artikel 14 Wvg door rechtsbescherming in het kader van de Awb op het beginselbesluit expliciet mogelijk te maken.
------------------------------	---

5.3 Moeilijke leesbaarheid Wvg

De Wvg is een bijzonder ontoegankelijke wet. Hier wordt door alle betrokkenen rond de toepassing van de Wvg over geklaagd. Deregulering was een van de bijkomende doelstellingen van de wetswijziging in 1996; dit heeft echter niet geleid tot een herregulering van de wet zelf.

Er lijken verschillende mogelijkheden voor vergroting van de leesbaarheid:

- de bepalingen over vestigingsgrondslagen te groeperen
- de bepalingen over de vestigingsprocedure te groeperen

In de huidige wetstekst lopen beide door elkaar heen.

Verder is met name de regeling van de termijnen in de effectueringsfase, en in het bijzonder die van de verschillende mogelijke koopplichten die de wet met zich mee kan brengen (artikel 21 en artikel 27), mede als gevolg van aangebrachte wijzigingen en aangenomen amendementen tijdens de (eerste) behandeling door de Tweede Kamer van de wet, erg complex.

Aanbevolen wordt daarom tot een technische herziening van de Wvg over te gaan gericht op het, volgens de 'aanwijzingen voor de regelgeving', herschrijven van de wet ter vergroting van de leesbaarheid. Aandachtspunt is hierbij wel dat de technische herziening niet de facto een inhoudelijke herziening wordt (vergelijk in dit verband eerdere wijzigingen in de korte bestaansgeschiedenis van de gewijzigde wet).

<i>Aanbeveling:</i> (W21)	Het in procedure brengen van een technische herziening van de Wvg gericht op herschrijven van de wet ter vergroting van de leesbaarheid.
------------------------------	--

5.4 Wvg en reparatie planologische grondslag

In het evaluatieonderzoek werd geconstateerd dat een probleem kan ontstaan indien het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, door een onthouding van goedkeuring van GS of in beroep door een besluit van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet in werking treedt. Aangenomen mag immers worden dat een aanwijzing ex artikel 2 Wvg moet zijn gebaseerd op een rechtsgeldig raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Door een gebrekkig raadsbesluit ontvalt de juridische-planologische grondslag aan het Wvg-besluit. B&W zullen in dat geval al dan niet op verzoek van een belanghebbende het Wvg-besluit moeten laten vervallen. Vooral wanneer de onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan geschiedt op formele gronden zijn de gevolgen voor de betrokken gemeente pijnlijk¹⁶. Immers los van het Wvg-besluit mag aangenomen worden dat het gemeentebestuur het 'gerepareerde' bestemmingsplan op basis van artikel 30 WRO zo snel mogelijk weer in procedure zal willen brengen. Voor de (aangehouden) verzoeken om bouwvergunning biedt voor deze situatie artikel 50 lid 3 en 4 Woningwet een voorziening inhoudende dat de aanhoudingsplicht wordt verlengd.

Een regeling voor besluiten ex artikel 2 Wvg zou kunnen inhouden dat, wanneer gedurende de termijn(en) van artikel 30 WRO een nieuw plan ter vervanging van het gestrande plan wordt vastgesteld, het daarmee samenhangende Wvg besluit zijn werking blijft behouden. Indien het in paragraaf 4.5.2 gedane voorstel ter beperking van het aantal opeenvolgende Wvg-besluiten zou worden overgenomen zou deze verlengde werking eventueel nog kunnen worden uitgebreid tot de periode nadat de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan heeft vastgesteld.

Misbruik van deze regeling lijkt onwaarschijnlijk. Immers, indien de onthouding van goedkeuring samenhangt met de aan de betreffende gronden gegeven bestemming, dan zal artikel 25 Wvg (aansprakelijkheid van de gemeente voor schade veroorzaakt door een ten onrechte genomen Wvg-besluit) mogelijk een rem op kunnen werpen tegen de verlenging, zeker indien aan dit artikel meer inhoud wordt gegeven.

Aanbeveling:
(W22)

Het opnemen in de Wvg van een bepaling die voorziet in continuering van een gevestigd voorkeursrecht tijdens reparatie van een planologische grondslag, naar analogie van de bepaling in artikel 50 lid 3 en 4 Woningwet inzake de verlenging van de aanhoudingsplicht van bouwvergunningen.

¹⁶ Zie Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake bestemmingsplan gemeente Utrecht (Leidsche Rijn), 3 september 1999, Bouwrecht, 1999, blz. 951 met noot van HJdV.

5.5 Schadevergoedingsregeling ex artikel 25

Hoewel uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de Wvg nauwelijks ‘lichtvaardig’ gebruikt wordt, in die zin dat gemeenten bewust een groter gebied aanwijzen dan nodig is voor de nieuwe bestemming of bij nader inzien een andere locatie gaan ontwikkelen, lijkt in een enkel geval wel sprake te kunnen zijn van mogelijk lichtvaardig gebruik.

