

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

de Wolff, H.W.; de Greef, JH; Groetelaers, D.A.; de Jong, J.; Korthals Altes, W.K.

Publication date

2000

Document Version

Final published version

Citation (APA)

de Wolff, H. W., de Greef, JH., Groetelaers, D. A., de Jong, J., & Korthals Altes, W. K. (2000). *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Gebruik en effecten 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

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst

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

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 90-407-2083-5

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 een belangrijk kristallisatiepunt is 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. 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, ook over de meer juridische-technische mogelijkheden kan het laatste woord nog niet gezegd 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 onderliggende rapport gaat in op het gebruik en de effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In het tweede rapport worden, op basis van deze analyse, aanbevelingen gedaan ten aanzien van de vormgeving en het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Met de opdrachtgever is afgesproken dat de rapportage zelfstandig leesbaar moet zijn, ook voor degenen die niet beschikken over de rapporten uit de eerste fase van het evaluatie-onderzoek, met name het rapport 'Eerste ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten'. Daardoor is, vooral bij de inleidingen, gebruik gemaakt van herhalingen hieruit. Ook inhoudelijk was dit rapport van groot belang: het signaleert immers mogelijke effecten van de toepassing van de Wvg; effecten die in het onderliggende onderzoek mede daarom verder uitgediept zijn.

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 wordt uitgevoerd met betrekking tot het grondbeleidsinstrumentarium. Het rapport had niet tot stand 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

SAMENVATTING	XI
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Inhoud van de wetswijziging	1
1.3 Voorgeschiedenis wetswijziging	5
1.4 Wetsvoorstel en behandeling	8
1.5 De evaluatie	10
1.6 Aanpak van het onderzoek	13
1.7 Opbouw van het rapport	14
2 VESTIGING VAN HET VOORKEURSRECHT	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Gebruik van de mogelijkheid tot vestiging	17
2.2.1 Het kader	17
2.2.2 De praktijk	18
2.2.3 Geografische spreiding	22
2.3 Uitbreidingscapaciteit	26
2.3.1 Het kader	26
2.3.2 Uitbreidingscapaciteit: jurisprudentie	27
2.3.3 Uitbreidingscapaciteit: praktijk	29
2.4 De locaties	30
2.4.1 Het kader	30
2.4.2 Locaties: jurisprudentie	32
2.4.3 Locaties: praktijk	33
2.5 Vestigingsgrondslagen	36
2.5.1 Het kader	36
2.5.2 Jurisprudentie	38
2.5.3 Praktijk	40
2.6 Vestigingsprocedure	44
2.6.1 Het kader	44
2.6.2 De jurisprudentie	46
2.6.3 De praktijk	48

2.7	De registratie	50
2.7.1	Het kader	50
2.7.2	De jurisprudentie	50
2.7.3	De praktijk	50
2.8	Conclusies	51
3	EFFECTUERING VAN HET VOORKEURSRECHT	55
3.1	Inleiding	55
3.2	Procedure	55
3.2.1	Kader	55
3.2.2	Jurisprudentie	57
3.2.3	Praktijk	58
3.3	Vrijstellingsmogelijkheden	60
3.3.1	Kader	60
3.3.2	Jurisprudentie	61
3.3.3	Praktijk	62
3.4	Ontheffingsmogelijkheid uit artikel 14	66
3.4.1	Kader	66
3.4.2	Jurisprudentie	66
3.4.3	Praktijk	67
3.5	Ontwijkingsconstructies en artikel 26	68
3.5.1	Kader	68
3.5.2	Jurisprudentie	68
3.5.3	Praktijk	71
3.6	Conclusies	73
4	VOORKEURSRECHT EN REGIEROL	75
4.1	Inleiding	75
4.2	Operationalisering begrip en mogelijke effecten	76
4.3	De praktijk van verwerving en regie onder de Wvg	79
4.3.1	Inleiding	79
4.3.2	Empirisch onderzoek	79
4.3.3	Conclusie	82
4.4	Grondposities voor vestiging	83
4.4.1	Inleiding	83
4.4.2	Resultaten steekproef	83
4.4.3	Juridische analyse	86
4.4.4	Grondposities voor vestiging: de praktijk rond locaties	92
4.5	Artikel 26-constructies	94
4.5.1	Inleiding	94
4.5.2	Juridische analyse	94
4.5.3	De praktijk van artikel 26-constructies	102
4.6	Analyse en conclusies	103

5	VOORKEURSRECHT EN PRIJSVORMING	109
5.1	Inleiding	109
5.2	Theoretisch kader rond de prijsvorming van grond	109
5.2.1	Inleiding	109
5.2.2	Grond als productiefactor	110
5.2.3	Grondslagen voor prijsvorming van grond	110
5.2.4	Prijsonderhandelingsproces bij grond	112
5.3	Achtergronden Wvg en prijsvorming van grond	114
5.3.1	Inleiding	114
5.3.2	Wvg en de grondslagen voor prijsvorming van grond	114
5.3.3	Overwegingen Wvg en de waarderingsgrondslag in de onteigeningswet	117
5.3.4	Wvg en het prijsonderhandelingsproces	121
5.4	Effecten van voorkeursrecht op prijsvorming van grond	122
5.4.1	Inleiding	122
5.4.2	Effect voorkeursrecht op het actieve gemeentelijke grondbeleid	122
5.4.3	Effect waarderingsgrondslag uit onteigeningswet op de prijsvorming	123
5.4.4	Effect voorkeursrecht op de transactiepreizen	126
5.5	Conclusies	130
6	VOORKEURSRECHT EN PARTICULIER GRONDEIGENDOM	133
6.1	Inleiding	133
6.2	Operationalisering begrip en mogelijke effecten	133
6.3	Resultaten empirisch onderzoek	135
6.3.1	Verhouding tussen gebruik vestigingsmogelijkheid en ruimtelijk beleid	135
6.3.2	Rechtsbescherming rond vestiging	137
6.3.3	Het functioneren van de schadevergoedingsregeling uit artikel 25	138
6.3.4	Effecten op het rechtsverkeer	138
6.3.5	Effect op de verkoopprijzen	139
6.3.6	Effect op zelfrealisatiemogelijkheden	139
6.3.7	Positieve effecten	140
6.4	Conclusies	140
7	VOORKEURSRECHT EN BESTUURSLAST	143
7.1	Inleiding	143
7.2	Operationalisering begrip en mogelijke effecten	143
7.2.1	Mogelijke oorzaken bestuurslast	143
7.2.2	Verwachtingen ten aanzien van bestuurslast	145
7.3	Resultaten empirisch onderzoek	146
7.3.1	Jurisprudentie	146
7.3.2	Praktijk	147
7.4	Conclusies	149

8 OVERIGE EFFECTEN VOORKEURSRECHT	151
8.1 Inleiding	151
8.2 Effecten Wvg op ruimtelijk beleid	152
8.2.1 Mogelijke effecten	152
8.2.2 Praktijk	152
8.2.3 Conclusies	154
8.3 Effecten Wvg voor het notariaat	155
8.3.1 Mogelijke effecten	155
8.3.2 Resultaten empirisch onderzoek	155
8.3.3 Conclusies	157
8.4 Mogelijke andere effecten	157
 BIJLAGE A:	
LITERATUUR	159
 BIJLAGE B:	
JURISPRUDENTIE-OVERZICHT	163
 BIJLAGE C:	
TEKST WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	179
 BIJLAGE D:	
TEKST WIJZIGINGSWET WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	193
 BIJLAGE E:	
TEKST BESLUIT VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	195
 BIJLAGE F:	
ONDERZOEKSTECHNISCHE VERANTWOORDING	199

SAMENVATTING

In juli 1996 is de gewijzigde 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 wetswijziging is bepaald dat binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet de minister aan de Tweede Kamer een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het hieraan ten grondslag liggende evaluatieonderzoek is gesplitst in twee fasen; in de eerste helft van 1998 heeft vooronderzoek plaatsgevonden naar de eerste ervaringen met de Wvg en is in het verlengde hiervan een aanzet gegeven voor de aanpak van het evaluatieonderzoek.

Dit evaluatieonderzoek is, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, van december 1999 tot april 2000 uitgevoerd door de sectie Geo-informatie en Grondbeleid van de afdeling Geodesie van de TU Delft. Van dit onderzoek wordt in dit rapport deels verslag gedaan. In een tweede rapport wordt met name ingegaan op aanbevelingen naar aanleiding van de in kaart gebrachte effecten in het evaluatie-onderzoek.

In het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, zijn de volgende vragen centraal gesteld:

- *Hoe wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk gebruikt?*
(in kaart gebracht zijn: de situaties waarin de Wvg wordt toegepast, de instrumenten en procedures uit de wet, de jurisprudentie die beschikbaar is over de Wvg en de essentie van de uitspraken alsmede de onduidelijkheden in de wetstoepassing)
- *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?*
Dit betreft zowel de beoogde effecten (versterking van de gemeentelijke regierol en een dempende werking op de prijsvorming op uitbreidingslocaties) als mogelijke neveneffecten (de beperking van de individuele belangen van grondeigenaren in het perspectief van het algemeen belang, de bestuurslast, zowel voor gemeenten, notariaat als Kadaster en de huidige taken van andere partijen rond locatieontwikkeling, in het bijzonder het notariaat en de provincies).

Voor de aanpak van het onderzoek is een uitgebreide opzet gekozen. Er zijn gesprekken gevoerd met belangenorganisaties, mede om mogelijke effecten te signaleren. Er heeft uitgebreid jurisprudentie- en literatuuronderzoek plaatsgevonden. Verder heeft een brede inventarisatie plaatsgevonden van het gebruik en de

bestuurspraktijk: een landsdekkende inventarisatie van vestigingen van voorkeursrecht, een landsdekkende inventarisatie van het actuele provinciaal beleid rond de toepassing van de wet, een landsdekkende inventarisatie van in de kadastrale registratie geregistreerde overeenkomsten met het oog op vrijstelling in het kader van de Wvg, een gedetailleerde analyse van een steekproef hieruit, een analyse van gemeentelijke ervaringen met de Wvg op basis van een telefonische enquête, een inventarisatie van ervaringen van marktpartijen en adviseurs van grondeigenaren. Er heeft verder uitgebreid casestudieonderzoek plaatsgevonden gericht op de betekenis van de Wvg voor locatie-ontwikkeling en de effecten. Hierbij zijn op basis van de kadastrale registratie gerealiseerde transactiepreizen geïnventariseerd. Ten slotte zijn gesprekken gevoerd met het notariaat.

Bij deze opzet is een kanttekening op haar plaats: voor een echte beoordeling van de betekenis van de wetswijziging, juist ook met het oog op het gemeentelijk grondbeleid, is het nog vroeg. De doorlooptijd van een gemiddeld locatie-ontwikkelingsproces is als regel veel groter dan een periode van vier jaar. Nog niet alle effecten kunnen daardoor in beeld gebracht worden. Ook de jurisprudentie rond toepassing van de Wvg is op lang niet alle terreinen uitgekristalliseerd. Toch brengt de evaluatie ook voor de wetgever belangrijke aspecten met betrekking tot het functioneren van de Wvg in beeld.

vestiging van het voorkeursrecht

Het blijkt dat de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op aanzienlijke schaal ingang heeft gevonden in de gemeentelijke praktijk. Een derde van de Nederlandse gemeenten heeft voor een of meer locaties een voorkeursrecht gevestigd; in het totaal zijn er zo'n 500 locaties waar het recht geldt. Nog steeds komen er elke maand ca 10 nieuwe locaties bij. Het voorkeursrecht wordt overal in Nederland gebruikt; ook door veel gemeenten buiten de stadsgewesten (82 gemeenten). Ook deze gemeenten kunnen immers, in die gevallen dat sprake is van een uitbreidingsstaakstelling, een voorkeursrecht vestigen. Gemeenten verwachten blijkbaar iets van de vestiging. Die verwachting blijft aanwezig als de eerste ervaringen zijn opgedaan; dat blijkt zowel uit de gehouden interviews als uit het feit dat van de nieuwe locaties in 1999 ruim 70% van de locaties zich bevindt in gemeenten die al eerder voor een of meerdere locaties het voorkeursrecht gevestigd hebben.

Een voorkeursrecht mag alleen gebruikt worden indien een gemeente over uitbreidingscapaciteit beschikt. De door de Kamer verwachte problemen ten aanzien van de interpretatie van dit begrip hebben zich nauwelijks voorgedaan; de jurisprudentie is duidelijk op dit terrein. Wat nog niet helemaal helder is, is de vraag of een gemeente die uitbreidingscapaciteit heeft voor een bepaald gebied ook elders het voorkeursrecht mag vestigen. Dit mag wel als het om dezelfde soort nieuwe bestemming gaat, maar mogelijk niet als het een ander soort bestemming is die niet hiermee samenhangt. De provinciale rol rond uitbreidingscapaciteit is in de praktijk beperkt. Bijna alle provincies hebben helder beleid; het aantal aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar is daardoor beperkt. Nog onduidelijk is of een provincie de verklaring van geen bezwaar op locatieniveau mag verlenen; iets dat sommige provincies graag zouden willen.

Het voorkeursrecht wordt, conform de aanleiding voor de wetswijziging, vooral gebruikt

Samenvatting

voor uitbreidingslocaties. Dit betreft zo'n 70 à 80% van de vestigingen. Dat betekent aan de andere kant dat ook in binnenstedelijk gebied het voorkeursrecht geregeld gebruikt wordt; veel vaker dan voor wetswijziging. In buitenstedelijk gebied betreft het grootste aantallen vestigingen woonlocaties, maar valt ook het grote aantal bedrijfslocaties op: in 30% van de gevallen betreft vestiging een bedrijfslocatie pur sang. Zeer weinig lijkt het voorkeursrecht te worden gebruikt voor andere bestemmingen dan wonen en bedrijvigheid. Of dit andere gebruik ook altijd toelaatbaar is, is de vraag. De eis dat een locatie een niet-agrarische bestemming moet hebben levert in de praktijk geen problemen op. Aandachtspunt is de eis dat het voorgenomen gebruik afwijkt van de bestemming. Bij een vestiging op grond van artikel 8 wordt die toets door de rechter slechts globaal uitgevoerd; uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat die rechterlijke toets bij vestiging op basis van een bestemmingsplan strenger zou kunnen worden. Dat zou kunnen betekenen dat gemeenten die het voorkeursrecht hanteren gedwongen worden een gedetailleerder bestemmingsplan te maken dan misschien beoogd was. In hoeverre het voorkeursrecht nog steeds door alle gemeenten voor stads- en dorpsvernieuwing gehanteerd mag worden is niet duidelijk. Hetzelfde geldt voor de zelfstandige realisatie van groene functies (dus zonder dat deze gekoppeld is aan verstedelijkingsdoeleinden); de eerste jurisprudentie lijkt er vraagtekens bij te zetten of in deze situaties een voorkeursrecht gevestigd kan worden.

Of de locaties waarvoor nu het voorkeursrecht wordt gevestigd ook daadwerkelijk helemaal ontwikkeld zullen worden is nu nog niet vast te stellen. De indruk bestaat dat er in het algemeen niet onnodig grote gebieden worden aangewezen; incidenteel lijkt dit wel voor te komen.

De mogelijkheid voor de raad om, vooruitlopend op een ontwerp van een ruimtelijk plan, het voorkeursrecht te vestigen op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8) wordt veelvuldig gebruikt (zo'n 80% van de locaties); in de meeste gevallen wordt daarbij de voorbescherming van 8 weken op basis van een voorlopige vestiging door B&W gebruikt (artikel 8a-vestiging). Na deze vestiging op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8) wordt vaak een vestiging gecontinueerd op basis van een bestemmingsplan, maar geregeld ook op basis van een structuurplan.

Indien een gemeente een vestiging niet tijdig verlengt op basis van een nieuwe grondslag vervalt het voorkeursrecht niet automatisch: er is actieve vervallenverklaring nodig door B&W. Een deel van de gemeenten blijkt na vestiging voorafgaand aan een ontwerp van een ruimtelijk plan (op basis van artikel 8a of 8) het voorkeursrecht niet meer te continueren: het betreft ca. een kwart van de locaties. In een deel van de gevallen betreft het mogelijk 'lichtvaardig' gebruik, in die zin, dat er onduidelijkheden ontstaan over de realisatie van de voorgenomen bestemming of dat de voorgenomen bestemming niet doorgaat (ca 8% van de gevallen). In de rest van de gevallen (ca. 15%) wordt het voorkeursrecht niet gecontinueerd omdat de gemeente inmiddels het eigendom verworven heeft of er een samenwerkingsovereenkomst gesloten is met een ontwikkelaar. Termijnoverschrijding lijkt slechts beperkt voor te komen. Een onduidelijke situatie ontstaat als een bestemmingsplan niet onherroepelijk wordt, en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van de gemeente wordt vernietigd. Wat er dan gebeurt met het voorkeursrecht en wat de mogelijkheid van een gemeente is om dit te continueren is nog onhelder.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Bij vestiging moeten diverse handelingen verricht worden. Uit de jurisprudentie blijkt dat foutjes minder fataal hoeven te zijn dan bij bijvoorbeeld onteigening. Een aantal vragen rond toepassing van de Awb is in de jurisprudentie inmiddels beantwoord. Een aanvraag tot schorsing van het vestigingsbesluit is in het algemeen niet kansrijk; voor het eerste vestigingsbesluit is geen zienswijzeronderzoek nodig. De Wvg brengt veel jurisprudentie met zich mee; er wordt geregeld bezwaar gemaakt tegen vestiging. De behandeling van beroepen duurt lang; geregeld langer dan de geldigheidsduur van het vestigingsbesluit waartegen het beroep loopt. De geldigheidstermijn van 8 weken van de eerste vestiging door B&W voordat op basis van een gemotiveerd raadsbesluit voor een periode van twee jaar het voorkeursrecht gevestigd kan worden (de artikel 8a-vestiging), wordt door gemeenten nog steeds bijzonder krap gevonden.

De verplichte gemeentelijke registratie wordt in de gemeenten verschillend ingericht. Als regel wordt er pragmatisch mee omgegaan. Sommige gemeenten hebben een digitaal register; dan kan de opzet veel werk met zich meebrengen. Het register wordt zelden geraadpleegd; de indruk bestaat niet dat het register een essentieel middel is ter ondersteuning van het rechtsverkeer.

effectuering van het voorkeursrecht

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal aanbiedingen aan de gemeente op voorkeursrechtlocaties beperkt is tot enkele. Alleen in incidentele gevallen worden grotere aantallen aanbiedingen gedaan. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat geen gemeentelijke grondverwerving plaatsvindt; het blijkt dat sommige gemeenten direct na vestiging tot actieve verwerving van gronden overgaan door zelf de onderhandelingen te openen. Vrijwel alle gemeenten nemen bij aanbieding een positief beginselbesluit; de termijn van 8 weken is in het algemeen werkbaar. Het is nog niet duidelijk uit de jurisprudentie of een besluit van B&W gebruik te maken van een aanbod een besluit is in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb; dat betekent dat nog niet duidelijk is of tegen dit besluit bezwaar en beroep in het kader van de Awb open staat. Slechts in een beperkt aantal gevallen is het gekomen tot deskundigen- en rechtbankprocedures inzake de prijsvaststelling. Het verzoek aan de rechtbank om deskundigen aan te wijzen moet worden gedaan door een procureur. Uit de beperkte gevallen blijkt de procedure van prijsadvies vrij lang te kunnen duren.

De vrijstellingen van het voorkeursrecht, en met name de vrijstellingen in verband met een al bestaande optie-overeenkomst of koopovereenkomst (artikel 10 lid 2 sub d en e vrijstellingen), lijken in de praktijk een belangrijke rol te spelen. Het blijkt dat er ruim 1650 overeenkomsten geregistreerd staan in de kadastrale registratie; met elkaar zijn deze goed voor een oppervlakte van 5000 ha. Vooral in 1998 zijn veel overeenkomsten geregistreerd; in 1999 is het aantal iets afgenomen. De afname kan veroorzaakt zijn door het niet meer mogelijk zijn van de inschrijving van de tweede soort potentiële vrijstellingen (koopovereenkomsten). De werkelijk onder vrijstellingen bedekte oppervlakte kan dan ook nog aanzienlijk groter zijn (door de niet geregistreerde koopovereenkomsten). Ten opzichte van het vooronderzoek uit februari 1998 is het aantal geregistreerde opties verdubbeld, en de oppervlakte met 40% toegenomen. Gelderland, Noord- en Zuid Holland, Utrecht, Limburg en Noord-Brabant zijn de

Samenvatting

provincies met de meeste opties (aantallen en oppervlakte). Ook op de onderzochte locaties blijken de vrijstellingen een belangrijke rol te spelen.

Op de mogelijkheid GS ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht (artikel 14 Wvg) wordt zeer beperkt een beroep gedaan. Op zich is dit niet verwonderlijk, gezien het feit dat er relatief weinig formele aanbiedingen plaatsvinden. De verzoeken worden vrijwel nooit gehonoreerd.

Er bestaan in de praktijk op de locaties zogenaamde artikel 26-constructies. Dit betreft rechtshandelingen die zijn aangegaan in de veronderstelling dat ze niet nietig zullen worden verklaard door de rechter op verzoek van de gemeente en die de partij die de constructie aangaat zo de gelegenheid geven een positie te verwerven op de bouwlocatie. Op veel van de locaties komen deze constructies voor: bijna 2/3 van de voorkeursrechtgemeenten heeft er zeker mee te maken; een aantal andere vermoedt het. Er zijn veelvuldig procedures gestart waarin de rechter verzocht wordt een constructie nietig te verklaren. De constructies brengen veel onduidelijkheid met zich mee. Ook de mogelijkheid een actie bij de rechter te starten geeft onduidelijkheid. Dit betreft onder meer het moment waarop de termijn van 8 weken begint. De rechtspraak tendeert naar kennisname van het bestaan van een rechtshandeling, waarbij de context waarin de informatie verkregen is er wel toe doet. Het verzoek moet worden ingediend door een procureur. Zowel constructies in de vorm van koop met uitgestelde levering, inbreng van grond in een c.v. en inbreng van grond in een b.v. komen voor.

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.

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

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

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 voor 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 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

Samenvatting

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.

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

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

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 'alarter' 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 locatieontwikkelingsproces 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 vorm van artikel 26-constructies met oorspronkelijke eigenaren. De Wvg voorkomt in elk geval wel het doorverkopen van gronden, maar of hiermee een prijsopdriving 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 prijsopdrivend 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 transactieprizen 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

Samenvatting

werking op de verwervingsprijzen. 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 uitgifteprijs (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 orderingsbeleid lijken deze risico's op uitbreidingslocaties echter niet erg groot.

particulier grondeigendom

Het opleggen van een voorkeursrecht, betekent per definitie dat het particulier eigendom belast wordt: de eigenaar wordt in zijn bevoegdheden om vrij over zijn grond te kunnen beschikken beperkt. Een belangrijk aandachtspunt 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 dat er vooralsnog 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 artikel 8 vestiging niet gecontinueerd omdat er planologische twijfels zijn over het doorgaan van de ontwikkeling van de locatie. Na vestiging voorafgaand op een ontwerp van een ruimtelijk plan, op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8), wordt zelden bij een vervolgvestiging 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. Het onderzoek laat slechts een enkel, impliciet, geval zien van een beroep op de (weliswaar beperkte) schadevergoedingsregeling ex. artikel 25.

Voor wat betreft de effectuering van het voorkeursrecht blijkt dat relatief weinig grond aan gemeenten wordt aangeboden, en dat nog minder vaak 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 de effectueringsfase '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 vervolgvestiging te starten veel groter zijn. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat op de mogelijkheid om GS een ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht (artikel 14 Wvg) zeer weinig een beroep wordt gedaan.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

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. In sommige gevallen blijkt het voorkeursrecht snellere planologische duidelijkheid voor de grondeigenaar op te kunnen leveren.

bestuurslast

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

Uit het onderzoek 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 (artikel 8a-vestiging) voorafgaand aan de 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 punt van kritiek.

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.

overige effecten voorkeursrecht

De Wvg blijkt ook enige effecten te hebben op het *ruimtelijk beleid*. Het voornaamste effect is het sneller opstellen van bestemmingsplannen en mogelijk het iets vaker gebruik van het structuurplan. Provincies lijken goed in staat eventuele (schaarse) gevallen van kwaliteitsverlies door te snelle gemeentelijke voorbereiding van bestemmingsplannen onder druk van het verloop van een termijn uit de Wvg aan te pakken; hierdoor lijkt de invloed van de Wvg op het ruimtelijk beleid ten aanzien van dit aspect gering te zijn.

Het grootste gevaar is dat door een snelle voorbereiding van bestemmingsplannen er te veel zaken vroegtijdig worden vastgelegd en dat dit ten koste gaat van flexibiliteit. Er kan dan niet meer worden ingespeeld op nieuwe omstandigheden en voortschrijdend inzicht. De bestemmingsplanbevoegdheid, als belangrijk onderdeel van de gemeentelijke onderhandelingspositie, kan dan minder goed gebruikt worden. Dit effect kan versterkt worden, als gemeenten gedwongen worden bij een vestiging op basis van een structuur- of bestemmingsplan (artikel 2) de bestemming vrij gedetailleerd aan te geven. Er bestaan wel andere mogelijkheden van flexibiliteit; zo kan met artikel 19 WRO ook op basis van een recent bestemmingsplan over flexibiliteit beschikt worden. Voor aankopen die gedaan zijn in het kader van het voorkeursrecht kan, voor zover de bestemming voor het betrokken perceel gewijzigd wordt, dan wel de schadevergoedingsregeling uit artikel 25 Wvg in beeld komen.

De Wvg brengt verschillende effecten met zich mee voor het *notariaat*. Uit het

Samenvatting

onderzoek komt het beeld naar voren dat het notariaat heeft leren werken met de Wvg. Problemen met een dubbelrol lijken vooralsnog niet op te treden, al kan de notaris wel een moeilijke positie hebben. De werkbelasting die het voorkeursrecht in de praktijk meebrengt, valt mee.

De Wvg kan ook effecten hebben op het *toetreden van partijen op de markt*; dit effect kan echter moeilijk worden aangetoond op basis van het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat marktpartijen veelvuldig vóór vestiging van een voorkeursrecht trachten een positie te verwerven. Of dit alleen een bepaald soort partijen betreft is niet duidelijk. In elk geval nemen door vestiging van het voorkeursrecht de mogelijkheden van actief grondbeleid toe. Hierdoor kan een gemeente meer mogelijkheden hebben zelf te bepalen aan wie de grond wordt uitgegeven, zodat aan alle marktpartijen een kans geboden kan worden. Aannemelijk is ook dat niet-kapitaalkrachtige marktpartijen (of marktpartijen die geen risico's willen nemen door het aangaan van een grondpositie) zo meer in beeld kunnen komen.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In juli 1996 is de gewijzigde 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 wetswijziging 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, op basis van een selectie van ingediende offertes, de opdracht verleend om de tweede fase van het evaluatie-onderzoek uit te voeren.

In dit eerste hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op achtergronden die van belang zijn voor de wetsevaluatie. Allereerst wordt kort ingegaan op de inhoud van de wetswijziging. Vervolgens wordt de voorgeschiedenis van de wetswijziging geschetst en wordt ingegaan op het ingediende wetsvoorstel en de behandeling daarvan in de Kamer. Daarna wordt ingegaan op de aanleiding van dit onderzoek, de evaluatie. Kort wordt de gevolgde aanpak van het onderzoek geschetst. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de opbouw van het rapport.

1.2 Inhoud van de wetswijziging

De Wet voorkeursrecht gemeenten dateert uit 1981. Toen de wet in het Staatsblad verscheen, is hij echter niet direct in werking getreden. Uiteindelijk heeft dit geduurd tot het jaar 1985; de inwerkingtreding is toen beperkt tot die gebieden die op de nominatie

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

staan voor stadsvernieuwing¹.

Met als aanleiding de discussies over de uitvoering van VINEX, en meer concreet de nota grondbeleidsinstrumentarium uit 1994, is een wijziging aangebracht in het wettelijk kader. De wijzigingen van de Wvg en het Besluit voorkeursrecht gemeenten (Bvg), zoals deze op 17 juli 1996 in werking zijn getreden, hebben in hoofdlijnen betrekking op de volgende zaken:

- het mogelijk maken van de vestiging van het voorkeursrecht voor gemeenten met een verstedelijkingstaakstelling ten behoeve van uitbreidingslocaties;
- het mogelijk maken van vervroegde vestiging van het voorkeursrecht, voorafgaand aan de totstandkoming van formele ruimtelijke plannen;
- vermindering van de toezichtrelaties;
- deregulering;
- beperking van de ontduikingsmogelijkheden.

wijziging van de Wvg in 1996²

In de tekst van de Wvg zijn de volgende wijzigingen aangebracht (gerangschikt naar thema):

(reikwijdte van de wet)

- vestiging van voorkeursrecht mogelijk in alle gemeenten in Nederland waaraan krachtens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven (was beperkt tot stadsvernieuwingsgebieden: vestiging was alleen mogelijk voor gronden die in een structuurplan zijn opgenomen en zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing of gronden die in een stadsvernieuwingsgebied zijn opgenomen)
(nieuw artikel 2a, wijziging artikel 30)
Het lijkt dat impliciet de reikwijdte van de wet voor stadsvernieuwingsgebieden is beperkt (voortaan alleen te gebruiken in stadsvernieuwingsgebieden in gemeenten met uitbreidingscapaciteit).

(uitbreiding grondslagen voor vestiging voorkeursrecht)

- een gemotiveerd raadsbesluit kan voor een periode van 2 jaar grondslag zijn voor vestiging van het voorkeursrecht (vervanging oude artikel 8 door nieuw artikel)
- introductie van voorbescherming bij vestiging op basis van een gemotiveerd raadsbesluit: op basis van het voorstel van B&W tot deze vestiging kan voor een periode van maximaal 8 weken het voorkeursrecht gevestigd worden
- het gemeentelijk structuurplan kan ook buiten de bebouwde kom grondslag zijn voor vestiging van een voorkeursrecht (wijziging artikel 2)

1 Zie voor het ontstaan van de wettelijke regeling 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; alsmede: Wijmen, P.C.E. (1998). *Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard*. Kluwer. Deventer.

2 Voor de tekst van de Wvg wordt verwezen naar bijlage C.

Inleiding

- het regionaal structuurplan kan grondslag zijn voor vestiging van een voorkeursrecht (wijziging artikel 2)
- uitbreiding van de schadevergoedingsregeling in geval overdracht aan de gemeente heeft plaatsgevonden en er schade is geleden ten gevolge van de overdracht: deze was beperkt tot die gevallen dat het onherroepelijk bestemmingsplan een andere bestemming aangeeft dan die op grond waarvan vestiging van het voorkeursrecht mogelijk zou zijn geweest. Er is nu ook schadevergoeding mogelijk indien een artikel 8a of een artikel 8 vestiging niet tijdig wordt gevolgd door een vervolgvestiging, of, indien er wel een tijdige vervolgvestiging is, de in de artikel 8 aanwijzing toegedachte bestemming niet gehandhaafd wordt (wijziging artikel 25)

(beperking toezicht)

- de noodzakelijke goedkeuring van een gemeentelijk besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan is vervallen (wijziging artikel 2)

(beperking ontduikingsmogelijkheden)

- het terugbrengen van de tijd tussen vestiging van het voorkeursrecht en inwerking-treden tot 1 dag (was een week) (wijziging van artikel 4, artikel 6)
- het verscherpen van de vrijstellingsregeling voor opties: een optie moet tijdig zijn ingeschreven in de openbare registers (wijziging van artikel 10 lid 2 sub d in combinatie met artikel 10 lid 3)
- beperking van de vrijstellingsmogelijkheden voor openbare verkoop tot een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een openbare executoriale verkoop (wijziging van artikel 10 lid 2 sub g)

(beperking ontduikingsmogelijkheden en deregulering)

- het uitbreiden van de werkingssfeer van de wet tot alle rechtshandelingen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de gemeentelijke positie op grond van de wet (was: vervreemding en enkele specifiek omschreven andere rechtshandelingen) (wijziging van artikel 26)

Voor opties die voor inwerkingtreding van de gewijzigde Wvg zijn gesloten geldt overgangsrecht. Ook is de wet op onderdelen aangepast in verband met de Awb. In artikel 9a is daarbij bepaald dat een aanhangig beroep tegen een besluit tot vestiging op basis van artikel 8a of 8 automatisch wordt geacht te zijn gericht tegen een eventueel vervolgvorstel (op basis van artikel 8 of op basis van artikel 6).

wijziging van het Bvg in 1996³

Ook in de tekst van het Bvg zijn wijzigingen aangebracht. De belangrijkste wijzigingen, beide ingegeven vanuit het *dereguleringsmotief*, zijn de volgende:

- er wordt geen gedetailleerd vormvoorschrift meer gesteld aan de kennisgeving van het besluit tot vestiging aan de rechthebbenden, nu is slechts een voorbeeld van een kennisgeving in de bijlage opgenomen

3 Voor de tekst van het Bvg wordt verwezen naar bijlage E.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

- er wordt geen gedetailleerde opsomming meer gegeven van de zaken die in het gemeentelijk register moeten worden opgenomen, nu is slechts – ter indicatie – in de bijlage een lijst van mogelijk per perceel te registeren zaken opgenomen
- Omdat de opzet en bijhouding van een gemeentelijk register zich goed lenen voor een geautomatiseerde aanpak, wordt aangegeven dat het de bedoeling van de minister is om zo mogelijk in samenwerking met de VNG “tot een dergelijke database te komen”.

latere wijzigingen Wvg

Na 17 juli 1996 is de wet op enkele onderdelen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betreffen de volgende:

- *per 1 januari 1998 in het kader van de aanpassingswet derde Tranche Awb II*⁴
De weigeringsgrond in verband met de afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor vestiging van het voorkeursrecht in die gevallen dat geen uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven is geëxpliciteerd. In de wet is nu de bepaling opgenomen dat GS de verklaring kunnen weigeren indien geen nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid wordt voorbereid waarbij een uitbreidingscapaciteit als bedoeld in het eerste lid wordt toegedacht of toegekend. Voorts is de bepaling vervallen dat de verklaring van geen bezwaar wordt geacht te zijn verleend indien GS niet tijdig een beslissing hebben bekend gemaakt. Dit is nu in artikel 10:31 lid 4 van de Awb geregeld. Wel is de oude termijn van 4 weken gehandhaafd.
- *per 17 februari 1999 in het kader van de Reparatiewet I*⁵
Een wijziging die werd geïntroduceerd als technische verheldering van de vrijstellingsregeling in verband met opties heeft begin 1999 plaatsgevonden. De in artikel 10 lid 3 opgenomen zinsnede ‘een overeenkomst als bedoeld in het tweede lid, onder d’ wordt vervangen door ‘een overeenkomst waarbij een verplichting, als bedoeld in het tweede lid, onder d, ontstaat’ omdat, aldus de toelichting, de huidige formulering tot misverstanden aanleiding kan geven. Gevolg hiervan is dat een koopovereenkomst niet meer inschrijfbaar is (iets dat in de praktijk wel gebeurde).
- *‘noodwetje’ artikel 26*
Naar aanleiding van een kamervraag inzake toepassing van artikel 26 heeft de minister aangegeven dat snelle reparatiewetgeving zal plaatsvinden als de zich vormende jurisprudentie over praktijkgevallen leemten in de wet aan het licht brengt. Een wetsvoorstel is inmiddels in het Kabinet behandeld en voor advies naar de Raad van State gezonden. De minister noemt dit wetsvoorstel later een ‘noodwetje’⁶. De inmiddels inwerking getreden wijziging van de WRO, onder andere in verband met de introductie van een zelfstandige projectprocedure, heeft geen wijziging in het regime van de Wet voorkeursrecht gemeenten aangebracht, al hoewel dit wel even punt van discussie is geweest⁷.

4 Stb. 1997 - 580.

5 Stb. 1999 - 30.

6 TK 1999-2000, 26343 nr.43, Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet (eerste tranche).

7 TK 1997-1998, 25 311, nr. 6.

1.3 Voorgeschiedenis wetswijziging

De aanleiding voor de wijziging van de Wvg is gelegen in de VINEX-verstedelijkingsopgave. Door een veranderde situatie op de grondmarkt is de positie van gemeenten op de grondmarkt drastisch veranderd. De vrees bestond dat hierdoor de verstedelijkingsopgave in het gedrang zou komen. Vanuit onder meer de gemeenten werd al geruime tijd aangedrongen op uitbreiding van het grondbeleidsinstrumentarium. Als uitvloeisel hiervan zijn, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, in 1993 en 1994 twee onderzoeken verricht die (mede) betrekking hadden op wijziging van de Wvg⁸. Parallel hieraan werd tijdens het mondeling overleg in de Tweede Kamer met betrekking tot het grondbeleid en de uitvoering van VINEX op 14 december 1993 aangedrongen op verbetering van het gemeentelijk grondverwervingsinstrumentarium.

notitie Grondbeleidsinstrumentarium en voorontwerp

Als reactie hierop wordt in maart 1994 de notitie 'Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde Nota Extra' aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin onder meer wordt voorgesteld de Wvg te wijzigen. Bij de notitie is een voorontwerp tot wijziging van de Wvg ('proeve') opgenomen.

De minister motiveert de noodzaak tot wijziging van de Wvg als volgt.

Hoewel samenwerking met marktpartijen volgens de regering de voorkeur verdient, kan – bij het ontbreken van wilsovereenstemming – aanvullend instrumentarium nodig zijn. Dit kan baatbelasting zijn. De minister geeft aan dat dit instrument het niet mogelijk maakt alle gemaakte kosten te verhalen; daarom wordt bezien hoe de regelgeving op dit terrein verbeterd kan worden. De minister gaat dan als volgt verder:

“Dit laat onverlet dat toepassing van kostenverhaal in een aantal gevallen spanning kan veroorzaken in de samenwerking tussen de publieke en de private sector. Voor de gemeente kunnen onzekerheden blijven bestaan over het gewenste kwaliteitsniveau van de te ontwikkelen locatie, omdat zij afhankelijk is van de capaciteit en de intenties van de zich aandienende grondeigenaren. Voor de private sector kunnen er onzekerheden blijven bestaan over de ontwikkelingen in de publieke sector en de wijze waarop het verhaalsinstrument in de toekomst zal worden gehanteerd. Een actievere participatie van de gemeente bij grondverwerving kan wederzijdse onzekerheden verminderen. Risico's worden dan op een meer gemeenschappelijke basis aangegaan en verstevigen in die zin de publiek-private samenwerking. De genoemde onderzoeken en signalen uit gemeentelijke kring laten dan ook zien dat verbetering van het gemeentelijk verwervingsinstrumentarium in de vorm van een effectief gemeentelijk grondbeleid op korte termijn, wellicht niet onmisbaar is, maar toch tenminste een belangrijke steun in de rug kan vormen de uitvoering van de verstedelijkingsopgave op het gewenste kwantitatieve en kwalitatieve niveau in de komende jaren voort te zetten. Op deze wijze kan in een aantal stadsgewesten de samenwerking met de markt worden versterkt en kan een verdere excessieve prijsontwikkeling in uitbreidingslocaties van de VINEX worden afgeremd, zonder dat direct tot (grootschalige) onteigeningsactiviteiten

8 Van den Brand Advisering BV en dGK (1993). *Grondverwerving en baatbelasting nieuwe stijl, een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid* en H.W. de Wolff e.a.(1994), a.w.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

moet worden overgegaan.”

Naar aanleiding van het voorontwerp komt bij het ministerie een aantal adviezen en reacties binnen.

RARO-advies

De RARO geeft in zijn advies van 7 juli 1994 aan dat hij een versterking van de gemeentelijke regisserende rol belangrijk vindt, zodat een gemeente (eventueel) met serieuze marktpartijen via PPS-constructies locaties kan ontwikkelen.

Wel vindt hij dat een deugdelijke planologische inbedding van het besluit nodig is (planbeslissing of projectbeslissing). De wetswijziging zou zich niet alleen op de 26 stadsgewesten moeten richten, maar op alle gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaakstelling.

Verder beveelt de RARO onder meer aan voorbereidingsbescherming van het artikel 8 besluit mogelijk te maken. Ook wil (de grootst mogelijke meerderheid van) de RARO dat optie-overeenkomsten geen vrijstelling van het gemeentelijk voorkeursrecht mogen opleveren.

RAVO-advies

Ook de RAVO stemt in zijn advies van 7 september 1994 in met de voorgestelde aanpassing van de Wvg. Hij vraagt daarbij aandacht voor het spanningsveld tussen doeltreffendheid van de wet en een gedegen en zorgvuldige afweging van planologische belangen.

De Raad sluit niet uit dat in sommige gevallen de voorgestelde verruiming van de Wvg onvoldoende effect heeft: daarom zal op korte termijn nader onderzoek moeten plaatsvinden naar een aangepaste vorm van baatbelasting.

Verder zal als door onvoldoende effect van het gewijzigde grondbeleidsinstrumentarium het aandeel sociale woningbouw of de plankwaliteit in gevaar komen een extra bijdrage via het Besluit locatiegebonden subsidies of het aanwijzen van alternatieve locaties overwogen moeten worden.

reactie VNG

In haar brieven van 11 april 1994 en 30 augustus 1994 geeft de VNG aan in te stemmen met de voorgestelde wetswijziging. Een belangrijke kanttekening maakt ze ten aanzien van de groep gemeenten die het voorkeursrecht kunnen vestigen: ze vindt dat alle gemeenten met een bijzondere taakstelling op het terrein van de verstedelijking of infrastructuur het voorkeursrecht moeten kunnen vestigen, en niet alleen de gemeenten in de stadsgewesten.

De VNG onderschrijft verder het voorstel van de RARO om de artikel 8 aanwijzing voorbereidingsbescherming te geven. De VNG pleit voor een verlenging van de maximale geldigheidsduur van 2 jaar van een artikel 8 aanwijzing. Ook wordt het voorstel van de RARO inzake opties onderschreven.

reactie IPO

De provincies geven in hun advies van 19 oktober 1994 aan van mening te zijn dat het wetsvoorstel een uitermate nuttig instrument zal kunnen zijn binnen het verstedelijkings-

Inleiding

beleid. Wel vrezen ze dat het voorkeursrecht voor een aantal VINEX-locaties te laat komt.

Het IPO beveelt aan dat ook andere dan de stadsgewestgemeenten (wellicht alle gemeenten) uitsluitend ten behoeve van de realisatie van woningbouwplannen over het voorkeursrecht zouden moeten kunnen beschikken.

Voor wat betreft een eventuele verbreding van het voorkeursrecht tot groen- en infrastructuur vragen ze zich af of dit – hoewel er maatschappelijke voordelen zijn – wel goed is voor de draagvlak van het beleid. De voor en nadelen hiervan zouden daarom nader onderzocht moeten worden.

reactie NEPROM

De NEPROM geeft in haar brief van 11 april 1994 allereerst aan verbaasd te zijn over de voorgenomen wetswijziging: de VINEX legt het accent op meer markt; nu marktpartijen deze rol trachten te vervullen ontstaat de wens om de positie van gemeenten te versterken.

Toch is de NEPROM van mening dat de eindregie van de planontwikkeling bij gemeenten in goede handen is. Mede daarom heeft ze geen overwegende bezwaren tegen de voorgenomen uitbreiding en wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten; het effect op de uitvoering van het VINEX-beleid moet echter wat haar betreft ook niet worden overschat.

Ze geeft in overweging dat de wijziging van de wet op heel Nederland betrekking zou hebben, zodat ook langs tracés van majeure infrastructurele werken een voorkeursrecht gevestigd kan worden om (wellicht ongewenste) particuliere grondaankopen tegen te kunnen gaan.

reactie vier grote steden

De wethouders RO van de vier grote steden onderschrijven in hun brief van 28 juli 1994 de noodzaak van de wetswijziging. Ze pleiten voor in werking treding met terugwerkende kracht (datum van indiening wetsvoorstel). Ze onderschrijven het RARO-advies voor wat betreft de voorgestelde voorbereidingsbescherming bij artikel 8, de verbreding van de werkingssfeer tot 'gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaak' en de optie-overeenkomsten. Ze pleiten voor verlenging van de termijn van 2 jaar, omdat deze te kort zal zijn: er zitten normaal vele jaren tussen locatiekeuze en het maken van een bestemmingsplan. Verder zouden gemeenten een voorbehoud moeten kunnen maken in de gerechtelijke procedure van het voorkeursrecht in verband met mogelijke bodemverontreiniging. Tenslotte pleiten ze voor een afstemming met het instrumentarium voor de stadsprovincies.

reactie provincie NH

De provincie Noord Holland constateert in haar brief van 12 juli 1994 dat in sommige gevallen druk op de grondmarkt niet alleen is ontstaan door beoogde realisatie van VINEX-locaties, maar ook omdat grond nodig is voor infrastructurele projecten en de realisatie van groenstructuren. Als voorbeeld wordt de Haarlemmermeer genoemd. Zeker als de druk door een combinatie van bovengenoemde projecten is ontstaan is er vaak sprake van een, naar mening van de provincie, te hoge verwachtingswaarde van de grond.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

De provincie pleit voor twee oplossingen van dit probleem:

- de werking van het voorkeursrecht te vergroten met grondverwerving ten behoeve van groen- of infrastructuur door provincie en rijksoverheden;
- het voorkeursrecht ook te hanteren voor de verwerving van compensatiegronden.

Met dat laatste wordt bedoeld op grondverwerving ten behoeve van agrariërs die elders moeten worden uitgekocht: de door middel van het voorkeursrecht verworven grond kan als compensatiegrond aan deze agrariërs worden aangeboden. In de praktijk is dit goedkoper dan onteigening; bovendien leidt het tot “grotere tevredenheid bij de grondeigenaren”.

1.4 Wetsvoorstel en behandeling

Ruim een jaar na de notitie ‘Grondbeleidsinstrumentarium’, op 27 juni 1995, wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg bij de Tweede Kamer ingediend⁹. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel worden drie mogelijke effecten genoemd die met een voorkeursrecht voor uitbreidingslocaties bereikt zouden kunnen worden. Deze zijn in figuur 1.1 opgenomen.

Figuur 1.1: Beoogde effecten van een voorkeursrecht voor uitbreidingslocaties; gebaseerd op Memorie van Toelichting wetsvoorstel 24 235

- 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

De voorgestelde wetswijziging krijgt in de Kamer veel bijval, maar er worden ook nogal wat kritische kanttekeningen gemaakt:

- moet het voorkeursrecht wel voor alle gemeenten worden opengesteld?
- is vestiging zonder dat een deugdelijke planologische afweging is gemaakt wel toelaatbaar? De twijfels betreffen zowel de artikel 8 en 8a aanwijzing als – in mindere mate – de aanwijzing op basis van een structuurplan.

9 TK, 1994 - 1995, 24 235, nr. 2.

Inleiding

- heeft de wet geen negatieve effecten op doelstellingen voor grotere marktwerking?
- wordt het 'normale' agrarisch grondverkeer niet bemoeilijkt?
- is de toename van de inbreuk op het eigendomsrecht niet te groot?
- kan een grondeigenaar niet heel lang aan het lijntje worden gehouden?
- zijn de geldigheidstermijnen van de verschillende grondslagen wel haalbaar, zeker als een milieueffectrapportage uitgevoerd moet worden?
- is er nog wel een toegevoegde waarde voor de bestaande VINEX-locaties?
- moet de waardegrondslag ook niet ter discussie worden gesteld?
- zijn de negatieve effecten van termijnoverschrijding bij opeenvolgende vestiging niet te groot (i.v.m. schadevergoedingsregeling uit artikel 25)?
- biedt de wet niet teveel ontduikingsmogelijkheden? Zijn de vrijstellingen niet fraudegevoelig?
- kunnen er doordat er tijd tussen aanwijzing en inwerkingtreding zit niet problemen optreden door ongewenste eigendomsoverdrachten?
- is artikel 26 werkbaar: zal de bewijslast voor gemeenten geen probleem vormen?

In de nota naar aanleiding van het verslag preciseert de minister de doelstellingen van de wet. Voor wat betreft het prijseffect verwacht ze dat het voorkeursrecht slechts verdere stijging van grondprijzen kan voorkomen. Voor wat betreft de versterking van de regiefunctie verwacht ze vooral dat het ontstaan van versnipperde eigendomsverhoudingen kan worden tegengegaan en dat de gemeentelijke onderhandelingspositie voor een evenwichtige ontwikkeling van de locatie wordt vergroot. Daarbij is er, aldus de minister, niets op tegen dat particuliere grondeigenaren de (gewijzigde) bestemming zelf verwezenlijken. Ook bij eventuele toepassing van artikel 26 dient hier rekening mee gehouden te worden.

Tijdens de kamerbehandeling geeft de minister aan dat ze verwacht dat gemeenten zeer selectief van het voorkeursrecht gebruik zullen gaan maken. De angst voor te vrijmoedig gebruik van het voorkeursrecht vindt de minister ongegrond: de wet biedt in haar ogen voldoende waarborgen tegen dit soort gebruik (o.a. de schadevergoedingsregeling uit artikel 25). Als extra positief (neven)effect merkt ze op dat sommige gemeenten nu 'schijnplanologie' bedrijven om marktpartijen zand in de ogen te strooien. Dat zal na wetswijziging niet meer nodig zijn.

Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel aangenomen, al worden bij de plenaire behandeling twee amendementen aangenomen. Deze hebben betrekking op het volgende:

- opname van een evaluatiebepaling (amendement Stellingwerf, zie paragraaf 1.5)
- beperking in de reikwijdte van het wetsvoorstel: het aantal gebieden waar het voorkeursrecht gevestigd kan worden is beperkt tot gemeenten met een uitbreidings-taakstelling (van Rijk of provincie) (amendement Esselink).

Binnen de Kamer is er overigens wel twijfel of de uiteindelijk gekozen formulering van deze beperking in de praktijk voldoende helder is – ze levert in elk geval veel discussie op. Verder is er angst dat niet-voorkeursrecht gemeenten een toename van de druk op de grondmarkt zullen ervaren.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer komen veel eerder gemaakte kanttekeningen terug. Enkele zaken die in de Eerste Kamer extra belicht worden zijn:

- de financiële en organisatorische lasten: zijn deze voor de gemeenten niet te hoog?
- staat het voorkeursrecht nu in principe open voor alle gemeenten, mogen bijvoorbeeld ook zogenaamde 'contourgemeenten' (gemeenten waarvoor in het kader van het restrictief beleid een bebouwingscontour is vastgesteld) het voorkeursrecht gebruiken?
- is er niet het risico van ruimhartig provinciaal beleid als het aankomt op de afgifte van verklaringen van geen bezwaar?

Opvallend is een extra argument voor het voorkeursrecht dat in de kamerbehandeling door een van de fracties wordt genoemd: het voorkeursrecht zou juist nodig zijn voor een betere marktwerking omdat in de huidige marktverhoudingen alleen de zeer kapitaalkrachtige marktpartijen nog aan bod kunnen komen, en daardoor de facto een monopolie-positie verwerven.

De minister geeft in haar memorie van antwoord en nadere memorie van antwoord aan dat voor wat betreft de financiële en organisatorische lasten in het wetsvoorstel efficiency-bevorderende maatregelen zijn opgenomen.

Voor wat betreft de reikwijdte na aanvaarding van het amendement Esselink geeft ze aan dat contourgemeenten niet voor vestiging van het voorkeursrecht in aanmerking komen: het moet gaan om een bovenlokale taakstelling; als de provincie een verklaring van geen bezwaar afgeeft gaat de minister ervan uit dat de provincie bij een volgende streekplanherziening rekening zal houden met opname van uitbreidingscapaciteit voor de betreffende locatie. De minister zal bij beoordeling van streekplannen toezien op hoe het begrip uitbreidingscapaciteit wordt meegenomen, en -indien nodig- bezwaar maken of beroep instellen op grond van de Awb.

De minister zegt bij de plenaire behandeling toe dat er een circulaire zal komen waarin het begrip uitbreidingscapaciteit nader zal worden uitgelegd. Op 25 september 1996 is deze circulaire in de Staatscourant verschenen.

1.5 De evaluatie

Tijdens de behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen, dat betrekking heeft op een evaluatiebepaling, het amendement Stellingwerf¹⁰ (zie figuur 1.2).

Via hernummering is dit artikel als artikel IV in de wijzigingswet terechtgekomen. De door Stellingwerf bij het amendement opgenomen toelichting is kort: het is wenselijk dat een aparte evaluatiebepaling bij wet wordt vastgesteld.

10 TK 1995-1996, 24 235, nr. 14.

Inleiding

Figuur 1.2: Tekst amendement Stellingwerf inzake evaluatiebepaling

Na artikel III wordt een nieuw artikel ingevoegd, dat luidt:

artikel III-A

Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zendt binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Tijdens de behandeling in de Kamer is de wenselijkheid van een evaluatiebepaling uitgebreider toegelicht. Enkele specifieke elementen die door verschillende fracties voor de evaluatie zijn genoemd:

- nodig om te beoordelen of gemeenten niet te lichtvaardig omgaan met de mogelijkheid vroeg te vestigen, zonder openbare belangenafweging;
- in kaart brengen of de voorgestelde regeling de gemeenten voldoende mogelijkheden biedt voor gewenste sterkere rol;
- betekenis van schadevergoedingsregeling in relatie tot vervroegde vestiging;
- waardebepaling door onafhankelijke adviseurs.

Hoewel de minister aan de Kamer al toezegt de ontwikkelingen rond het gebruik van de wet op de voet te willen volgen en op een daartoe geëigend moment de ontwikkelingen te zullen evalueren, wordt het amendement toch aangenomen. Dit evaluatieonderzoek is gesplitst in een eerste fase en een tweede fase onderzoek.

Later worden door de bewindsleiden nog aan de Kamer enkele specifieke toezeggingen gedaan inzake de evaluatie:

- naar aanleiding van kamervragen van Verbugt van 11 december 1997 wordt aangegeven dat er onderzoek loopt om het effect van de Wvg op de prijsontwikkeling te meten
- in de aanbiedingsbrief van de onderzoeksrapporten uit de eerste fase van de evaluatie van de Wvg aan de Tweede Kamer van 16 februari 1999 wordt toegezegd aandacht te besteden aan:
 - ontwijkingsconstructies die de beoogde werking van de wet zouden ondermijnen
 - bestuurslast die de wet met zich mee zou brengen voor gemeenten, notariaat en kadaster
- naar aanleiding van kamervragen van Ravestein en Hoekema van 16 maart 1999 wordt toegezegd de wenselijkheid en mogelijkheid te onderzoeken van het afdwingen van het voeren van een adequaat grondverwervingsbeleid in situaties waarin de opvattingen over de gewenste planologische ontwikkelingen uiteenlopen (tussen twee gemeenten die betrokken zijn bij een conflict rond aanstaande wijziging van de gemeentegrenzen; een door de leden genoemde suggestie is de handel in grond tijdens de loop van de procedure aan strikte materiële en formele voorwaarden te verbinden)

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

- naar aanleiding van de kamervragen van Ravestein van 10 augustus 1999 wordt toegezegd dat zal worden nagegaan wat de effecten zijn van de wet (inclusief het voorkomen van zelfrealisatie) op de gemeentelijke regiefunctie.

De eerste fase van het evaluatieonderzoek had betrekking op twee elementen: het voorbereiden van het feitelijke evaluatie-onderzoek en, mede in verband hiermee, het in kaart brengen van de eerste ervaringen met de Wvg. Als resultaat van de eerste fase is een tweetal rapporten verschenen¹¹.

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

In deze tweede fase van het 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*

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*

¹¹ Korthals Altes, W.K. en J. de Jong (1998). *Beoordelingskader en achtergronden evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press, Delft en 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.

Inleiding

ad 1

De eerste onderzoeksvraag is eigenlijk een soort voorvraag. Omdat het evaluatieonderzoek betrekking heeft op instrumentarium dat gemeenten vrij zijn om al dan niet te gebruiken, en de wijze waarop het instrumentarium gebruikt kan worden ook per gemeente kan verschillen, is het eerst nodig zicht te hebben op de toepassingspraktijk voordat inzicht verkregen kan worden in de effecten van de wet. Als bijzonder element hierbij wilde de opdrachtgever graag een actueel overzicht van de jurisprudentie rond toepassing van de Wvg. Over dit laatste is niet afzonderlijk gerapporteerd; aan de opdrachtgever is een database met beschrijving van de jurisprudentie aangeboden. In bijlage B is een overzicht van de bestudeerde jurisprudentie opgenomen.

ad 2

Bij de tweede onderzoeksvraag ligt de kern van het evaluatieonderzoek. De eerste twee aandachtspunten, de gemeentelijke regie en de prijsvorming op uitbreidingslocaties, hebben te maken met de beoogde effecten van de wetgever. De laatste drie aandachtspunten van onderzoeksvraag 2, de beperking van de individuele belangen van grondeigenaren in het perspectief van het algemeen belang, de bestuurslast, zowel voor gemeenten, notariaat als Kadaster en de invloed op de huidige taken van andere partijen rond locatieontwikkeling (notariaat en provincie), hebben te maken met andere effecten van de wet.

ad 3

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

Dit rapport is een van de resultaten van de tweede fase van het evaluatie-onderzoek¹².

1.6 Aanpak van het onderzoek

In bijlage F is een uitgebreide onderzoekstechnische verantwoording opgenomen van het uitgevoerde evaluatie-onderzoek. In hoofdlijnen is de gevolgde werkwijze de volgende geweest.

Om genoemde drie onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een aantal deelonderzoeken verricht. Deze deelonderzoeken zijn vaak van belang voor de beantwoording van meerdere onderzoeksvragen.

De volgende deelonderzoeken hebben plaatsgevonden:

12 In een tweede rapport zijn op basis van de in kaart gebrachte effecten en het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten aanbevelingen ten aanzien van vormgeving en het gebruik van de Wvg geformuleerd. Wolff, H. de e.a.. (2000). *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press. Delft. Verder is voor de RPD een periodiek geactualiseerde database gemaakt waarin de verzamelde jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van de Wvg is opgenomen; zie bijlage B van dit rapport voor het overzicht van verzamelde en bestudeerde uitspraken.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

- 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 afzonderlijk gesproken over hun ervaringen met de gewijzigde Wvg.
 - inventarisatie jurisprudentie rond toepassing van de Wvg
Zowel de gepubliceerde als – zoveel mogelijk – de niet-gepubliceerde jurisprudentie is verzameld¹³.
 - brede inventarisatie van het gebruik van het voorkeursrecht alsmede de bestuurspraktijk van gemeenten en provincies
Hierbij is aangesloten op de methode uit de eerste fase van het evaluatieonderzoek. Een groot aantal deelonderzoeken is in het kader hiervan uitgevoerd:
 - landsdekkende inventarisatie van vestigingen van voorkeursrecht
 - een landsdekkende inventarisatie van het actuele provinciaal beleid rond de toepassing van de wet
 - een landsdekkende inventarisatie van in de kadastrale registratie geregistreerde overeenkomsten in het kader van de Wvg i.v.m. vrijstelling
 - gedetailleerde analyse van een steekproef hieruit
 - analyse van gemeentelijke ervaringen met de Wvg op basis van een telefonische enquête
 - inventarisatie van ervaringen van marktpartijen en agrarisch adviseurs, met name ook rond toepassing artikel 26 en artikel 10 lid 2 sub d en e.
 - juridische analyse en literatuuronderzoek¹⁴
 - casestudieonderzoek betekenis Wvg voor locatie-ontwikkeling en effecten
Hierbij zijn gesprekken gevoerd worden met diverse betrokkenen. Verder zijn op basis van de kadastrale registratie gerealiseerde transactieprijsen geïnventariseerd.
 - effecten Wvg op ruimtelijk beleid
 - effecten Wvg voor het notariaat
- Voorzover specifieke vragen of onverwachte effecten uit het onderzoek naar voren kwamen, is op onderdelen nog extra empirisch onderzoek verricht.

1.7 Opbouw van het rapport

Het rapport volgt zoveel mogelijk de diverse onderdelen van de vraagstelling. Er wordt dus niet systematisch gerapporteerd uit de verschillende onderzoeksstappen, maar de resultaten uit deze stappen zijn gerangschikt naar thema. In de tekst is steeds met een cursieve standaardtekst verwezen naar de bron waaruit de gegevens afkomstig zijn. Dit gaat als volgt:

- *Eerste ervaringenonderzoek*: gegevens zijn afkomstig uit eerste fase van het evaluatie-onderzoek, uitgevoerd begin 1998
- *publicaties in de Staatscourant*: gegevens zijn gebaseerd op de verplichte publicatie van het vestigingsbesluit in de Staatscourant

13 In bijlage B is een overzicht van de geanalyseerde jurisprudentie opgenomen.

14 In bijlage A is een overzicht van de bestudeerde literatuur opgenomen.

Inleiding

- *analyse van de kadastrale registratie*: de gegevens zijn gebaseerd op in de AKR opgenomen gegevens over percelen die belast zijn met voorkeursrecht of geregistreerde overeenkomsten (in verband met vrijstelling van de aanbiedingsplicht)
- *enquête onder provincies*: gegevens zijn gebaseerd op gevoerde gesprekken met alle provincies over hun rol rond de Wvg en de invloed van de Wvg op hun rol
- *steekproef van geregistreerde overeenkomsten*: gegevens zijn gebaseerd op een steekproef van ingeschreven overeenkomsten
- *enquête onder steekproefgemeenten*: gegevens zijn gebaseerd op een steekproef onder gemeenten die voorkeursrecht gevestigd hebben
- *gesprekken met marktpartijen*: gegevens zijn gebaseerd op gesprekken met enkele geselecteerde marktpartijen
- *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren*: gegevens zijn gebaseerd op gesprekken met enkele geselecteerde adviseurs van grondeigenaren
- *gesprekken rond casestudielocaties*: gegevens zijn gebaseerd op het uitgevoerde casestudieonderzoek
- *transactiepreizen rond casestudielocaties*: gegevens zijn gebaseerd op de in de AKR geregistreerde transactiepreizen
- *gesprekken met het notariaat*: gegevens zijn gebaseerd op gesprekken met enkele geselecteerde notarissen

Allereerst wordt een wat meer kwantitatief overzicht gegeven van het gebruik van elementen uit de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit deel is gesplitst in twee elementen. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van het gebruik van de vestigingsmogelijkheden, in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op aspecten rond de effectuering van de wet.

Vervolgens wordt ingezoomd op mogelijke effecten van de wet. Allereerst komen de door de wetgever beoogde effecten aan bod. In hoofdstuk 4 worden de effecten van de Wvg op de gemeentelijke regierol behandeld, in hoofdstuk 5 de effecten op prijsvorming. Vervolgens komen een aantal mogelijk neveneffecten aan bod en effecten voor enkele andere betrokken partijen rond locatie-ontwikkeling. In hoofdstuk 6 komen de effecten van de Wvg op particulier grondeigendom aan bod. Vervolgens de effecten van de Wvg op de bestuurslast. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 enkele andere effecten van de Wvg behandeld. Het gaat om de effecten van de Wvg op het ruimtelijk beleid, de effecten voor het notariaat en nog enkele andere effecten.

Aanbevelingen zijn in dit rapport niet opgenomen. Hiervoor kan, zoals eerder al aangegeven, verwezen worden naar een afzonderlijk rapport¹⁵.

In bijlage A is de gehanteerde literatuur opgenomen. In bijlage B is een overzicht van de verzamelde en bestudeerde jurisprudentie gegeven. Bijlage C bevat de tekst van de Wet voorkeursrecht gemeenten, bijlage D de tekst van de Wijzigingswet en bijlage E de tekst van het Besluit voorkeursrecht gemeenten. In bijlage F is de onderzoekstechnische verantwoording opgenomen.

15 Wolff, H. de e.a.. (2000), a.w.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

vertrouwelijkheid

Aspecten van de toepassing van de Wvg op het niveau van een concrete gemeente of locatie hebben soms een vertrouwelijk karakter, zeker indien partijen zich nog in een onderhandelingspositie met elkaar (of met derden) bevinden. Daarom is het in de tekst noemen van namen van betreffende gemeenten of locaties beperkt tot die situaties waarbij het openbaar beschikbare gegevens betreft.

2 VESTIGING VAN HET VOORKEURSRECHT

2.1 Inleiding

Sinds 1996 kan het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg gevestigd worden. In dit hoofdstuk wordt een vooral kwantitatief overzicht gegeven van de vestigingen van het voorkeursrecht. Zowel het gebruik van de mogelijkheid tot vestiging als ook de ervaringen met de procedures rond vestiging komen hierbij aan bod. Ook wordt aandacht besteed aan de belangrijkste jurisprudentie rond vestiging van het voorkeursrecht.

Achtereenvolgens wordt op de volgende zaken ingegaan. In paragraaf 2.2 wordt een overzicht gegeven van de gemeenten waar het voorkeursrecht gebruikt wordt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in het gebruik van het instrument. Niet alle gemeenten mogen het voorkeursrecht vestigen; er moet sprake zijn van 'uitbreidingscapaciteit'. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de invulling van dit begrip.

Daarna wordt in paragraaf 2.4 een nader beeld gegeven van de locaties waar het voorkeursrecht voor gevestigd wordt. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen is een bepaalde wettelijke grondslag nodig. Paragraaf 2.5 geeft een overzicht van de diverse vestigingsgrondslagen die worden gebruikt als onderlegger van de vestiging.

Daarna wordt ingezoomd op verschillende procedure aspecten rond vestiging van een voorkeursrecht. Aandacht wordt besteed aan de vestigingsprocedure zelf (paragraaf 2.6) en de registratie van voorkeursrechten (paragraaf 2.7).

2.2 Gebruik van de mogelijkheid tot vestiging

2.2.1 Het kader

Van 1985 tot juli 1996 kon het voorkeursrecht alleen gevestigd worden voor stadsvernieuwingsdoeleinden. In die periode is weinig gebruik gemaakt van de vestigingsmogelijkheid van het gemeentelijk voorkeursrecht; waarschijnlijk slechts door 11 gemeenten: de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen was bepaald geen instrument dat op een grote populariteit kon rekenen¹⁶.

Sinds juli 1996 is de reikwijdte uitgebreid. Aanvankelijk was het de bedoeling van de

16 Zie De Wolff e.a. (1994), a.w.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

regering de uitbreiding te beperken tot gemeenten in de 26 stadsgewesten (voorontwerp van Wet tot wijziging van de Wvg). In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel werd hierop teruggekomen, mede naar aanleiding van de binnengekomen adviezen, en werd door de regering voorgesteld vestiging van een voorkeursrecht voor alle gemeenten in Nederland mogelijk te maken. Door aanneming van een amendement werd dit voorstel echter weer beperkt: alleen gemeenten waaraan krachtens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven, mogen gebruik maken van een voorkeursrecht. Bij nog niet geformaliseerd beleid is een verklaring van geen bezwaar van GS nodig (artikel 2a).

Overigens waren de verwachtingen ten aanzien van het gebruik van de gewijzigde Wvg niet al te hoog. Voor veel bestaande VINEX-locaties werd de wijziging als 'mosterd na de maaltijd' bestempeld. De minister zelf gaf tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan dat ze verwachtte dat gemeenten zeer selectief van het voorkeursrecht gebruik zouden gaan maken.

2.2.2 De praktijk

Uit de *publicaties in de Staatscourant* blijkt dat in de periode van 17 juli 1996 tot 1 januari 2000 176 gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht, dat is 33% van alle 538 gemeenten¹⁷. Deze gemeenten hebben in het totaal voor ruim 500 locaties¹⁸ het voorkeursrecht gevestigd. In het totaal zijn ca 1000 vestigingsbesluiten¹⁹ genomen (per locatie kunnen meerdere besluiten worden genomen).

Op basis van de *analyse van de kadastrale registratie* blijkt dat per 1 januari 2000 voor 22.700 ha voorkeursrecht is gevestigd; dat is 0,6% van de oppervlakte van Nederland. Ruim 25.000 percelen zijn belast met een voorkeursrecht. Februari 1998 bedroegen deze gegevens resp. 17.200 ha, 0,4% en een kleine 17.000 percelen.

Op basis van de *publicaties in de Staatscourant* is geanalyseerd hoe het gebruik van de vestigingsmogelijkheid zich in de tijd ontwikkeld heeft. In figuur 2.1 is weergegeven hoeveel gemeenten sinds de wetswijziging per maand een voorkeursrecht vestigen; de gemeenten zijn uitgesplitst naar stadsgewest en niet-stadsgewestgemeenten. Bij deze vestigingen gaat het zowel om eerste vestigingen, als om vervolgvestigingen, dus vestigingen die nodig zijn ter bestemming van het voorkeursrecht (bijvoorbeeld omdat eerst op basis van artikel 8 een voorkeursrecht gevestigd is, en dit later op basis van een (ontwerp-)bestemmingsplan plaatsvindt).

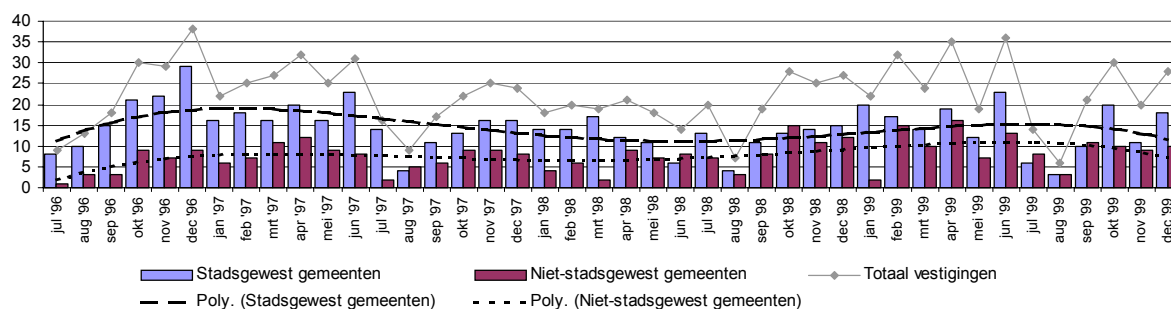
17 Aantal gemeenten per 31-12-99.

18 Dit betreft een benadering: uit de Staatscourant is het niet altijd duidelijk of een vestigingsbesluit betrekking heeft op één locatie of op meerdere locaties. Verder wordt soms voor een locatie meerdere keren -voor verschillende delen- het voorkeursrecht gevestigd (bijvoorbeeld voor fase 1 en fase 2 van de locatie).

19 Het is niet helemaal eenduidig wanneer sprake is van een apart vestigingsbesluit: soms heeft één publicatie betrekking op meerdere gebieden waarvoor op dezelfde dag een vestigingsbesluit is genomen.

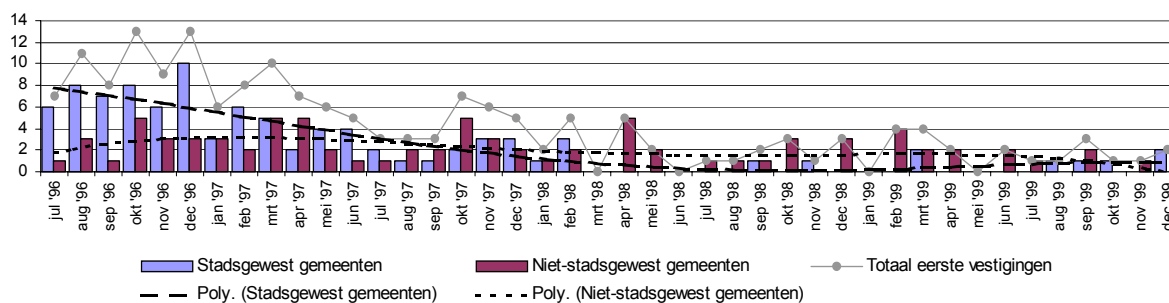
Vestiging van het voorkeursrecht

Figuur 2.1: Aantal gemeenten per maand waar het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg is gevestigd (tot 01-01-00), uitgesplitst naar stadsgewest en niet-stadsgewest



Uit de figuur blijkt dat het aantal voorkeursrechtvestigingen per maand niet is afgenomen in de loop der tijd (behoudens een periodiek 'dipje' in de vakantiemaanden). De vraag is of dit ook betekent dat er nog steeds gemeenten en locaties bijkomen, waar het voorkeursrecht gevestigd wordt. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in figuur 2.2 en figuur 2.3.

Figuur 2.2: Aantal gemeenten per maand waar voor het eerst het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg is gevestigd (tot 01-01-00), uitgesplitst naar stadsgewest en niet-stadsgewest gemeenten.



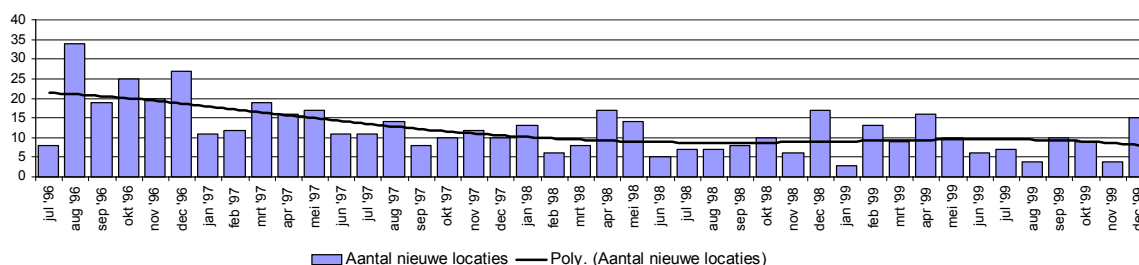
In figuur 2.2 is weergegeven hoeveel nieuwe gemeenten per maand voor het eerst van de vestigingsmogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Dit aantal is in de loop der tijd afgenomen, maar het blijkt dat er nog steeds elke maand enkele nieuwe gemeenten bijkomen waar het voorkeursrecht gevestigd wordt. De meeste van de 176 gemeenten, die een of meerdere keren een voorkeursrecht gevestigd hebben, deden dat voor het eerst in de 1,5 a 2 jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde Wvg. Uit de figuur blijkt dat al direct na het inwerkingtreden van de gewijzigde Wvg veel gemeenten tot vestiging van het voorkeursrecht zijn overgegaan. In de eerste 2 weken, in juli 1996, hebben 7 gemeenten het voorkeursrecht gevestigd. Eind 1996 hebben al 62 gemeenten het voorkeursrecht gevestigd. Sindsdien neemt het aantal gemeenten dat voor het eerst het voorkeursrecht vestigt af.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Interessant is het onderscheid tussen stadsgewestgemeenten en niet-stadsgewestgemeenten in de figuur. Het blijkt dat in 1996 vooral de stadsgewestgemeenten (snel) een voorkeursrecht vestigden, terwijl de niet-stadsgewestgemeenten later op gang kwamen. In de tweede helft van 1998 en heel 1999 zijn de gemeenten die voor het eerst een voorkeursrecht vestigen voornamelijk niet-stadsgewestgemeenten.

De afname van het aantal nieuwe gemeenten is op zich logisch, gezien het feit dat het aantal overblijvende gemeenten dat nog gebruik zou kunnen maken van de vestigingsmogelijkheid (gemeenten met uitbreidingscapaciteit waar nog geen voorkeursrecht is gevestigd) ook steeds kleiner is geworden.

Figuur 2.3: Aantal locaties per maand waar voor het eerst het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg is gevestigd (tot 01-01-00).



Relevant is het ook te kijken naar de ontwikkelingen in het aantal locaties waarvoor het voorkeursrecht gehanteerd wordt. In figuur 2.3 is weergegeven voor hoeveel nieuwe locaties per maand voor het eerst van de vestigingsmogelijkheid gebruik is gemaakt. Uit de figuur blijkt dat er nog steeds nieuwe locaties bijkomen. Weliswaar is vooral in de eerste periode dat de gewijzigde Wvg in werking is getreden voor een groot aantal locaties voor de eerste keer het voorkeursrecht gevestigd, sindsdien komen er nog steeds nieuwe locaties bij waar het voorkeursrecht gevestigd wordt.

Neemt het aantal nieuwe voorkeursrechtgemeenten per maand duidelijk af, als gekeken wordt naar het aantal nieuwe voorkeursrechtlocaties dan blijkt dat dit aantal, na een omvangrijk begin inmiddels op een vrij constant niveau van gemiddeld zo'n tien nieuwe locaties per maand te liggen.

Het bovenstaande betekent dat nogal wat van de gemeenten die al tot vestiging van het voorkeursrecht zijn overgegaan, opnieuw voor een tweede of derde locatie het voorkeursrecht vestigen. Van de 106 locaties waar in 1999 voor het eerst het voorkeursrecht is gevestigd, is bij 71% sprake van een vestiging door een gemeente die al het voorkeursrecht gehanteerd had. Hieruit blijkt dat veel gemeenten na de eerste ervaringen met het voorkeursrecht nog steeds de indruk hebben dat het instrument daadwerkelijk effect kan opleveren: er wordt immers opnieuw gevestigd.

Op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten* wordt dit beeld bevestigd. Veel gemeenten geven aan van plan te zijn het voorkeursrecht vaker toe te passen. Van de gemeenten geeft twee derde (18 gemeenten) aan het voorkeursrecht vaker toe te willen

Vestiging van het voorkeursrecht

passen als daar aanleiding toe is.

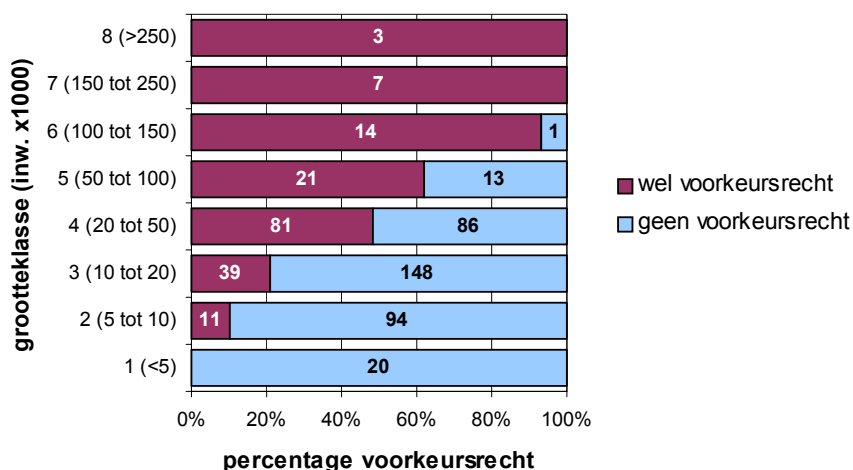
Zeven gemeenten geven aan van plan te zijn het voorkeursrecht niet vaker toe te passen. Van deze 7 zijn er twee die aangeven het voorkeursrecht ongeschikt te vinden als instrument; een van de twee (wiens ervaring gebaseerd is op stadsvernieuwingstoepassingen) vindt het voorkeursrecht een instrument dat ongeschikt is voor een planmatige aanpak; ontteigening voldoet daarvoor beter. De andere gemeente (een kleine gemeente die gevestigd heeft met een verklaring van geen bezwaar) geeft aan de voorkeur te hebben voor zelf vroeg minnelijk verwerven. De andere vijf gemeenten die niet van plan zijn het voorkeursrecht vaker toe te passen geven als motivatie dat het nu niet aan de orde is omdat er geen locaties aan snee zijn of omdat het misschien niet mag.