De wet kent voor dit soort gevallen een achtervang, in de vorm van de schadevergoedingsregeling uit artikel 25. Deze regeling is echter zeer beperkt qua toepassingsmogelijkheden; dit blijkt ook wel uit het feit dat tot nu toe voor zover bekend nooit een succesvol beroep is gedaan op deze regeling.

Tijdens de parlementaire behandeling van de wet werd wel veel verwacht van deze regeling, juist om lichtvaardig gebruik tegen te gaan.

Het is in dit verband de vraag of de regeling niet zwaarder zou moeten worden aangezet. Deze vraag moet bezien worden in het bredere perspectief van ontwikkelingen in het bestuursrecht op het terrein van schadevergoedingen rond overheidsbesluiten, zoals het zelfstandig schadebesluit. Het is in dit perspectief de vraag in hoeverre aan een specifieke schaderegeling in de Wvg behoefte is, zeker in het perspectief van de ontwikkelingen in het algemene bestuursrecht en de jurisprudentie. Dit is een punt van aandacht voor de wetgever.

Aanbeveling:
(W23)

Overwegen de schadevergoedingsregeling uit artikel 25 aan te scherpen; wel zal rekening moeten worden gehouden met ontwikkelingen in het bestuursrecht op het terrein van schadevergoedingen rond overheidsbesluiten.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE A: LITERATUUR

Ashouwer, A.J. e.a. (1999). *De Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk. Vragen en antwoorden over de toepassing van de Wvg.* VNG-uitgeverij. Den Haag.

Bragt, A. van (1995). *Gemeentelijke strategieën voor het gebruik van onroerende zaken.* Afstudeerscriptie. Faculteit der Geodesie TU Delft. Delft.

Hartkamp, A.S. (bew) (1992). *Verbintenissenrecht deel 1. De verbintenis in het algemeen.* Asser-serie, Tjeenk Willink.

Haan, P. de (2000). Grondpolitiek in discussie. In: *NJB*, 2000, nr. 3

Louw, E. en H. Priemus (1999). Een provinciaal grondbeleid voor bedrijventerreinen en milieugebieden. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 1999, nr. 6

Mus, J.B. (2000) Ontduiking van het gemeentelijke voorkeursrecht: artikel 26 in de revisie. In: *Bouwrecht*, 2000, nr 3.

Wolff, H.W. de, J. de Jong en Y. Pluijmers (1994). *Recht op voorrang. Onderzoek naar de opzet van een voorkeursrecht voor VINEX-uitbreidingslocaties.* Delftse Universitaire Pers. Delft

Wolff, H.W. de, D.A. Groetelaers en J. de Jong (1998). *Eerste ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten.* Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Delft University Press. Delft.

Wolff, H. de (1999). Controle op het rechtsverkeer, In: *De stad: de spelers, de meters, de stuurders.* Elsevier bedrijfsinformatie b.v. Den Haag.

Wolff, H. de e.a. (2000). *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten.* Delft University Press. Delft.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE B:

TEKST WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN

Wet van 22 april 1981, houdende regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken (Wet voorkeursrecht gemeenten), laatst gewijzigd per 17 februari 1999 (Reparatiewet I).

Artikel 1

Deze wet verstaat onder:

- a. vervreemding: de overdracht in eigendom of de toedeling van een onroerende zaak alsmede de overdracht of toedeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen;
- b. verkoper: de eigenaar van een onroerende zaak of de rechthebbende op een beperkt recht als onder a bedoeld, die tot vervreemding wenst over te gaan, alsmede degene, die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en tot vervreemding wenst over te gaan;
- c. structuurplan: een structuurplan als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, of een regionaal structuurplan als bedoeld in artikel 36c van die wet;
- d. bestemmingsplan: een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een plan van uitbreiding als bedoeld in paragraaf 7 van de Woningwet 1901 en een wederopbouwplan als bedoeld in paragraaf 1 van de Wederopbouwwet.
- e. Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Artikel 2

1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gronden, begrepen in een structuurplan, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming, of in een bestemmingsplan, worden aangewezen als gronden, waarop de artikelen 10-24, 26 en 27 van toepassing zijn.
2. Voor een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid komen alleen in aanmerking de gronden, waaraan bij het structuurplan, onderscheidenlijk het bestemmingsplan een niet-agrarische bestemming is toegedacht, onderscheidenlijk gegeven en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

3. Het in het eerste lid bedoelde besluit vermeldt, onder verwijzing naar een bijgevoegde kadastrale kaart, ten aanzien van de onroerende zaken waarop het betrekking heeft, de kadastrale aanduiding daarvan, de grootte van elk der desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie en, indien een in de aanwijzing opgenomen onroerende zaak een gedeelte van een perceel uitmaakt, bovendien de grootte van dat gedeelte. Het besluit vermeldt tevens volgens de kadastrale registratie de namen van de eigenaren van de in de aanwijzing opgenomen onroerende zaken en van de rechthebbenden op de beperkte rechten waaraan die zaken zijn onderworpen. Op de bijgevoegde kadastrale kaart zijn de aangewezen gronden en de bijbehorende percelen en perceelsgedeelten duidelijk aangegeven.
4. Een besluit als bedoeld in het eerste lid, dat betrekking heeft op in een structuurplan begrepen gronden, geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste twee jaar. De gemeenteraad kan de in de eerste zin bedoelde termijn éénmaal met ten hoogste één jaar verlengen.