Alle grotere stadsgewestgemeenten, op een na, geven aan het voorkeursrecht vaker toe te willen passen. De kleinere stadsgewestgemeenten zijn meer verdeeld; degenen die niet nogmaals wensen te vestigen geven als verklaring dat het niet aan de orde is. Onder de niet-stadsgewestgemeenten wil het merendeel de Wvg vaker toepassen. Ontevredenheid over de effecten van het voorkeursrecht of de instrumentele vormgeving van de wettelijke regeling wordt slechts door één gemeente als reden genoemd om niet vaker tot vestiging over te gaan.

spreiding naar gemeentegrootte

Veel gemeenten gebruiken het voorkeursrecht. Maar wat voor soort gemeenten zijn dit? Zijn er verschillen als gekeken wordt naar de grootte van de gemeenten (naar aantal inwoners)?

Figuur 2.4: Aantal en percentage gemeenten dat een voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg heeft gevestigd per grootteklasse (tot 01.01.00).



In figuur 2.4 is, op basis van *de publicaties in de Staatscourant*, per gemeentegrootteklasse aangegeven hoeveel gemeenten het voorkeursrecht hebben gevestigd. Uit de figuur blijkt dat alle gemeenten met meer dan 150.000 inwoners inmiddels het voorkeursrecht gebruiken. Van de gemeenten groter dan 100.000 inwoners heeft

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

slechts één gemeente het voorkeursrecht niet gevestigd. Van de kleinere gemeenten gebruiken minder gemeenten het voorkeursrecht. Vaak betreft dit overigens gemeenten die het voorkeursrecht ook niet kunnen vestigen, omdat niet sprake is van uitbreidingscapaciteit (zie hierover paragraaf 2.3).

2.2.3 Geografische spreiding

Ook de geografische spreiding van het gebruik van het voorkeursrecht is nader geanalyseerd. In figuur 2.5 zijn de Nederlandse gemeenten (per 1 januari 2000) weergegeven. In de figuur zijn, op basis van *de publicaties in de Staatscourant*, de gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot vestiging van het voorkeursrecht aangegeven.

Figuur 2.5: Gemeenten die het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg gevestigd hebben (tot 01-01-00). NB: de gehele gemeente is gearceerd, niet de oppervlakte voorkeursrechtgebied



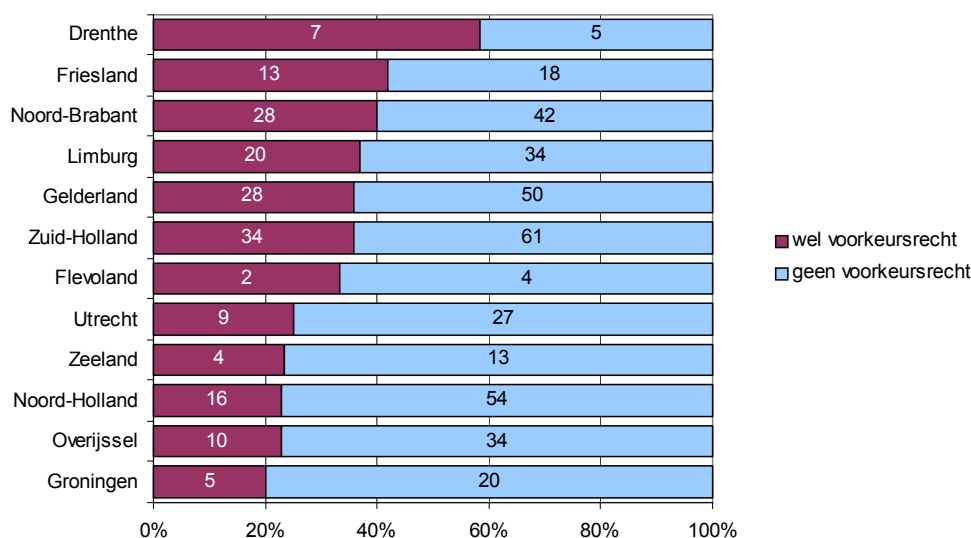
Vestiging van het voorkeursrecht

Uit de figuur blijkt dat het voorkeursrecht overal in Nederland gebruikt wordt. Ook buiten de typische verstedelijkte gebieden wordt het voorkeursrecht door veel gemeenten gebruikt.

spreiding per provincie

In figuur 2.6 zijn, opnieuw op basis van *de publicaties in de Staatscourant*, de resultaten van een analyse van de spreiding over de verschillende provincies weergegeven.

Figuur 2.6: Aantal en percentage gemeenten per provincie dat het voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg gevestigd heeft (tot 01-01-00)



Ook hier komt het beeld naar voren dat het voorkeursrecht overal in Nederland gebruikt wordt. Relatief gezien is in de provincies Groningen, Overijssel, Zeeland en Noord-Holland het kleinste percentage gemeenten te vinden dat het voorkeursrecht gehanteerd heeft. In de provincie Drenthe is het grootste percentage gemeenten te vinden. Belangrijke kanttekening hierbij is dat er in Drenthe na gemeentelijke herindeling erg weinig gemeenten overgebleven zijn. Hierdoor vertekent het beeld enigszins.

In absolute zin zijn er in Zuid-Holland de meeste gemeenten (34) te vinden waar het voorkeursrecht een of meerdere keren gevestigd is. Noord-Brabant en Gelderland staan op een gedeelde tweede plaats met elk 28 gemeenten. Uit vergelijking met de resultaten uit 1998 blijkt er niet sprake te zijn van een inhaalslag, in die zin dat ergens een meer dan evenredige toename heeft plaatsgevonden van vestigingen. De grootste toename van Wvg gemeenten vindt plaats in die provincies die al bovenaan de lijst stonden.

spreiding per stadsgewest

Het voorontwerp van wijziging van de Wvg stelde voor om de uitbreiding te beperken tot VINEX-stadsgewesten. In dit perspectief is het van belang te analyseren hoe het

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

gebruik van het voorkeursrecht zich tot de al dan niet status van stadsgewest van een gemeente verhoudt. De resultaten van de analyse, op basis van *de publicaties in de Staatscourant*, zijn weergegeven in tabel 2.1

Tabel 2.1: gebruik voorkeursrecht in stadsgewest en niet-stadsgewestgemeenten (per 01-01-2000)

	totaal	aantal Wvg-gemeenten	% Wvg-gemeenten
wel stadsgewest gemeente	180	94	52%
niet stadsgewest gemeente	358	82	23%
totaal	538	176	33%

Het blijkt dat relatief gezien door een veel groter deel van de stadsgewestgemeenten gebruik wordt gemaakt van het voorkeursrecht dan van de niet-stadsgewestgemeenten (52% tegen 23%). Dat is te verwachten, gezien het feit dat de VINEX de bouwtaakstelling hier primair wilde concentreren. In absolute aantallen is dit beeld echter anders. Dan ligt het aantal niet-stadsgewestgemeenten en wel-stadsgewestgemeenten dat het voorkeursrecht heeft gevestigd niet eens ver uit elkaar.

Zoals al eerder vermeld (figuur 2.2) zijn de eerste maanden na het inwerkingtreden van de gewijzigde Wvg vooral de stadsgewest-gemeenten tot vestiging van een voorkeursrecht overgegaan, later zijn ook op grotere schaal niet-stadsgewestgemeenten voor de eerste keer tot vestiging overgegaan.

In figuur 2.7 is meer gedetailleerd naar de stadsgewesten gekeken. Op basis van *de publicaties in de Staatscourant* is per stadsgewest aangegeven in hoeveel gemeenten er wel en hoeveel er niet het voorkeursrecht is gehanteerd.

Binnen alle stadsgewesten wordt het voorkeursrecht door ten minste een van de gemeenten gebruikt. In de stadsgewestgemeenten wisselt het gebruik wel; daar moeten echter niet te snel conclusies uit worden getrokken omdat het aandeel bouwgemeenten per stadsgewest sterk wisselt.

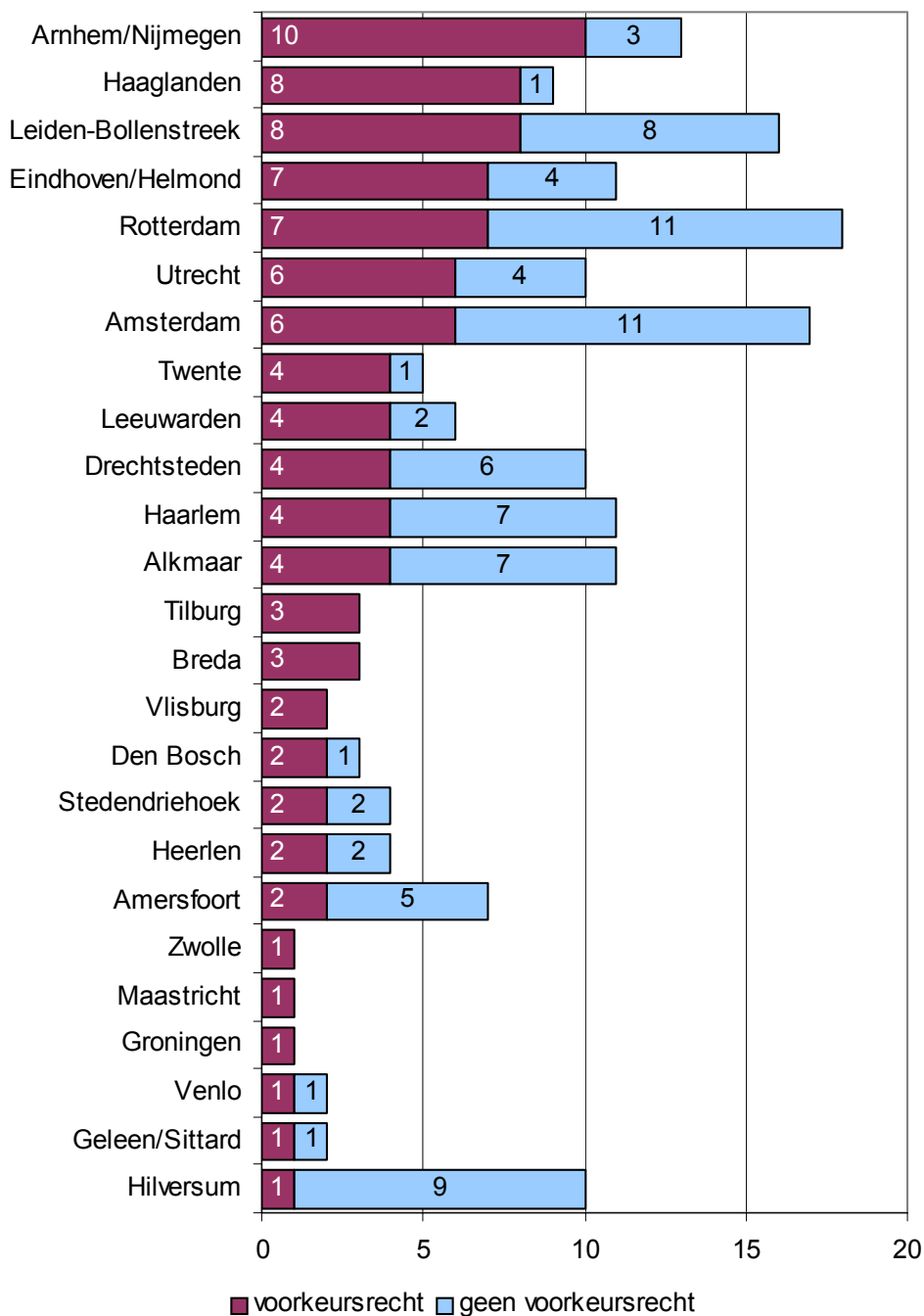
gemeenten die het voorkeursrecht niet gebruikt hebben

De groep gemeenten die het voorkeursrecht zou kunnen gebruiken (omdat sprake is van uitbreidingscapaciteit), maar dit nog niet gedaan heeft is beperkt, en is sinds het *Eerste ervaringenonderzoek* alleen maar kleiner geworden.

In het *Eerste ervaringenonderzoek* is nagegaan welke motieven deze gemeenten hadden. Een groot aantal gemeenten gaf toen aan dat het gebruik van de vestigingsmogelijkheid niet aan de orde was door de eigendomssituatie op de betrokken locatie(s), omdat er geen uitleglocaties waren of omdat de zekerheid over het doorgaan van de locatie nog te klein is (75%).

Vestiging van het voorkeursrecht

Figuur 2.7: Aantal gemeenten per stadsgewest dat wel en niet een voorkeursrecht op basis van de gewijzigde Wvg heeft gevestigd (tot 01-01-00)



Enkele andere gemeenten gebruikten de Wvg niet omdat de kennis binnen de gemeente ontbrak. De wet is naar hun idee erg ingewikkeld. 20% van de gemeenten voerde meer politieke motieven aan waarom de wet niet is gebruikt. Geconcludeerd werd dat het niet-gebruiken van de vestigingsmogelijkheid nauwelijks te maken had met de verwachte effectiviteit van de wet.

2.3 Uitbreidingscapaciteit

2.3.1 Het kader

Niet elke gemeente mag het voorkeursrecht vestigen. In het voorontwerp koos de regering voor de gemeenten in de 26 stadsgewesten, in het wetsvoorstel – mede naar aanleiding van de reactie van NEPROM en RARO – voor alle gemeenten. De Kamer ging de voorgestelde regeling te ver. Door aanneming van een amendement – het amendement Esselink – werd het voorstel beperkt: alleen gemeenten waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten krachtens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven, mogen gebruik maken van een voorkeursrecht. Zonder deze uitbreidingscapaciteit is een verklaring van geen bezwaar van GS nodig (artikel 2a).

In de circulaire²⁰ wordt – in het verlengde van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer – de betekenis van het begrip uitbreidingscapaciteit toegelicht. Er moet sprake zijn van een taakstelling die voortvloeit uit bovengemeentelijk beleid. De soort taakstelling kan zowel liggen op het terrein van bijvoorbeeld woningbouw, bedrijfsterreinen als groenvoorziening.

Niet een 'toegelaten' uitbreidingsruimte, maar een actieve taakstelling voor opvang van verstedelijking in een regio is nodig voor de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. 'Contourgemeenten', dus gemeenten waarvoor in het restrictief beleid een verstedelijkingscontour is aangegeven, kunnen bijvoorbeeld in het algemeen het voorkeursrecht niet hanteren. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gaf de minister aan dat bij de beoordeling van streekplannen zal worden toegezien op hoe uitbreidingscapaciteit in de zin van de Wvg wordt aangegeven. Overigens was er in de Kamer angst voor verwarring, doordat er naar idee van diverse Kamerleden in het provinciale ruimtelijk beleid heel verschillende begrippen voor 'uitbreidingscapaciteit' werden gehanteerd.

Soms zal een taakstelling nog niet zijn vastgelegd in beleidsdocumenten van provincie of rijk. In die gevallen zal de provincie – door middel van het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar – helderheid moeten verschaffen. Tijdens de behandeling in de Kamer werden vraagtekens gesteld bij deze rol voor de provincie. Gevreesd werd voor het risico dat provincies een zeer ruimhartig provinciaal beleid zouden voeren ten aanzien van aanvragen van een verklaring van geen bezwaar.

De provincie zal echter alleen de verklaring kunnen afgeven als er op termijn in nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit zal worden toegekend, aldus de minister tijdens de kamerbehandeling. Deze beperkte beleidsvrijheid is opgenomen in de Circulaire wijziging Wvg. In de literatuur wordt door een enkeling getwijfeld of de rechter met deze naar zijn mening restrictieve uitleg van de wet zal meegaan, of dat hij de ruimere bevoegdheidstoedeling in de tekst van de Wvg als

²⁰ Circulaire Wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten; Circulaire van de minister van VROM van 19 september 1996, Staatscourant 25 september 1996.

Vestiging van het voorkeursrecht

maatstaf zal hanteren²¹, waarbij de provincie vrij is om af te kunnen wijken van het criteria van uitbreidingscapaciteit gebaseerd op nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. Door de wijziging van de Wvg in het kader van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) lijkt er geen reden meer voor deze twijfel; de restrictieve uitleg is nu ook expliciet opgenomen in artikel 2a.

2.3.2 Uitbreidingscapaciteit: jurisprudentie

De wettekst geeft aan dat een gemeente, als sprake is van uitbreidingscapaciteit (of als dit via een verklaring van geen bezwaar is aangegeven), het voorkeursrecht mag vestigen.

wanneer uitbreidingscapaciteit

Bij de vraag of sprake is van uitbreidingscapaciteit volgt de jurisprudentie de circulaire: er moet sprake zijn van een actieve taakstelling, op grond van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid. Zie onder meer uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht Harderwijk²². Een blijkens bovengemeentelijk beleid toegelaten ruimte voor aanvullende bebouwing is onvoldoende. De interpretatie van de wet lijkt hier geen problemen op te leveren.

slagboombenadering

Een vraag is of het voorkeursrecht, indien een gemeente over uitbreidingscapaciteit beschikt, ook voor locaties die niet of niet-direct met de uitbreidingscapaciteit te maken hebben, gevestigd mag worden. Hiervoor is in de literatuur het begrip 'slagboombenadering' geïntroduceerd²³. Als het voorkeursrecht eenmaal gehanteerd mag worden, mag het in beginsel altijd gebruikt worden.

In de jurisprudentie is deze vraag inmiddels diverse malen aan de orde geweest. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State heeft in haar uitspraak voorkeursrecht Harderwijk²⁴ gesteld dat voor de vraag of sprake is van uitbreidingscapaciteit er niet naar het specifieke perceel hoeft te worden gekeken, maar alleen de vraag hoeft te worden beantwoord of in algemene zin uitbreidingscapaciteit is gegeven. Het feit dat een taakstelling eventueel geografisch begrensd is binnen de gemeente, doet dus niet terzake als het gaat om de vraag of de gemeente bevoegd is het voorkeursrecht te vestigen.

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State wijkt hier af van sommige eerdere uitspraken van rechtbanken. Illustratief is in dit verband de uitspraak van de rechtbank

21 Zundert, J.W. van (1997). Toepassingsperikelen bij de Wet voorkeursrecht gemeenten. In: *Bouwwrecht*, 1997, nr. 8, blz. 633 e.v.

22 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 8-3-99, *Bouwwrecht* 1999, p. 424, met noot van Van Rijckevorsel.

23 Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1996). Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht. In: *de Gemeentestem*, nr. 7043, blz. 611.

24 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 8-3-99, a.w.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Roermond inzake het voorkeursrecht Weert²⁵. Hier vond de rechtbank vestiging van het voorkeursrecht alleen toelaatbaar in het gebied dat binnen de in het streekplan opgenomen harde begrenzing van het stedelijk gebied viel. De rechtbank gaf hierbij aan dat, zelfs als de zogenaamde slagboombenadering zou gelden, de aanwijzing naar mening van de rechtbank nog niet toelaatbaar is, omdat het zo onzeker is dat de provincie aan de betreffende locatie voor bouwen haar planologische medewerking zou verlenen dat aanwijzing de marginale toets door de rechter niet zou hebben doorstaan. In het geval Harderwijk voert de Afdeling deze marginale toets beperkter uit dan de rechtbank in Roermond dit ten aanzien van Weert heeft gedaan: niet de bestemming zelf wordt getoetst, maar de toetsing beperkt zich tot de vraag of aan de voorwaarden die worden gesteld om gebruik te maken van de bevoegdheid wordt voldaan.

Een tweede vraag is of een gemeente die beschikt over uitbreidingscapaciteit voor een bepaalde soort nieuwe bestemming ook voor andere soorten bestemmingen beschikt over uitbreidingscapaciteit. In de aangehaalde uitspraak van de Afdeling was deze vraag niet aan de orde. In twee rechtbankuitspraken (rechtbank Zutphen inzake voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 19-10-99, volgnr. 112²⁶) en rechtbank Den Haag inzake voorkeursrecht gemeente Leiderdorp, 16-11-99, volgnr. 101) is deze vraag wel aan de orde geweest. In beide gevallen stond buiten discussie dat sprake was van uitbreidingscapaciteit. In beide gevallen vond de rechtbank echter dat het aanwijzingsbesluit geen stand kon houden: de gemeente Harderwijk had weliswaar wel uitbreidingscapaciteit voor wonen en werken, maar niet voor recreatie en toerisme. De gemeente Leiderdorp had weliswaar wel uitbreidingscapaciteit voor woningbouw; om een voorkeursrecht te kunnen vestigen voor de beoogde bedrijfslocatie die niet in het streekplan is opgenomen, is echter een verklaring van geen bezwaar noodzakelijk.

Als deze jurisprudentie doorzet, is de 'slagboombenadering' ten dele houdbaar. Een voorkeursrecht kan indien sprake is van een bepaald soort uitbreidingscapaciteit in beginsel overal voor dat doel gevestigd worden; voor ruimtelijke opgaven waarvoor geen uitbreidingscapaciteit bestaat kan het voorkeursrecht dan echter niet automatisch gevestigd worden, tenzij de opgave nauw samenhangt met een opgave waar wel uitbreidingscapaciteit voor bestaat (zie rechtbank 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht gemeente Cuijk, 11-2-00, volgnr. 129).

Of de uitspraak van de Afdeling inzake Harderwijk ook geldt voor gemeenten aan wie een verklaring van geen bezwaar is verleend, is nog niet in de jurisprudentie aan de orde geweest.

stadsvernieuwing

De vraag of een gemeente die niet over uitbreidingscapaciteit beschikt, het voorkeursrecht wel voor stadsvernieuwingsdoeleinden kan vestigen (de situatie van voor de wetswijziging in 1996) is in de jurisprudentie nog niet aan de orde geweest.

25 Rechtbank Roermond, 22-6-98, voorkeursrecht gemeente Weert, *Bouwwrecht*, 1998, p. 1032.

26 Naar de ongepubliceerde jurisprudentie wordt verwezen met behulp van een volgnummer. In bijlage B is meer informatie over deze jurisprudentie te vinden.

Vestiging van het voorkeursrecht

verklaring van geen bezwaar

In een uitspraak van de rechtbank Leeuwarden inzake voorkeursrecht gemeente Tytsjerkadiel (volgnr. 27) is de verklaring van geen bezwaar aan de orde geweest. De gemeente Tytsjerkadiel wenste tot vestiging van een voorkeursrecht over te gaan en had daartoe een verklaring van geen bezwaar aangevraagd bij GS. GS hebben echter niet tijdig op dit verzoek gereageerd. De rechtbank constateert vervolgens dat daardoor de verklaring van geen bezwaar fictief is verleend en dat er dus aan dit vereiste voor vestiging is voldaan; het beroep wordt ongegrond verklaard.

2.3.3 Uitbreidingscapaciteit: praktijk

Op grond van artikel 2a van de Wvg hebben provincies een taak gekregen op het terrein van de invulling van het begrip 'uitbreidingscapaciteit'. Op basis van de *enquête onder provincies* ontstaat het volgende beeld.

provinciaal beleid rond uitbreidingscapaciteit

In veel provincies is dit beleid kort na inwerkingtreding van de Wvg expliciet geformuleerd; het toen ontwikkelde beleid bestaat nog steeds. Er is op de volgende wijze invulling aan gegeven. In sommige provincies is in een brief expliciet aangegeven waar de Wvg geldt. Hiervan bestaan verschillende varianten. Soms worden alle gemeenten expliciet genoemd. Dit is het geval in Limburg, in Utrecht (hier worden ook gemeenten genoemd die mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een verklaring van geen bezwaar), in Gelderland (hier betreft het een indicatieve brief) en Noord Holland (hier betreft het een brief met bepaling op locatieniveau of sprake is van uitbreidingscapaciteit). In Overijssel en in Friesland wordt in de brief verwezen naar het streekplan; dit is ook het geval in Noord-Brabant waar verwezen wordt naar de in het streekplan opgenomen groeiklassen.

In de andere provincies geeft het streekplan zelf aan of sprake is van uitbreidingscapaciteit. In Drenthe worden in het nieuwe omgevingsplan de taakstellingen nu helder aangegeven; ook in Zeeland geeft het streekplan het expliciet aan. Groningen laat het de gemeenten beoordelen op basis van het streekplan, al is in de regiovisie Groningen Assen wel explicieter opgenomen of sprake is van een taakstelling.

Twee provincies hanteren als beleid dat de gemeenten in beginsel zelf maar moeten beoordelen of sprake is van uitbreidingscapaciteit. Dit geldt Flevoland en Zuid Holland. De laatste provincie heeft als beleid dat bij onduidelijkheid maar een verklaring van geen bezwaar moet worden aangevraagd.

Een aantal provincies werkt verder aan een streekplanherziening, waarbij de Wvg aandachtspunt is. Dit betreft Utrecht, Overijssel (met als gevolg een beperking van de vestigingsmogelijkheden van het voorkeursrecht, waar de provincie overigens zelf vanuit het grondbeleid gemengde gevoelens bij heeft) en Limburg.

verklaring van geen bezwaar

Bij twijfel of sprake is van uitbreidingscapaciteit kan een verklaring van geen bezwaar worden aangevraagd. De verklaringen worden slechts beperkt aangevraagd. In Zuid Holland het meest (ca 7 keer); in Noord-Brabant en Groningen 3 à 4 keer, in Utrecht,

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Noord-Holland, Drenthe, Gelderland en Flevoland ca 1 à 2 keer en in de overige provincies Overijssel, Limburg, Friesland en Zeeland vrijwel nooit. Overigens zeggen deze getallen niet zoveel. omdat er een verschil is tussen informatie vragen en formeel indienen. Soms wordt veel in het informele circuit afgehandeld; dit gebeurt bijvoorbeeld vaak in Brabant. Of vaak een verklaring van geen bezwaar wordt aangevraagd lijkt vooral af te hangen van de duidelijkheid van het provinciaal beleid. Provincies lijken zich overigens goed te houden aan de criteria uit de wetsgeschiedenis. Dat betekent dat alleen als sprake is van een actieve taakstelling in het kader van provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid een verklaring van geen bezwaar wordt verleend.

procedure verlening verklaring van geen bezwaar

De termijn voor de aanvraag van een verklaring van geen bezwaar wordt overigens erg kort gevonden, maar wordt in de praktijk via goed vooroverleg opgelost.

toezicht

Provincies houden nauwelijks actief toezicht rond vestiging van het voorkeursrecht door gemeenten. Soms ligt er een taak bij de regiomedewerkers. Overigens komt uit de analyse van *de publicaties in de Staatscourant* niet een beeld naar voren dat er vaak ten onrechte (voorzover het gaat om gemeenten waar geen sprake lijkt te zijn van uitbreidingscapaciteit) wordt gevestigd; de Staatscourant geeft echter niet alle informatie die hiervoor nodig is. Op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten* wordt de indruk op grond van de analyse van *de publicaties in de Staatscourant* bevestigd.

uitbreidingscapaciteit niet op locatieniveau

Het niet aan een locatie gekoppeld zijn van uitbreidingscapaciteit (bevestigd in de jurisprudentie in uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht Harderwijk²⁷) bevat een aantal provincies niet. Met name Limburg en Drenthe (met relatief grote gemeenten met veel kernen door gemeentelijke herindeling) noemen dit. Noord Brabant wilde eerst per locatie verklaring van geen bezwaar verlenen, maar heeft door juridisch advies hier van af gezien, omdat dit volgens het advies niet zou kunnen. Noord Holland beslist nog steeds op locatieniveau. Het is gezien de jurisprudentie nog onduidelijk in hoeverre gemeenten hieraan gebonden zijn.

2.4 De locaties

2.4.1 Het kader

De wetswijziging beoogde het toepassingsbereik voor wat betreft het soort ruimtelijke beleidsdoelstellingen te verbreden. Naast binnenstedelijke locaties moest in het vervolg ook voor uitbreidingslocaties een voorkeursrecht gevestigd kunnen worden.

²⁷ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 8-3-99, voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 8-3-99, *Bouwwrecht* 1999, p. 424, met noot van Van Rijkevorsel.

Vestiging van het voorkeursrecht

De enige beperking uit de Wvg is nu dat het moet gaan om een voorgenomen niet-agrarische bestemming, en dat het gebruik afwijkt van het plan, of – bij vestiging op grond van artikel 8a of 8 – het gebruik afwijkt van de togedachte bestemming. Voorwaarde voor vestiging is wel dat er een bepaalde planologisch-juridische grondslag aanwezig moet zijn.

Tijdens de behandeling van het wijzigingsvoorstel in de Kamer stond de VINEX-verstedelijkingstaakstelling centraal. Problemen rond tijdige realisatie hiervan waren immers de aanleiding voor de wetswijziging. Tijdens de behandeling werd met name gerefereerd aan woningbouw op uitleglocaties. De circulaire Wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten²⁸ geeft aan dat het ook bijvoorbeeld kan gaan om de realisatie van bedrijfsterreinen of (regionale) groenvoorzieningen.

De wijziging van de Wvg had als doel de werkingssfeer van de Wvg uit te breiden. Hiertoe is de beperking van de reikwijdte tot gronden in stadsvernieuwingsgebieden uit de wet geschrapt; door de aanneming van het amendement Esselink is echter een nieuwe beperking in de wet opgenomen: een gemeente moet uitbreidingscapaciteit hebben.

Naar de letter van de wet lijkt een gemeente niet meer voor stadsvernieuwingsdoeleinden het voorkeursrecht te kunnen vestigen indien de gemeente niet beschikt over uitbreidingscapaciteit²⁹. De beschikbaarheid van uitbreidingscapaciteit is volgens artikel 2a immers een voorwaarde om tot vestiging van een voorkeursrecht te kunnen overgaan. Zonder uitbreidingscapaciteit zouden, volgens de Circulaire Wijziging Wvg alsmede het inmiddels gewijzigde artikel 2a, GS ook geen verklaring van geen bezwaar kunnen afgeven. In de literatuur wordt hier verschillend over gedacht. Er wordt gesproken over een onduidelijke wetstekst, het amendement Esselink heeft de samenhang tussen artikel 2 en artikel 3 (introductie van specifieke bepalingen voor gebruik in stadsvernieuwingsgebieden) verstoord³⁰. Een ander vindt dat binnen de gewijzigde wet de artikelen 2 en 2a enerzijds en 3 anderzijds onafhankelijk van elkaar functioneren: er is dan ook geen beperking van de werkingssfeer voor wat betreft gebruik voor stadsvernieuwingsdoeleinden³¹.

Genoemde commentatoren zijn het er over eens dat een beperking als hierboven genoemd in elk geval nooit de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest. Tijdens de kamerbehandeling is een beperking van het toenmaals mogelijke gebruik in stadsvernieuwingsgebieden op geen enkele wijze aan de orde geweest.

Overigens kan in stadsvernieuwingsgebieden het voorkeursrecht ook gevestigd worden als niet aan de eis wordt voldaan dat het gebruik afwijkt van de bestemming. Volgens de tekst van de wet moet het dan wel gaan om een vestiging op basis van een specifieke grondslag, namelijk een (ontwerp)structuurplan of een (ontwerp)stadsvernieuwingsplan.

28 Circulaire van de minister van VROM van 19 september 1996, Staatscourant 25 september 1996.

29 Wolff, H.W. de (1997). Hoe ver gaat verruiming werkingssfeer Wvg, in: *Bouwrecht*, 1997, nr. 1, blz. 27 e.v.

30 Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1996), a.w.

31 Wijmen, P.C.E. van (1998). *Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard*. Kluwer, 1998.

2.4.2 Locaties: jurisprudentie

niet-agrarische bestemming

Wanneer sprake is van een niet-agrarische bestemming is onder meer aan de orde geweest in de uitspraak van de rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht Bleiswijk³². De gemeente Bleiswijk heeft voor de bestemming 'agri-business' het voorkeursrecht gevestigd. Het gaat hierbij om kwekerijen, transportbedrijven ten behoeve van het vervoer van agrarische producten, zaadveredelingsbedrijven en laboratoria. Volgens de president van de rechtbank is deze bestemming niet onder een agrarische bestemming te brengen. De rechter interpreteert 'niet-agrarische bestemming' strikt³³. In een andere uitspraak van de rechtbank Almelo inzake voorkeursrecht Enschede (20-1-99, volgnr. 46) stelt de rechter dat een ecologische-verbindingszone een niet-agrarische bestemming is. De vestiging van een voorkeursrecht vergt dan wel een stevige planologische motivering, en dat was hier niet het geval: het besluit was onvoldoende onderbouwd en het was onvoldoende gemotiveerd of sprake was van een reële bedreiging van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse en de mogelijkheid om deze ontwikkeling te realiseren (juist gegeven de bestemming ecologische verbindingszone).

gebruik wijkt af van de bestemming

De vraag hoe beoordeeld moet worden of het gebruik afwijkt van de bestemming is inmiddels in een drietal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State aan de orde geweest.

In de uitspraak inzake voorkeursrecht gemeente Harderwijk³⁴ komt deze vraag aan de orde. De Afdeling stelt dat ook wanneer sprake is van een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, van een afwijkend gebruik gesproken kan worden. De vraag die beoordeeld moet worden, is of de togedachte globale bestemming in voldoende mate afwijkt van het bestaande gebruik. De Afdeling herhaalt haar standpunt in haar uitspraak inzake voorkeursrecht gemeente Venray (11-11-99, volgnr. 103).

In de uitspraak van de Afdeling inzake voorkeursrecht Nieuwegein³⁵ was de vraag aan de orde hoe gedetailleerd de gemeente een beoogde bestemming moet aangeven bij vestiging van een voorkeursrecht. De gemeente had bij het artikel 8 besluit aangegeven dat de percelen bestemd waren voor "wonen/werken/voorzieningen inclusief infrastructurele en groenvoorzieningen". De rechtbank vond dit niet toelaatbaar, en sprak in dit verband over het hanteren van de bestemming als containerbegrip (rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Nieuwegein, 15-10-98, volgnr. 44).

32 President rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, inzake Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 3-12-1996. In: *Bouwrecht*, 1997, nr. 2.

33 aldus Hijmans, E.R. (1997). Eerste rechter geeft voorkeur in voorkeursrecht, of: hoe uitgebreid is uitbreidingscapaciteit? In: *Achtergrondinformatie Mededelingenblad Vereniging van Grondbedrijven*, 1997 nr 1, blz. 49.

34 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 8-3-99, voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 8-3-99, *Bouwrecht*, 1999, p. 424, met noot van Van Rijckevorsel.

35 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht gemeente Nieuwegein, 17-12-99, *Bouwrecht*, 2000, p. 244.

Vestiging van het voorkeursrecht

De Afdeling stelt dat het aan vestiging op grond van artikel 8 inherent is dat van de toekomstige bestemming slechts een globaal beeld bestaat. Dat nog niet duidelijk is hoe die bestemming per perceel zal worden uitgewerkt en of de percelen van de betrokken eigenaar kunnen worden ingepast, brengt, aldus de Afdeling, niet mee dat de gemeente bij het nemen van het aanwijzingsbesluit niet in redelijkheid het algemeen belang dat de verwezenlijking van de door hem toegedachte bestemming niet wordt belemmerd meer zwaarwegend heeft kunnen achten dan de belangen waarop door de betrokken eigenaar een beroep is gedaan.

Er is overigens nog geen jurisprudentie over hoe gedetailleerd de nieuwe bestemming moet zijn aangegeven bij vestiging op grond van een structuur- of een bestemmingsplan. Gezien het vaak globale karakter van bestemmingsplannen, is dit een relevante vraag en mogelijk een probleem, nu de Afdeling bij vestiging op grond 8 impliciet het vroege tijdstip van aanwijzing lijkt aan te wijzen als rechtvaardigingsgrond voor een niet al te gedetailleerde bestemmingsomschrijving.

vestiging voor welke bestemmingen?

Het is op grond van de wetsgeschiedenis niet geheel duidelijk wat er allemaal onder uitbreidingscapaciteit kan vallen en wanneer er dan een voorkeursrecht gevestigd mag worden. Dat wonen, werken en voorzieningen hieronder vallen ligt voor de hand. In de uitspraak van de rechtbank Almelo inzake voorkeursrecht Enschede (20-1-99, volgnr. 29) wordt gesteld dat de realisatie van een ecologische verbindingzone doordat deze voldoende samenhangt met de uitbreidingscapaciteit van de gemeente voldoende grond is het voorkeursrecht hiervoor te vestigen. Daaruit zou de voorzichtige conclusie kunnen worden getrokken dat bij de realisatie van een ecologische verbindingzone pur sang er geen sprake zou kunnen zijn van uitbreidingscapaciteit.

Ook ontgroning lijkt geen zelfstandige reden te kunnen zijn voor vestiging van een voorkeursrecht. Het feit dat een voorkeursrecht mede de ontgroning van percelen mogelijk maakt, is geen probleem nu dit uiteindelijk tevens nodig is om het bestemmingsplan in de gegeven opzet (inclusief recreatieplas) te kunnen realiseren (aldus de rechtbank 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht gemeente Cuijk, 11-2-00, volgnr. 129).

2.4.3 Locaties: praktijk

type locaties globaal

Op basis van de analyse van *de publicaties in de Staatscourant* zijn de verschillende locaties waarvoor sinds 17 juli 1996 het voorkeursrecht gevestigd is, geclassificeerd naar type (tabel 2.2). Onderscheid is gemaakt tussen stedelijke vernieuwing (hier verzamelbegrip voor de klassieke stadsvernieuwing, binnenstedelijke herstructurering en verdichting; kenmerk is dat het huidige gebruik geen agrarisch gebruik is) en stadsuitbreiding (hier is sprake van een huidig gebruik dat agrarisch is). In een groot deel van de gevallen bleek, op basis van de omschrijving in de *Staatscourant*, het type locatie niet vast te stellen ('onbekend').

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Tabel 2.2: type locatie waarvoor voorkeursrecht is gevestigd (per 01-01-00)³⁶

type locatie	aantal locaties	percentage
stedelijke vernieuwing (inclusief inbreiding)	53	10%
stadsuitbreiding	278	55%
onbekend	179	35%

In het grootste deel van de gevallen wordt het voorkeursrecht gevestigd voor uitbreidingslocaties; in 1 op de 6 gevallen vindt vestiging plaats voor stedelijke vernieuwingsdoeleinden. Meestal wordt het voorkeursrecht – voor zover dit te achterhalen was – gevestigd ten behoeve van woningbouw- of bedrijfsterreinen, een enkele keer ook voor andere doeleinden.

Opvallende planologische doelstellingen waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd zijn: de vestiging van een multimodaal transportcentrum, aanleg van een ontsluitingsweg, zandwinning, spoorverdubbeling, aankoop om beëindiging van prostitutiebedrijven te realiseren, aanleg van een rioolwaterzuiveringsinstallatie en realisatie van sportterreinen.

Gezien de onduidelijkheid in de tekst van de wet over het al dan niet mogelijk zijn om het voorkeursrecht te vestigen voor stadsvernieuwing zonder dat sprake is van uitbreidingscapaciteit, is het relevant na te gaan of in de praktijk het voorkeursrecht in zo'n situatie gevestigd is. De indruk is dat dit niet het geval is, al is dit op basis van de *publicaties in de Staatscourant* niet scherp vast te stellen.

Bij de *enquête onder steekproefgemeenten* is er ook geen gemeente die alleen voor stadsvernieuwingsdoeleinden vestigt, zonder dat sprake is van uitbreidingscapaciteit. Wat wel voorkomt is dat een gemeente voor een andere soort bestemming uitbreidingscapaciteit heeft, en vervolgens ook voor stedelijke vernieuwing heeft gevestigd. Als de jurisprudentie ten aanzien van de beperking van uitbreidingscapaciteit tot een bepaald soort bestemming (zie 2.3.2) stand houdt, dan zou genoemde vestiging naar de letter van de wet niet toelaatbaar zijn.

type locaties gedetailleerd

Op basis van de *enquête onder steekproef-gemeenten* is meer gedetailleerd onderzocht voor welk type locatie en welke soort planologische doelstellingen sinds 17 juli 1996 voorkeursrecht is gevestigd. De resultaten hiervan zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

³⁶ Het totaal aantal locaties wijkt in deze tabel iets af van locaties in vervolgtabellen. Dat komt omdat hier -handmatig- een correctie heeft plaatsgevonden in die gevallen dat voor meerdere onderdelen van een locatie als deze gemeentegrensoverschrijdend is, het voorkeursrecht meerdere malen is gevestigd. In deze tabel telt de locatie dan voor één.

Vestiging van het voorkeursrecht

Tabel 2.3: type locaties waarvoor voorkeursrecht is gevestigd binnen de steekproef-gemeenten naar aantallen locaties en oppervlakte (per januari 2000)

type locaties	aantal	percentage	oppervlakte	percentage
uitleglocatie	62	67%	7400 ha	98 %
• <i>waarvan alleen bedrijfsterrein</i>	19	20%	1740 ha	23%
• <i>waarvan alleen woningbouw</i>	33	35%	2710 ha	36%
• <i>overig (o.a. gemengde locaties: dit zijn vaak grotere VINEX-locaties)</i>	10	11%	2950 ha	39%
binnenstedelijk	31	33%	135 ha	2%
TOTAAL	93	100%	7535 ha	100%

Uit tabel 2.3 blijkt dat zowel voor buitenstedelijke (67% van de locaties) als binnenstedelijke locaties (33% van de locaties) het voorkeursrecht wordt gevestigd. Het voorkeursrecht heeft sinds de wijziging van de Wvg aanzienlijk aan populariteit voor binnenstedelijke toepassingen gewonnen.

Het voorkeursrecht wordt zowel voor woningbouwlocaties als voor bedrijfslocaties gevestigd: 20% van de locaties in de steekproef betreft een pure bedrijfslocatie. Het is dus niet zo dat de vestiging van het voorkeursrecht beperkt blijft tot woningbouwlocaties: ook op bedrijfslocaties zijn gemeenten bang dat er prijsopdrijvende effecten zullen optreden of dat de gemeentelijke regierol in het gevaar komt door ongewenste transacties op de grondmarkt. Er wordt ook op dit type locaties een toegevoegde waarde van het gemeentelijk voorkeursrecht verwacht.

Opvallende beleidsdoelstellingen waarvoor in de steekproef het voorkeursrecht is gevestigd zijn: grond voor vervangende huisvesting in verband met aankoop van grond ten behoeve van het tracé van de aanleg van de HSL, aanleg van een verkeersplein, aanleg van een recreatiegebied, realisatie van woningen in recreatiegebied en de revitalisering van een winkelstraat. Het is daarbij wel zo dat in het overgrote deel van de locaties het nieuwe gebruik woningen, bedrijven of een combinatie hiervan betreft.

aanpassing omvang locaties

Als een gemeente een vervolgvestigingsbesluit neemt, is het mogelijk dat het gebied waar een voorkeursrecht voor gevestigd wordt ook wordt gewijzigd.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat dit bij 12% van de locaties het geval was. In ruim de helft hiervan is het gebied gewijzigd door ander planologische inzicht. In een aantal gevallen is het gebied vergroot; in het merendeel van de gevallen is het gebied iets verkleind. In de andere gevallen is de omvang van het gebied

aangepast omdat er al verwerving had plaatsgevonden van in de aanwijzing betrokken gronden; deze percelen zijn dan buiten een vervolgvestiging gehouden.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat er twee locaties zijn waar een aanzienlijke aanpassing van de oppervlakte in het verschiet ligt. Bij een locatie is een ca. 4 keer zo grote oppervlakte onder het voorkeursrecht gebracht (via een artikel 8 vestiging) dan uiteindelijk ontwikkeld zal gaan worden. Bij het maken van het bestemmingsplan zal het definitief te ontwikkelen deel bepaald worden. Bij een andere locatie is het voorkeursrecht gevestigd voor een gebied dat slechts deels als bedrijfsterrein ontwikkeld zal worden; de rest zal mogelijk een groenfunctie krijgen. Hoewel inmiddels een structuurplan is gemaakt, is dit nu nog niet duidelijk. Het is nog maar de vraag of gemeentelijke verwerving zal moeten plaatsvinden.

2.5 Vestigingsgrondslagen

2.5.1 Het kader

Vestiging van het voorkeursrecht vindt plaats door een besluit van B&W of de gemeenteraad. Sommige besluiten zijn beperkt geldig, en moeten gevolgd worden door een nieuw vestigingsbesluit wil het voorkeursrecht in stand blijven. Voor vestiging van het voorkeursrecht bestaan verschillende grondslagen. Een voorkeursrecht kan gevestigd worden op basis van:

- een gemotiveerd raadsbesluit
- een structuurplan of een regionaal structuurplan
- een bestemmingsplan en een stadsvernieuwingsplan

Voorafgaand aan genoemde grondslagen kan het voorkeursrecht gevestigd worden op basis van het ontwerp van genoemde grondslagen, op grond van een voorstel van B&W.

goede planlogische inbedding

In de Kamer werd veel waarde gehecht aan een goede planlogische inbedding van het voorkeursrecht. Er bestond angst voor te 'vrijmoedig' gebruik van vestiging op basis van artikel 8 en artikel 8a. Niet alleen dreigt een openbare en deugdelijke planlogische afweging van een locatie in het geding te komen, ook bestaat het risico dat een particuliere eigenaar tijdelijk ten onrechte met het voorkeursrecht belast wordt. De schadevergoedingsmogelijkheid uit artikel 25 zou dit misbruik volgens de minister kunnen ontmoedigen. Ze ziet in dit verband ook een positief effect van het voorkeursrecht: nu bedrijven sommige gemeenten 'schijnplanologie' om projectontwikkelaars het zand in de ogen te strooien; dat zal door de beschikbaarheid van een gemeentelijk voorkeursrecht niet meer nodig zijn.

Aan vestiging op grond van artikel 8 zijn enkele eisen gesteld. Bij het raadsbesluit behoort volgens artikel 8 van de WvG een kaart waarop de betrokken gronden en de aan die gronden toegedachte bestemming zijn aangeduid. Verder moet het besluit 'met redenen omkleed zijn' (een toevoeging die later is geschrapt omdat ze in het Awb-tijdperk overbodig is). In de Circulaire Wijziging WvG gaat de minister hier nader op in. Voor de redengeving kan een masterplan, structuurvisie of structuurschets dienen.

Vestiging van het voorkeursrecht

Anders zal het raadsbesluit zelf de nodige onderbouwing moeten bevatten. In zijn advies had de RARO gepleit voor een 'deugdelijke planologische inbedding' van het besluit bij vestiging op grond van artikel 8.

voorbescherming: artikel 8a

De voorbescherming van de vestiging op grond van artikel 8, de vestiging bij B&W-besluit op grond van artikel 8a, was in het voorontwerp niet opgenomen. Met name de RARO, ondersteund door de VNG en de wethouders RO van de vier grote steden, hebben gepleit voor een vorm van voorbescherming.

artikel 8a en artikel 8 en stadsvernieuwingsgebieden

De wet biedt in stadsvernieuwingsgebieden de mogelijkheid het voorkeursrecht te vestigen zonder de eis dat het gebruik afwijkt van de bestemming. Het is de vraag of in die gebieden ook artikel 8a en artikel 8 als grondslag gebruikt kunnen worden. Uit de wetstekst kan geconcludeerd worden dat dit niet het geval is. De bijzondere vestigingsmogelijkheid is bedoeld voor "...gronden, begrepen in een structuurplan [...] 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...". Als er dus nog geen (ontwerp)plan is, lijkt vestiging als het gebruik niet afwijkt van de bestemming dus niet mogelijk. Anderen denken overigens dat vestiging dan wel mogelijk is³⁷. Ook vóór de wijziging van de Wvg bestond in dit verband onduidelijkheid: het ging toen om de toenmalige mogelijkheid van vestiging door de Kroon vooruitlopend op vestiging op basis van een structuur- of stadsvernieuwingsplan³⁸.

vestiging op basis van een structuurplan

Ook vestiging op basis van een structuurplan in uitbreidingsgebieden werd in de Kamer door sommigen ter discussie gesteld: het voorkeursrecht dient naar hun idee zo spoedig mogelijk op basis van het bestemmingsplan gevestigd te worden: gemeenten moeten gestimuleerd worden zo spoedig mogelijk bestemmingsplannen voor het buitengebied te maken; de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op basis van een structuurplan zou deze prikkel weghalen.

geldigheidsduur grondslagen

Van belang voor deze paragraaf is dat verschillende grondslagen een beperkte geldigheidsduur kennen. Artikel 9 bepaalt – kort samengevat – dat gronden die waren betrokken bij een aanwijzing ex artikel 8a, 8 of 6 en die niet tijdig zijn gevolgd door een ander besluit – met andere woorden, als de geldigheidsduur is verstreken – niet binnen 2 jaar 'opnieuw bij een zodanig besluit' kunnen worden aangewezen. Zo ontstaat een hiërarchie van opeenvolgende grondslagen, met deels een beperkte geldigheidsduur (tabel 2.4).

37 Rijckevorsel (1996), a.w., blz. 612.

38 vgl. Wolff, H.W. de e.a. (1994), blz. 46.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Tabel 2.4: grondslagen Wvg en geldigheidsduur

grondslag	geldigheidsduur
artikel 8a	8 weken
artikel 8	2 jaar
ontwerp-structuurplan	5 maanden
structuurplan	2 jaar, met 1 jaar te verlengen
ontwerp-bestemmingsplan (of ontwerp-stadsvernieuwingsplan)	5 maanden
bestemmingsplan	tot bestemming is gerealiseerd
stadsvernieuwingsplan	tot plan is uitgevoerd

In de Kamer bestonden er enige aarzelingen bij de geldigheidstermijnen. Zo werd de termijn van 2 jaar bij de artikel 8 vestiging door sommigen te beperkt gevonden; zeker in die gevallen dat nog een milieueffectrapport gemaakt zou moeten worden. De RARO en de wethouders van de vier grote steden hadden hier bij hun advies ook al op gewezen. De (maximale) termijn van drie jaar voor vestiging op basis van een structuurplan werd door sommigen juist te lang gevonden. Aan de andere kant vroegen sommigen zich af of de negatieve effecten van termijnoverschrijding bij opeenvolgende vestiging niet te groot zouden zijn (in verband met de schadevergoedingsregeling uit artikel 25).

vervallen van grondslag

Als de werkingsduur van het besluit voorbij is – of het besluit is opgevolgd door een besluit op basis van een andere grondslag – zijn Burgemeester en Wethouders verplicht om de aanwijzing te doen vervallen.

2.5.2 Jurisprudentie

planologische inbedding artikel 8 besluit

Er is geen jurisprudentie bekend waar de planologische onderbouwing van een artikel 8 besluit aan de orde was.

rechtsgevolg foute grondslag

Het blijkt wel eens voor te komen dat een gemeente het voorkeursrecht op basis van een verkeerde grondslag vestigt. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak

Vestiging van het voorkeursrecht

Raad van State inzake voorkeursrecht Roermond³⁹ is deze situatie aan de orde geweest. De gemeente had het voorkeursrecht gevestigd op basis van 8a, terwijl er voor het betreffende gebied al een vastgesteld bestemmingsplan bestond. De Afdeling overweegt dat de rechtbank ten onrechte heeft bepaald dat het vestigingsbesluit van rechtswege nietig is. Voor het vervallen van een voorkeursrecht is een actie van B&W nodig, namelijk het plaatsen van een aantekening bij de ter inzage liggende stukken en het meedelen aan de betrokkenen en aan het Kadaster (artikel 7 lid 2 juncto artikel 5 Wvg). Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een van rechtswege vervallen in verband met de niet-aanvaardbare onzekerheid die zou ontstaan ten aanzien van de vraag of het voorkeursrecht nog bestaat of niet.

Een vergelijkbare situatie deed zich voor in Enschede. De rechtbank Almelo ziet geen reden voor vernietiging van het besluit, nu eisers niet in hun belangen zijn geschaad en er al wel werd voldaan aan de vereisten om op basis van artikel 2 te kunnen vestigen (rechtbank Almelo inzake voorkeursrecht Enschede, 20-1-99, volgnr. 46).

Als er echter een verzoek wordt ingediend tot vervallenverklaring van het voorkeursrecht kan de situatie anders uitpakken. Deze situatie was aan de orde in de uitspraak van de rechtbank Maastricht inzake voorkeursrecht gemeente Landgraaf (16-11-99, volgnr. 75). De gemeente had het voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 8, en met de tervisielegging van het ontwerp-structuurplan was geen vestigingsbesluit op grond van artikel 6 genomen. In dit geval werd het beroep van een belanghebbende gegrond verklaard; B&W hadden het besluit vervallen moeten verklaren.

niet-tijdige overgang naar een nieuwe grondslag

De systematiek van de Wvg is dat als er een nieuwe grondslag beschikbaar is (bijvoorbeeld er wordt een ontwerp van een bestemmingsplan ter visie gelegd), dat dan de vestiging van het voorkeursrecht wordt vervangen door vestiging op de nieuwe grondslag.

In de jurisprudentie is aan de orde wat de gevolgen zijn als de gemeente dit niet doet. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht gemeente Nieuwegein⁴⁰ stelt de Afdeling dat het feit dat het voorkeursrecht op basis van artikel 8 gevestigd was en er al een ontwerp-structuurplan ter visie is gelegd, waardoor mogelijk de basis aan een vestiging op grond van artikel 8 komt te vervallen, niet betekent dat het voorkeursrecht automatisch ophoudt te bestaan. Hiervoor is actieve vervallenverklaring nodig.

vestiging op basis van een structuurplan

Aandachtspunt is dat alleen gevestigd kan worden op een structuurplan dat 'aanwijzingen voor de bestemming' bevat. Er is geen jurisprudentie bekend op grond waarvan meer duidelijkheid wordt geschapen ten aanzien van wat nu precies aanwijzingen voor de bestemming zijn.

39 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, voorkeursrecht gemeente Roermond, 18-11-99, www.rechtspraak.nl/uitspraak.

40 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht gemeente Nieuwegein, - 17-12-99, *Bouwwrecht*, 2000, p. 244.

bestemmingsplan niet onherroepelijk

Een mogelijk probleem dat gesignaleerd is in de eerste fase van het evaluatie-onderzoek, is dat een planologische grondslag niet onherroepelijk wordt. De vraag is wat er dan precies gebeurt met het voorkeursrecht. Hier is nog geen jurisprudentie over bekend.

Hetzelfde geldt voor plannen waarbij de inhoud ingrijpend wijzigt door voortschrijdend inzicht (bijvoorbeeld kantoren in plaats van woningen).

gebruik van artikel 8a/8 in stadsvernieuwingsgebieden

Er is geen jurisprudentie bekend waarin de vraag aan de orde was of het voorkeursrecht op basis van artikel 8a/8 stand kon houden in een situatie waar het gebruik niet afwijkt van het plan en gevestigd wordt voor stadsvernieuwingsdoeleinden.

2.5.3 Praktijk

welke grondslagen worden gehanteerd

Op basis van de *publicaties in de Staatscourant* kan (meestal) onderscheid gemaakt worden tussen vestiging op basis van artikel 8a, artikel 8, artikel 6 (ontwerp-structuurplan of ontwerp-bestemmingsplan) en artikel 2 (bestemmingsplan of structuurplan). Voor wat betreft de eerste vestiging is in tabel 2.5 aangegeven op welke grondslag voor het eerst het voorkeursrecht is gevestigd.

Tabel 2.5: grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij eerste vestiging voor de locaties (per 01-01-00)

grondslag eerste vestiging	aantal	%
voorstel B&W tot gemotiveerd raadsbesluit (8a)	350	69%
gemotiveerd raadsbesluit (8)	35	7%
ontwerp- bestemmingsplan of structuurplan (6)	44	9%
bestemmingsplan of structuurplan (2)	52	10%
onbekend	29	6%
TOTAAL	510	100%

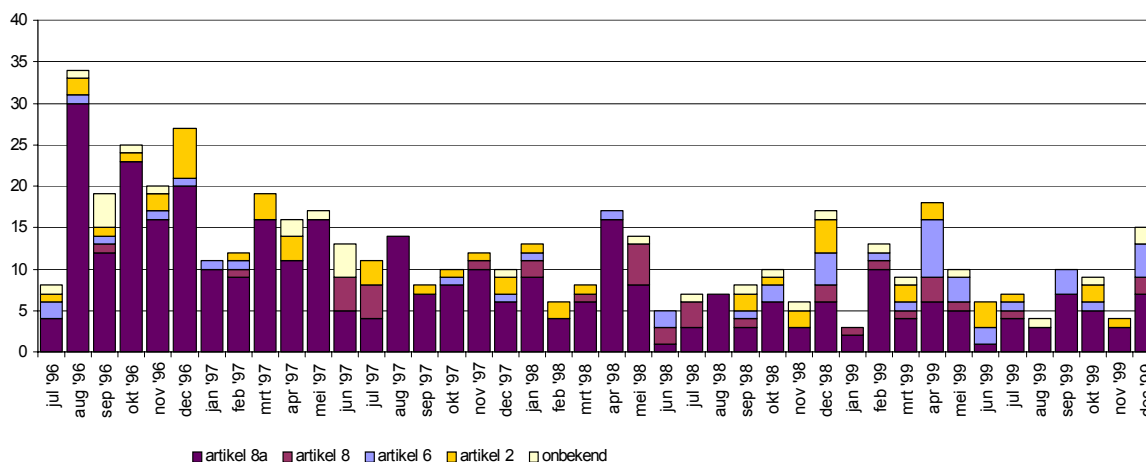
Het blijkt dat bij het grootste deel van de locaties (gecorrigeerd met categorie onbekend bijna 73%) artikel 8a als eerste grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht wordt gebruikt. Als hier het aantal malen dat op basis van artikel 8 wordt gevestigd bij wordt opgeteld, blijkt dat deze 'nieuwe' vestigingsmogelijkheid in 75% (gecorrigeerd 80%) van de gevallen als eerste vestigingsgrondslag wordt gebruikt.

Vestiging van het voorkeursrecht

Gekeken is of er verschillen optreden door het al-dan-niet stadsgewest zijn van een gemeente. Dit blijkt nauwelijks het geval te zijn. Er wordt bij niet-stadsgewestgemeenten de eerste keer relatief iets minder vaak (3%) gevestigd op basis van artikel 8a/8, en dus iets vaker op basis van artikel 6/2. In deze (vaak kleinere) gemeenten wordt dus iets vaker gewacht met vestiging van een voorkeursrecht totdat er een vastere planologische grondslag is.

Als gekeken wordt naar de ontwikkeling in de tijd in het gebruik van de eerste grondslag voor vestiging, zou je kunnen verwachten dat in toenemende mate vestiging op basis van artikel 8a of 8 zou plaatsvinden. De inhaalslag van locaties waar ten tijde van het in werking treden van de gewijzigde Wvg al een (ontwerp)structuur of bestemmingsplan bestond heeft dan immers plaatsgevonden.

Figuur 2.8: Ontwikkeling in de tijd van gebruik van diverse grondslagen bij eerste vestiging



Daartoe is in figuur 2.8 het gebruik van diverse grondslagen bij eerste vestiging weergegeven. Uit de figuur blijkt dat de hiervoor geuite verwachting niet uitkomt. Juist kort na het in werking treden van de wet hebben veel vestigingen plaatsgevonden op basis van artikel 8a/8 van de wet. De laatste jaren zijn er in verhouding meer vestigingen op basis van artikel 6 en 2 dan kort na het in werking treden van de wet. Overigens blijkt ook uit een vergelijking met de resultaten van het *Eerste ervaringenonderzoek*, dat het aandeel aan eerste vestigingen op grond van artikel 8a en 8 afneemt: dit bedroeg per 1 mei 1998 gecorrigeerd voor onbekend 85%; nu is dat dus 80%.

grondslagen gedetailleerder

Op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten* zijn de gehanteerde vestigingsgrondslagen nog iets gedetailleerder bekend. Hier kan ook de uitsplitsing naar vestiging op basis van een (ontwerp)structuurplan of -bestemmingsplan gemaakt worden en gedetailleerder naar het type locatie worden gekeken.

Van de 93 betrokken locaties in de onderzochte gemeenten blijkt dat in bijna 82% van de gevallen de eerste vestiging op basis van artikel 8a heeft plaatsgevonden. In 7% van

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

de gevallen werd de eerste keer op basis van artikel 8 gevestigd. In de overige gevallen werd dus de eerste keer gevestigd op basis van een (ontwerp van een) structuurplan of bestemmingsplan. Een structuurplan is in bijna de helft van deze gevallen als eerste grondslag gebruikt; in de andere gevallen betreft het een bestemmingsplan.

Bij de onderzochte gemeenten is ook gekeken welke grondslag voor vervolvestiging na artikel 8a/8 wordt of zal worden gekozen. Bij 41 van de 82 locaties waar eerste vestiging plaatsvond op basis van artikel 8a/8 is inmiddels een vervolvestiging genomen op basis van artikel 6 of 2.

Van die 41 locaties was de vervolvestiging in 19 gevallen gebaseerd op een bestemmingsplan, en in 20 gevallen was de vervolvestiging gebaseerd op een structuurplan. In twee gevallen is dit onduidelijk.

De indruk uit het *Eerste ervaringenonderzoek*, dat in vrijwel alle gevallen gemeenten opteren voor een vervolvestiging op basis van een (ontwerp)bestemmingsplan blijkt niet waar te zijn: het structuurplan als grondslag na een artikel 8 vestiging wordt bij de steekproeflocaties in de helft van de gevallen gebruikt (waarbij dit beeld mogelijk iets vertekend is door de aanwezigheid van één gemeente in de steekproef waar voor een groot aantal locaties het voorkeursrecht is gevestigd op basis van een structuurplan).

problemen met rechtsgeldigheid bestemmingsplan

Onduidelijk is wat de rechtsgevolgen zijn als er iets mis gaat in de bestemmingsplanprocedure. Bij de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat in veel gevallen deze situatie nog niet aan de orde is (omdat er nog geen bestemmingsplan is, of omdat dit nog in procedure is). In een enkel geval is dit wel een probleem; gemeenten hebben de indruk dat zolang het vaststellingsbesluit door de raad stand houdt er geen probleem is; als dit vernietigd wordt kunnen er problemen ontstaan.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat bij een van de locaties problemen met het bestemmingsplan voor een zeer onduidelijke situatie hebben gezorgd. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State had in de betreffende gemeente op grond van een fout rond de publicatie van het betreffende besluit in de Staatscourant het vaststellingsbesluit van de Raad kennelijk zelf vernietigd. De gemeente heeft toen snel op basis van artikel 8a opnieuw een voorkeursrecht gevestigd voor de betrokken locatie, en heeft opnieuw een – vrijwel gelijk aan het voorgaande – bestemmingsplan in procedure gebracht. In zeer korte tijd is daar opnieuw de reeks van vestigingen op grond van artikel 8a, artikel 8, artikel 6 en artikel 2 doorlopen. Onduidelijk is of dit de aangewezen weg is; de wet voorziet niet in dit soort situaties. De Wvg mist een regeling voor de situatie dat goedkeuring aan het bestemmingsplan wordt onthouden en dat overeenkomstig artikel 30 WRO een nieuw plan tot stand wordt gebracht. Voor de bouwvergunning is dat geregeld in artikel 50 lid 3 en 4 Woningwet.

onderbouwing artikel 8

Een zeer groot aantal gemeenten heeft het voorkeursrecht gevestigd op basis van artikel 8a en 8. In dit geval hoeft er nog geen formeel ruimtelijk plan (in ontwerp) beschikbaar te zijn. Vestiging vindt plaats op grond van een gemotiveerd raadsbesluit of een voorstel daartoe van B&W.

Vestiging van het voorkeursrecht

Op basis van *de enquête onder steekproefgemeenten* is gekeken op welke wijze invulling gegeven wordt aan dit besluit. Het beeld wijkt niet af van de resultaten van het *Eerste ervaringenonderzoek*. In alle gevallen bevat het besluit een kaart, waarin voor de gronden die zijn aangewezen door middel van een arcering is aangegeven dat er een nieuwe bestemming zal worden gerealiseerd. Als regel is dit een heel globale bestemming die voor het hele gebied geldt, bijvoorbeeld 'bedrijven en voorzieningen nader uit te werken'. Of het bestaande gebruik toch gehandhaafd kan worden, is lang niet altijd vast te stellen. Het besluit wordt op verschillende manieren gemotiveerd. In veel gevallen wordt verwezen naar een bestaande planfiguur. Soms zijn dit niet wettelijke planfiguren: een structuurvisie, een (intergemeentelijke) structuurschets of een masterplan. Soms zijn dit wettelijke planfiguren: het streekplan, een voorontwerp van een bestemmingsplan, een intergemeentelijk structuurplan of een bestaande wijzigingsbevoegdheid in een bestaand bestemmingsplan. Slechts in een enkel geval ontbreekt een planfiguur. In enkele gevallen is de motivatie in het besluit zelf gegeven.

geen (tijds) vervolgrondslag

Op basis van *de publicaties in de Staatscourant* kan worden afgeleid dat van de 510 locaties er op 1 januari 2000 voor 136 locaties niet-tijds een vervolgrondslag gereed gekomen, of het voorkeursrecht is vervallen verklaard of gewoon verlopen (niet officieel vervallen verklaard). Dat is bijna 27% van de locaties. Het werkelijk aantal kan nog iets hoger liggen, omdat de tijdelijke vestigingen op grond van artikel 2 niet zijn meegenomen. Uit de *publicaties in de Staatscourant* gegevens kan immers niet worden gezien of sprake is van vestiging op basis van een structuur- of bestemmingsplan; alleen bij vestiging op basis van een structuurplan heeft de vestiging een beperkte geldigheidsduur.

Het percentage van 27% lijkt hoog, en lijkt een indicatie te zijn voor lichtvaardig gebruik. Of hiervan sprake is kan echter niet geconcludeerd worden. Het is immers denkbaar dat een vervolvestiging niet meer nodig was, omdat inmiddels overeenstemming over de ontwikkelingsaanpak was bereikt, of de gemeente het in de aanwijzing betrokken onroerend goed had verworven.

Lichtvaardig omgaan met termijnen lijkt in elk geval niet het geval. Uit de *publicaties in de Staatscourant* blijkt dat als er na een vestiging op grond van artikel 8 of 6 een vervolvestiging komt, deze vrijwel altijd binnen de termijnen van resp. 2 jaar en 5 maanden plaatsvinden. Waarschijnlijk wordt in het grootste deel van de 27% het voorkeursrecht niet meer gecontinueerd. De reden hiervoor kan niet uit de *publicaties in de Staatscourant* achterhaald worden.

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is nagegaan wanneer sprake was van bewuste niet-continuering van het voorkeursrecht. Het blijkt dat van de totaal 93 locaties op 21 locaties het voorkeursrecht niet is gecontinueerd (23%). In het merendeel van de gevallen is het voorkeursrecht formeel vervallen verklaard. In een enkel geval (3) is niet sprake geweest van een formele vervallenverklaring, maar is het voorkeursrecht slechts verlopen.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Tabel 2.6: continuering voorkeursrecht bij verlopen termijn

voorkeursrecht gecontinueerd of nog niet aan de orde	67%
voorkeursrecht niet gecontinueerd	23%
want: - inmiddels eigendom verworven	13%
- vervolgrondslag niet op tijd	2%
- onduidelijkheid over doorgaan van plan	8%
TOTAAL	100%

De redenen waarom het voorkeursrecht niet is gecontinueerd verschillen sterk; deze zijn in tabel 2.6 kort weergegeven.

In 8% van de gevallen is er onduidelijkheid over het doorgaan van het plan. Dit kan te maken hebben met een planologische discussie met de provincie of met het ontbreken van financiële middelen. In een beperkter aantal gevallen lijkt de gemeente zelf besloten te hebben de locatie niet verder te willen ontwikkelen. Opvallend is dat met één uitzondering alle locaties waar onduidelijkheid over het niet-doorgaan van het plan de reden is voor niet-continuering van het voorkeursrecht gelegen zijn in de grotere stadsgewestgemeenten. In de kleinere niet-stadsgewestgemeenten komt deze reden van niet-continuering van het voorkeursrecht niet voor. In 13% van de gevallen is het voorkeursrecht niet gecontinueerd omdat inmiddels de gemeente het eigendom had verworven, of omdat er een samenwerkingsovereenkomst was gesloten met een ontwikkelaar. In twee gemeenten was er niet op tijd een vervolgrondslag gereed, en heeft de gemeente besloten het voorkeursrecht niet officieel vervallen te verklaren, maar te laten sluimeren.

doorlopen grondslagen

Op basis van *de publicaties in de Staatscourant* kan worden afgeleid dat van de 510 locaties er 97 het 'volledige traject' van vestiging op basis van de artikelen 8a, 8, 6 en 2 hebben doorlopen.

De meeste locaties doorliepen alleen 8a en 8 (178). Nog eens 56 locaties doorliepen alleen artikel 8a of alleen artikel 8. Van deze in het totaal 234 locaties is in 86 gevallen de termijn van 2 jaar overschreden. Dat is ruim een derde. Zoals uit bovenstaande blijkt kan dit verschillende oorzaken hebben.

2.6 Vestigingsprocedure

2.6.1 Het kader

Artikel 4 heeft betrekking op de vereisten die aan vestiging worden gesteld. Het betreft de ter inzage legging van het besluit en bijbehorende stukken (lid 1), de publicatie

Vestiging van het voorkeursrecht

daarvan in de Staatscourant en tenminste een nieuwsblad (lid 1), de bekendmaking aan de rechthebbenden (lid 2) en de inschrijving van het besluit in de openbare registers bij het Kadaster (lid 3). De inwerkingtreding van het besluit wordt in lid 4 verbonden met de publicatie in de Staatscourant; vindt deze niet of niet tijdig plaats, dan is het besluit niet of later in werking getreden. Het besluit treedt namelijk 1 dag na publicatie in de Staatscourant in werking.

Artikel 2 lid 2 somt op waaraan het besluit moet voldoen voor wat betreft de gronden die in het vestigingsbesluit zijn betrokken. De kadastrale registratie (AKR) en de kadastrale kaart spelen hierbij een grote rol en daar mag de gemeente ook op af gaan. De gemeente behoeft hierbij niet de openbare registers te betrekken (vergelijk artikel 80 lid 2 van de onteigeningswet). Het betreft omvang en ligging van de percelen, de rechthebbenden en de aard van hun rechten (zie ook artikel 2 en 3 Bvg).

Van belang is verder de relatie tussen de Wvg en de Algemene wet bestuursrecht. De wet kent een aantal specifieke bepalingen hierover.

Zo is in artikel 9a lid 1 bepaald dat een voorstel van B&W tot het nemen van een vestigingsbesluit op grond van artikel 8 of artikel 2 (een artikel 8a of een artikel 6 besluit) een besluit in de zin van de Awb is. Indien een eigenaar bezwaar heeft gemaakt tegen zo'n besluit of er tegen in beroep is gegaan, en het rechtsgevolg aan het besluit ontvalt (omdat er een opvolgend besluit is genomen), dan wordt in een aantal gevallen het bezwaar/beroep geacht te zijn gericht tegen het nieuwe besluit. Dit geldt bij de overgang van 8a naar 8, bij de overgang van 6 naar 2 en bij een eventuele overgang van 8a naar 6.

In de Wvg zijn verder geen uitzonderingen opgenomen ten aanzien van het standaardregime van de Awb, zodat het de vraag was hoe in de jurisprudentie een aantal Awb-zaken zouden worden ingevuld.

De vestigingsgrondslagen kennen soms een beperkte termijn van geldigheid. In de wet zijn de termijnen aangegeven. De wet goed lezende zijn deze termijnen minder helder dan het lijkt. Zo treedt een artikel 8a besluit één dag na de publicatie in de Staatscourant in werking, maar begint de termijn van 8 weken al eerder te lopen, namelijk op de dag dat het besluit genomen is. In de meeste gevallen is dit één à twee dagen eerder. De geldigheidstermijn lijkt daardoor 8 weken min minimaal een dag. Om op tijd een vervolgrondslag te hebben, moet het besluit hiertoe minimaal één dag voor het verlopen van de termijn (8 weken min minimaal twee dagen) gepubliceerd worden in de Staatscourant: het besluit treedt immers de dag na publicatie in de Staatscourant in werking. Voor de termijn van 8 weken moet dus gerekend worden van de datum van het artikel 8a besluit tot één dag na de datum van publicatie in de Staatscourant.

In de wet is verder een bepaling over vervallen van het recht opgenomen. B&W kunnen het recht vervallen verklaren; zij doen dat door een aantekening te plaatsen op de ter inzage gelegde stukken, mededeling te doen aan de rechthebbenden en aan het Kadaster (artikel 5, zie ook 7 lid 2). Artikel 5 lid 2 bepaalt dat een rechthebbende een en ander aan B&W kan verzoeken te doen.

2.6.2 De jurisprudentie

kennisgeving

In een uitspraak van de rechtbank Maastricht inzake voorkeursrecht Margraten (5-1-00, volgnr. 60) komt de vraag aan de orde wat de rechtsgevolgen zijn indien de gemeente geen kennisgeving naar een rechthebbende heeft gezonden. De rechtbank stelt dat dit niet afdoet aan het feit dat het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht in werking is getreden. Ook bij een uitspraak van de rechtbank Roermond wordt geconstateerd dat er weliswaar sprake is van onvolkomenheden bij de kennisgeving, maar dat deze niet van fatale aard zijn dan wel 'hersteld' zijn bij het bestendigingsbesluit (rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Horst, 15-12-98, volgnr. 89).

vormvereisten aan besluit

Een foute overname van de gegevens uit het Kadaster hoeft geen reden te zijn om een beroep inzake vestiging van een voorkeursrecht te honoreren, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van de rechtbank Almelo inzake voorkeursrecht gemeente Enschede (20-1-99, volgnr. 48): uit het bezwaar van de eiser blijkt dat hij begrepen heeft wat de bedoeling van het besluit was.

overschrijden van termijnen

De overschrijding van een termijn is in de jurisprudentie aan de orde geweest. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake voorkeursrecht gemeente Bleiswijk⁴¹ is de situatie aan de orde waar de gemeente niet tijdig een vervolgrondslag gereed had. De gemeente Bleiswijk had de termijn van 8 weken waarbinnen een artikel 8 besluit genomen moet worden na vestiging op basis van artikel 8a overschreden. De Afdeling stelt dat het rechtsgevolg van een aanwijzing ook na overschrijding van de termijn in beginsel in stand blijft, tenzij er door B&W actie wordt ondernomen. Er is niet sprake van een vervallen van rechtswege.

Dat de eigenaar echter wel succesvol kan vragen om vervallenverklaring, blijkt uit de eerder aangehaalde uitspraak van de rechtbank Maastricht inzake voorkeursrecht Landgraaf (zie par 2.5.2).

Awb: zienswijzen en eerste vestiging

Een aandachtspunt rond toepassing van de Wvg was de vraag in hoeverre er een beroep kon worden gedaan op de uitzonderingsbepalingen uit artikel 4:11 Awb. Is dit niet het geval, dan moet op grond van artikel 4:7 Awb de belanghebbende in het algemeen eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze tegen het ontwerpbesluit in te brengen. Dat zou dan dus betekenen dat een gemeente, voor tot vestiging kan worden overgegaan, deze publiekelijk bekend zou moeten maken.

Uit verschillende uitspraken blijkt inmiddels dat de rechtbank de situatie zoals bedoeld in artikel 4:11 Awb aanwezig acht; met andere woorden dat het met de beschikking beoogde doel slechts bereikt kan worden indien de belanghebbenden daarvan niet

41 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 19-11-98, *Bouwwrecht*, 1999, p. 138.

Vestiging van het voorkeursrecht

reeds tevoren in kennis van zijn gesteld⁴². Gevolg is dat gemeenten niet het gevaar lopen dat door de vooraankondiging i.v.m. een mogelijkheid zienswijzen in te brengen allerlei posities worden ingenomen.

De uitzondering zoals bedoeld in artikel 4:11 Awb is niet alleen aanwezig bij vestiging op basis van een B&W besluit. Ook als de gemeente rechtstreeks overgaat tot vestiging op grond van artikel 8, artikel 6 of artikel 2, dan nog is bij de eerste vestiging sprake van een spoedeisend belang, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage inzake voorkeursrecht gemeente Nootdorp (26-2-98, volgnr. 105).

Awb: voorlopige voorziening

Als een belanghebbende bezwaar maakt tegen vestiging, dan kan hij op grond van de Awb vragen om een voorlopige voorziening (artikel 8:81 Awb).

In een beperkt aantal gevallen is door een belanghebbende gevraagd om een voorlopige voorziening, inhoudende het opheffen van de verplichting dat bij vervreemding het onroerend goed eerst aan de gemeente moet worden aangeboden. Deze is in alle gevallen door de president van de rechtbank afgewezen; met name het min of meer onomkeerbare karakter van een schorsing geeft daarbij de doorslag. De rechtbank Maastricht wijst in haar uitspraak inzake voorkeursrecht Geleen (8-11-99, volgnr. 62) in dit verband op de mogelijkheden van artikel 14 van de wet, mocht het verzoek tot schorsing gebaseerd zijn op de wens tot vervreemding van de betrokken percelen over te gaan.

Awb: belanghebbende

In de jurisprudentie is diverse malen de vraag aan de orde geweest wanneer sprake is van een belanghebbende bij een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht.

Een oude eigenaar die, na vestiging van het voorkeursrecht met medewerking van de gemeente zijn onroerend goed heeft verkocht aan een partij waarmee na vestiging van het voorkeursrecht een koopovereenkomst is gesloten, is belanghebbende omdat er mogelijk schade is geleden (aldus rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht Horst, 15-12-98, volgnr. 89).

Een partij die slechts een contractuele relatie heeft met de bestaande eigenaar, zelfs als deze in stand is gebleven na een artikel 26-procedure, is geen rechtstreeks belanghebbende en is dus niet-ontvankelijk bij een bezwaar tegen het vestigingsbesluit (aldus rechtbank Leeuwarden inzake voorkeursrecht gemeente Tytsjesteradiel, volgnr. 28); dat geldt ook voor houder van een koopoptie en koopovereenkomst indien geen sprake is van een vrijstelling zoals bedoeld in artikel 10 (aldus rechtbank Maastricht inzake voorkeursrecht gemeente Margraten, 5-1-00, volgnr. 60).

Een oorspronkelijk eigenaar is belanghebbende, ondanks dat voor vestiging een koopovereenkomst was gesloten en geregistreerd omdat de verkoop mogelijk nog negatief beïnvloed kan worden door vestiging van het voorkeursrecht (aldus rechtbank 's-Gravenhage inzake Voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 26-2-98, volgnr. 104).