Artikel 2a

1. Een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 8, eerste lid, kan genomen worden door de raad van een gemeente, waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. In gevallen waarin een zodanige capaciteit niet is toegedacht of toegekend, wordt het besluit niet genomen dan nadat van gedeputeerde staten vooraf een verklaring van geen bezwaar is verkregen.
2. Gedeputeerde staten beslissen binnen vier weken na ontvangst van het desbetreffende verzoek. Gedeputeerde staten kunnen de verklaring weigeren indien geen nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid wordt voorbereid waarbij een uitbreidingscapaciteit als bedoeld in het eerste lid wordt toegedacht of toegekend.

Artikel 3

1. In afwijking in zoverre van artikel 2, tweede lid, komen gronden, begrepen in een structuurplan, als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, die bij zodanig plan zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, of in een stadsvernieuwingsplan, voor een aanwijzing, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, in aanmerking ongeacht of het gebruik van die gronden al dan niet afwijkt van het plan.
2. Met betrekking tot gronden, als bedoeld in het eerste lid, ten aanzien waarvan artikel 2, eerste lid, of artikel 6, eerste lid, toepassing heeft gevonden, zijn de artikelen 5, eerste lid, en 7, eerste lid, voorzover betreft het doen vervallen van de aldaar bedoelde aanwijzing of het aldaar bedoelde rechtsgevolg als gevolg van het niet meer voldoen aan de in artikel 2, tweede lid, gestelde eis dat het gebruik van de gronden afwijkt van het plan, eerst van toepassing nadat de uitvoering van het plan ten aanzien van die gronden is voltooid.
3. De gemeente biedt door haar aangekochte voor afzonderlijke vervreemding vatbare woningen, die zijn gebouwd op gronden als bedoeld in het tweede lid en laatstelijk zijn verhuurd geweest, binnen één maand na de inschrijving in de in afdeling 2 van

Bijlagen

titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde openbare registers te koop aan aan degene die blijkens een notariële of geregistreerde onderhandse akte sedert ten minste zes maanden vóór het tijdstip van de inschrijving huurder van die woning is en tevens, voorzover vereist ingevolge de Huisvestingswet, ten aanzien van die woning een vergunning als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van die wet heeft verkregen.

Artikel 4

1. Het in artikel 2 bedoelde raadsbesluit en de bijbehorende kadastrale kaart liggen voor een ieder ter gemeentesecretarie ter inzage. Burgemeester en wethouders maken de nederlegging bekend in de Staatscourant, in één of meer dag- of nieuwsbladen, die in de gemeente verspreid worden en voorts op de gebruikelijke wijze.
2. Tevens zenden burgemeester en wethouders een kennisgeving van de aanwijzing aan ieder van de in het raadsbesluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden. De kennisgeving bevat een zakelijke beschrijving van de betekenis van de aanwijzing.
3. Voorts verstrekken burgemeester en wethouders een exemplaar van het besluit en de bijbehorende kadastrale kaart aan het desbetreffende kantoor van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, ter overschrijving van die stukken in de openbare registers. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.
4. Het raadsbesluit treedt in werking daags na dagtekening van de in het eerste lid bedoelde Staatscourant.

Artikel 5

1. Zodra en voorzover de bij het raadsbesluit gegeven aanwijzing niet meer beantwoordt aan de in artikel 2, tweede lid, gestelde eisen of de in artikel 2, vierde lid, bedoelde termijn is verstreken, doen burgemeester en wethouders de aanwijzing vervallen door het plaatsen van een desbetreffende aantekening bij de ingevolge artikel 4, eerste lid, ter inzage liggende stukken, onder vermelding van de percelen en perceelsgedeelten waarop de aantekening betrekking heeft. Van het vervallen van de aanwijzing doen burgemeester en wethouders mededeling aan een ieder die in de kadastrale registratie ten aanzien van de desbetreffende zaken staat vermeld als eigenaar of rechthebbende op een beperkt recht waaraan die zaken zijn onderworpen, zomede aan het desbetreffende kantoor van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Het bepaalde in artikel 4, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Een eigenaar of beperkt gerechtigde kan aan burgemeester en wethouders verzoeken, aan het bepaalde in het vorige lid uitvoering te geven. Burgemeester en wethouders beslissen binnen vier weken na de dag, waarop de aanvraag is ontvangen.

Artikel 6

1. Een voorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, gedaan vóór de vaststelling van een structuurplan als bedoeld in dat lid of een bestemmingsplan en betrekking hebbende op gronden, welke zijn begrepen in het ter inzage gelegde ontwerp voor dat plan, kan worden bekend gemaakt door overeenkomstige toepassing van artikel 2, derde lid en artikel 4, eerste tot en met derde lid.
2. Door toepassing van het vorige lid verkrijgt het aldaar bedoelde voorstel, daags na dagtekening van de Staatscourant waarin zijn nederlegging ter inzage is bekend gemaakt, ten aanzien van de daarbij betrokken gronden het rechtsgevolg van een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, in die voege, dat op die gronden de artikelen 10-24, 26 en 27 van toepassing zijn, met dien verstande dat:
 - 1°. in artikel 10, tweede lid onder e, in de plaats van "of overeenkomstig artikel 4, vierde lid" is te lezen "artikel 6, tweede lid";
 - 2°. in artikel 11, tweede lid, in de plaats van "de aanwijzing, bedoeld in artikel 2" is te lezen "het voorstel, bedoeld in artikel 6".

Artikel 7

1. Burgemeester en wethouders doen het ingevolge artikel 6, tweede lid, aan het aldaar bedoelde voorstel verbonden rechtsgevolg vervallen:
 - a. zodra en voorzover de in het ontwerp-plan begrepen gronden, waarop het voorstel betrekking heeft, ingevolge het bepaalde in artikel 2, tweede lid, niet meer in aanmerking zouden komen voor een aanwijzing door de gemeenteraad bij een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid;
 - b. zodra het structuurplan of het bestemmingsplan is vastgesteld of - indien en voorzover de gronden waarop hun voorstel betrekking heeft, onmiddellijk aansluitend aan die vaststelling door de gemeenteraad worden aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, - zodra dit besluit ingevolge artikel 4, vierde lid, in werking treedt;
 - c. terstond na verloop van vijf maanden, te rekenen van de dag, waarop het ontwerp-plan is ter inzage gelegd.
2. Burgemeester en wethouders geven toepassing aan het vorige lid door het plaatsen van een aantekening bij de ingevolge artikel 6, eerste lid, ter inzage liggende stukken en doen van het vervallen van het meergenoemde rechtsgevolg mededeling aan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden zomede aan het desbetreffende kantoor van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Artikel 5 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8

1. De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop van toepassing zijn de artikelen 10, met dien verstande dat de in het tweede lid, onder d, bedoelde verplichting moet zijn ontstaan voor de dagtekening van dat besluit, 11-24, 26 en 27, voor zover die gronden nog niet zijn opgenomen in een ter inzage gelegd ontwerp van een

Bijlagen

- structuurplan als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of van een bestemmingsplan, waarbij aan de betrokken gronden een gewijzigde bestemming wordt toegedacht onderscheidenlijk gegeven. Bij het raadsbesluit behoort een kaart waarop de betrokken gronden en de aan die gronden toegedachte bestemming zijn aangeduid.
2. Voor een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid komen alleen in aanmerking gronden waaraan bij dat raadsbesluit een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.
 3. Op het in het eerste lid bedoelde besluit is artikel 2, derde lid, van toepassing en is artikel 4 van overeenkomstige toepassing.
 4. Het in het eerste lid bedoelde besluit geldt voor een termijn van ten hoogste twee jaren, te rekenen van zijn dagtekening.
 5. Burgemeester en wethouders doen de in het eerste lid bedoelde aanwijzing vervallen:
 - a. voor zover de bij dat besluit aangewezen gronden worden opgenomen in het ontwerp van een structuurplan als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of van een bestemmingsplan, zodra dit ontwerp is ter inzage gelegd, met dien verstande dat, voor zover die gronden tegelijk met die terinzagelegging worden opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, burgemeester en wethouders de aanwijzing ten aanzien van die gronden doen vervallen zodra dat voorstel ingevolge artikel 6, tweede lid, het aldaar bedoelde rechtsgevolg heeft gekregen;
 - b. terstond na verloop van de in het vierde lid bedoelde termijn.
 6. Artikel 5 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8a

1. Een voorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, kan worden bekendgemaakt door overeenkomstige toepassing van artikel 2, derde lid, en artikel 4, eerste tot en met derde lid. Artikel 8, eerste lid, tweede volzin is van overeenkomstige toepassing.
2. Door toepassing van het vorige lid verkrijgt het aldaar bedoelde voorstel, daags na dagtekening van de Staatscourant waarin zijn nederlegging ter inzage is bekend gemaakt, ten aanzien van de daarbij betrokken gronden het rechtsgevolg van een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, in diervoege, dat op die gronden de artikelen 10-24, 26 en 27 van toepassing zijn, met dien verstande dat:
 - 1°. in artikel 10, tweede lid, onder e, in de plaats van «of overeenkomstig artikel 4, vierde lid» is te lezen «artikel 8a, tweede lid»;
 - 2°. in artikel 11, tweede lid, in de plaats van «,de aanwijzing, bedoeld in artikel 2» is te lezen «het voorstel, bedoeld in artikel 8a».
3. Burgemeester en wethouders doen het ingevolge het tweede lid aan het aldaar bedoelde voorstel verbonden rechtsgevolg vervallen:
 - a. zodra en voor zover de in het voorstel begrepen gronden niet meer in aanmerking zouden komen voor aanwijzing bij een besluit als bedoeld in artikel 8;
 - b. voor zover de raad de in het voorstel begrepen gronden heeft aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, zodra dit besluit ingevolge artikel 8, derde lid, juncto artikel 4, vierde lid, in werking treedt;
 - c. voor zover burgemeester en wethouders de in het voorstel begrepen gronden

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

hebben opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 6, zodra het rechtsgevolg van dit voorstel ingevolge artikel 6, tweede lid, juncto artikel 4, vierde lid, in werking treedt;

d. terstond na verloop van acht weken na dagtekening van het voorstel.