Een eiser die een tijdig geregistreerde koopovereenkomst heeft gesloten met de

⁴² Zie bijvoorbeeld rechtbank Rotterdam inzake Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 3-12-96, *Bouwrecht*, 1997, p. 144.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

oorspronkelijke eigenaar is belanghebbende, omdat hij een terrein koopt dat bezwaard is met het voorkeursrecht (aldus o.a. rechtbank 's-Gravenhage inzake voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 26-2-98, volgnr. 105).

Koper die niet heeft verzocht om overname van het beroep van de eiser, maar slechts om toegelaten te worden als derde-belanghebbende is geen belanghebbende meer nu overdracht inmiddels heeft plaatsgevonden (effectuering van de optie-overeenkomst) (aldus rechtbank 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht gemeente Valkenswaard, 24-7-98, volgnr. 59).

De omstandigheid dat het moeilijker is vanwege de vestiging van een voorkeursrecht ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering percelen te kopen is niet voldoende om belanghebbende te zijn (aldus rechtbank Zutphen inzake voorkeursrecht gemeente Groenlo, 8-3-99, volgnr. 109).

Een pachter is belanghebbende omdat het wettelijk voorkeursrecht van de pachter wordt doorkruist; als er een onherroepelijk bestemmingsplan is, is dit voorkeursrecht echter teniet gedaan en dan is de pachter dus geen belanghebbende meer (rechtbank Leeuwarden inzake voorkeursrecht gemeente Leeuwarden, 11-8-99, volgnr. 26).

Geen belang aanwezig als gemeente tot vervallenverklaring is overgegaan en er geen verzoek tot vergoeding van de schade ex artikel 8:73 Awb is gedaan (aldus rechtbank Almelo inzake voorkeursrecht gemeente Enschede, 20-1-99, volgnr. 49).

2.6.3 De praktijk

aantal bezwaar- en beroep

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd of er vaak bezwaar wordt gemaakt tegen de vestiging van een voorkeursrecht. Het beeld wisselt sterk.

In nogal wat gemeenten worden naar de mening van de betrokken medewerker veel bezwaren ingediend. In andere gemeenten wordt vrijwel nooit bezwaar gemaakt. Feit is dat de Wvg heel wat jurisprudentie genereert.

Tegen een vervolgvestiging worden, als er tegen de eerste vestiging veel bezwaren zijn ingediend, vaak weer opnieuw veel nieuwe bezwaren ingediend. Gemeenten geven aan dat er dan heel vaak sprake is van een herhaling van zetten. Soms begrijpen, naar de mening van de betrokken gemeenten, eigenaren ook zelf niet waarom ze opnieuw bezwaar moeten maken. Overigens constateren diverse gemeenten dat bezwaren niet gericht zijn tegen de vestiging van het voorkeursrecht als zodanig, maar eerder tegen de er aan ten grondslag liggende gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

haalbaarheid 8 weken termijn

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd of de termijn tussen vestiging op grond van artikel 8a en de vervolgvestiging op grond van artikel 8 haalbaar is, in die zin dat aan de vereisten op grond van de Awb (gelegenheid zienswijzen in te brengen, organiseren van hoorzitting, besluitvorming organiseren) kan worden voldaan. Vrijwel alle gemeenten vinden de termijn wel haalbaar, in die zin dat ze de termijn gehaald hebben; nogal wat gemeenten geven echter wel aan deze termijn heel krap te vinden. Het geeft wel veel stress. Het beeld, dat al naar voren kwam in het *Eerste ervaringen-onderzoek*, wordt hierdoor bevestigd.

Vestiging van het voorkeursrecht

haalbaarheid twee jaarstermijn artikel 8

Bij de *gesprekken rond casestudielocaties* is de maximale geldigheidstermijn van 2 jaar voor een artikel 8 vestiging aan de orde geweest. De meningen over de haalbaarheid van deze termijn wisselen.

Een gemeente geeft aan de termijn te kort te vinden. Naar mening van deze gemeente is de wet daarom alleen te gebruiken bij individuele percelen en complexen in bestaand stedelijk gebied. Overigens gebruikt deze gemeente geen structuurplan. De andere gemeenten zijn minder somber. Weliswaar komt er extra druk op de stedenbouwkundigen, maar het bestemmingsplan komt wel op tijd af, aldus een andere gemeente. In weer een andere gemeente is een extern deskundige aangesteld, die bewezen heeft een bestemmingsplantraject binnen de gestelde termijn te kunnen trekken. Bij weer een andere gemeente is er bewust voor gekozen nog geen bestemmingsplan, maar eerst een structuurplan te maken. Er kwam wel druk op de politiek te staan om de ruimtelijke besluitvorming tijdig af te ronden; voor de ontwikkeling van de locatie werd dit als een pluspunt gezien omdat er sneller duidelijkheid was. Bij weer een andere gemeente speelde de druk op de termijn niet zo, omdat een zeer actief verwervingsbeleid gevoerd werd. Binnen de termijn van twee jaar na vestiging was vrijwel alle grond al door de gemeente verworven.

bezwaar- en beroepsprocedure

Uit de jurisprudentie blijkt dat de tijd die er in de praktijk zit tussen het indienen van het bezwaarschrift en de gemeentelijke uitspraak over het bezwaarschrift lang kan duren. De termijn van orde uit de Awb wordt dan overschreden; iets dat overigens bij veel beschikkingen in de praktijk gebruikelijk is.

Nog aanzienlijk langer kan het duren voordat de rechtbank een uitspraak doet inzake een ingediend beroep. Het komt geregeld voor dat hier enkele jaren mee gemoeid zijn. Gemiddeld verstrijkt er zo'n 20 maanden tussen vestigingsbesluit en uitspraak van de rechtbank inzake een ingediend beroep. Soms belooft de termijn bijna 3 jaar. Inmiddels heeft de gemeente vaak al een nieuw besluit genomen; als de belanghebbende dan niet hiertegen opnieuw bezwaar en beroep heeft aangetekend, is de uitspraak door de rechtbank slechts van beperkte betekenis.

inschrijving bij Kadaster

Gemeenten moeten het vestigingsbesluit inschrijven bij het Kadaster. Uit het *Eerste ervaringenonderzoek* bleek dat deze inschrijving veel werk met zich mee kon brengen. Het feit dat speciale formulieren gebruikt moesten worden en er een groot aantal parafen gezet moest worden, maakte de aanbieding aan het Kadaster niet erg populair. Inmiddels moet dit beeld wat worden bijgesteld.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt bij zo'n 30% van de gemeenten de inschrijving bij het Kadaster nog problemen op te leveren; vaak blijkt dat als een gemeente een tweede keer tot vestiging overgaat deze problemen minder groot zijn. Als pijnpunten worden nog steeds de te gebruiken formulieren genoemd (de gemeente moet het vestigingsbesluit precies binnen het kader van een bepaald formulier – "uit 1800", aldus een gemeente – aanleveren); het komt bij de gemeenten nogal eens voor dat het Kadaster de aangeboden formulieren terugstuurde. Verder wordt het feit dat elke bladzijde van een paraaf moet worden gezien als probleem ervaren.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat sommige gemeenten vrij direct met het Kadaster overleggen over de aanlevering, in plaats van de formele weg te kiezen. Voor de grotere gemeenten, die sowieso veel zaken doen met het Kadaster, is dit wat eenvoudiger te realiseren.

2.7 De registratie

2.7.1 Het kader

Gemeenten zijn verplicht een registratie bij te houden in het kader van het voorkeursrecht. Deze verplichting is in de wet terecht gekomen naar aanleiding van een brief van de toenmalige Koninklijke Notariële Broederschap in verband met de verzwaarde rechnerplicht van het notariaat. De Kamer was in 1979 overtuigd van het feit dat de notaris in verband met deze plicht moest worden ondersteund⁴³.

Oorspronkelijk is in het Bvg een zeer gedetailleerde regeling opgenomen ten aanzien van welke feiten en handelingen per perceel geregistreerd moesten worden. Op deze regeling was veel kritiek. Mede daarom is bij de wijziging van de Wvg en het Bvg in 1996 ook deze regeling gewijzigd; als argument werd hierbij deregulering genoemd. Nu is de inhoud van het register alleen materieel bepaald: de registratie moet per perceel of per perceelsgedeelte de gegevens bevatten die nodig zijn voor het verkrijgen van een goed inzicht in een gevestigd voorkeursrecht. Omdat de opzet en bijhouding van een gemeentelijk register zich goed leent voor een geautomatiseerde aanpak, wordt in de toelichting op het Bvg aangegeven dat het de bedoeling van de minister is om zo mogelijk in samenwerking met de VNG “tot een dergelijke database te komen”.

2.7.2 De jurisprudentie

Er is geen jurisprudentie bekend waarin een informatieaanvraag uit het gemeentelijk register een rol speelt.

2.7.3 De praktijk

database

Hoewel aangekondigd in de toelichting van het Bvg, is er niet vanuit het ministerie (in samenwerking met de VNG) een database ontwikkeld die gemeenten konden gebruiken voor de opzet van het register.

vormgeving register

In de *enquête onder de steekproefgemeenten* is gevraagd hoe gemeenten in de praktijk dit register vormgeven.

43 Zie Wolff, H.W. de e.a. (1994), blz. 87.

Vestiging van het voorkeursrecht

Van de gemeenten blijkt 30% het register digitaal te hebben vormgegeven. De overige gemeenten kennen een analoog register (56%) of geen (systematisch) register (15%). Een digitaal register komt vaker voor in de grotere stadsgewestgemeenten (50%), dan in de kleinere stadsgewestgemeenten en de overige gemeenten.

Sommige gemeenten komen niet verder dan het systematisch bijhouden van de vestigingsbesluiten. Andere gemeenten hebben een perceelsgewijze registratie gemaakt, soms heel eenvoudig vormgegeven in de vorm van een lijst percelen met erachter een kolom 'opmerkingen'.

De pragmatische insteek zou wel problemen kunnen opleveren bij informatievragen over het register tijdens de avondopenstelling. Het is niet bekend of deze in de praktijk zijn opgetreden.

raadpleging register

In de *enquête onder de steekproefgemeenten* is gevraagd of het register vaak geraadpleegd wordt.

Wat afwijkend van de resultaten uit de eerste fase van het evaluatie-onderzoek, blijkt dat in zo'n 20% van de ondervraagde gemeenten het register wel eens geraadpleegd wordt. Meestal is deze raadpleging echter heel incidenteel. De indruk bestaat nog steeds niet dat het register een essentieel middel is ter ondersteuning van het rechtsverkeer.

Het komt wat vaker voor dat gemeenten algemene vragen krijgen over het voorkeursrecht. Deze vragen komen meestal van het notariaat en betreffen vrijwel altijd de vraag of op een specifiek perceel een voorkeursrecht gevestigd is. Sommige gemeenten vragen zich in dit verband af, waarom de notaris niet gewoon contact opneemt met het Kadaster. Enkele andere gemeenten sturen het aanwijzingsbesluit ook naar het lokale notariaat, om vragen over geldigheid van het voorkeursrecht op een specifiek perceel zo veel mogelijk voor te zijn.

2.8 Conclusies

Het blijkt dat de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op aanzienlijke schaal ingang heeft gevonden in de gemeentelijke praktijk. Een derde van de Nederlandse gemeenten heeft voor een of meer locaties een voorkeursrecht gevestigd; in het totaal zijn er zo'n 500 locaties waar het recht geldt. Nog steeds komen er elke maand ca 10 nieuwe locaties bij waar een voorkeursrecht voor het eerst gevestigd wordt.

Het voorkeursrecht wordt overal in Nederland gebruikt; koploper is de provincie Zuid Holland met 34 Wvg-gemeenten. Het recht wordt ook door veel gemeenten buiten de stadsgewestgemeenten gebruikt (82 gemeenten). Ook deze gemeenten kunnen immers, in die gevallen dat sprake is van een uitbreidingstaakstelling, een voorkeursrecht vestigen.

Gemeenten verwachten blijkbaar iets van de vestiging. Die verwachting blijft aanwezig als de eerste ervaringen zijn opgedaan; dat blijkt uit het feit dat van de nieuwe locaties het in 1999 ruim 70% locaties zich bevindt in gemeenten die al voor een of meerdere locaties het voorkeursrecht gevestigd hebben. Uit de enquête onder steekproefgemeenten komt ditzelfde beeld naar voren.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Een voorkeursrecht mag alleen gebruikt worden indien een gemeente over uitbreidingscapaciteit beschikt. De door de Kamer verwachte problemen ten aanzien van de interpretatie van dit begrip hebben zich nauwelijks voorgedaan; de jurisprudentie is duidelijk op dit terrein. Wat nog niet helemaal helder is, is de vraag of een gemeente die uitbreidingscapaciteit heeft voor een bepaald gebied ook elders het voorkeursrecht mag vestigen. Dit mag wel als het om dezelfde soort nieuwe bestemming gaat, maar mogelijk niet als het een ander soort bestemming is die niet hiermee samenhangt. De provinciale rol rond uitbreidingscapaciteit is in de praktijk beperkt. Bijna alle provincies hebben helder beleid; het aantal aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar is daardoor beperkt. Nog onduidelijk is of een provincie de verklaring van geen bezwaar op locatieniveau mag verlenen; iets dat sommige provincies graag zouden willen.

Het voorkeursrecht wordt, conform de aanleiding voor de wetswijziging, vooral gebruikt voor uitbreidingslocaties. Dit betreft zo'n 70 à 80% van de vestigingen. Dat betekent wel dat ook in binnenstedelijk gebied het voorkeursrecht geregeld gebruikt wordt; veel vaker dan voor wetswijziging. De hernieuwde aandacht voor de Wvg en de betere instrumentele mogelijkheden zijn hier mogelijk debet aan; verder zijn de toepassingsmogelijkheden nu ook groter dan 'stadsvernieuwing', alhoewel dit begrip gezien de brede definitie van stadsvernieuwing in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing niet zoveel beperkingen kende. In buitenstedelijk gebied betreft het grootste aantallen vestigingen woonlocaties, maar valt ook het grote aantal bedrijfslocaties op: in 30% van de gevallen betreft vestiging een bedrijfslocatie pur sang. Zeer weinig lijkt het voorkeursrecht te worden gebruikt voor andere bestemmingen dan wonen en bedrijvigheid. Of dit andere gebruik ook altijd toelaatbaar is, is de vraag. Op basis van de jurisprudentie kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat zelfstandige vestiging voor groen (i.c. een ecologische verbindingzone) niet toelaatbaar is: er moet sprake zijn van samenhang met de verstedelijkingstaakstelling.

De eis dat een locatie een niet-agrarische bestemming moet hebben levert in de praktijk geen problemen op. Aandachtspunt is de eis dat het voorgenomen gebruik afwijkt van de bestemming. Bij een vestiging op grond van artikel 8 wordt die toets door de rechter slechts globaal uitgevoerd; uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat die rechterlijke toets bij vestiging op basis van een bestemmingsplan strenger zou kunnen worden. Dat zou kunnen betekenen dat gemeenten die voorkeursrecht hanteren gedwongen worden een gedetailleerder bestemmingsplan te maken, dan misschien beoogd was.

In hoeverre het voorkeursrecht nog steeds door alle gemeenten voor stads- en dorpsvernieuwing gehanteerd mag worden is nog niet helder. Hetzelfde geldt voor de zelfstandige realisatie van groen (dus zonder dat deze gekoppeld is aan verstedelijkingsdoeleinden); de eerste jurisprudentie lijkt er wat vraagtekens bij te zetten of in deze situaties een voorkeursrecht gevestigd kan worden.

Of de locaties waar nu het voorkeursrecht voor wordt gevestigd ook daadwerkelijk helemaal ontwikkeld zullen worden is nu nog niet vast te stellen. De indruk bestaat dat er in het algemeen niet onnodig grote gebieden worden aangewezen; incidenteel lijkt dit wel voor te komen.

Vestiging van het voorkeursrecht

De mogelijkheid voor de raad om, vooruitlopend op een ontwerp van een ruimtelijk plan, het voorkeursrecht te vestigen op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8) wordt veelvuldig gebruikt (zo'n 80% van de locaties); in de meeste gevallen wordt daarbij de voorbescherming van 8 weken op basis van een voorlopige vestiging door B&W (artikel 8a-vestiging) gebruikt. Na deze vestiging op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8) wordt soms een vestiging gecontinueerd op basis van een bestemmingsplan, maar geregeld ook op basis van een structuurplan.

Indien een gemeente een vestiging niet tijdig verlengt op basis van een nieuwe grondslag (dit komt voor door een vergissing, maar ook door het niet-tijdig gereed hebben van een vervolgrondslag) vervalt het voorkeursrecht niet automatisch: er is actieve vervallenverklaring nodig door B&W.

Een deel van de gemeenten blijkt na vestiging voorafgaand aan een ontwerp van een ruimtelijk plan (op basis van artikel 8a of 8) het voorkeursrecht niet meer te continueren: het betreft ca. 1/3 van alle locaties. In een deel van de gevallen betreft het mogelijk 'lichtvaardig' gebruik, in die zin, dat er onduidelijkheden ontstaan over de realisatie van de voorgenomen bestemming of dat de voorgenomen bestemming niet doorgaat (ca 8% van de gevallen). In de rest van de gevallen (ca. 15%) wordt het voorkeursrecht niet gecontinueerd omdat de gemeente inmiddels het eigendom verworven heeft of er een samenwerkingsovereenkomst gesloten is met een ontwikkelaar.

Termijnoverschrijding lijkt slechts beperkt voor te komen.

Een onduidelijke situatie ontstaat als een bestemmingsplan niet onherroepelijk wordt, en het vaststellingsbesluit van de gemeente wordt vernietigd. Wat er dan gebeurt met het voorkeursrecht en wat de mogelijkheid van een gemeente is om dit te continueren is onhelder.

Bij vestiging moeten diverse handelingen verricht worden. Uit de jurisprudentie blijkt dat foutjes minder fataal hoeven te zijn dan bij bijvoorbeeld onteigening. Met name de herhaling van zetten rond vervolgvestigingen bevalt veel gemeenten niet. Ook klaagt een aantal gemeenten nog steeds over de rompslomp van de aanbidding aan het Kadaster.

Een aantal vragen rond toepassing van de Awb is in de jurisprudentie inmiddels beantwoord. Een aanvraag tot schorsing van het vestigingsbesluit is in het algemeen niet kansrijk; voor het eerste vestigingsbesluit is geen zienswijzeronde nodig. De Wvg brengt veel jurisprudentie met zich mee; er wordt geregeld bezwaar gemaakt tegen vestiging. De behandeling van beroepen duurt lang; geregeld langer dan de geldigheidsduur van het vestigingsbesluit waartegen het beroep loopt.

De geldigheidstermijn van 8 weken van een artikel 8a vestiging wordt nog steeds bijzonder krap gevonden.

De verplichte gemeentelijke registratie wordt in de betrokken gemeenten verschillend ingericht. Als regel wordt er pragmatisch mee omgegaan, in die zin dat soms een ordner met aantekeningen het register betreft. Sommige gemeenten hebben een digitaal register; dan kan de opzet best veel werk met zich meebrengen. Het register wordt zelden geraadpleegd; de indruk bestaat niet dat het register een essentieel middel is ter ondersteuning van het rechtsverkeer.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

3 EFFECTUERING VAN HET VOORKEURSRECHT

3.1 Inleiding

Het voorkeursrecht zelf is een passief instrument. Het treedt pas in werking als er transacties voorgenomen zijn. In dit hoofdstuk wordt een vooral kwantitatief overzicht gegeven van aspecten rond de effectuering van het voorkeursrecht. Aan bod komen zowel de procedurele aspecten, de vrijstellingsmogelijkheden, de ontheffingsmogelijkheid van de aanbiedingsplicht op grond van artikel 14 (procedure van ontheffing door GS) en de ontwijkingsconstructies die in verband kunnen worden gebracht met artikel 26 van de wet. De vraag wat het voorkeursrecht oplevert komt in dit hoofdstuk niet aan de orde. Hierop wordt – voor wat betreft de gemeentelijke regierol en de effecten op prijsvorming – uitgebreid ingegaan in de hoofdstukken 4 en 5.

3.2 Procedure

3.2.1 Kader

Bij de wijziging van de Wvg zijn slechts beperkt wijzigingen aangebracht in de te volgen procedures en mogelijkheden rond de effectuering van het voorkeursrecht. De wijzigingen hebben betrekking op de vrijstellingsmogelijkheden die beperkt zijn en de mogelijkheid van nietigverklaring van andere rechtshandelingen dan vervreemding die de kennelijke strekking hebben om onder de in de wet geregeld voorkeurspositie van de gemeente uit te komen.

aanbieding en onderhandelingen

Kern bij de effectuering van het voorkeursrecht is de aanbiedingsplicht van de eigenaar. De gemeente moet vervolgens binnen een periode van 8 weken een beginselbesluit nemen of de gemeente in principe bereid is tot aankoop tegen een nader overeen te komen prijs (artikel 12 lid 1). De vraag is wat het rechtskarakter is van dit besluit. Veelal wordt er vanuit gegaan dat het hier een appellabel Awb-besluit betreft⁴⁴. Je zou ook

⁴⁴ Zundert, J.W. van (1997). Toepassingsperikelen bij de Wet voorkeursrecht gemeenten. In: *Bouwrecht*, 1997, nr. 8, p. 633 e.v. alsmede Wijmen, P.C.E. (1998). *Wet voorkeursrecht gemeenten* verklaard. Kluwer. Deventer. en ook Jong, J. de (2000). Tussen publiek- en privaatrecht: enkele aspecten van gemeentelijk grondbeleid. In: *Bouwrecht*, 1999, nr. 7.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

kunnen stellen dat het hier een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling betreft, waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is (artikel 7:1 resp. 8:3 Awb) en dat de burgerlijke rechter dus bevoegd zou zijn.

Na een positief beginselbesluit, kunnen de partijen met elkaar gaan onderhandelen. Daarbij kan de vervreemder de gemeente schriftelijk verzoeken of de gemeente de rechtbank wil vragen om deskundigen aan te wijzen die een advies geven over de prijs. B&W of de vervreemder kunnen vervolgens verzoeken de rechtbank een oordeel over de prijs te laten geven. Rond de verzoeken gelden strikte beslistermijnen voor de gemeente van 2 tot 4 weken. Overschrijding van de termijnen leidt ertoe dat de vervreemder 3 jaar ontheven is van zijn aanbiedingsplicht; soms kan een koopplicht ontstaan.

In de Kamer werd kritiek geleverd op de termijnen rond de effectuering van een voorkeursrecht. Als een gemeente alle stappen zou doorlopen zou een eigenaar heel lang aan het lijntje kunnen worden gehouden. Dit werd onwenselijk gevonden.

Verder werd geconstateerd dat de Wvg ook in de effectueringsfase veel werk voor de gemeente met zich mee zou brengen.

Soms kan een aanbieding betrekking hebben op percelen die slechts gedeeltelijk in de aanwijzing zijn betrokken. De aanbieder kan dan eisen dat het geheel in de aankoop door de gemeente wordt betrokken.

De wethouders RO van de vier grote steden vroegen zich af hoe met te stellen voorwaarden bij een transactie in het kader van de Wvg moest worden omgegaan. Met name bij aanwezige bodemverontreiniging voorzagen zij een probleem als de gemeente gedwongen zou kunnen worden tot aankoop.

deskundigen- en rechtbankprocedure

Van belang is de waardebepaling. Als deskundigen advies geven over de prijs, dan moeten ze zich baseren op het waardebegrip zoals gebaseerd op de onteigeningswet. In de Kamer werden hier vraagtekens bij gezet. Los van de meer principiële kanttekeningen (welke prijs zou gewenst zijn om voor de grond te betalen: voor wie is de bestemmingsplanwinst?), werden kanttekeningen gezet bij de rol van de deskundigen: zijn er voldoende waarborgen dat de adviseurs voldoende onafhankelijk zijn?

schadevergoeding

Een bijzondere positie in de wet heeft de schadevergoedingsmogelijkheid die is opgenomen in artikel 25 van de wet. Schadevergoeding is mogelijk voor rechthebbenden die in het kader van een voorkeursrecht hebben vervreemd aan de gemeente, terwijl de grondslag waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet tijdig is gevolgd door een opeenvolgende grondslag (geldt bij artikel 8a en 8 vestiging) of waarbij de bestemming waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd niet in een onherroepelijk bestemmingsplan terecht is gekomen. Als de rechthebbende schade heeft geleden, kan hij aanspraak maken op schadevergoeding.

Van deze regeling werd veel verwacht: het zou de gemeente moeten behoeden voor al te lichtzinnig gebruik van de mogelijkheid het voorkeursrecht te vestigen. Anderen hadden tijdens de behandeling in de Kamer juist de idee dat gemeenten door deze regeling (te) grote risico's zouden kunnen lopen bij termijnoverschrijdingen.

Effectuering van het voorkeursrecht

3.2.2 Jurisprudentie

beginselbesluit

Op de vraag of het beginselbesluit van B&W uit artikel 12 Wvg (principebesluit om al dan niet in te gaan op de aanbidding) een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is, kan op basis van de beschikbare jurisprudentie nog geen sluitend antwoord worden gegeven.

In een uitspraak van de rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht Weert (7-12-98, volgnr. 94), is de vraag aan de orde of een stellingname van B&W in een brief aan de eigenaar, dat slechts onderhandeling zal plaatsvinden over een deel van de aangeboden percelen – namelijk voor zover er een voorkeursrecht gevestigd is – omdat er naar mening van de gemeente niet sprake is van een samenhangend geheel (artikel 11 lid 2), een besluit is. De eigenaar heeft hiertegen bezwaar gemaakt; naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheidsverklaring door de gemeente is de eigenaar in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechtbank stelt dat het besluit van de gemeente, ter interpretatie van artikel 11 van de Wvg (is sprake van een samenhangend geheel) een besluit is ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling, en dus valt onder de regel van artikel 8:3 Awb, zodat er geen beroep tegen openstaat bij de rechtbank (sector bestuursrecht). Het is echter de vraag of op grond van deze ene uitspraak ook geconcludeerd kan worden dat de beslissing zoals bedoeld in artikel 12 Wvg automatisch valt onder de regel van artikel 8:3 Awb.

start deskundigenprocedure

De gemeente moet op grond van de Wvg, indien de vervreemder hier om vraagt, een verzoek bij de rechtbank indienen tot het aanwijzen van deskundigen. Dit verzoek moet plaatsvinden door tussenkomst van een procureur en ingevolge artikel 16 lid 1 Wvg binnen twee weken na ontvangst van het verzoek van de verkoper bij de rechtbank worden ingediend.

Houdt de gemeente zich hier niet aan, dan verloopt automatisch de termijn van twee weken, met als rechtsgevolg dat de vervreemder gedurende een periode van 3 jaar vrij is aan een derde te verkopen). In de termijn zit enige rek, doordat het verzoek al vast binnen de termijn door een procureur kan worden ingediend waarna het college van B&W zo spoedig mogelijk een procesbesluit nemen⁴⁵.

oordeel van de rechtbanken

Er is een aantal uitspraken waarin de rechter een oordeel over de prijs die door deskundigen is vastgesteld heeft uitgesproken. Zie voor een uitgebreide analyse van deze jurisprudentie hoofdstuk 5, waar nader aandacht wordt besteed aan de effecten van de Wvg op prijsvorming.

schadevergoeding ex artikel 25

Er is nog geen jurisprudentie bekend met betrekking tot deze mogelijkheid tot schadevergoeding.

45 Zie gerechtshof Arnhem, 18 augustus 1998, *Bouwrecht*, 1998, blz. 1034 en paragraaf 3.5.2.

3.2.3 Praktijk

aanbiedingen onder de Wvg

Bij de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd naar het aantal aanbiedingen op de aangewezen locaties. Dit is over het algemeen relatief laag. Op veel locaties is slechts sprake van enkele aanbiedingen. Er lijken twee uitzonderingen op deze regel te zijn. De eerste betreft grote uitbreidingslocaties. Het aantal aanbiedingen ligt hier soms op het niveau van 10 à 20; het grotere aantal lijkt vooral te maken te hebben met het grotere aantal rechthebbenden. Een tweede uitzondering op de regel wordt gevormd door een aantal binnenstedelijke locaties, waar blijkbaar de bereidheid van eigenaren om hun onroerend goed aan de gemeente te verkopen groot was. Overigens is dit zeker geen algemeen beeld van binnenstedelijke locaties.

Onderscheid moet wel worden gemaakt tussen formele aanbiedingen in de zin van de Wvg en minnelijk onderhandelen met de gemeente op initiatief van de gemeente. Dat laatste komt veel vaker voor op de locaties, en lijkt geregeld tot succes te leiden.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat soms een strategie gevolgd wordt, waarbij direct na vestiging de gemeente tot actieve verwerving overgaat. Gevolg kan zijn dat dan zelfs een vervolgvestiging niet meer nodig is, omdat de gemeente de verwerving binnen de termijn van de artikel 8 vestiging succesvol heeft afgerond.

Het is in de onderzochte gemeenten enkele keren voorgekomen dat meer werd aangeboden dan waar het voorkeursrecht op gevestigd was. In de praktijk heeft dit nooit tot problemen geleid; partijen zijn er in de minnelijke onderhandelingen uitgekomen.

afweging rond beginselbesluit

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat vrijwel alle gemeenten bij een aanbieding in beginsel een positief beginselbesluit nemen. Soms vindt nog een planologische afweging plaats (bijvoorbeeld bij wel aangewezen, maar deels te handhaven lintbebouwing). Vaak leiden de onderhandelingen ook tot aankopen.

bevoegdheden rond beginselbesluit

Een beginselbesluit moet binnen 8 weken genomen worden.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat in veel gevallen uitsluitend B&W bevoegd zijn tot het nemen van dit besluit. Slecht in een beperkt aantal gevallen is de bevoegdheid gemandateerd aan de betrokken wethouder of gemandateerd aan een ambtenaar. Mandatering komt wel geregeld voor bij de grotere stadsgewestgemeenten (50%) ; bij de kleinere stadsgewestgemeenten en de niet-stadsgewestgemeenten is hier nauwelijks sprake van.

voorwaarden in koopovereenkomst

Als mogelijk probleem bij inwerking treden van de wet werden door de verkoper of koper gewenste voorwaarden in de koopovereenkomst genoemd. Dit probleem zou kunnen optreden indien de deskundigen een advies over de prijs zouden geven, en het onduidelijk zou zijn welke voorwaarden bij deze prijs zouden gelden.

Effectuering van het voorkeursrecht

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat in de praktijk bij de gemeenten deze voorwaarden zelden discussie opleveren; misschien komt dit mede door het feit dat er weinig deskundigenprocedures gestart worden, en de aanbidding in het minnelijk overleg wordt afgehandeld.

Als een partij met extreme eisen komt gaan gemeenten hier niet op in, en wijzen op de mogelijkheid een deskundigenprocedure te starten.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* komt naar voren dat een gemeente bij een deskundigenprocedure een concept-koopovereenkomst voorlegt aan de deskundigen, om zo duidelijk te maken welke voorwaarden gelden. Dit lijkt goed te werken.

duur onderhandelingen

Omdat het aantal aanbiedingen relatief beperkt is, valt nog niet veel te zeggen over de gemiddelde duur van de onderhandelingen voordat deze succesvol worden afgerond. Termijnen variërend van enkele weken tot een jaar worden genoemd in de *enquête onder steekproefgemeenten*. Aan deze gegevens moet echter vooralsnog niet veel waarde worden gehecht.

deskundigenprocedures en rechtbankprocedures

In het verlengde van het feit dat het aantal formele aanbiedingen beperkt is, is ook het aantal deskundigen en rechtbankprocedures beperkt, zoals blijkt uit de *enquête onder steekproefgemeenten*.

Aanbiddingen leiden vaak tot succes; betrekkelijk incidenteel doen partijen een beroep op de deskundigenprocedure. Dat is opmerkelijk, zeker gezien het feit dat bij in werking treden van de wet verwacht werd dat partijen gebruik zouden maken van de mogelijkheid die wet bood om via de deskundigenprocedure een 'gratis' prijsadvies te krijgen. Een uitzondering op de regel wordt gevormd door een binnenstedelijke locatie, waar voorkeursrecht ter beëindiging van prostitutiedoeleinden is gevestigd; daar lopen ca. 10 procedures.

termijnen deskundigen en rechtbankprocedures

In de *gesprekken rond casestudielocaties* is door een aantal gemeenten de termijn van twee weken waarbinnen een gemeente moet reageren op de vraag om een deskundigenprocedure te starten aan de orde geweest. Deze termijn wordt veel te kort gevonden. Grondeigenaren kunnen (en doen dit in de praktijk ook) misbruik maken van deze scherpe termijn, door bijvoorbeeld precies in de vakantietijd een verzoek tot het starten van een deskundigenprocedure in te dienen.

duur deskundigenprocedure en rechtbankprocedure

In de *gesprekken rond casestudielocaties* noemt een van de gemeenten, die relatief veel ervaring hiermee heeft, de duur van de deskundigenprocedure als knelpunt. Het potentieel van door de rechtbank aan te wijzen ervaren deskundigen in Nederland is klein, aldus deze gemeente, waardoor het soms lang kan duren voordat een prijsadvies binnen is. Hetzelfde speelt volgens deze gemeente overigens ook bij onteigeningsprocedures.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Rond een andere locatie noemt een gemeente de kosten van een deskundigenprocedure als knelpunt. Uiteindelijk zal de gemeente hiervoor moeten opdraaien, terwijl er geen garantie is dat de verwerving uiteindelijk succesvol zal verlopen. Het feit dat de eigenaar zich door een advocaat moet laten vertegenwoordigen, kan wel een financiële belemmering zijn voor de eigenaar; de betreffende gemeente waardeert dit positief (kan al te vrijblijvend advies vragen voorkomen).

afspraken met marktpartijen

Soms wordt het voorkeursrecht gehanteerd op een locatie waar samenwerking plaatsvindt met marktpartijen. De vraag is op welke manier dan afspraken zijn gemaakt met betrekking tot het voorkeursrecht.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat in slechts een beperkt aantal gemeenten (15%) bij een of meerdere locaties sprake is van afspraken over het gebruik van het voorkeursrecht. Vaak is de afspraak dat er overleg plaatsvindt over de prijs en of voorwaarden die in een specifiek geval door de gemeente geboden wordt; in een enkel geval is een methodiek afgesproken. Soms koopt de gemeente, maar wordt direct doorverkocht aan een marktpartij die de ontwikkeling voor zijn rekening zal nemen.

schadevergoeding ex artikel 25

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat een succesvol beroep op artikel 25 nog in geen enkele gemeente is voorgekomen; in een enkele gemeente is (waarschijnlijk ten onrechte omdat de situatie zoals bedoeld in artikel 25 niet aan de orde was) een beroep op artikel 25 gedaan.

3.3 Vrijstellingsmogelijkheden

3.3.1 Kader

De Wvg kent een aantal vrijstellingsmogelijkheden rond de aanbiedingsplicht. Allereerst bestaat er een aantal specifieke, in de wet benoemde, vrijstellingsmogelijkheden. Verder is er een generieke vrijstellingsmogelijkheid: via GS kan ontheffing van de aanbiedingsplicht worden gevraagd.

Voor de praktijk het belangrijkste zijn de vrijstellingsgronden voor overeenkomsten als bedoeld in artikel 10 lid 2 sub d en sub e.

Artikel 10 lid 2 sub d bepaalt dat de aanbiedingsplicht niet geldt voor een overeenkomst ter uitvoering van een verplichting van de verkoper, betreffende een onroerende zaak waarvoor een voorkeursrecht geldt voorzover die verplichting blijkens het tijdstip van de inschrijving in de in afdeling 3.1.2 BW 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.

Effectuering van het voorkeursrecht

Niet alle overeenkomsten die voldoen aan de materiële vereisten van artikel 10 lid 2 sub d komen in aanmerking voor de vrijstellingsregeling. Als belangrijk vormvereiste wordt inschrijving van een 'akte' (artikel 10 lid 3) in de openbare registers ex artikel 3:17 BW bij het Kadaster voor een bepaalde datum vereist. Het woord akte betekent in dit verband dat de overeenkomst waarbij de verplichting is ontstaan in een schriftelijk stuk moet zijn opgenomen. Vervolgens vloeit uit de Kadasterwet voort dat daarvoor altijd de bemiddeling van een notaris is vereist doordat de overeenkomst aan een (authentiek afschrift van een) notariële verklaring moet zijn gehecht of moet zijn opgenomen in een notariële akte, om te worden ingeschreven.

Het inschrijvingsvereiste in de openbare registers is bij de recente wetwijziging aan de vrijstelling toegevoegd. Oorspronkelijk stelde de wet slechts het vormvereiste dat de verplichting moest blijken uit een notariële of geregistreerde onderhandse akte. Deze regeling werd in de jaren zeventig al onder druk van de Tweede Kamer opgenomen. Door de eis van inschrijving in de openbare registers werd, wederom onder druk van de Tweede Kamer waarvan een deel deze vrijstellingsregeling wilde laten vervallen, een extra (tijds)barrière voor een beroep op de vrijstelling opgeworpen. Gelet op artikel 3:17 lid 2 BW betekent de tweede volzin van artikel 10 lid 3 dat het rechtsgevolg van de inschrijving van deze privaatrechtelijke verplichtingen beperkt blijft tot de sfeer van de Wvg.

Artikel 10 lid 2 sub e bepaalt dat de aanbiedingsplicht van lid 1 niet geldt voor een overeenkomst die blijkt uit een notariële akte of geregistreerde onderhandse akte is gesloten voor afloop van de krachtens of overeenkomstig artikel 4 lid 4, geldende termijn. Deze overeenkomst hoeft dus niet te zijn ingeschreven in de openbare registers. Inmiddels kan dit ook niet meer, door het in werking treden van de Reparatiewet I⁴⁶. Zie hierover ook paragraaf 4.4.3.

Voor wat betreft de datum waarop het beoogde rechtsgevolg ontstaat is er een verschil tussen de vrijstelling sub d en sub e. Voor de vrijstelling sub d gelden strengere eisen, waar de datum van inschrijving van de overeenkomst waarbij de verplichting van de verkoper ontstaat in de openbare registers, is gekoppeld aan de datum van ter inzage legging van het ontwerp structuur- of bestemmingsplan, terwijl de geregistreerde datum van de overeenkomst sub e verbonden is met de inwerkingtreding van het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht. Bij de besluiten ex artikel 8 en 8a Wvg valt dit verschil weg.

3.3.2 Jurisprudentie

De vraag wanneer een beroep gedaan kan worden op de vrijstellingsmogelijkheden is aan de orde geweest in procedures op grond van artikel 26.

46 Staatsblad 1999-30.

In het arrest van de Hoge Raad inzake voorkeursrecht Weert⁴⁷ stond de vraag centraal of artikel 26 in stelling kon worden gebracht tegen een optie-overeenkomst (een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 10 lid 2 sub d Wvg) die net op tijd geregistreerd was. De Hoge Raad is duidelijk in zijn uitspraak: een rechtsgeldige vrijstelling kan niet worden aangetast door een actie uit artikel 26.

Op deze jurisprudentie en enkele andere uitspraken rond vrijstellingen wordt nog uitgebreid teruggekomen in paragraaf 4.4.3.

3.3.3 Praktijk

geregistreerde overeenkomsten in openbare registers

Overeenkomsten die zijn opgenomen in een notariële akte en tijdig zijn ingeschreven in de openbare registers, vormen in het algemeen een vrijstellingsmogelijkheid voor de eigenaar van zijn aanbiedingsplicht.