4. Artikel 7, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

Gronden die aangewezen waren bij een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, dat betrekking had op in een structuurplan begrepen gronden, of betrokken waren bij een voorstel, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, dan wel aangewezen waren bij een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, of betrokken waren bij een voorstel als bedoeld in artikel 8a, eerste lid, kunnen niet binnen twee jaar na het verstrijken van de in artikel 2, vierde lid, bedoelde termijn of na het in artikel 7, eerste lid, bedoelde vervallen van het rechtsgevolg, dan wel na het verstrijken van de in artikel 8, vierde lid, bedoelde termijn of na het in artikel 8a, derde lid, bedoelde vervallen van het rechtsgevolg opnieuw bij een zodanig besluit worden aangewezen of bij een zodanig voorstel worden betrokken.

Artikel 9a

1. Een voorstel van burgemeester en wethouders ten aanzien waarvan artikel 6, eerste lid, of 8a, eerste lid, van de wet is toegepast wordt aangemerkt als een besluit.
2. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een voorstel van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 6 onderscheidenlijk 8a, en ingevolge artikel 7, eerste lid, onder b, onderscheidenlijk artikel 8a, derde lid, onder b, het daaraan verbonden rechtsgevolg vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 2 onderscheidenlijk artikel 8 in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep geacht te zijn gericht tegen het raadsbesluit.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een voorstel van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 8a en ingevolge artikel 8a, derde lid, onder c, het daaraan verbonden rechtsgevolg vervalt omdat het rechtsgevolg van een voorstel als bedoeld in artikel 6 in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep geacht te zijn gericht tegen het nieuwe voorstel.

Artikel 10

1. Een verkoper kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
 - a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
 - b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
 - c. een uiterste wilsbeschikking;
 - d. een overeenkomst ter uitvoering van een verplichting van de verkoper, betreffende een onroerende zaak die is aangewezen bij een besluit als bedoeld in

Bijlagen

artikel 2, of is opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 6, dan wel is aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 8, of is opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 8a, voor zover die verplichting blijkens het tijdstip van de inschrijving in de in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde openbare registers, is ontstaan voor de nederlegging ter inzage in ontwerp van het structuurplan of het bestemmingsplan, waarop het besluit, bedoeld in artikel 2, of het voorstel, bedoeld in artikel 6, betrekking heeft, onderscheidenlijk voor de inwerkingtreding van het besluit, bedoeld in artikel 8, of het rechtsgevolg verbonden aan een voorstel, bedoeld in artikel 8a;

e. een overeenkomst die blijkens een notariële akte of een geregistreerde onderhandse akte is gesloten vóór afloop van de krachtens of overeenkomstig artikel 4, vierde lid, geldende termijn;

f. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;

g. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een openbare executoriale verkoop;

h. een overeenkomst, gesloten met een pachter ingevolge het bepaalde in Hoofdstuk I, paragraaf 9 A van de Pachtwet en betrekking hebbende op een onroerende zaak die is aangewezen bij een besluit, als bedoeld in artikel 8, dan wel is opgenomen in een voorstel als bedoeld in artikel 8a.

3. Een overeenkomst waarbij een verplichting, als bedoeld in het tweede lid, onder d, ontstaat kan worden ingeschreven in de in het tweede lid, onder d, bedoelde openbare registers, mits deze vervat is in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de verkoper niet de verplichting, bedoeld in het eerste lid, ontstaat.

Artikel 11

1. Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 10, eerste lid, verstrekt de verkoper een schriftelijke opgave aan burgemeester en wethouders van het goed, dat onderwerp uitmaakt van de voorgenomen vervreemding, zomede ten aanzien van de desbetreffende onroerende zaken, de kadastrale aanduiding daarvan, de grootte van elk der desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie en, indien een onroerende zaak waarop de voorgenomen vervreemding betrekking heeft, een gedeelte van een perceel uitmaakt, bovendien de grootte van dat gedeelte.
2. Indien de voorgenomen vervreemding betrekking heeft op onroerende zaken die slechts ten dele in de aanwijzing, bedoeld in artikel 2, zijn opgenomen maar een samenhangend geheel vormen, kan de verkoper, onverminderd het bepaalde in Hoofdstuk I, paragraaf 9A van de Pachtwet, eisen dat dit geheel van onroerende zaken wordt betrokken in de mogelijke aankoop door de gemeente.
3. De verkoper kan eisen, dat in de verkoop wordt betrokken het bedrijf of de onderneming waarin de onroerende zaken als onderdeel daarvan worden geëxploiteerd.
4. Burgemeester en wethouders bevestigen ten spoedigste schriftelijk de ontvangst van de opgave.

Artikel 12

1. Binnen acht weken na de ontvangst van de in artikel 11, eerste lid, bedoelde opgave maken burgemeester en wethouders bekend of de gemeente het daarin vermelde goed in beginsel wenst aan te kopen tegen een nader overeen te komen prijs.
2. Indien burgemeester en wethouders binnen de in het vorige lid genoemde termijn hebben bekendgemaakt, dat de gemeente het in zijn opgave vermelde goed niet wenst aan te kopen, heeft de verkoper gedurende de periode van drie jaren na die bekendmaking de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover betreft het in zijn opgave vermelde goed, in die voege dat die vervreemding moet betreffen alle in zijn opgave vermelde goederen te zamen, met inbegrip van het gedeelte en van het bedrijf of de onderneming, waarvan de verkoper bij het verstrekken van die opgave ingevolge artikel 11, tweede en derde lid, heeft geëist, dat het mede in de verkoop zou worden betrokken.
3. Bij overschrijding door burgemeester en wethouders van de in het eerste lid genoemde termijn is het bepaalde in het vorige lid van overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat de aldaar genoemde periode van drie jaren aanvangt na verloop van die termijn.

Artikel 13

Bij de bekendmaking van een besluit van burgemeester en wethouders, genomen ingevolge artikel 12, eerste lid, en strekkende tot aankoop in beginsel door de gemeente tegen een nader overeen te komen prijs, wordt de inhoud van artikel 14 vermeld.

Artikel 14

De verkoper kan binnen vier weken na ontvangst van de in artikel 13 bedoelde mededeling Gedeputeerde Staten verzoeken te worden ontheven van de verplichting, met de gemeente te onderhandelen over de verkoop, in die voege, dat hij voorzover betreft het daarbij betrokken goed de vrijheid zal hebben tot vervreemding aan derden. Het verzoekschrift bevat de gronden waarop het verzoek berust. Bij het verzoekschrift wordt de in artikel 13 bedoelde mededeling in afschrift overgelegd.

Artikel 15

1. Gedeputeerde Staten beslissen op een verzoek tot ontheffing als bedoeld in artikel 14, behoudens het bepaalde in de tweede zin van het tweede lid, binnen zes weken na ontvangst van het verzoek van de verkoper.
2. Alvorens te beslissen op een verzoek tot ontheffing, als bedoeld in artikel 14, stellen Gedeputeerde Staten burgemeester en wethouders en de verkoper in de gelegenheid de belangen der gemeente, onderscheidenlijk zijn belangen, toe te lichten. Zij kunnen te dien einde hun beschikking eenmaal voor drie weken verdagen. Zij willigen het verzoek tot ontheffing uitsluitend in op grond van gewichtige redenen en voor de duur van ten hoogste drie jaren. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Bijlagen

Artikel 16

1. Indien burgemeester en wethouders en de verkoper, nadat gehandeld is overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 12-15, in onderhandeling zijn getreden over de verkoop, kan de verkoper aan burgemeester en wethouders de wens te kennen geven, dat over de prijs advies zal worden uitgebracht door deskundigen, te benoemen door de rechter. Binnen twee weken na de ontvangst van het desbetreffende schriftelijke verzoek van de verkoper, verzoeken burgemeester en wethouders de rechtbank van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen, een of meer deskundigen te benoemen, ten einde het bedoelde advies uit te brengen.
2. Bij overschrijding door burgemeester en wethouders van de in het vorige lid genoemde termijn is artikel 12, derde lid, van overeenkomstige toepassing.
3. Bij hun verzoekschrift leggen burgemeester en wethouders over een gewaarmerkt afschrift van het verzoek van de verkoper.
4. De rechtbank benoemt een of meer deskundigen, die zo spoedig mogelijk met redenen omkleed schriftelijk advies uitbrengen. De deskundigen stellen hun advies vast met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b-40f van de onteigeningswet. Zij leggen het advies neer ter griffie van de rechtbank en zenden daarvan een exemplaar aan ieder van beide partijen.
5. De kosten van het verzoek en het advies van deskundigen komen ten laste van de gemeente.

Artikel 17

1. Binnen vier weken na dagtekening van het in artikel 16 bedoelde advies kunnen burgemeester en wethouders met redenen omkleed de rechtbank verzoeken, een oordeel over de prijs te geven, of aan de verkoper berichten, dat zij zich met het advies kunnen verenigen dan wel dat de gemeente van de aankoop afziet.
2. Ingeval burgemeester en wethouders binnen de in het eerste lid gestelde termijn aan de verkoper hebben bericht, dat zij zich met het advies kunnen verenigen, zijn zij, behoudens het bepaalde in het volgende lid, tot uiterlijk drie maanden na dagtekening van dat bericht tegenover de verkoper daaraan gebonden. Tot het einde van die termijn kan de verkoper de rechtbank met redenen omkleed verzoeken, een oordeel over de prijs te geven of aan burgemeester en wethouders berichten, dat hij zich met het advies kan verenigen, dan wel dat hij van de verkoop afziet. Na afloop van die termijn kan hij zich niet meer tegenover burgemeester en wethouders beroepen op hun in de eerste zin van dit lid bedoelde bericht, noch op hun besluit, bedoeld in artikel 13.
3. Ingeval de verkoper binnen de in het vorige lid gestelde termijn van drie maanden het aldaar bedoelde verzoek aan de rechtbank heeft gedaan, kunnen burgemeester en wethouders hem binnen twee weken na dagtekening van dat verzoek berichten dat de gemeente alsnog van de aankoop afziet. Bij gebreke van zodanig bericht geldt na afloop van laatstgenoemde termijn artikel 21.
4. Ingeval burgemeester en wethouders binnen de in het eerste lid genoemde termijn van vier weken of binnen de in het derde lid gestelde termijn van twee weken aan de verkoper hebben bericht, dat de gemeente van de aankoop afziet of alsnog