Op basis van een *analyse van de kadastrale registratie* is gekeken op welke schaal en waar gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot registratie van overeenkomsten over te gaan (het betreft geregistreerde overeenkomsten ex artikel 10 lid 2 sub d van de Wvg; tot 1999 zijn daarnaast ook overeenkomsten ex artikel 10 lid 2 sub e door het Kadaster geregistreerd).

In het totaal zijn per 1 januari 2000 in de kadastrale registratie 1652 overeenkomsten geregistreerd. Deze overeenkomsten hebben betrekking op 3651 percelen, met een totale oppervlakte van ruim 5000 ha. Lang niet alle overeenkomsten hebben overigens betrekking op percelen waar inmiddels al het voorkeursrecht voor gevestigd is.

Er kan een vergelijking worden gemaakt met de gegevens per 12 februari 1998 (de peildatum van het *Eerste ervaringenonderzoek*). Uit deze gegevens blijkt dat het aantal geregistreerde overeenkomsten bijna verdubbeld is; de oppervlakte is met ruim 40% toegenomen.

geregistreerde overeenkomsten op voorkeursrechtlocaties

Op basis van de *analyse van de kadastrale registratie* blijkt dat in het totaal 180 overeenkomsten zijn geregistreerd op voorkeursrechtlocaties; deze hebben betrekking op 705 percelen. De oppervlakte hiervan betreft 921 ha.

Ook hier kan een vergelijking worden gemaakt met de gegevens per 12 februari 1998 (de peildatum van het *Eerste ervaringenonderzoek*). Uit deze gegevens blijkt dat het aantal geregistreerde overeenkomsten met ruim 10% is toegenomen. De oppervlakte is met 7% toegenomen.

geregistreerde overeenkomsten buiten voorkeursrechtlocaties

Uit bovenstaande blijkt dat er ruim 4000 ha grond is waar nog geen voorkeursrecht gevestigd is, maar al wel overeenkomsten voor zijn geregistreerd, een toename van zo'n 1300 ha ten opzichte van februari 1998.

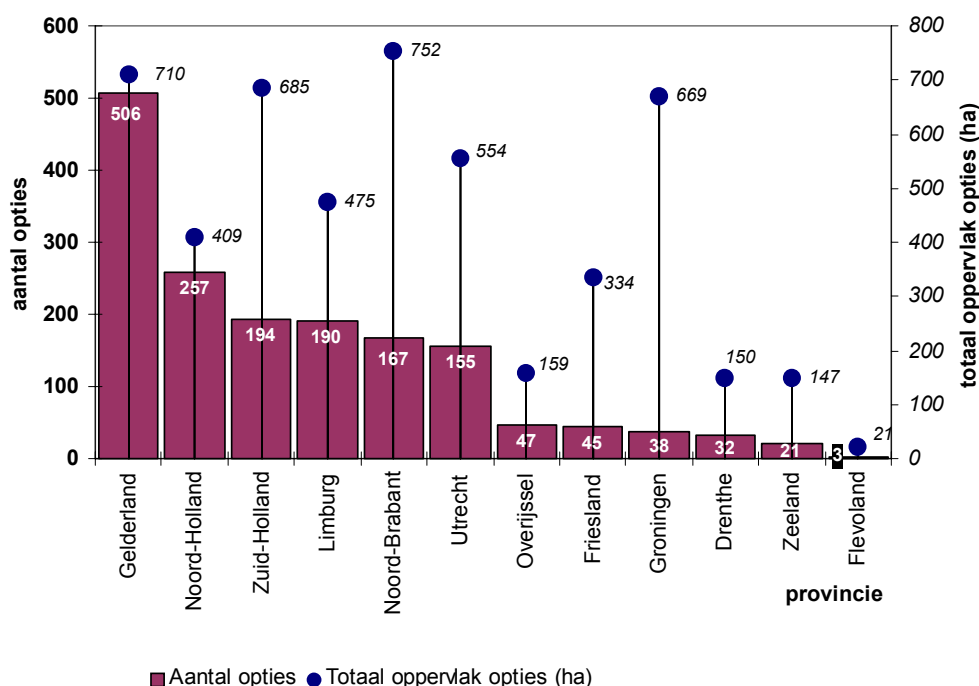
⁴⁷ Hoge Raad inzake voorkeursrecht gemeente Weert, 9-4-99, *Bouwrecht*, 1999, blz. 977, *RvdW*, 1999, nr. 62, *Bouwrecht* 1999, blz. 679, met noot J.van Rijckevorsel.

Effectuering van het voorkeursrecht

geografische spreiding opties

De geregistreerde overeenkomsten blijken niet gelijk verdeeld over Nederland. In figuur 3.1 zijn de geregistreerde overeenkomsten uitgesplitst naar provincie. Onderscheid is gemaakt tussen aantallen overeenkomsten en de oppervlakte van de percelen waar de overeenkomsten op betrekking hebben.

Figuur 3.1 Aantal geregistreerde overeenkomsten en totaaloppervlak hiervan per provincie (per 01-01-00)



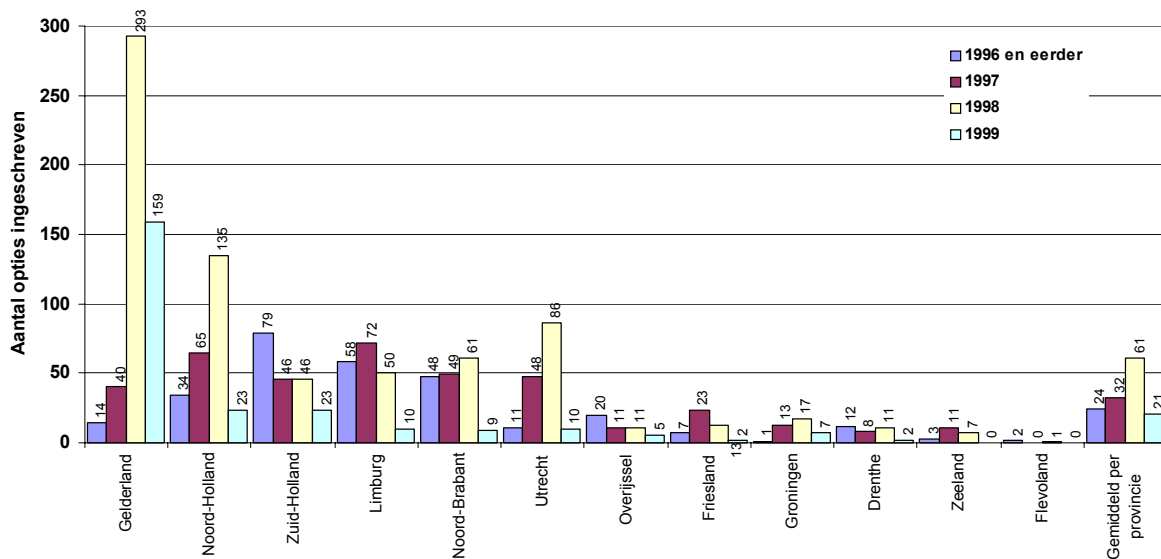
Uit de tabel blijkt dat geregistreerde overeenkomsten qua aantallen met name voorkomen in Gelderland, Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Als de oppervlakte in aanmerking wordt genomen, kent ook Utrecht een groot aantal geregistreerde overeenkomsten. Als gekeken wordt naar de oppervlakte van de percelen waar de overeenkomsten betrekking op hebben blijkt ook de provincie Groningen hoog te scoren.

spreiding geregistreerde overeenkomsten naar jaar vestiging

Gekeken is naar hoe de registratie van overeenkomsten zich in de tijd ontwikkeld heeft. In figuur 3.2 is dit beeld weergegeven, waarbij per provincie is aangegeven hoeveel overeenkomsten er per jaar geregistreerd zijn.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Figuur 3.2: Aantal koopopties per provincie per jaar van inschrijving



Het blijkt dat in alle provincies met name in 1998 veel overeenkomsten zijn geregistreerd. De afname van het aantal in 1999 geregistreeerde overeenkomsten hoeft overigens niet te betekenen dat vanaf dat jaar minder posities werden ingenomen. Dit kan direct het gevolg zijn van het feit dat het vanaf 1999 niet meer mogelijk is om voorlopige koopovereenkomsten (vrijstellingen ex artikel 10 lid 2 sub e) in de openbare registers in te schrijven; zoals uit de analyse in hoofdstuk 4 blijkt werden deze overeenkomsten voor de bedoelde wetswijziging in veel gevallen ook daadwerkelijk ingeschreven.

In figuur 3.3 is weergegeven hoe de geregistreeerde overeenkomsten verdeeld zijn over gemeenten. Per gemeente is weergegeven of er voorkeursrecht is gevestigd en, voor de gemeenten waar het voorkeursrecht gevestigd is, of er overeenkomsten geregistreerd zijn.

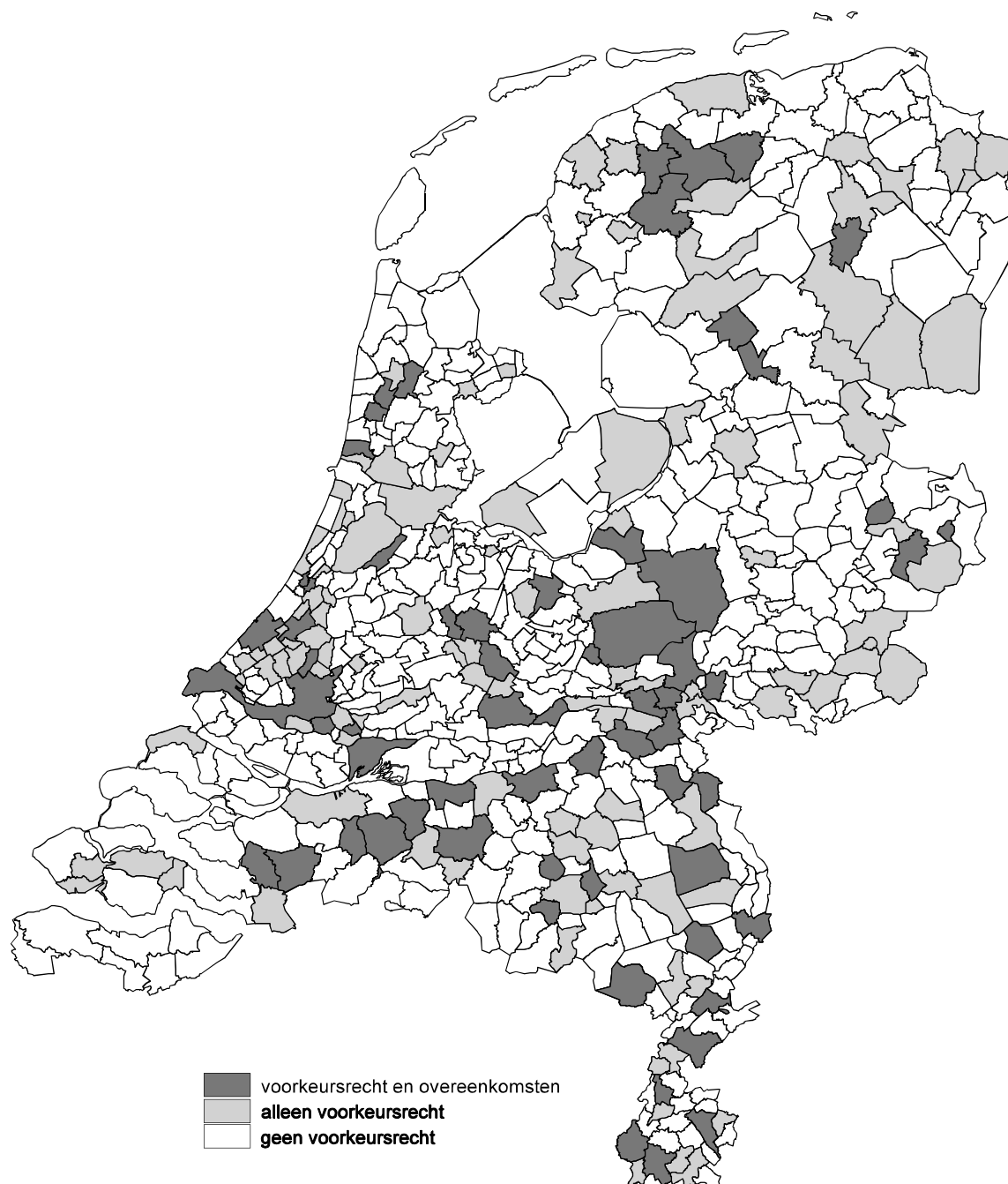
Met name in Gelderland, Brabant en Limburg blijkt de combinatie voor te komen. Opvallend is dat er veel gemeenten zijn waar wel een voorkeursrecht gevestigd is, maar geen overeenkomsten zijn geregistreerd.

typen overeenkomsten in openbare registers

Niet alleen wáár overeenkomsten voorkomen, maar ook wat het karakter is van de geregistreeerde overeenkomsten is van belang. De in de openbare registers geregistreeerde overeenkomsten zijn daarom nader bestudeerd door middel van het trekken van een steekproef. Op de resultaten hiervan wordt uitgebreid teruggekomen in paragraaf 4.4.2.

Effectuering van het voorkeursrecht

Figuur 3.3 Geregistreeerde overeenkomsten op voorkeursrechtlocaties in gemeenten waar tot 01-01-00 voorkeursrecht gevestigd is. NB: de gehele gemeente is gearceerd, niet de oppervlakte voorkeursrechtgebied of gebied waar de geregistreeerde overeenkomst voor geldt



vrijstellingen op voorkeursrechtlocaties

Bij de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd naar de praktijk van vrijstellingen in het kader van de Wvg.

Van de ondervraagde gemeenten geeft 40% aan dat er gebruik wordt gemaakt van

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

vrijstellingen op de locaties. In een kleine 20% van de gemeente wordt er vaak gebruik van gemaakt. Vooral de grotere en kleinere stadsgewestgemeenten lijken met vrijstellingen te maken te hebben; bij de niet-stadsgewestgemeenten spelen vrijstellingen tot nu toe een minder grote rol op de aangewezen locaties.

Op meer dan de helft van de locaties komen vrijstellingen voor of is bekend dat er koopopties of overeenkomsten zijn die recht kunnen geven op vrijstelling. Deze komen in alle drie de groepen gemeenten voor, al zijn de grotere stadsgewestgemeenten hier wat sterker vertegenwoordigd. Nog lang niet altijd is overigens een beroep gedaan op deze vrijstellingen; in een enkel geval wordt aangegeven dat de betrokken ontwikkelaar hier nog op wacht omdat de planvorming nog niet duidelijk is.

Slechts een beperkt aantal gemeenten houdt een actieve controle op een eventueel misbruik van de vrijstellingsmogelijkheden.

Bij de *gesprekken rond casestudielocaties* is meer specifiek gevraagd naar de vrijstellingen. Het blijkt dat op vrijwel alle locaties vrijstellingen een belangrijke rol spelen. Nogal wat partijen hebben, vaak kort voor vestiging van het voorkeursrecht, een positie ingenomen op de locatie door het sluiten van een optie-overeenkomst of een voorlopige koopovereenkomst. Het gaat soms om aanzienlijke delen van de te ontwikkelen locaties.

3.4 Ontheffingsmogelijkheid uit artikel 14

3.4.1 Kader

Een verkoper kan Gedeputeerde Staten verzoeken te worden ontheven van de verplichting met de gemeente te onderhandelen over de verkoop. Gedeputeerde Staten beslissen binnen zes weken, te verlengen met drie weken, over het al dan niet verlenen van ontheffing van de onderhandelingsplicht. Ontheffing kan voor maximaal drie jaar verleend worden en er kunnen beperkingen opgenomen worden. Deze bepaling, die sinds 1981 in de Wvg is opgenomen, en had als doel om met bijzondere, persoonlijke, omstandigheden rekening te kunnen houden.

3.4.2 Jurisprudentie

In de verzamelde jurisprudentie is een uitspraak opgenomen waarbij een ontheffingsverzoek ex artikel 14 aan de orde was. Een eigenaar was tegen het besluit van GS om geen ontheffing te verlenen in beroep gegaan bij de rechtbank. Als redenen werden aangevoerd dat een gesloten koopovereenkomst niet tijdig geregistreerd kon worden doordat er nog geen bisschoppelijke goedkeuring was en dat er nu geen winstmaximalisatie kon plaatsvinden (de beoogde opbrengst van de gronden was bedoeld voor charitatieve doeleinden). De rechter vond beide geen gewichtige redenen (rechtbank Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Duiven, 21-2-00, volgnr. 131).

Effectuering van het voorkeursrecht

3.4.3 Praktijk

aantallen verzoeken

Uit de *enquête onder provincies* komt naar voren dat een algemeen beeld is dat er zeer weinig ontheffingsverzoeken worden ingediend.

Koploper en beetje uitzondering op de regel is de provincie Utrecht, waar ca 15 ontheffingsverzoeken zijn ingediend. Het aantal verzoeken bij de rest is veel geringer. Een mogelijke verklaring voor het relatief grote aantal in Utrecht kan zijn dat er nogal wat binnenstedelijke locaties zijn (Amersfoort).

In de andere provincies is het aantal ontheffingsverzoeken gering. Ze variëren van ca 4 (Overijssel en Noord Holland), ca 3 (Gelderland, Noord Brabant en Limburg), 1 (Drenthe) tot 0 (Groningen, Friesland, Zeeland, Flevoland en Zuid Holland). Een verklaring van de geringe aantallen kan, meer in het algemeen, ook gelegen zijn in het feit dat er ook relatief weinig aanbiedingen plaatsvinden; pas na een formele aanbieding kan een ontheffingsverzoek worden ingediend.

reactie op verzoeken

In de praktijk wordt het verzoek vrijwel nooit gehonoreerd; in de *enquête onder provincies* werd slechts een geval genoemd. Meestal hanteert de verzoeker als argument dat door het voorkeursrecht een lagere prijs gekregen kan worden dan als hij ontheven zou zijn van zijn aanbiedingsplicht. Provincies geven aan dat dit makkelijk te weerleggen is; het argument zou volgens de wetgever immers moeten zijn dat er sprake is van bijzonder persoonlijke omstandigheden. Provincies schatten in dat deze in het algemeen ook moeilijk aan te tonen zijn.

Als regel hebben provincies geen beleid geformuleerd hoe om te gaan met ontheffingsverzoeken. Alleen Utrecht heeft wat regels ontwikkeld: er is inmiddels een standaardantwoord ontwikkeld. Wel zijn in het landelijk beraad van de provincies criteria besproken over hoe om te gaan met artikel 14 verzoeken.

termijn

Over de termijn waarbinnen besluit genomen moet worden (6 weken, met 3 te verlengen) wordt – voor zover er ervaring mee is – verschillende gedacht, blijkt uit de *enquête onder provincies*. Algemeen beeld is dat het krap is, zeker als er een hoorzitting moet plaatsvinden. Soms wordt standaard met 3 weken verdaagd (Utrecht, Noord Holland). Er is vaak veel gemandateerd (ambtelijke afhandeling, hamerstuk voor college) (Gelderland, Noord Brabant). Dan is er minder een probleem. Overigens zijn provincies vaak wel gewend aan strakke termijnen.

beoordeling rol

Een algemeen beeld uit de *enquête onder provincies* is dat provincies niet erg gelukkig zijn met deze rol. Sommigen vinden dat de rol maar aan rechter moet worden overgelaten. Een veel gehoord argument is dat GS normaal geen rol hebben op perceelniveau. Een ander argument is dat GS als scheidsrechter ongeschikt zijn, omdat door het politieke commitment aan het ruimtelijke orderingsbeleid de positie van GS niet onafhankelijk is. Sommigen zien misschien wel een toegevoegde waarde: de zeeffwerking van de provincie wordt genoemd; verder is een procedure bij de provincie

iets beter voor de burger dan een bij de rechter: belanghebbenden gaan sneller naar overheidsorgaan dan naar rechter.

3.5 Ontwijkingsconstructies en artikel 26

3.5.1 Kader

Soms vindt geen vervreemding plaats, maar wordt toch een rechtshandeling verricht die eigenlijk in strijd is met het gevestigde voorkeursrecht. De wet voorziet erin dat in zo'n geval nietigheid van de rechtshandeling kan worden ingeroepen, als de rechtshandeling de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie (artikel 26). Constructies, waarbij (getracht wordt) aan het gemeentelijk voorkeursrecht te ontkomen, door een rechtshandeling aan te gaan die beoogd is niet vatbaar te zijn voor een vernietigingsactie op grond van artikel 26, worden in het Wvg-spraakgebruik aangeduid als zogenaamde artikel 26-constructies.

In vergelijking met de oude wettekst is dit artikel veralgemeniseerd. Het oude artikel noemde slechts enkele specifieke rechtshandelingen waarvan de nietigheid door de gemeente kon worden ingeroepen. Nu is het artikel in het algemeen gericht op wetsontduiking (fraus-leges). Wanneer sprake is van wetsontduiking (met andere woorden: wanneer sprake is van afbreuk doen aan het belang van de gemeente) is iets waar in de Kamer uitgebreid over gesproken is.

Op de inhoudelijke vragen rond toepassing van artikel 26 wordt nog uitgebreid teruggekomen in hoofdstuk 4.

De procedure om nietigheid in te roepen is als volgt. De gemeente moet zich binnen een periode van 8 weken nadat de betreffende rechtshandeling ter kennis van de gemeente is gekomen tot de rechter wenden. In de Kamer werden vraagtekens geplaatst bij de werkbaarheid van deze bepaling.

3.5.2 Jurisprudentie

inhoudelijke mogelijkheden

De (on)mogelijkheden van artikel 26 zijn inmiddels in diverse uitspraken aan de orde geweest. Er bestaat nog geen uitspraak van de Hoge Raad waar de inhoudelijke beoordeling van de vraag in welke gevallen door een gemeente een succesvol beroep op artikel 26 kan worden gedaan aan de orde is geweest. In de uitspraken van vier gerechtshoven is deze reikwijdte wel aan bod geweest; in alle vier gevallen is het gerechtshof overgegaan tot het nietig verklaren van de betreffende rechtshandelingen. Deze uitspraken worden uitgebreid behandeld in paragraaf 4.5.2, samen met relevante rechtbankjurisprudentie.

Effectuering van het voorkeursrecht

formele eisen vernietigingsactie: artikel 26 lid 2

Naast de inhoudelijke mogelijkheden van artikel 26, zijn ook enkele formele vereisten van belang. Een hiervan is dat de gemeente binnen 8 weken na kennisneming van een rechtshandeling een verzoek moet indienen bij de rechtbank om tot vernietiging van de rechtshandeling over te gaan.

Uit de verzamelde jurisprudentie blijkt dat de formele eisen die aan een actie ex artikel 26 moeten worden gesteld vaak leiden tot het afwijzen respectievelijk het niet ontvankelijk verklaren van het verzoek van de gemeente door de rechtbank. De volgende aandachtspunten vallen te onderscheiden:

- het bestaan van de rechtshandeling
- de betekenis van 'ter kennis is gekomen van de gemeente'
- de aanvang van de termijn van acht weken
- de instemming van de gemeente met de rechtshandeling
- de indiening van het verzoek

het bestaan van de rechtshandeling

In het *Eerste ervaringenonderzoek* werd gewezen op problemen die in de praktijk worden ervaren met het bewijs rondom het bestaan van de aan te vechten overeenkomst. In het onderhavige onderzoek is op een aantal rechterlijke uitspraken gestuit waar het bestaan van een overeenkomst werd ontkend, dan wel in de procedure werd geweigerd de betrokken overeenkomst over te leggen.

In de uitspraak van de rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht (16-12-98, volgnr. 126) werd door de verweerders (de grondeigenaren en een ontwikkelaar) betwist dat zij (al) een overeenkomst hadden gesloten. Ten bewijze daarvan werd een kort geding-vonnis ingebracht waarbij partijen werden veroordeeld tot dooronderhandelen, maar dit had kennelijk nog niet geleid tot een overeenkomst. Hierdoor strandde het verzoek van de gemeente.

Ditzelfde was het geval in een uitspraak van de rechtbank Den Haag inzake voorkeursrecht gemeente Den Haag (16-7-98, volgnr. 93). Hierbij werd geconstateerd dat partijen tegenstrijdige verklaringen aflegden over het tijdstip van totstandkoming van de overeenkomst en verweerders weigerden een/de overeenkomst in het geding te brengen. In dit geval werd echter de grondeigenaar in de kosten van de procedure veroordeeld.

Ook in de uitspraak van de rechtbank Alkmaar inzake voorkeursrecht gemeente Alkmaar (19-2-99, volgnr. 120), waarbij bleek dat de overeenkomst na de indiening van het verzoek was ontbonden, werd het verzoek van de gemeente wegens gebrek aan belang afgewezen, maar werden verweerders in de kosten veroordeeld.

de betekenis van 'ter kennis is gekomen van de gemeente'

Een bron van voor gemeenten teleurstellende uitspraken vormen de complicaties met de looptijd van de termijn van 8 weken. De kennisneming door de gemeente van de rechtshandeling kan betrekking hebben op de inhoud of op het bestaan daarvan. De verzamelde jurisprudentie tendeeft duidelijk naar het laatste. Het gerechtshof te Amsterdam in haar uitspraak inzake voorkeursrecht gemeente Heemskerk (28-01-98, volgnr. 125) verwoordt het als volgt:

“Gelet op de tekst van artikel 26 lid 2 Wvg en het met die bepaling te dienen belang van de rechtszekerheid met betrekking tot onroerende zaken, ligt het niet voor de hand artikel 26 lid 2 aldus uit te leggen dat het aanvangstijdstip van bedoelde termijn afhankelijk is van het meer subjectieve moment dat de gemeente moet kennis hebben genomen van de inhoud (cursivering Hof) van de aan de rechtshandeling ten grondslag liggende obligatoire overeenkomst; van belang is het meer objectief vast te stellen moment van de enkele kennisname van de rechtshandeling waarvan de nietigverklaring wordt verzocht.”

Zo ook de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht 's-Hertogenbosch⁴⁸ en de rechtbank Leeuwarden inzake voorkeursrecht gemeente Tytsjerksteradiel⁴⁹.

Toch is hiermee niet alles gezegd. Kennelijk doet de context waarin de informatie wordt gegeven over de rechtshandeling er ook toe. Een gemaakte opmerking over het bestaan van een overeenkomst in een bespreking met de gemeente dat (van de zijde van de gemeente) een informatief karakter had, is niet voldoende om tot kennisneming bij de gemeente te geraken, aldus de rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Venlo⁵⁰.

de aanvang van de termijn van acht weken

Wanneer begint nu de termijn van 8 weken precies te lopen? Door de jurisprudentie wordt hierover verschillend geoordeeld. Aan de ene kant zijn er uitspraken die uitgaan van de start van de termijn op de dag van kennisneming, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht 's-Hertogenbosch⁵¹. Aan de andere kant wordt in een paar gevallen met een beroep op de Algemene Termijnenwet de start van de termijn bepaald op de dag na kennisneming door de gemeente, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Venray⁵².

de instemming van de gemeente met de rechtshandeling

Hoewel deze voorwaarde in de geanalyseerde jurisprudentie met betrekking tot artikel 26 Wvg niet aan de orde is geweest, is het feit dat de gemeente met de rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd wel degelijk van belang en volgens de tekst van artikel 26 lid 2 een formele barrière voor de succesvolle afloop van een vernietigingsactie. De weigering om een dergelijke verklaring af te geven kwam wel aan de orde in een uitspraak van de rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Weert (7-12-98, volgnr. 94). De rechtbank bepaalde dat een weigering een verklaring van instemming af te geven moet worden beschouwd als een weigering een privaatrechtelij-

48 Rechtbank 's-Hertogenbosch, voorkeursrecht gemeente 's-Hertogenbosch, 28-1-98, *Bouwrecht*, 1998, blz. 415.

49 Rechtbank Leeuwarden, voorkeursrecht gemeente Tytsjerksteradiel, 9-7-97, *Bouwrecht*, 1998, blz. 229.

50 Rechtbank Roermond, voorkeursrecht gemeente Venlo, 11-8-99, *Bouwrecht*, 1999, blz. 980.

51 Rechtbank 's-Hertogenbosch, voorkeursrecht gemeente 's-Hertogenbosch, 28-1-98, *Bouwrecht*, 1998, blz. 415.

52 Rechtbank Roermond, voorkeursrecht gemeente Venray, 30-6-99, *Bouwrecht*, 1999, blz. 795.

Effectuering van het voorkeursrecht

ke rechtshandeling te verrichten en daarom niet kan worden beschouwd als een besluit ex artikel 1:3 Awb.

de indiening van het verzoek

Het feit dat het verzoek tot vernietiging van een rechtshandeling moet worden ingediend door een procureur en dat daaromtrent een formeel procesbesluit moet worden genomen door de gemeente, is ook herhaaldelijk inzet van het verweer tegen een vernietigingsactie. Onder verwijzing naar de uitspraak van het gerechtshof Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Wychen⁵³, ten aanzien van de benoeming van deskundigen op basis van artikel 16 Wvg, waar dezelfde problemen spelen, bepaalde o.a. de rechtbank Assen in haar uitspraak inzake voorkeursrecht gemeente Emmen (25-5-99, volgnr. 127) dat indien de procureur niet bevoegd is tot indiening van het verzoekschrift omdat B&W nog geen procesbesluit hebben genomen, dit gebrek achteraf kan worden geheeld door een nadien genomen besluit. B&W handelen voorts in dit verband ter uitoefening van een aan het College gedelegeerde bevoegdheid en niet op basis van artikel 164 Gemeentewet.

3.5.3 Praktijk

voorkomen van de constructies

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd of er op de locaties in de gemeenten op artikel 26 gebaseerde ontwijkingsconstructies voorkomen.

Bijna twee derde van de gemeenten, 62%, geeft aan dat deze constructies binnen de gemeente voorkomen. Bij de rest van de gemeenten is een aantal ervan overtuigd dat er geen constructies zijn; een aantal andere gemeenten vermoedt dat er geen constructies voorkomen of heeft helemaal geen idee.

Als meer gedetailleerd wordt gekeken naar de gemeenten, dan is het beeld als volgt. Van de grotere stadsgewestgemeenten geeft 90% aan dat er artikel 26-constructies voorkomen. Bij de kleinere stadsgewestgemeenten is dit iets minder dan de helft; bij de niet-stadsgewestgemeenten de helft.

Bijna alle gemeenten die aangeven dat er artikel 26-constructies op de locaties voorkomen, geven aan dat er tegen deze constructies ook een procedure gestart is. Soms worden de gemeenten ook benaderd om toestemming te verlenen aan een artikel 26-constructie. Een kwart van de gemeenten geeft aan dat deze vraag wel eens gesteld is.

De constructies zijn in elk geval de oorzaak van veel onduidelijkheid in de verschillende gemeenten.

Bovenstaand beeld wordt in de *gesprekken rond casestudielocaties* bevestigd.

In paragraaf 4.5.3 wordt hier verder op ingegaan.

⁵³ Gerechtshof Arnhem, voorkeursrecht gemeente Wijchen, 18-8-98, Bouwrecht 1998, blz. 1034; Gemeentestem 1998, nr. 7094, met noot van R. Boesveld.

haalbaarheid termijn

Een aandachtspunt is de termijn waarbinnen een verzoek tot nietigverklaring van de overeenkomst moet worden ingediend. Hiervoor heeft een gemeente acht weken.

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd in hoeverre deze termijn haalbaar wordt gevonden. Het merendeel van de gemeenten (bijna twee derde) geeft aan dat de termijn haalbaar is; wel geven enkele hiervan aan dat het krap is, en dat er onduidelijkheden zijn rond de vraag wanneer deze termijn precies ingaat. Gegeven de ontwikkelingen in de jurisprudentie die hiervoor behandeld is, is deze onduidelijkheid begrijpelijk.

typologie overeenkomsten.

De vrijstellingen ex artikel 10 lid 2 sub d zijn makkelijk beschikbaar doordat zij geregistreerd zijn in de openbare registers bij het Kadaster die voor een ieder toegankelijk zijn. Dit is niet het geval met vrijstellingen ex artikel 10 lid 2 sub e. Ook de artikel 26-constructies zijn niet eenvoudig boven tafel te krijgen: deze overeenkomsten zijn in het algemeen niet openbaar en gemakkelijk toegankelijk.

In het onderzoek is getracht meer inzicht in de gehanteerde constructies te krijgen door in eerste instantie de ter beschikking staande jurisprudentie met betrekking tot artikel 26-vernietigingsacties te analyseren. Het blijkt echter moeilijk op basis hiervan een beeld van deze constructies te krijgen. Soms worden gebruikte contracten in de rechterlijke uitspraken uitvoerig geciteerd, soms worden ze daarin kort omschreven, maar ook komt het voor dat uitsluitend kwalitatieve oordelen worden gegeven die weinig inzicht bieden in de beoordeelde constructie. Daarnaast is het de vraag of de jurisprudentie een representatief beeld geeft van de in de praktijk in totaal afgesloten contracten. De gemeente moet immers allereerst besluiten tot het instellen van een vernietigingsactie. Het zou heel goed kunnen dat gemeenten slechts in die gevallen waarbij de artikel 26-constructies naar het oordeel van gemeenten in het geheel niet voldoen aan de eisen die de parlementaire geschiedenis daaraan stelt, de constructies aan de rechter voor leggen. Daarmee verdwijnen de door de gemeenten toelaatbaar geachte constructies grotendeels uit het beeld.

Gelet op deze beperkingen kan op basis van de jurisprudentie het volgende beeld geschetst worden:

- In de meeste gevallen is materieel sprake van verkoop/koop met uitgestelde levering en betaling; desalniettemin wordt de constructie vaak samenwerkingsovereenkomst genoemd. Er kan sprake zijn van een aanbetaling, maar in de meeste gevallen vindt betaling pas plaats op het moment dat de grond feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de ontwikkelaar of wanneer een rechtsgeldig bestemmingsplan tot stand is gekomen of bouwvergunningen (kunnen) worden verleend. Er is dan dus sprake van economische eigendomsoverdracht. De juridische levering wordt eerst voorzien als de bestemming is gerealiseerd. Er is veelal sprake van een vaste of gegarandeerde koopprijs, die soms in gedeelten beschikbaar komt. De grondeigenaar loopt verder vaak geen risico, wel deelt hij soms enigermate mate nog in de winst.
- In een enkel geval is sprake van een commanditaire vennootschap, waarbij de grondeigenaar de commanditaire of stille vennoot is en zijn grond inbrengt in de CV. De CV-constructie biedt de mogelijkheid om de commanditaire vennoot een gegarandeerde opbrengst te bieden.

Effectuering van het voorkeursrecht

- In een ander geval betreft de gehanteerde constructie de inbreng van de grond in een besloten vennootschap, met meerdere aandeelhouders.

Voor zover was na te gaan wordt in de gebezigde constructies steeds nadrukkelijk gesteld dat het de bedoeling is de betreffende gronden conform het bestemmingsplan van de gemeente te ontwikkelen. Probleem is echter vaak dat op het moment van aangaan van de overeenkomsten een volledig uitgewerkt bestemmingsplan nog niet beschikbaar is.

3.6 Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal aanbiedingen op voorkeursrechtlocaties beperkt is tot enkele. Alleen in incidentele gevallen worden grotere aantallen aanbiedingen gedaan. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat geen gemeentelijke grondverwerving plaatsvindt; het blijkt dat sommige gemeenten direct na vestiging tot actieve verwerving van gronden overgaan door zelf de onderhandelingen te openen. Vrijwel alle gemeenten nemen bij aanbieding een positief beginselbesluit; de termijn van 8 weken is in het algemeen werkbaar. Het is nog niet duidelijk uit de jurisprudentie of een besluit gebruik te maken van een aanbieding een besluit in de zin van de artikel 1:3 lid 1 Awb is; dat betekent dat het nog niet duidelijk is of tegen dit besluit bezwaar en beroep in het kader van de Awb open staat.

Slechts in een beperkt aantal gevallen is het gekomen tot deskundigen- en rechtbankprocedures inzake de prijsvaststelling. Met name de termijn van 2 weken om te starten met een deskundigenprocedure wordt door gemeenten te kort gevonden. Het verzoek aan de rechtbank om deskundigen aan te wijzen moet worden gedaan door een procureur. Uit de beperkte gevallen blijkt de procedure van prijsadvies vrij lang te kunnen duren.

De vrijstellingen van het voorkeursrecht, en met name de vrijstellingen in verband met een al bestaande optie-overeenkomst of koopovereenkomst (artikel 10 lid 2 sub d en e vrijstellingen) lijken in de praktijk een belangrijke rol te spelen. Het blijkt dat er ruim 1650 overeenkomsten geregistreerd staan in de kadastrale registratie; met elkaar zijn deze goed voor een oppervlakte van 5000 ha. Vooral in 1998 zijn veel overeenkomsten geregistreerd; in 1999 is het aantal iets afgenomen. De afname kan veroorzaakt zijn door het niet meer mogelijk zijn van de inschrijving van de tweede soort potentiële vrijstellingen (koopovereenkomsten). De werkelijk onder vrijstellingen bedekte oppervlakte kan dan ook nog aanzienlijk groter zijn, omdat de vrijstellingen ex. artikel 10 lid 2 sub e geen registratiemogelijkheid meer kennen bij het Kadaster. Ten opzichte van het *Eerste Ervaringenonderzoek* (peildatum februari 1998) is het aantal geregistreerde opties verdubbeld, en de oppervlakte met 40% toegenomen. Gelderland, Noord- en Zuid Holland, Utrecht en Limburg en Noord-Brabant zijn de provincies met de meeste opties (aantallen en oppervlakte). Ook op de praktijk van de onderzochte locaties blijken de vrijstellingen een belangrijke rol te spelen.

Op de mogelijkheid GS ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht uit artikel 14 wordt zeer beperkt een beroep gedaan. Op zich is dit niet verwonderlijk, gezien het feit

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

dat er relatief weinig formele aanbiedingen plaatsvinden. De verzoeken worden vrijwel nooit gehonoreerd. Over het algemeen zijn provincies weinig gelukkig met de rol te moeten beslissen op een ontheffingsverzoek.

Er bestaan in de praktijk op de locaties zogenaamde artikel 26-constructies. Dit betreft rechtshandelingen, die zijn aangegaan in de veronderstelling dat ze niet nietig zullen worden verklaard door de rechter op verzoek van de gemeente en die de partij die de constructie aangaat zo de gelegenheid te geven een positie te verwerven op de bouwlocatie. Op veel van de locaties komen deze constructies voor: bijna 2/3 van de voorkeursrechtgemeenten heeft er zeker mee te maken; een aantal andere vermoedt het. Er zijn veelvuldig procedures gestart, waarin de rechter verzocht wordt een constructie nietig te verklaren. De constructies brengen veel onduidelijkheid met zich mee.

Ook de mogelijkheid een actie bij de rechter te starten geeft onduidelijkheid. Dit betreft onder meer het moment waarop de termijn van 8 weken begint. De rechtspraak tendeert naar kennisname van het bestaan van een rechtshandeling, waarbij de context waarin de informatie verkregen is er wel toe doet. Het verzoek moet worden ingediend door een procureur.

Zowel constructies in de vorm van koop met uitgestelde levering, inbreng van grond in een commanditaire vennootschap en inbreng van grond in een besloten vennootschap komen voor.