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

afziet, is artikel 12, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Bij overschrijding door burgemeester en wethouders van de in het eerste lid gestelde termijn is artikel 12, derde lid, van overeenkomstige toepassing.
6. Het bepaalde in het tweede tot en met vijfde lid blijft buiten toepassing indien de verkoper toepassing geeft aan artikel 27.

Artikel 18

1. Indien een verzoek als bedoeld in artikel 17 aan de rechtbank wordt gedaan, benoemt deze een van haar leden als commissaris om, te zamen met de ingevolge artikel 16 benoemde deskundigen en vergezeld van een griffier, een onderzoek in te stellen en te dien einde de ligging en gesteldheid van de desbetreffende onroerende zaak op te nemen. De tijd en plaats van de opneming worden door de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk bepaald en door de griffier meegedeeld aan de deskundigen zomede aan de partijen, die bij de opneming aanwezig kunnen zijn.
2. Van de opneming maakt de griffier een door de rechter-commissaris en door hemzelf te ondertekenen proces-verbaal op. De rechter-commissaris draagt aan de deskundigen op een nader advies over de verkoopprijs uit te brengen en stelt de dag vast, waarop dit advies ter griffie van de rechtbank zal worden neergelegd. Deze dag zal niet later worden bepaald dan uiterlijk drie maanden na de dag van opneming. In het proces-verbaal wordt de dag van de nederlegging vermeld.

Artikel 19

In de eerste voor de behandeling van burgerlijke zaken bestemde terechtzitting, welke plaats heeft na verloop van vier weken na de in artikel 18, tweede lid, bedoelde nederlegging, kunnen beide partijen hun belangen bij pleidooi bepleiten. De griffier roept partijen zomede de deskundigen op om ter terechtzitting aanwezig te zijn. Uiterlijk vier weken na de terechtzitting doet de rechtbank bij beschikking uitspraak over de verkoopprijs. Het bepaalde in de tweede tot en met vierde zin van artikel 16, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing. Van de beschikking staat geen hoger beroep noch beroep in cassatie open.

Artikel 20

1. De kosten van de in de artikelen 18 en 19 omschreven procedure, de kosten van het in artikel 18 bedoelde advies van de deskundigen, de kosten van de deskundigen, verbonden aan het bijwonen van de in artikel 19 bedoelde terechtzitting alsmede de redelijkerwijze door de verkoper voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand gemaakte kosten komen ten laste van de gemeente, met dien verstande echter, dat de rechtbank indien zij daartoe termen vindt in de omstandigheden van het geval, bevoegd is de kosten geheel of voor een deel te compenseren.
2. De beschikking van de rechtbank is, voorzover betreft de daarin opgenomen kostenveroordeling, vatbaar voor tenuitvoerlegging.

Bijlagen

Artikel 21

Gedurende drie maanden na dagtekening van de beschikking van de rechtbank is de gemeente, indien de verkoper zulks verlangt, verplicht haar medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een akte tot levering aan haar van het betrokken goed tegen betaling aan de verkoper van de door de rechtbank bij haar beschikking bepaalde prijs.

Artikel 22

[*vervallen*]

Artikel 23

[*vervallen*]

Artikel 24

1. De inschrijving in de in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde openbare registers van een akte, behelzende een vervreemding anders dan aan de gemeente, vindt alleen plaats indien onder de akte is opgenomen een notariële verklaring, houdende, hetzij dat de betrokken onroerende zaak niet is opgenomen in een aanwijzing als bedoeld in artikel 2 of artikel 8 dan wel in een voorstel als bedoeld in artikel 6 of artikel 8a, hetzij dat de vervreemding niet in strijd is met het bepaalde in de artikelen 10-23 van deze wet.
2. Voor de toepassing van het vorige lid wordt met de daar bedoelde notariële verklaring gelijkgesteld de verklaring van een persoon bedoeld in artikel 91 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, die overeenkomstig het daar bepaalde een onderhandse akte tot levering heeft opgesteld.

Artikel 25

1. Indien en voorzover na de overdracht van een onroerende zaak of van een beperkt recht waaraan zodanige zaak is onderworpen, aan de gemeente ingevolge de artikelen 10-24 en 26, welke van toepassing waren krachtens een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of een voorstel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, voor deze onroerende zaak, zonder dat de in artikel 2, tweede lid, bedoelde bestemming is verwerkelijkt, bij een onherroepelijk goedgekeurd bestemmingsplan een bestemming is aangewezen, ingevolge welke het laatstgenoemde artikellid de totstandkoming van dat besluit of voorstel zou hebben uitgesloten, kan de verkoper vorderen dat de gemeente hem zal vergoeden de schade welke hij als gevolg van die overdracht mocht hebben geleden.
2. Gelijke bevoegdheid heeft de verkoper na de overdracht ingevolge de artikelen 10-24 en 26, welke van toepassing waren krachtens een besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid, dan wel een voorstel als bedoeld in artikel 8a, eerste lid, voor zover de bij die overdracht betrokken onroerende zaak niet binnen de in artikel 8, vierde lid, genoemde termijn is opgenomen in een structuur- of bestemmingsplan dan wel een ontwerp daarvoor, waarbij de bij het raadsbesluit aan de betrokken onroerende zaak

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

ingevolge artikel 8 toegedachte bestemming is gehandhaafd, onderscheidenlijk niet binnen de in artikel 8a, tweede lid, genoemde termijn is opgenomen in een besluit als bedoeld in artikel 8.

Artikel 26

1. Een gemeente kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.
2. Het verzoek moet worden gedaan binnen acht weken nadat de desbetreffende rechtshandeling ter kennis van de gemeente is gekomen bij de rechtbank van het arrondissement binnen welke ressort de gemeente is gelegen. De gemeente is niet ontvankelijk in haar verzoek indien zij met de desbetreffende rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd.

Artikel 27

1. In het in het tweede lid van dit artikel bedoelde geval kan de verkoper de in artikel 16, eerste lid, bedoelde rechtbank verzoeken te bepalen, dat de gemeente gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht aan haar tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs van het goed, dat is vervat in de opgave, bedoeld in artikel 11, eventueel met inbegrip van de ingevolge het tweede en derde lid van dat artikel mede in die opgave vermelde bestanddelen.
2. Het verzoekschrift, dat met redenen moet zijn omkleed, kan worden gedaan binnen twee maanden te rekenen van de dag waarop burgemeester en wethouders de in artikel 16, tweede lid bedoelde termijn hebben overschreden of de dag van de ontvangst van een bericht ingevolge artikel 17, eerste lid, inhoudende dat de gemeente afziet van de aankoop, of de dag waarop burgemeester en wethouders de in dat artikellid genoemde termijn hebben overschreden.
3. De rechtbank doet binnen zes maanden na de ontvangst van het verzoekschrift bij beschikking uitspraak over het verzoek en bij toewijzing daarvan, tevens over de prijs. Zij beoordeelt of het redelijk is dat een verkoop aan de gemeente, gezien de bijzondere persoonlijke omstandigheden die terzake van belang kunnen zijn, achterwege zou blijven. Van de beschikking staat geen hoger beroep noch beroep in cassatie open.
4. Bij toewijzing van het verzoek zijn de artikelen 18-20 van toepassing. Artikel 21 blijft buiten toepassing.
5. De gehoudenheid van de gemeente tot medewerking aan de in het eerste lid bedoelde overdracht ingevolge een daartoe strekkende beschikking van de rechtbank vervalt indien de verkoper niet binnen een tijdvak van drie maanden, te rekenen van de dagtekening van die beschikking, zijn recht op die medewerking heeft geldend gemaakt in rechte, of buiten rechte door de gemeente bij exploit tot die medewerking uit te nodigen.
6. Bij afwijzing van het verzoek heeft de verkoper gedurende een periode van drie jaren, te rekenen van de dagtekening van de rechterlijke beschikking, de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover betreft het in zijn opgave, bedoeld in artikel 11,

Bijlagen

vermelde goed, met dien verstande dat die vervreemding moet betreffen alle in die opgave vermelde goederen te zamen, met inbegrip van het gedeelte en van het bedrijf of de onderneming, waarvan de verkoper bij het verstrekken van die opgave ingevolge het tweede en derde lid van artikel 11 heeft geëist dat het mede in de verkoop zou worden betrokken.

Artikel 28

Wij geven bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften voor de uitvoering van deze wet.

Artikel 29

[bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 30

Deze wet kan worden aangehaald als "Wet voorkeursrecht gemeenten".

Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

VERSCHEENEN IN DEZE REEKS

Studies

Eerste ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten
Herman de Wolff, Daniëlle Groetelaers, Jitske de Jong (1998)

Gemeentelijke vastgoedinformatievoorziening en regelgeving
Marcel Rietdijk (2000)

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten
Herman de Wolff, Johan de Greef, Daniëlle Groetelaers, Jitske de Jong, Willem Korthals Altes (2000)

Werkdocumenten

Beoordelingskader en achtergronden evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten
Willem Korthals Altes, Jitske de Jong (1998)

Sinds 1998 worden ook de jaarverslagen van de sectie Geo-informatie en Grondbeleid als werkdocument uitgebracht.