4 VOORKEURSRECHT EN REGIEROL

4.1 Inleiding

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn drie verschillende beoogde effecten van de wetwijziging genoemd (zie hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk staat het eerste beoogde effect centraal; een effect dat in de praktijk vaak wordt omschreven als de versterking van de gemeentelijke regierol. Het derde beoogde effect, het geven van inzicht in de bewegingen op de grondmarkt, kan als soort middel hiertoe worden gezien. Dat effect wordt daarom ook meegenomen in dit hoofdstuk.

In de memorie van toelichting zijn deze twee beoogde effecten als volgt omschreven:

- 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 geeft inzicht in de bewegingen op de grondmarkt: dit maakt het mogelijk dat gemeenten een 'alert' grondbeleid voeren.

In dit hoofdstuk wordt verkend wat in de praktijk de bijdrage is van het voorkeursrecht aan de gemeentelijke regierol. Daartoe wordt allereerst in 4.2 het begrip regierol nader uitgewerkt. Wat wordt precies beoogd met versterking van deze regierol? Daarna wordt nagegaan wat er in de wetsgeschiedenis met dit beoogde effect van de wet bedoeld wordt. Vervolgens worden de aspecten die een rol (kunnen) spelen op een rij gezet. Op basis van deze aspecten vindt de verdere bespreking van de effecten van de Wvg op de gemeentelijke regierol in dit hoofdstuk plaats. Daartoe wordt een aantal zaken nader uitgewerkt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de praktijk van verwerving en regie onder de Wvg (4.3), de grondposities voor vestiging (4.4) en de artikel 26-constructies (4.5). Het hoofdstuk eindigt met een analyse, waarbij op basis van de voorgaande paragrafen de effecten van de Wvg op de gemeentelijke regierol beschreven worden.

4.2 Operationalisering begrip en mogelijke effecten

Het voorkeursrecht zou de gemeentelijke regierol moeten versterken. Over wat precies deze rol van de overheid zou moeten inhouden, bestaan verschillende meningen: het is een normatief begrip. Voordat kan worden vastgesteld of het voorkeursrecht de gemeentelijke regierol kan versterken, is het daarom van belang dit begrip eerst te operationaliseren. Hiertoe wordt allereerst in meer algemene zin op de regierol ingegaan⁵⁴, en wordt vervolgens ingezoomd op de regierol zoals in de wetsgeschiedenis aan de orde is geweest.

regierol als normatief begrip

De regierol heeft te maken met beïnvloeden. Een toneelstuk waarin alle acteurs individueel hun bijdrage bepalen zal niet snel succesvol zijn; de regisseur zal proberen de diverse bijdragen in harmonie te brengen. Van belang hierbij is te onderkennen dat die rol heel verschillend kan zijn: een strakke regie of veel ruimte voor improvisatie. Soms is hijzelf hoofdrolspeler. Bij 'regiefunctie' gaat het dan ook om de uitoefening van een nader te bepalen mate van invloed. Om welke mate van invloed gaat het dan; wat wil de regisseur bereiken?

In de gangbare praktijk blijken gemeenten verschillende typen doelstellingen door bemoeienis met bouwlocatieontwikkeling te willen bereiken. Drie soorten doelstellingen kan men onderscheiden:

- doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik: deze kunnen liggen op het terrein van de volkshuisvesting, de stedenbouw, het economisch beleid en in toenemende mate ook op milieugebied. De sturing kan zowel betrekking hebben op de eenmalige ingreep (bijvoorbeeld de (her)inrichting) als op de exploitatiefase.
- financiële doelstellingen: deze kunnen betrekking hebben op het goed maken van gemeentelijke kosten of het maken van winst. Soms kan ook beperking van de financiële risico's van belang zijn. Ook financiële doelstellingen kunnen op de exploitatiefase betrekking hebben.
- procesdoelstellingen: deze kunnen betrekking hebben op het op gang brengen en houden van de ontwikkeling.

In de praktijk staan de doelstellingen vaak in elkaars verlengde: winst op locatieontwikkeling kan worden gebruikt om sommige gebruikers een lagere grondprijs te berekenen. Het op gang brengen van de ontwikkeling maakt het tegelijkertijd mogelijk de ruimtelijke inrichting te sturen.

Welke doelstellingen gemeenten willen bereiken rond locatie-ontwikkeling, is als regel een politieke keuze. Sommige gemeenten vinden 'realisatie van het bestemmingsplan' voldoende, andere gemeenten willen veel stringenter voorwaarden stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte, het toepassen van duurzame bouwmaterialen, het maken van winst om onrendabele projecten elders te kunnen bekostigen, etc.. Aan de regierol zal dan ook in de praktijk op verschillende

54 De analyse is ontleend aan Wolff, H. de (1998). De regiefunctie bij de ontwikkeling van bouwlocaties. In: *Rooilijn*, februari 1998.

Voorkeursrecht en regierol

wijzen invulling gegeven worden.

In de literatuur wordt overigens nogal eens verwaarloosd dat de regierol een normatief begrip is. Sommigen zien de gemeentelijke regierol per definitie vooral als 'procesmanagersrol', zonder dat de overheid inhoudelijk wil sturen en vanuit het algemeen belang bepaalde doelstellingen ten aanzien van de te ontwikkelen locatie wil bereiken. In het kader van bovenstaande analyse is dit echter slechts een van de mogelijke invullingen van de regierol, namelijk die waarbij de gemeente het accent legt op procesdoelstellingen. De praktijk is dat gemeenten als regel ook tot de eerste en tweede soort behorende doelstellingen proberen na te streven in het kader van de invulling van de regierol. Voor de beoordeling van de bijdrage van de Wvg aan de gemeentelijke regierol, wordt daarom van het brede, normatieve, begrip regierol uitgegaan.

De vraag of sprake is van versterking van deze regierol, kan dus vertaald worden in de vraag in hoeverre gemeenten deze drie soorten doelstellingen beter kunnen bereiken. Wat is de betekenis van het voorkeursrecht in dit verband?

regierol in de wetsgeschiedenis

De basis van de wijziging van de Wvg is te vinden in de nota grondbeleidsinstrumentarium uit 1994 van de minister van VROM. De nota gaat uit van het primaat van samenwerking tussen overheid en marktpartijen, op basis van consensus en goede onderlinge afspraken, met als doel een evenwichtige uitvoering van de verstedelijking. Een 'evenwichtige' uitvoering van de verstedelijking wordt breed opgevat: er wordt bijvoorbeeld ook verevening tussen locaties onder verstaan. De nota grondbeleidsinstrumentarium stelt dat er extra instrumentarium nodig is, voor die gevallen dat het bij gebrek aan wilsovereenstemming niet lukt om tot samenwerking te komen. Hiertoe zal de bestaande regeling voor baatbelasting worden uitgebreid en zal een gemeentelijk voorkeursrecht worden geïntroduceerd, dat laatste mede ook omdat volgens de minister toepassing van kostenverhaal in een aantal gevallen spanning kan veroorzaken in de samenwerking tussen publiek en privaat.

De minister stelt: "...voor de gemeente kunnen onzekerheden blijven bestaan over het gewenste kwaliteitsniveau van de te ontwikkelen locatie, omdat zij afhankelijk is van de capaciteit en de intenties van de zich aandienende grondeigenaren. Voor de private sector kunnen er onzekerheden blijven bestaan over de ontwikkelingen in de publieke sector en de wijze waarop het verhaalsinstrument in de toekomst zal worden gehanteerd. Een actievere participatie van de gemeente bij grondverwerving kan wederzijdse onzekerheden verminderen." Het voorkeursrecht wordt als instrument voor een betere publiek-private samenwerking geïntroduceerd. Partijen kunnen samen risicodragend participeren in de grondexploitatie: spanningen kunnen voorkomen worden.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg trekt de minister deze lijn door. De introductie van het voorkeursrecht kan volgens haar tenminste een belangrijke steun in de rug vormen om in de komende jaren de uitvoering van de verstedelijkingsopgave op het gewenste kwantitatieve en kwalitatieve niveau voort te zetten. Als effecten noemt ze onder meer de twee beoogde effecten die in de inleiding van dit hoofdstuk al genoemd zijn. Allereerst de vergroting van de mogelijkheden van grondverwerving, zodat de gemeente haar regisserende rol kan waarmaken,

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

door actief grondbeleid of door publiek-private samenwerking, waarbij de door het voorkeursrecht verworven grond wordt ingebracht in de samenwerking en de marktpartijen de grondexploitatie uitvoeren op een door de gemeente gewenste wijze. Daarnaast wordt als een van de beoogde effecten genoemd het geven van inzicht in de bewegingen op de grondmarkt, zodat gemeenten een 'alert' grondbeleid kunnen voeren.

De minister koppelt de wijziging van de Wvg nu los van eventuele wijzigingen op het terrein van het instrumentarium voor fiscaal kostenverhaal: "Gelet op het feit dat de Wvg betrekking heeft op uitbreiding van het actief grondbeleid acht ik het niet noodzakelijk om te wachten op de discussie over de mogelijkheden bij passief grondbeleid".

De versterking van de gemeentelijke positie komt naar aanleiding van de eerste behandeling in de Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag⁵⁵ opnieuw aan bod. De nota geeft enerzijds aan dat een voorkeursrecht de gemeentelijke onderhandelingspositie richting marktpartijen, om voorwaarden aan de uitvoering te kunnen bedingen gericht op 'evenwichtige ontwikkeling van de locatie', aanzienlijk verbetert. Versnipperde eigendomsverhoudingen kunnen worden tegengegaan. Anderzijds wordt gesteld dat er niets op tegen is dat particuliere grondeigenaren de (gewijzigde) bestemming verwezenlijken. April 1998 bevestigt de minister deze interpretatie naar aanleiding van een kamervraag. Ze noemt expliciet twee constructies die naar haar idee denkbaar zijn zonder dat realisatie van de bestemming in gevaar komt: inbreng van de grond door de juridische eigenaar in een gezamenlijke onderneming alsmede realisatie van de bestemming door een economische eigenaar na economische eigendomsoverdracht. De minister geeft daarbij aan dat deze constructies voor haar alleen niet toelaatbaar zijn als de bestemming niet of te laat dreigt te worden gerealiseerd.

mogelijke effecten

Op basis van bovenstaande verkenning is het niet mogelijk eenduidig te spreken over 'de' beoogde effecten ten aanzien van versterking van de regierol.

Een aantal genoemde effecten is te onderscheiden:

- vergroting van de gemeentelijke mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van actief grondbeleid
- vergroting van de mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van een publiek-privaat samenwerkingsverband
- tegen kunnen gaan van versnipperde eigendomsverhoudingen
- tijdige realisatie van de bestemming
- evenwichtige ontwikkeling van de locatie
- beter inzicht in transacties op de grondmarkt

wijze van analyse

Om na te gaan in hoeverre bovengenoemde effecten optreden zijn de volgende elementen binnen het werken van de wet van belang:

55 TK 1994 - 1995, 24 235, nr. 5.

Voorkeursrecht en regierol

- de praktijk van aanbiedingen binnen de Wvg en de effecten van de Wvg op de mogelijkheden voor gemeenten om tot actieve verwerving over te gaan;
 - de eigendomssituatie voor vestiging van het voorkeursrecht in combinatie met de vrijstellingsregelingen uit artikel 10. Ten gevolge van een vrijstellingsmogelijkheid kan wisseling van eigenaar optreden; de nieuwe eigenaar kan mogelijk zelf tot realisatie overgaan. Met name de vrijstellingsregelingen uit artikel 10 lid 2 sub d. en e. bieden hiervoor mogelijkheden.
 - de mogelijkheden voor derden om na vestiging van het voorkeursrecht een positie te verwerven op de bouwlocatie. Hiervoor is de reikwijdte van artikel 26 relevant.
- Het hoofdstuk eindigt met een analyse, waarin wordt nagegaan welke van bovengenoemde effecten optreden.

4.3 De praktijk van verwerving en regie onder de Wvg

4.3.1 Inleiding

In het onderzoek is nagegaan hoe op de verschillende locaties verwerving plaatsvindt, en wat de betekenis is van de Wvg in dit perspectief. Verder is onderzoek uitgevoerd naar de opstelling van marktpartijen en grondeigenaren op de grondmarkt.

4.3.2 Empirisch onderzoek

beoogde effect van vestiging

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd wat het beoogde effect was van vestiging van een voorkeursrecht, met name ook in het perspectief van de effecten zoals in dit hoofdstuk aan de orde zijn. Hieraan gekoppeld is de vraag in hoeverre de gemeente de indruk had dat door vestiging van het voorkeursrecht dit effect ook daadwerkelijk bereikt wordt.

Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar voren. Van de gemeenten geeft 30% aan het voorkeursrecht te hebben gevestigd voor de versterking van de gemeentelijke regiefunctie. De andere geven een verdergaande reden: 25% geeft aan een belangrijk motief te zien in het voorkomen dat grond in handen komt van derden. De overige gemeenten (45%) zien als belangrijkste doel de verwerving van grond op de locatie.

Tabel 4.1: redenen van vestiging van het voorkeursrecht

versterking gemeentelijke regiefunctie	30%
voorkomen dat grond in handen komt van derden	25%
verwerving van grond	40%
TOTAAL	100%

mogelijkheden van verwerving onder de Wvg

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd of het effect 'verwerving van grond' (en daardoor versterking van de gemeentelijke onderhandelingspositie zoals bedoeld in de memorie van toelichting), met vestiging van een voorkeursrecht bereikt kan worden.

Bij een aantal gemeenten is dit nog onbekend: zoals al in hoofdstuk 3 aangegeven hebben op een groot aantal locaties nog weinig aanbiedingen plaatsgevonden, of weten gemeenten nog niet wat de impact is van eventueel bestaande vrijstellingen en artikel 26-constructies.

Van de gemeenten die dit effect wel kunnen inschatten, geeft ruim 60% aan dat het voorkeursrecht een positief effect heeft op de verwervingsmogelijkheden van grond. 25% van de gemeenten geeft aan dat het voorkeursrecht dit effect beperkt heeft. De overige gemeenten (een kleine 15%) zijn somber over dit effect van de Wvg. Ze vinden niet dat vestiging van een voorkeursrecht de mogelijkheden voor gemeentelijke grondverwerving versterkt.

Tabel 4.2: effect voorkeursrecht op mogelijkheden grondverwerving

positief effect	60%
beperkt positief effect	25%
geen positief effect	15%
TOTAAL	100%

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* komt als beeld naar voren dat het voorkeursrecht soms een belangrijke bijdrage levert aan de gemeentelijke mogelijkheden tot grondverwerving. Een belangrijke rol daarbij speelt de uitgangssituatie.

Op een locatie is de gemeente direct na vestiging actief gaan verwerven. Dit heeft tot succes geleid: de gemeente had binnen 2 jaar vrijwel alle grond verworven. Er is daarom van vervolgvestiging afgezien; dit was ook lastig omdat de planologische grondslag voor een vervolgvestiging niet op tijd gereed dreigde te zijn. Het voorkeursrecht maakte het voor deze gemeente mogelijk om rustig met de betreffende grondeigenaren te kunnen onderhandelen.

Op een andere locatie is de gemeente pas beperkt tot verwerving overgegaan. Bij vestiging van het voorkeursrecht bleek al vrij veel grond in handen van grote ontwikkelaars en ook van een speculant. Door het voorkeursrecht ontstaat vooral rust op de locatie, volgens de gemeente. Gebruikmakend van deze situatie heeft de gemeente verpachte grond die nog in handen was van de oorspronkelijke eigenaren kunnen verwerven. Voor de speculant heeft het voorkeursrecht tot gevolg dat de grond moeilijk te verkopen is. De gemeente heeft bewust nog geen actie in zijn richting ondernomen.

Op weer een andere locatie heeft de gemeente met grote marktpartijen en grondeige-

Voorkeursrecht en regierol

naren overeenstemming bereikt over aankoop; de marktpartijen hebben als onderdeel van de koop bouwclaims toegewezen gekregen. Het nu gevestigd voorkeursrecht brengt vooral rust op de grondmarkt, alhoewel voor grote stukken grond wel artikel 26-constructies bestaan. De gemeentelijke verwerving gaat nu echter weer een stuk makkelijker dan voor vestiging.

Een andere locatie laat het beeld zien dat bij vestiging al een groot deel van de oppervlakte in handen is van derden. De mogelijkheden voor grondverwerving zijn daardoor beperkt; de stukken die over zijn zijn vaak de minder aantrekkelijke delen. De gemeente vindt het voorkeursrecht echter toch van wezenlijk belang: de gemeente kan enkele strategische percelen nu zelf verwerven, waardoor de marktpartijen die grondeigenaar zijn de gemeente nodig zullen hebben. Hierdoor kan de gemeente de regie over de locatie behouden. Het voorkeursrecht maakt ook gebruikelijke transacties tussen marktpartijen lastig; zo kan de grond niet van een ene naar een andere b.v. worden ingebracht zonder toestemming van de gemeente. Op deze manier kan de grip groter zijn dan op het eerste gezicht lijkt.

Op een grote locatie zijn kort na vestiging een aantal aanbiedingen gedaan. De gemeente heeft besloten nog even niet te reageren op de mondelinge aanbiedingen, omdat ze qua capaciteit dit niet aan kan; op schriftelijke aanbiedingen wordt wel gereageerd. Het lijkt nog wat vroeg om het effect te kunnen beoordelen van de vestiging van het voorkeursrecht op deze locatie; gezien het grote aantal bezwaarschriften lijkt het verassingseffect te hebben gewerkt, al wordt vermoed dat een ontwikkelaar overeenkomsten heeft laten registreren in het gebied.

Op een andere locatie was, voor vestiging, de grond al in handen van 20 nieuwe eigenaren, waaronder woningcorporaties. Alleen een beperkt aantal bedrijfseconomisch oninteressante percelen was nog in handen van de oorspronkelijke eigenaren. Voor het overige waren er veel optierechten. Op deze locatie beoogde de gemeente met vestiging van het voorkeursrecht ook niet verwerving tegen te gaan, maar doorverkoop van de grond: zo kon clustervorming bij marktpartijen voorkomen worden, waardoor de mogelijkheden van zelfrealisatie bemoeilijk zouden zijn. De gemeente zou zo een sterkere onderhandelingspositie hebben. Inmiddels is het voorkeursrecht vervallen. Dit heeft mede te maken met het feit dat de planologische grondslag niet tijdig gereed is, en er ook discussie is met de provincie over de planologische aspecten van de locatie. De gemeente heeft niet de indruk dat marktpartijen nu op grote schaal onderling grond ruilen. De partijen lijken op de gemeente te wachten.

Op een andere locatie zag de betrokken gemeente vlak voor vestiging van het voorkeursrecht aanzienlijke grondposities ingenomen door marktpartijen op de te ontwikkelen bedrijfslocatie. Inmiddels is door de gemeente de resterende grond verworven, en is een gezamenlijke rechtspersoon opgericht die de locatie ontwikkelt. De gemeente hecht echter grote waarde aan de selectie van gegadigden voor het nieuwe bedrijfsterrein. Hoewel hierover afspraken zijn gemaakt, houdt de gemeente het voorkeursrecht als extra stok achter de deur in werking: het voorkeursrecht is niet vervallenverklaard, maar bestaat nog steeds. Mocht er iets misgaan in de samenwerking, en een marktpartij alsnog besluiten de grond aan vanuit gemeentelijk perspectief ongewenste kandidaten te verkopen, dan denkt de gemeente het voorkeursrecht te kunnen gebruiken om dit te voorkomen.

markt

Uit de *gesprekken met marktpartijen* en de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* blijkt dat een voorkeursrecht verschillende effecten kan hebben voor de grondeigenaren.

Het maakt de werking van de grondmarkt voor grondeigenaren niet eenvoudiger of transparanter: de boeren worden door allerlei mensen 'lastiggevallen' die constructies en contracten aanbieden; deze zijn voor de grondeigenaren vaak ingewikkeld. De indruk ontstaat dat er een vrij grote tussenhandel plaatsvindt, waarbij intermediairs grondeigenaren benaderen en vervolgens proberen de contracten door andere marktpartijen te laten overnemen.

Soms valt het feitelijk effect van een voorkeursrecht mee: boeren hebben toch de neiging om te wachten; ze zijn dan sowieso bereid tot zelfrealisatie over te gaan omdat daar momenteel veel aan te verdienen valt.

Marktpartijen vervullen verschillende rollen op locaties waar het voorkeursrecht gehanteerd wordt. Soms is, met name bij de grotere ontwikkelaars, sprake van een dubbelrol. Enerzijds willen ze gemeenten niet voor de voeten lopen (ze kunnen het zich niet permitteren vijandige aankopen te doen), anderzijds willen sommigen wel een positie verwerven op locaties. Soms nemen ze grondposities over van tussenpersonen, en bieden deze vervolgens aan de gemeente aan.

In de *gesprekken rond casestudielocaties* wordt bovenstaande indruk bevestigd.

4.3.3 Conclusie

Veel gemeenten vestigen het voorkeursrecht met het oog op verwerving van de grond, of met het oog op een versterking van de gemeentelijke regierol.

Uit het beeld uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat de betekenis van de Wvg om dit effect te kunnen bereiken in de betrokken gemeenten wisselt; per saldo zijn de gemeenten wel positief.

Op sommige locaties wordt de vestiging van een voorkeursrecht gecombineerd met een directe actieve gemeentelijke verwervingsstrategie. De – betrekkelijke – rust op de grondmarkt die een voorkeursrecht creëert (met name in de beginperiode), zorgt voor mogelijkheden om tot zaken te kunnen komen met de betrokken grondeigenaren. Voorwaarde lijkt dan wel te zijn dat de betrokken gemeente bereid is een reële prijs te bieden. Boeren hebben er vaak de voorkeur voor om tot overeenstemming te komen in het kader van minnelijke onderhandelingen, omdat dan zaken als vervangende grond of fiscaal gezien relevante afspraken over voortgezet agrarisch gebruik eenvoudig haalbaar zijn.

Vestiging van een voorkeursrecht functioneert echter tevens als een soort openbare aankondiging dat een locatie ontwikkeld gaat worden; derden (marktpartijen, adviseurs en tussenhandelaren) kunnen dan ook eenvoudiger grondeigenaren gaan benaderen. Dit kan gemeentelijke verwerving weer bemoeilijken.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat ook op locaties waar al veel posities zijn ingenomen door marktpartijen gemeenten een versterking van de

Voorkeursrecht en regierol

stuuringsmogelijkheden kunnen signaleren door vestiging van een voorkeursrecht. Het feit dat voorkomen kan worden dat een bepaald deel van het grondbezit in handen komt van marktpartijen, kan de gemeentelijke onderhandelingspositie versterken.

Dit effect kan worden vergroot, omdat door vestiging ook transacties tussen marktpartijen niet meer mogelijk zijn zonder instemming van de gemeente. Verder maakt het voorkeursrecht doorverkopen van speculanten erg lastig.

Ook hierdoor lijkt de gemeentelijke onderhandelingspositie sterker te zijn geworden.

4.4 Grondposities voor vestiging

4.4.1 Inleiding

In paragraaf 3.3.3 is aangegeven dat er 1652 opties geregistreerd zijn bij het Kadaster, die totaal betrekking hebben op 5000 ha grond. Hoe moeten deze potentiële vrijstellingen van de aanbiedingsplicht in het licht van de Wvg geduid worden? Om hier een helder beeld in te krijgen, is nader onderzoek gedaan naar de inhoud van de geregistreerde overeenkomsten op basis van een steekproef. Daarnaast heeft een analyse van de jurisprudentie rond deze overeenkomsten plaatsgevonden. Op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten* en de *gesprekken rond casestudielocaties* is verder getracht de praktijk van grondposities ten tijde van het vestigen van een voorkeursrecht in beeld te krijgen; ook zijn hiertoe *gesprekken met marktpartijen* gevoerd. De verschillende stappen worden achtereenvolgens in deze paragraaf behandeld.

4.4.2 Resultaten steekproef

Er is beperkt onderzoek gedaan naar de inhoud van de in de openbare registers bij het Kadaster ingeschreven overeenkomsten op basis van een steekproef. Het betreft hier allereerst de overeenkomsten die ingevolge artikel 10 lid 2 sub d een vrijstellingsmogelijkheid van de aanbiedingsplicht aan de gemeente pogen te scheppen, de zogenaamde opties. Daarnaast is gebleken dat ook nog vele (koop)overeenkomsten die meer als een mogelijke vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub e gekwalificeerd kunnen worden bij het Kadaster zijn ingeschreven.

Uit de *steekproef van geregistreerde overeenkomsten* ontstaat het volgende beeld:

- In de steekproef werden 8 inschrijvingen aangetroffen uit het jaar 1996, 13 uit het jaar 1997, 13 uit 1998 en 4 uit 1999.
- Bij ongeveer de helft van de inschrijvingen die samenlopen met de vestiging van een vroeger of later gevestigd voorkeursrecht bedraagt de termijn tussen deze rechtsfeiten drie maanden of minder.
- Er werden 11 optieovereenkomsten aangetroffen, waarvan 3 uit 1996 dateren, 3 uit 1997, 4 uit 1998 en 1 uit 1999. Het gaat in al deze gevallen om de verlening van een recht van koop door de eigenaar/verkoper aan een derde voor een bepaalde duur.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

- Er werden 13 koopovereenkomsten aangetroffen, die afgezien van een inschrijving uit 1999, alle in de jaren 1996 en 1997 werden ingeschreven. Op 17 februari 1999 trad de wijziging van artikel 10 lid 3 in werking die tot gevolg had dat het Kadaster niet langer tot inschrijving van koopovereenkomsten in de openbare registers overging.
- Er werden verder 12 anders te kwalificeren transacties gevonden; twee documenten dateren uit 1997, 9 uit 1998 en 1 uit 1999.
- Van de ontvangen documenten bleek één stuk geen overeenkomst te betreffen maar een Wvg-vestiging. Kennelijk betrof het hier een fout in de AKR die inmiddels is gecorrigeerd.
- Ook werd een akte van toedeling ingevolge de Landinrichtingswet aangetroffen. In deze akte wordt o.a. ten aanzien van het in de steekproef betrokken perceel het voorkeursrecht van de gemeente genoemd. Dit hangt samen met het feit dat blijkens de parlementaire geschiedenis een toedeling krachtens de Landinrichtingswet niet onder het begrip vervreemding valt als bedoeld in artikel 1 sub a Wvg, maar de vestiging van het voorkeursrecht in verband met de toepasselijke peildatum wel voor de voor de nieuwe rechthebbenden dient te gelden.
- Er deden zich voorts nog twee doublures voor veroorzaakt door een wijziging van de provinciegrens. Een document tenslotte werd niet ontvangen.

In het onderstaande wordt een kwalitatieve bespreking gegeven van de inhoud van de aangetroffen documenten. Door de kleine aantallen en de grote diversiteit is het moeilijk om op basis van het bestudeerde materiaal kwantitatieve uitspraken voor het hele land te doen. Onderscheid wordt gemaakt tussen optie-overeenkomsten, waarin een recht van koop door de eigenaar/verkoper aan een derde voor een bepaalde duur wordt verleend en koopovereenkomsten, waarbij de koop al gesloten is.

optieovereenkomsten

Negen van de 11 aangetroffen optieovereenkomsten hebben betrekking op een gebied waar (vroeger of later) een voorkeursrecht is gevestigd. Wat meteen opvalt is het feit dat de optieovereenkomsten over het algemeen veel minder uitvoerig zijn geredigeerd dan de koopovereenkomsten. Twee optieovereenkomsten zijn opgenomen in een notariële akte, de overige in een onderhandse akte gehecht aan een notariële verklaring ex artikel 26 Kadasterwet. Van de optieovereenkomsten is er één neergelegd in een brief van een regel, welke de betrokken percelen slechts identificeert als de gronden van X en ook geen prijs noemt. De notariële verklaring identificeert vervolgens partijen en de betrokken percelen, maar noemt ook geen prijs. De optie daterend uit 1996 zou blijkens de tekst echter al lang zijn verlopen. Ook voor tenminste één andere optie geldt dat de termijn waarvoor deze was verleend, reeds is verstreken. Van twee andere opties is twijfelachtig of deze nog geldig (is verlengd) zijn. Een andere optie, eveneens slechts een paar regels betreffende, werd verleend en ingeschreven omdat partijen blijkens de tekst wel uitvoerige onderhandelingen hadden gevoerd, maar het nog niet eens waren geworden. Ook hierin wordt geen prijs genoemd. Een optieovereenkomst betrof de aanvulling van een eerder afgesloten contract. Slechts twee documenten bevatten een uitvoerige overeenkomst.

De optieovereenkomsten hebben alle betrekking op grond met een agrarische functie

Voorkeursrecht en regierol

en zijn – afgaande op de opgegeven namen – kennelijk afgesloten met een vastgoed-ontwikkelaar of bouwondernemer. Ze hebben al of niet uitdrukkelijk steeds betrekking op toekomstige bouwgrond. Soms zijn ze gesloten tussen twee marktpartijen; een signaal dat soms sprake is van doorverkoop.

De looptijd van de optieovereenkomst hangt vaak ook samen met de totstandkoming van een bestemmingsplan. Soms wordt met dat doel uitdrukkelijk een ontbindende voorwaarde overeengekomen. De overeengekomen prijs varieert zeer. Melkquota en mestproductierechten worden vaak expliciet buiten de verkoop gehouden. Ook de andere bijkomende voorwaarden verschillen. Zo wordt het doorgaan van de koop in één geval tevens afhankelijk gemaakt van de mogelijkheid voor de eigenaar/verkoper een vervangend agrarisch bedrijf te verwerven. Ook geldt soms gedurende de looptijd van de optie een jaarlijkse vergoeding, te betalen aan de eigenaar; deze vergoeding wordt verrekend met de uiteindelijke koopprijs en vervalt aan de eigenaar bij het niet doorgaan van de koop. De mogelijkheid van contractsoverneming werd in twee gevallen aangetroffen.

koopovereenkomsten

Van de 13 aangetroffen koopovereenkomsten zijn 8 afkomstig uit een gebied waar (vroeger of later) een voorkeursrecht is gevestigd. De koopovereenkomsten zijn alle neergelegd in een onderhandse akte en voorzien van een notariële verklaring ex artikel 26 Kadasterwet. De overeenkomsten bevatten – één uitgezonderd – alle een min of meer uitvoerige regeling van de koop. De uitzondering betreft een vaststelling van een koopovereenkomst tot stand gekomen na een verkoop bij inschrijving; dit wordt kort in een onderhandse akte geconstateerd, waarbij overigens wordt verwezen naar de voorwaarden van de inschrijving. Ook de koopovereenkomsten zijn – afgaande op de naam van de koper – alle gesloten met een bouw- of ontwikkelingsbedrijf. Ze hebben alle uitdrukkelijk betrekking op toekomstige bouwgrond. In bijna al de gevallen is sprake van koop met uitgestelde levering en betaling. In slechts één geval wordt uitdrukkelijk gewag gemaakt van economische levering. De termijn waarop geleverd wordt varieert enorm. Soms is sprake van enkele maanden, soms van bijna 10 jaar. Bijna steeds hangt deze termijn samen met de totstandkoming van een bestemmingsplan. Vaak bevat de overeenkomst ontbindende voorwaarden indien het plan er niet komt. Vanwege toepasselijke termijnen en ontbindende voorwaarden bij een aantal overeenkomsten is het de vraag of deze nog wel actueel zijn. Zo bevatten ook een aantal overeenkomsten de bepaling dat deze is ontbonden indien een rechtsgeldig voorkeursrecht ingevolge de Wvg op de percelen is/wordt gevestigd dat door de eigenaar/verkoper geëerbiedigd moet worden. Ook bij de koopovereenkomsten varieert de prijs zeer en worden melkquota en mestproductierechten vaak expliciet buiten de verkoop gehouden. In één geval is een rentevergoeding van de verkoper bedongen; in een ander geval is de koopprijs geïndexeerd. In een drietal gevallen is door de eigenaar een vrije kavel als onderdeel van de tegenprestatie bedongen; in één geval is zelfs door de eigenaar de inspanningsverplichting van de bouwer bedongen om bij de gemeente te bewerkstelligen dat een agrarische bedrijfsruimte, die buiten de koop werd gehouden, voor (andere) commerciële doeleinden mocht worden gebruikt. Ook werden bij de grotere transacties bedingen aangetroffen betrekking hebbend op de staking of voortzetting elders van het agrarisch bedrijf. Daarmee hangt soms samen het bedingen

van voorgezet agrarisch gebruik gedurende 73 maanden in verband met een voordeliger fiscale behandeling van de vermogenswinst. In de meerderheid van de koopovereenkomsten is sprake van de mogelijkheid aan de zijde van de koper om een derde in zijn plaats te stellen (hij bedingt voor zich of nader te noemen meester) of de rechten uit de overeenkomst aan een derde over te dragen.

andere transacties

Opvallend resultaat van de steekproef betreft de aard van een groot deel van de inschrijvingen die zijn aangetroffen in niet met een Wvg-vestiging belast gebieden. Naast koopovereenkomsten en optieovereenkomsten werden daar namelijk in 12 gevallen overeenkomsten aangetroffen, waarbij de verlening van een (koop)recht door de verkoper/eigenaar niet een zelfstandige transactie betreft, maar slechts een onderdeel vormt van een andere meer omvattende transactie. In 7 gevallen werd in het kader van een transactie betreffende een bedrijfspand (veelal) de verlening van een privaatrechtelijk voorkeursrecht tot koop of (soms) de verlening van koopoptie aangetroffen. In de meeste gevallen werd dit recht voor een bepaalde periode verleend aan de voormalige eigenaar/verkoper of soms aan een derde in de akte van levering, waarbij de indruk bestaat dat de toekenning van dit kooprecht samenhangt met de financiële afwikkeling van de aankoop van het pand. De prijs bij uitoefening van het kooprecht wordt in deze gevallen, óf door partijen in onderling overleg, óf door deskundigen vastgesteld. Ook bij de overdracht van een woonhuis en een appartementsrecht (woning) werden dergelijke constructies aangetroffen. In één geval werd voorts een optie toegekend in het kader van de overdracht van de pacht van een agrarisch perceel. Eén geval betrof de verlening van voorkeursrechten tot koop over en weer op diverse bedrijfspanden bij de ontbinding van een maatschap betreffende een groot intensief veefokbedrijf. Een voorkeursrecht tot koop betrof verder de losse verkoop van een parkeerplaats behorende bij een appartementencomplex. Bij al deze overeenkomsten vormt de verlening van het optierecht of het voorkeursrecht tot koop dus niet de hoofdschotel van de transactie. Bij de inschrijving van de leveringsakte in de openbare registers constateert de Bewaarder dat de inschrijving ook een koopoptie betreft en wordt deze in de AKR vermeld. Dergelijke overeenkomsten werden niet bij de steekproefgevallen in Wvg-gebieden aangetroffen.

4.4.3 Juridische analyse

de vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub d (de verplichting van de verkoper)

In het spraakgebruik wordt deze vrijstelling ook wel met de optieverplichting vereenzelvigd. In de wettekst komt men echter het woord optie niet tegen. Uit de parlementaire geschiedenis van zowel de jaren '70 als '90 blijkt echter dat met 'een verplichting van de verkoper' vaak een optieverplichting wordt bedoeld. In de memorie van toelichting wordt naast de optie nog het recht van wederinkoop genoemd⁵⁶. Meer in het algemeen

56 artikel 155 BW (oud) , TK 1975-1976, 13 713, nr. 3, blz. 18.

Voorkeursrecht en regierol

spreekt de memorie van antwoord⁵⁷ over verplichtingen van de eigenaar tot het aangaan van een overeenkomst waarbij een recht tot levering wordt verleend⁵⁸. Later wordt gemakshalve bijna uitsluitend over opties gesproken. Daarmee is nog niet aangegeven wat de term optie en daarmee ook de wettelijke term 'verplichting van de verkoper' precies inhoudt. De parlementaire geschiedenis – zowel van de oude als de nieuwe wet – geeft in ieder geval daarover geen uitsluitel.

De term 'optie' heeft in het spraakgebruik geen duidelijk omschreven betekenis en kan – zoals in de vastgoedbranche ook wel gebruikelijk is – zowel het exclusieve recht tot eerste onderhandeling omvatten als een volledig uitgewerkte koopovereenkomst, waartoe de gerechtigde gedurende een bepaalde termijn zich exclusief kan verbinden. De juridische literatuur geeft een beperkte omschrijving van het begrip. Asser-Hartkamp⁵⁹ beschouwt het verlenen van een optie 'als het contractueel vastleggen van een onherroepelijk aanbod', dat bij acceptatie leidt tot het ontstaan van een koopovereenkomst. Ook Van Velten⁶⁰ hanteert een vergelijkbare definitie: 'een bindend aanbod tot verkoop door een eigenaar gedaan'. Bij hem is het echter niet duidelijk of aanvaarding van het aanbod ook aanstonds moet leiden tot een koopovereenkomst, dan wel verdere onderhandelingen opent.

Onder 'een verplichting van de verkoper' lijkt behalve een optieverplichting in ieder geval ook een privaatrechtelijk voorkeursrecht tot koop te vallen. Hierbij dient de verkoper indien hij tot verkoop overgaat de onroerende zaak eerst aan de gerechtigde te koop aan te bieden. In dit geval is dus sprake van een voorwaardelijk aanbod: namelijk voor het geval de verkoper tot verkoop overgaat. Ook hier doet zich het feit voor dat het bij een dergelijk recht kan gaan om een recht tot eerste onderhandeling, maar ook om een voorwaardelijke volledig uitgewerkte koopovereenkomst.

De reikwijdte van de vrijstelling sub d is uitvoerig aan de orde gekomen in een gerechtelijke procedure, waarbij de gemeente Weert trachtte een optieovereenkomst die op basis van tijdige inschrijving in de openbare registers een rechtsgeldige vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub d opleverde, aan te tasten met een vernietigingsactie ex artikel 26 Wvg. De gemeente had aanvankelijk succes bij de rechtbank⁶¹. Deze uitspraak werd bevestigd door het gerechtshof te 's-Hertogenbosch; de Hoge Raad vernietigde evenwel in cassatie de uitspraak van het gerechtshof⁶². Het ging in deze zaak om de volgende eenvoudige optieverplichting:

“De grondeigenaar verklaart voor de periode van heden tot 1 januari 2010 aan de gerechtigde te verlenen, die zulks aanvaardt, een recht om de hierna te beschrijven registergoederen te kopen voor een bedrag en onder bepalingen en

57 TK 1975-1976, 13 713, nr. 9, blz. 26.

58 TK 1994-1995, 24 235 nr 3, blz. 6.

59 Hartkamp, A.S. (bew) (1997). *Verbintenissenrecht deel 2*. Asser-serie. Tjeenk Willink.

60 Velten, A.A. van (1984). *Koop van onroerende zaken*. Monografieën Nieuw B.W, B-serie 65-c. Kluwer.

61 Rechtbank Roermond, voorkeursrecht gemeente Weert, 26 februari 1997, *Bouwrecht*, 1997, blz. 682.

62 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, voorkeursrecht gemeente Weert, 13 maart 1998, *Bouwrecht*, 1998, blz 606; Hoge Raad, voorkeursrecht gemeente Weert, 9 april 1999, *Bouwrecht*, 1999 blz. 977, met noot van J. van Rijkevorsel, blz. 679.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

bedingen vast te stellen in onderling overleg, bij gebreke van overeenstemming binnen een jaar nadat koper aan verkoper bij aangetekend schrijven heeft mede gedeeld van die optie gebruik wenst te maken doch uiterlijk 7 januari 2011."

De stelling van de gemeente was allereerst dat deze verplichting onvoldoende is om aan te nemen dat sprake zou zijn van een vrijstelling sub d. De Hoge Raad oordeelt hier echter anders over (rechtsoverweging 4.2.1):

"Bij de beoordeling van onderdeel 1 moet tot uitgangspunt worden genomen dat de strekking van de Wet voorkeursrecht gemeenten is om, in de woorden van artikel 6.252 lid 5 BW, een rechthebbende te beperken in zijn bevoegdheid een zaak te vervreemden indien aan de gemeente op de voet van artikel 2-9a Wvg een voorkeurspositie met betrekking tot die zaak is verleend. Door deze strekking maakt de wet een uitzondering op het in artikel 3:83 lid 1 BW verwoorde beginsel dat eigendom en zakelijke rechten – vrij – overdraagbaar zijn, behoudens de in deze bepaling bedoelde uitzonderingen. Gelet op dit beginsel is er geen aanleiding voor een uitlegging van artikel 10 lid 2, aanhef en onder d, waardoor de reikwijdte van deze bepaling, en daarmee de bevoegdheid tot overdracht van de in deze bepaling bedoelde verkoper, wordt beperkt."

De Hoge Raad oordeelde vervolgens over de mogelijkheid om op basis van artikel 26 Wvg een rechtsgeldige vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub d te vernietigen. De Hoge Raad wijst een dergelijke mogelijkheid op grond van de wetssystematiek en wetsgeschiedenis af (rechtsoverwegingen 5.2 en 5.3, zie het volgende gedeelte hieruit):

"Uit dit een en ander moet worden afgeleid dat de bepaling (artikel 26 lid 1) in het bijzonder ertoe strekt de gemeente de bevoegdheid te verschaffen de nietigheid in te roepen van handelingen waardoor afbreuk wordt gedaan aan de voorkeurspositie van de gemeente zonder dat de in artikel 3:17 lid 1 onder a bedoelde rechtstoestand van het desbetreffende registergoed verandering ondergaat, zoals bijvoorbeeld de overeenkomst waarbij de rechthebbende aan een ander de 'economische eigendom' van het goed verschaft.

Dit leidt tot de gevolgtrekking dat noch de wetsgeschiedenis noch de strekking van artikel 26 lid 1 dwingen tot een uitleg van deze bepaling in die zin dat zij de gemeente de bevoegdheid verschaft ook de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die zijn ingeschreven vóórdát de gemeente haar voorkeurspositie ten aanzien van het betrokken goed heeft verkregen. Een zodanige uitlegging van de bepaling dient te worden verworpen omdat aanvaarding van de bevoegdheid van de gemeente om ook de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die zijn ingeschreven vóór het in artikel 8a lid 2 bedoelde tijdstip waarop de gemeente haar voorkeurspositie verkrijgt, niet zou stroken met de rechtszekerheid die wordt beoogd met de, in Boek 3, Titel 2, neergelegde, regeling betreffende inschrijving van rechtsfeiten in de openbare registers."

Eerder was het gerechtshof te Arnhem in een procedure betreffende percelen in de gemeente Wychen tot een zelfde oordeel gekomen voor de reikwijdte van artikel 26 met het oog op de vernietiging van een voor die percelen bestaande koopovereenkomst die

Voorkeursrecht en regierol

als vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub e werd aangemerkt⁶³. In een latere uitspraak van het gerechtshof te Arnhem betreffende percelen in Harderwijk waaromtrent een koopovereenkomst was gesloten die eveneens als een vrijstelling sub e werd aangemerkt, nuanceerde het gerechtshof echter dat oordeel. Vernietiging zou niet uitgesloten zijn. De rechtshandelingen zouden dan echter moeten voldoen aan de – streng te interpreteren – eisen van artikel 26 Wvg. Het gerechtshof verwijst voor deze interpretatie naar artikel 3:40 BW en zijn parlementaire geschiedenis⁶⁴. Na de uitspraak van de Hoge Raad moet mutatis mutandis over de reikwijdte van artikel 26 anders worden gedacht.

Gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad is dat op relatief eenvoudige en nauwelijks verplichtende wijze aan de werking van de Wvg kan worden ontkomen.

In de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat dit in de praktijk ook geregeld voorkomt. Indien vermoed wordt dat in toekomstige verstedelijkingsgebieden de gemeente wellicht de Wvg zou willen toepassen is de verlening van een lichte verplichting voor de verkoper, bijvoorbeeld een eerste recht van onderhandeling al voldoende. Vlak voor de vestiging van een voorkeursrecht is bij bijvoorbeeld 'lekken' van de gemeente een lichte optieverplichting ook snel overeengekomen en geregistreerd. Genoemde percelen vallen door de aangegane overeenkomsten de facto buiten de werkingssfeer van een gemeentelijk voorkeursrecht.

de vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub e (de overeenkomst).

In het *Eerste ervaringenonderzoek* werd alesignaleerd dat, hoewel uit de wettekst niet duidelijk is waar de overeenkomst sub e betrekking op dient te hebben, uit de parlementaire geschiedenis⁶⁵ blijkt dat hiermee een overeenkomst wordt bedoeld die aan de gerechtigde een aanspraak op levering van de onroerende zaak verschaft: vaak is dit een koopovereenkomst. De koper kan van de verkoper vorderen dat hem de onroerende zaak wordt geleverd. Het verschil met de vrijstelling sub d lijkt hierin gelegen dat in dat geval de contractsfase, waarbij door de wilsovereenstemming tussen partijen een recht op levering ontstaat, nog niet is bereikt. In de praktijk zal het verschil echter niet altijd even duidelijk zijn, mede vanwege eventuele ontbindende of opschortende voorwaarden die aan een recht op levering kunnen zijn verbonden (vergelijk artikel 3:84 lid 4 BW).

Aan de overeenkomst ex artikel 10 lid 2 sub e stelt de wet niet de eis dat deze moet worden ingeschreven in de openbare registers. Wel dient vast te staan dat de verplichting is ontstaan voor de inwerkingtreding van het voorkeursrecht; vandaar het vormvereiste dat de overeenkomst moet zijn neergelegd in een notariële of geregistreerde onderhandse akte. Omdat in sommige gevallen niet altijd even duidelijk zal zijn of de ontstane verplichtingen voor de verkoper vallen onder de vrijstelling sub d dan wel

63 Gerechtshof Arnhem, voorkeursrecht gemeente Wychen, 18 augustus 1998, *Bouwrecht*, 1998, blz.1034.

64 Gerechtshof Arnhem, voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 6 April 1999, *Bouwrecht*, 1999 blz. 692.

65 TK 1975-1976, 13 713, nr. 9, blz. 26.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

sub e en de vormvereisten voor beide nogal verschillen, werd wel aangeraden de gesloten overeenkomsten altijd te doen inschrijven in de openbare registers⁶⁶.

Tot de inwerkingtreding van de Reparatiewet I⁶⁷ op 17 februari 1999, waarbij lid 3 van artikel 10 Wvg werd gewijzigd en onomstotelijk kwam vast te staan dat de inschrijving in de openbare registers alleen openstond voor de overeenkomst waarbij een verplichting voor de verkoper ontstaat als bedoeld in de vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub d en niet voor de koopovereenkomst waarvoor de vrijstelling sub e is bedoeld, werden echter ook koopovereenkomsten na aanbieding door het Kadaster in de openbare registers ingeschreven. Tot die datum trad de Bewaarder niet in de vraag of van een optie- of een koopovereenkomst sprake was.

De vormvereisten voor de vrijstelling sub e zijn zoals vermeld de aanwezigheid van een (koop)overeenkomst, tijdig totstandgekomen zoals vastgesteld in een (bij de eenheden voor Registratie en Successie van de Belastingdienst) geregistreerde onderhandse akte of opgenomen in een notariële (bijvoorbeeld depot) akte. Anders dan de vrijstelling sub d levert deze regeling geen openbaar toegankelijke document op. Bij gebreke van mededeling (bijvoorbeeld door partijen) over het bestaan van een vrijstelling sub e behoeft de gemeente daarover dus niets te weten. Om die reden zou daarom bij ontwikkelaars een zekere voorkeur voor de vrijstelling sub e bestaan, zoals blijkt uit de *gesprekken met het notariaat*.

Zoals in de beschrijving van de resultaten van de steekproef aangegeven, voldoen de in de openbare registers aangetroffen documenten waarin de koopovereenkomsten zijn opgenomen geen van alle aan de vormvereisten van artikel 10 lid 2 sub e Wvg. Al deze documenten werden in de openbare registers ingeschreven vóór 17 februari 1999. Kan nu – zo zal men zich afvragen onder verwijzing naar de inschrijving vóór 17 februari 1999 – voor deze koopovereenkomsten nog steeds met recht een beroep op de vrijstelling sub d worden gedaan? Allereerst moet hierbij worden opgemerkt dat uit de *gesprekken met het notariaat* is gebleken dat sommige notarissen in de periode tot 17 februari 1999 voor deze overeenkomsten naast de inschrijving in de openbare registers ook de registratie bij Registratie en Successie hebben toegepast. Indien dat het geval is, kan voor deze overeenkomsten in ieder geval een beroep worden gedaan op artikel 10 lid 2 sub e. Voorzover dat niet is gebeurd dient voor de rechtsgevolgen van deze inschrijvingen in de openbare registers verwezen te worden naar de opvatting van de Minister die aan de orde is gekomen in de parlementaire geschiedenis van de bovengenoemde Reparatiewet. Op vragen vanuit de Eerste kamer naar de strekking van de wijziging van artikel 10 lid 3 Wvg en de gevolgen voor de bestaande ingeschreven koopovereenkomsten antwoordde de Minister dat de wetswijziging louter een verduidelijking betrof, omdat op dit punt de Wvg anders werd toegepast dan beoogd. Omdat het hier ging om een onjuiste wetsuitleg zijn de gevolgen daarvan daarom voor de verkoper. De verkoper verkrijgt op basis van alleen de inschrijving in de openbare

66 Huijgen, W.G. (1997). De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten en de agrarische praktijk. In: *Agrarisch Recht*, 1997 nr. 4, blz 199.

67 Staatsblad 1999-30.

Voorkeursrecht en regierol

registers geen vrijstelling van de aanbiedingsplicht aan de gemeente⁶⁸. De aangetroffen inschrijvingen in de openbare registers hebben dus, voorzover het hier gaat om overeenkomsten die een aanspraak op levering van de koper inhouden, geen rechtsgevolg.

Vertegenwoordiging en contractsoverneming in overeenkomsten die grond zijn voor een vrijstelling.

Net zoals bij de geanalyseerde overeenkomsten in het kader van het *Eerste ervaringenonderzoek* bleek ook in de in het kader van dit onderzoek uitgevoerde steekproef dat regelmatig in optieovereenkomsten, maar vooral in koopovereenkomsten, de clause voorkomt dat de optie bedingende of kopende partij niet alleen handelt voor zichzelf, maar ook '*voor nader te noemen meester*'. Ook komt men bepalingen tegen waarvan de strekking is dat de koper zijn rechten aan een derde mag overdragen.

Hier is, enigszins afhankelijk van de gekozen formulering, sprake van een vorm van vertegenwoordiging of contractsoverneming. Dit kan te maken hebben met het feit dat sommige bedrijven alleen via makelaars of vastgoedbemiddelaars zaken willen doen, omdat zij om hen moverende redenen niet in de openbaarheid willen treden. In een dergelijke situatie kan dus van een vorm van middellijke of onmiddellijke vertegenwoordiging sprake zijn. Ook kan het voorkomen dat een partij alvast voor zich de mogelijkheid wil scheppen zijn rechten en verplichtingen uit de overeenkomst in de toekomst aan een derde over te dragen. Hier kan zich dan een geval van contractsoverneming voordoen. Bij contractsoverneming gaan in beginsel alle rechten en verplichtingen over op de derde (artikel 6:159 BW). Contractsoverneming is evenals vertegenwoordiging in het privaatrecht een geaccepteerde rechtsfiguur⁶⁹.

Hoewel door deze constructies door de verandering in de persoon van de contractant aan de contractsinhoud dus niets behoeft te veranderen, dreigt vooral bij contractsoverneming toch het gevaar dat er in de rechtsverhouding tussen de tussenpersoon of tussenpersonen en de uiteindelijke koper financieel iets aan de strijkstok blijft hangen. Het contract zou namelijk zelf onderwerp kunnen worden van verschillende transacties. Een van de doelstellingen van de Wvg zouden daardoor in gevaar kunnen komen.

In het *Eerste ervaringenonderzoek* is in 1998 gesuggereerd dat artikel 26 Wvg hier mogelijk een oplossing zou kunnen bieden. De vraag is of die suggestie na het hiervoor genoemde arrest van de HR inzake de verhouding tussen de vrijstellingen ex artikel 10 lid 2 en artikel 26 Wvg nog steeds actueel is. In dit verband kan verwezen worden naar een uitspraak van de rechtbank Breda van 24-3-2000 (134). In deze artikel 26 Wvg-procedure was aan de orde een in een notariële akte neergelegde en een ingevolge artikel 10 lid 2 sub e rechtsgeldige vrijstelling opleverende koopovereenkomst. In die overeenkomst kocht de koper voor zich 'en/of nader te noemen meester'. De rechtbank constateert allereerst dat de verzochte nietigverklaring niet toewijsbaar is voorzover het de koopovereenkomst met de koper betreft: vervreemding aan de koper geschiedt

68 EK 1998-1999, 25 836, nr. 83b en 83c.

69 Zie Hartkamp, A.S. (bew) (1992). *Verbintenissenrecht deel 1. De verbintenis in het algemeen*. Asser-serie, Tjeenk Willink, blz. 562.

immers ingevolge een rechtsgeldige vrijstelling. De rechtbank vernietigt echter de koopovereenkomst “uitsluitend voorzover het de verkoop betreft aan een nader te noemen meester” en motiveert dit oordeel als volgt:

“Vorzover verweerders menen dat Rootinck een dergelijke meester of opdrachtgever alsnog kan aanwijzen aan wie dan vervolgens op grond van de vóór het van kracht geworden voorkeursrecht gesloten overeenkomst van 9 augustus 1999 zou kunnen worden vervreemd onder toepassing van één of meer van de uitzonderingen van artikel 10, lid 2, Wvg, oordeelt de rechtbank dat standpunt onjuist. Zo'n aanwijzing van een meester of opdrachtgever zou niet alleen tot stand komen nadat de in de Wvg geregelde voorkeurspositie van de Gemeente van kracht is geworden maar waar vast staat dat bij het van kracht worden van de voorkeurspositie van de Gemeente geen derde als meester of opdrachtgever was aangewezen, is geen sprake van door die derde verkregen rechten die de wetgever beoogde te beschermen met de regeling van artikel 10, lid 2, Wvg.”

Dit oordeel van de rechtbank lijkt het oordeel van de Hoge Raad over de mogelijkheid om met artikel 26 een rechtsgeldige vrijstelling te vernietigen in stand te laten, maar wel een barrière op te werpen tegen het gebruik van genoemde vertegenwoordigingsclausules. Consequentie van deze uitspraak is dat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een vervreemding op basis van een rechtsgeldige vrijstelling door het notariaat hier rekening mee moeten houden.

4.4.4 Grondposities voor vestiging: de praktijk rond locaties

grondeigendom voor vestiging

In het *Eerste ervaringenonderzoek* is in de *enquête onder steekproefgemeenten* nagegaan wat, naar het beeld van de betrokken gemeente, de grondeigendomssituatie was ten tijde van de vestiging van het voorkeursrecht.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat op binnenstedelijke locaties ten tijde van vestiging van het voorkeursrecht de grond vrijwel altijd (95%) nog in handen is van de oorspronkelijke eigenaren. Voor uitleglocaties was dit beeld heel anders. Bij 60% van de locaties is de grond nog geheel in handen van de oorspronkelijke eigenaren. Met name op de gecombineerde locaties, dit zijn vaak grote locaties met zowel een woning- als bedrijfsbestemming, bleek een groot deel van de grond al in handen van derden. Dit beeld bleek zowel te bestaan op locaties waar de vestigingen kort na inwerkingtreding van de Wvg hebben plaatsgevonden, als op locaties waar sprake was van latere vestigingen. Zowel bij locaties waar in 1996, respectievelijk 1997 en 1998 het voorkeursrecht is gevestigd, blijkt het op vergelijkbare schaal voor te komen dat grond in handen is van derden ten tijde van de vestiging van het voorkeursrecht.

praktijk van vrijstellingen: de steekproef

Uit de *analyse van de kadastrale registratie* blijkt dat voor een oppervlakte van ruim 900 ha op locaties waar inmiddels een voorkeursrecht is gevestigd overeenkomsten zijn geregistreerd.

Voorkeursrecht en regierol

Uit de *steekproef van geregistreerde overeenkomsten* blijkt dat de geregistreerde overeenkomsten heel verschillend van karakter zijn. Als de steekproef een representatief beeld geeft, dan zullen lang niet alle geregistreerde overeenkomsten leiden tot voor gemeenten minder gewenste transacties op voorkeursrechtlocaties. Aandachtspunten zijn het inmiddels verlopen zijn van de vrijstellingen en de mogelijke vernietigbaarheid van onderdelen van vrijstellingen (met name betreft dit de bepaling inzake een nader te noemen meester).

Overigens kunnen hiernaast ook niet-geregistreerde vrijstellingen van belang zijn. Al genoemd is dat uit de *gesprekken met het notariaat* is gebleken dat bij ontwikkelaars een voorkeur voor de vrijstellingen ex. artikel 10 lid 2 sub e bestaat; juist omdat deze niet openbaar zijn. Ook uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat geregeld koopovereenkomsten blijken te bestaan op grond waarvan de aanbiedingsplicht aan de gemeente omzeild kan worden.

De kans lijkt daarmee groot dat, naast de in de kadastrale registratie opgenomen vrijstellingen ex. artikel 10 lid 2 sub d er nog een groot aantal andere potentiële vrijstellingen op voorkeursrechtlocaties bestaat.

praktijk van vrijstellingen in gemeenten

Bij de *enquête onder steekproefgemeenten* is gevraagd naar de praktijk van vrijstellingen in het kader van de Wvg. Hierover is in hoofdstuk 3 al gerapporteerd.

Van de ondervraagde gemeenten geeft 40% aan dat er gebruik wordt gemaakt van vrijstellingen op de locaties. Hiernaast is op meer dan de helft van de locaties bekend dat er vrijstellingen voorkomen, of is bekend dat er koopopties of overeenkomsten zijn die recht kunnen geven op vrijstelling. Nog lang niet altijd is overigens een beroep gedaan op deze vrijstellingen; in een enkel geval wordt aangegeven dat de betrokken ontwikkelaar hier nog op wacht omdat de planvorming nog niet duidelijk is.

gedetailleerde beeld op voorkeursrechtlocaties

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat op een groot aantal locaties er grondposities zijn ingenomen. Deze variëren van grond die inmiddels, als regel kort voor vestiging, verworven is door derden, tot grond waar – ook als regel kort voor vestiging – overeenkomsten zijn gesloten die een recht op vrijstelling op grond van artikel 10 lid 2 sub d en e opleveren. Op vrijwel alle locaties spelen vrijstellingen een belangrijke rol. Nogal wat partijen hebben, vaak kort voor vestiging van het voorkeursrecht, een positie ingenomen op de locatie door het sluiten van een optie-overeenkomst of een voorlopige koopovereenkomst. Het gaat soms om aanzienlijke delen van de te ontwikkelen locaties.

Bij een van de casestudielocaties wordt de aandacht gevestigd op ontwikkelingen op een mogelijke VIJNO-locatie. Inmiddels zijn daar door grote banken en beleggers grondposities ingenomen. Een aantal van hen lijkt te gaan twifelen; sommigen hebben besloten hun grondposities door te verkopen aan een tweede generatie ontwikkelaars.

markt

Uit de *gesprekken met marktpartijen* en de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* blijkt dat grondeigenaren en marktpartijen zich van de mogelijkheid transacties af te sluiten in het perspectief van een naderend voorkeursrecht zich zeer wel bewust zijn.

Het lijkt dat, ook voordat een voorkeursrecht gevestigd is, grondeigenaren actief door marktpartijen worden benaderd om een overeenkomst inzake de transactie van de grond te sluiten.

Uit de jurisprudentie en uit de *steekproef van geregistreerde overeenkomsten* blijkt dat veel overeenkomsten die recht geven op vrijstelling van de aanbiedingsplicht kort voor vestiging van een voorkeursrecht zijn gesloten.

4.5 Artikel 26-constructies

4.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is gebleken dat op een groot aantal locaties in de gemeenten zogenaamde artikel 26-constructies voorkomen. In deze paragraaf vindt een nadere analyse plaats van deze constructies. Allereerst is er aandacht voor een juridische analyse, op basis van wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de resultaten uit het empirisch onderzoek ten aanzien van het gebruik en de invloed van deze constructies.

4.5.2 Juridische analyse

reikwijdte vernietigingsactie ex artikel 26, de wetsgeschiedenis

Over constructies ter ontwijking van het voorkeursrecht en de mogelijkheid voor gemeenten om met een actie tot vernietiging op basis van artikel 26 Wvg deze te doorbreken is in de afgelopen jaren veel te doen geweest. Er is veel over geschreven⁷⁰. Ook een groot deel van de verzamelde jurisprudentie blijkt betrekking te hebben op acties ex artikel 26 Wvg.

De tekst van artikel 26 luidt:

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.

70 Zie bijvoorbeeld: Wolff, H. de e.a. (1998). *Eerste ervaringen met de wet voorkeursrecht gemeenten*. DUP. Delft (blz. 106 e.v. en 111 e.v.). P.C.E. van Wijmen (1998). *De Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard*. Kluwer. Deventer, blz. 245-258. Huijben, J.A.W. (1999). De Toepassing van artikel 26 Wvg. In: *Achtergrondinformatie, Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven* 1999, nr. 3, blz. 9-25; Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1999). Economische overdrachten in voorkeursrechtgebieden. Constructies onder vuur. In: *de Gemeentestem*, nr. 7102, blz. 397-402. Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1998). Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht: toepassingen en doorkruisingen, in: *Bouwrecht*, 1998, blz. 555-562. Hoekstra, J. (1998). De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten; rechtsbescherming, schadevergoeding, zelfrealisatie en fraus-legis-actie. In: *Bouwrecht*, 1998, blz. 566-574. Smeekens, J.A.M. (1997). Biedt artikel 26 Wet voorkeursrecht gemeenten werkelijk nieuwe mogelijkheden? In: *de Gemeentestem*, nr. 7066, blz. 681-686. Zundert, J.W. van (1997). Toepassingsperikelen bij de Wet voorkeursrecht gemeenten. In: *Bouwrecht*, 1997, blz. 639-641. Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1996). Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht. In: *de Gemeentestem*, nr. 7043, blz. 605-614. Mus, J.B. (2000) Ontduiking van het gemeentelijke voorkeursrecht: artikel 26 in de revisie. In: *Bouwrecht*, 2000 blz. 175.

Voorkeursrecht en regierol

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 welker ressort de gemeente is gelegen. De gemeente is niet ontvankelijk in haar verzoek indien zij met de desbetreffende rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd.

Deze tekst is in 1996 door wijziging in de wet terecht gekomen. De wijziging kwam neer op een verruiming en veralgemenisering van de oude tekst van lid 1 die slechts op enkele specifieke transacties het oog had, zonder dat de vernietigingsgrond zelf werd veranderd. De actie kan worden gezien als een speciale uitwerking van artikel 3:40 BW, welke in het algemeen ziet op de vernietiging van rechtshandelingen in strijd met de wet, de goede zeden of de openbare orde.

De literatuur en rechtspraak naar aanleiding van artikel 26 richten zich vooral op de reikwijdte van de actie. De vragen daarover zijn ontstaan naar aanleiding van de wetsgeschiedenis die op dit punt voor tweeërlei uitleg vatbaar lijkt.

beperkte uitleg artikel 26?

Ontwikkelaars en hun adviseurs baseren zich voor een beperkte uitleg van artikel 26 vooral op de volgende passages uit de Nota naar aanleiding van het verslag⁷¹:

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

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

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

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

71 TK 1995-1996, 24 235, nr. 5, blz. 16.

eigenaar dient zich immers eerst bij de gemeente te melden.

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

Ook kan nog gewezen worden op het volgende citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 17):

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

Deze citaten worden nog versterkt door het antwoord van de Minister van 20 april 1998 op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van een artikel in het opinieblad van VNO-NCW, waarin werd aanbevolen om via een economische eigendomsoverdracht de door de gemeente voorgestane bestemming te realiseren. Daartegen is geen bezwaar aldus de Minister, waarbij zij verwijst naar de vindplaats van bovengemelde citaten⁷².

reikwijdte vernietigingsactie ex artikel 26, de rechtspraak

Veel uitspraken van rechtbanken, waarbij een vernietigingsactie van de gemeente op inhoudelijke gronden werd afgewezen zijn al of niet uitdrukkelijk op deze citaten

72 TK 1997-1998, Aanhangsel van de Handelingen, 2285.

Voorkeursrecht en regierol

gebaseerd⁷³. Al deze uitspraken leggen bij de beoordeling van het vernietigingsverzoek de nadruk op de vraag in hoeverre de aangevochten overeenkomsten de tijdige verwezenlijking van de door de gemeente beoogde bestemming in de weg staan. Dat laatste wordt beschouwd als het belang dat ten grondslag ligt aan het voorkeursrecht. Benadrukt wordt dat de (zelf)realisatie door private partijen door de wetgever is voorzien. Het argument van verlies aan regie en/of beheersing van kosten aan de zijde van de gemeente wordt daaraan ondergeschikt gemaakt. Illustratief is de volgende samenvatting van de uitspraak van de rechtbank Zutphen inzake voorkeursrecht gemeente Doetinchem (7-10-1999, volgnr. 119):

Hoofduitgangspunt van de Wvg is de verbetering van de positie van de gemeente op de grondmarkt, met als doel versterking van de regiefunctie van de gemeenten en tevens het tegengaan van prijsopdrijving door middel van grondspeculatie. Zelfrealisatie door samenwerkende particulieren behoeft daarbij in de praktijk geen probleem te vormen. De gemeente kan alsnog de regiefunctie vervullen via de WRO en de Woningwet.

Tegen deze achtergrond kan niet gezegd worden dat de samenwerkingsovereenkomst in kwestie (waarvan de inhoud in de uitspraak niet beschreven wordt) tot gevolg heeft dat Doetinchem haar regiefunctie niet adequaat kan vervullen. Doordat verweerders twee derde van de gronden in handen hebben hoeft de gemeente voor het grootste deel slechts met een partij te overleggen. Verweerders hebben zich uitdrukkelijk verbonden de door Doetinchem voorgestane bestemming te realiseren. Het belang van de gemeente is gelegen in de tijdige realisering van de bestemming. De samenwerkingsovereenkomst biedt daarvoor voldoende waarborg. Aan dit oordeel doet niet af dat verweerders wisten dat op de gronden een voorkeursrecht was gevestigd en evenmin het argument dat de gemeente als gevolg van de samenwerkingsovereenkomst de bovenwijkse voorzieningen niet kan realiseren. De gemeente heeft tenslotte onvoldoende hard gemaakt dat zij als gevolg van de overeengekomen grondprijs van fl.60,-- per m² niet in staat is haar plannen tijdig te realiseren.

Een bijzondere plaats in deze uitspraken nemen de beschikkingen van de rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht in⁷⁴. In deze uitspraken (het gaat hier om een tussen- en eindbeschikking in dezelfde zaak, die later beide zijn vernietigd) kwamen alle belangrijke aspecten verbonden met de vestiging van het voorkeursrecht en de actie ex artikel 26 lid 1, zoals de uitvoering van de verstedelijkingstaakstelling (in

73 Zie rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 19 november 1998, Bouwrecht 1999, blz. 141 (later vernietigd); rechtbank Maastricht inzake voorkeursrecht gemeenten Eijsden en Maastricht, 7 januari 1999, Bouwrecht 1999, blz. 419 (later vernietigd); rechtbank Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Echteld, 14 april 1999, volgnr. 54; rechtbank Assen inzake voorkeursrecht gemeente Emmen, 25 mei 1999, volgnr. 127; rechtbank Alkmaar inzake voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 27 mei 1999, volgnr. 121 (later vernietigd); rechtbank Zutphen inzake voorkeursrecht gemeente Doetinchem, 7 oktober 1999, volgnr. 119; rechtbank Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Duiven, 23 december 1999, volgnr. 95; rechtbank Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Nijmegen, 23 december 1999, volgnr. 55.

74 rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht, 16 december 1998, Bouwrecht 1999 blz. 511 en idem, 21 juli 1999, Bouwrecht 1999, blz. 883 (Leidsche Rijn).

samenwerking met marktpartijen); het versterken van de gemeentelijke regierol en de beheersbaarheid van de kosten; de plaats van het voorkeursrecht in het geheel van het grondbeleidinstrumentarium en de mogelijkheid van zelfrealisatie door grondeigenaren met behulp van derden – onder aanhaling van de parlementaire geschiedenis – uitvoeriger dan in welke andere uitspraak ook aan de orde. De rechtbank concludeert daarbij dat het doel van de gewraakte overeenkomsten (waarbij o.a. de grondeigenaar een netto winst-aandeel wordt gegarandeerd) te weten het ontwikkelen, realiseren en vervreemden van bouwwerken in overeenstemming met het bestemmingsplan niet in strijd is met de Wvg. Er is geen sprake van het vervreemden van gronden in de zin van artikel 10. De wetgever heeft de onderhavige constructie voorzien en niet aangemerkt als een (schijn)constructie, waarvan gezegd moet worden dat deze op voorhand in strijd is met de wet. Op de gemeente rust daarom de bewijslast om aan te tonen dat de overeenkomsten desalniettemin afbreuk doen aan de kennelijke strekking van de wet. De rechtbank was – na het voldoen aan de bewijsopdracht – vervolgens van oordeel dat de gemeente niet had aangetoond dat de overeenkomst tot gevolg had dat zij haar regierol niet meer kon vervullen. De rechtbank legde daarbij de nadruk op het feit dat sturing van de ontwikkeling in Leidsche Rijn in samenwerking met marktpartijen moet geschieden.

De uiteindelijke afwijzing van het verzoek tot vernietiging veroorzaakte in gemeentelijke kring veel commotie. Deze leidde tot Kamervragen en de toezegging van de Minister dat hij een wijziging van artikel 26 zou gaan entameren voor zover de zich vormende jurisprudentie over praktijkgevallen leemten in de wet aan het licht brengt⁷⁵.

ruimere uitleg van artikel 26?

De gemeenten die na een beperkt aantal rechtbankuitspraken⁷⁶ steun vonden in een viertal recente uitspraken van gerechtshoven⁷⁷, baseerden zich onder andere op de tekst van artikel 26 zelf en passages uit de eerdere parlementaire geschiedenis in de jaren zeventig die de strekking van artikel 26 in enge zin op het oog hadden, maar ook op andere passages uit de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 17):

“Vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht moet binnen deze veranderde verhoudingen beschouwd worden als onderdeel van het geheel aan gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium dat ten dienste staat aan de tijdige realisering van bestemmingen. Indien de realisering van de bestemming urgent wordt geacht zal de gemeente – nadat er een voorkeursrecht is gevestigd – ten eerste via minnelijke aankoop de gewenste percelen in bezit proberen te krijgen. Lukt dat

75 TK 1998-1999, kamervaag 1897, ingezonden 10 augustus 1999 (Ravestein).

76 Rechtbank 's-Gravenhage inzake voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 11 november 1998, Bouwrecht 1999, blz. 509; rechtbank 's-Gravenhage inzake voorkeursrecht gemeente Noordwijk, 31 maart 1999, Bouwrecht 1999, blz. 690; rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Venray, 30 juni 1999, Bouwrecht 1999, blz. 795; rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Venlo, 11 augustus 1999, Bouwrecht 1999, blz. 980; rechtbank Middelburg inzake voorkeursrecht gemeente Middelburg, 1 maart 2000, volgnrs. 132 en 133.

77 Gerechtshof 's-Gravenhage inzake voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 21 oktober 1999, Bouwrecht 2000, blz. 66; Gerechtshof Amsterdam inzake voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 4 november 1999, Bouwrecht 2000 blz.68 ; Gerechtshof 's Hertogenbosch inzake voorkeursrecht gemeenten Eijsden en Maastricht, 1 december 1999, Bouwrecht 2000, blz.240; Gerechtshof Amsterdam inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht, 30-3-2000, volgnr. 137.

Voorkeursrecht en regierol

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

reikwijdte vernietigingsactie ex artikel 26, de gerechtshoven

In de uitspraken van de vier gerechtshoven, die hierna in chronologische volgorde worden behandeld, komt vooral het element van frustratie van het voorkeursrecht aan de orde, zonder dat daarvoor een rechtsgrond bestaat. Belangrijke overweging is voorts bij alle vier de uitspraken dat door de grondeigenaar met de betrokken transactie geen enkel financieel risico wordt gelopen. Toch zijn er ook onderlinge verschillen, die vooral betrekking hebben op de context waarbinnen een actie ex artikel 26 wordt beoordeeld. Vooral in de procedures betreffende Bleiswijk en Utrecht (Leidsche Rijn) wordt de reikwijdte van de actie ex artikel 26 gezien vanuit de doelstellingen van de (gewijzigde) Wvg en veel aandacht gegeven aan beperkingen die de wetsgeschiedenis met betrekking tot de vernietigingsgrond heeft opgeleverd. De procedures inzake Eijsden en Maastricht en Alkmaar richten zich veeleer op de vernietigingsgrond zelf en de inhoud en strekking van de aangevochten overeenkomsten.

In het arrest inzake de gemeente *Bleiswijk* stelt het gerechtshof Den Haag allereerst vast dat de aangevochten overeenkomsten resulteren in de feitelijke overdracht van de beschikkingsmacht tegen een vaste prijs voor de eigenaren; dat deze naar hun effect gelijk te stellen zijn met levering na verkoop en ertoe leiden dat Bleiswijk geen gebruik kan maken van haar voorkeursrecht. Vervolgens overweegt het gerechtshof na een uitvoerige analyse van de wetsgeschiedenis van artikel 26 dat deze geen duidelijkheid biedt over de betekenis van het criterium van artikel 26 lid 1. Hierna wijst het gerechtshof op het hierboven aangehaalde (eerste) citaat uit de Nota (blz. 16) en concludeert dat “slechts die rechtshandelingen met nietigheid worden bedreigd die het doel waarvoor het voorkeursrecht aan de gemeenten is gegeven frustreren” Anders gezegd: de woorden “het belang in artikel 26 van de Wvg hebben zelfstandige betekenis.” Het gerechtshof wijst als een van belangen van de gemeente in deze aan het voeren van de regie bij de ontwikkeling van de grond. Door de aangevochten overeenkomsten is Bleiswijk de mogelijkheid ontnomen om te bepalen welke partij het

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

bestemmingsplan gaat uitvoeren en op welke wijze en in welk tempo. Bleiswijk zou dit voor lief moeten nemen als de grondeigenaren zelf de bestemming (op eigen risico) willen realiseren, maar daarvan is in casu geen sprake.

Het gerechtshof te Amsterdam richt zich in zijn arrest inzake de gemeente *Alkmaar* veel meer op artikel 26 lid 1 in enge zin. Na uitvoerig de totstandkoming en inhoud van de overeenkomsten en de contacten met de gemeente te hebben behandeld, verwijst het gerechtshof naar het laatste hierboven aangehaalde citaat uit de Nota (blz. 17) en concludeert dat zich in casu een situatie voordoet als door de wetgever is bedoeld in de vernietigingsgrond van artikel 26 lid 1. Het gerechtshof acht daarbij met name van belang dat door de grondeigenaar/commanditair vennoot in de gebezigde CV geen enkel financieel risico wordt gelopen. De overeenkomst komt er in feite op neer dat de grondeigenares haar percelen te gelde heeft gemaakt voor tenminste $f X$, dat zij over dit bedrag vanaf de ondertekening vrijelijk kan beschikken, maar dat de juridische overdracht van de gronden voor onbepaalde tijd is uitgesteld. Door de transactie wordt de gemeente gefrustreerd in haar voorkeursrecht in die zin dat deze haar de kans ontnemt op verwerving van de gronden en zo ook op de voordelen met het oog op de snelheid van realisatie van het bestemmingsplan. Het gerechtshof oordeelt voorts nog dat zelfs al zou onder zelfrealisatie mede zijn begrepen de situatie dat de realisatie van het bestemmingsplan (voor wat betreft de gronden van de private eigenaar) feitelijk enkel door een derde kan worden volbracht, de handelwijze van partijen met betrekking tot de percelen toch als wetsontduiking in de zin van artikel 26 lid 1 moet worden gekwalificeerd.

Ook in het arrest van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch inzake *Eijsden en Maastricht* ligt de nadruk op de beoordeling van de aangevochten overeenkomsten als ontwijkingsconstructies. Ook dit gerechtshof concentreert zich op die passages in de wetsgeschiedenis die betrekking hebben op artikel 26 in enge zin. Het gerechtshof concludeert daaruit dat artikel 26 in het bijzonder ertoe strekt de gemeente de bevoegdheid te verschaffen de nietigheid in te roepen van handelingen waardoor afbreuk wordt gedaan aan de voorkeurspositie van de gemeente, zonder dat de in artikel 3:17 lid 1 sub a bedoelde rechtstoestand van het betreffende registergoed verandering ondergaat. Dat de overeenkomsten tevens de (tijdige) verwezenlijking van de door de gemeente beoogde bestemming in de weg moeten staan volgt niet uit de wet noch uit de wetsgeschiedenis. Voor zijn uiteindelijk oordeel verwijst het gerechtshof vervolgens naar de gang van zaken voorafgaande aan het sluiten van de overeenkomsten en naar de inhoud daarvan. Nadat de gemeente Maastricht met het oog op de bestemmingswijziging met de grondeigenaren in onderhandeling was getreden, hebben dezen overeenkomsten met Stienstra gesloten, die in essentie neerkomen op een feitelijke overdracht van de beschikkingsmacht van de grond tegen een vaste prijs voor de eigenaren. Het is Stienstra die de bestemming realiseert en het gaat niet om grondeigenaren die met een derde overeenkomsten aangaan om voor hun eigen rekening of risico of voor gezamenlijke rekening en risico de bestemming van de grond te realiseren. De overeenkomsten zijn derhalve naar hun effect gelijk te stellen met overeenkomsten van koop en verkoop en leiden ertoe dat de gemeenten geen gebruik kunnen maken van hun voorkeursrecht.

Voorkeursrecht en regierol

Het gerechtshof te Amsterdam inzake *Utrecht (Leidsche Rijn)* beziet de aangevochten overeenkomsten in de bredere context van het doel van de Wvg. Het gerechtshof constateert o.a. dat de positie van de gemeenten bij de uitoefening van hun verstedelijkingstaakstelling door de wetswijziging van 1996 aanzienlijk is versterkt. Daarbij is onder ogen gezien dat uitoefening van het voorkeursrecht door de gemeenten inbreuk kan maken op rechten van eigenaren. Dit betekent echter niet dat de wetgever heeft willen uitsluiten dat eigenaren zelf, al dan niet met behulp van derden, de in het plan voorziene bestemming van hun grond realiseren. De gemeenten dienen echter wel de regie in handen te houden. Door de vroegtijdige vestiging van een voorkeursrecht kan voorts speculatieve ontwikkeling in uitbreidingslocaties worden afgeremd. Aangezien er methoden bestaan om de feitelijke zeggenschap van de grond uit handen te geven, zonder dat sprake is van vervreemding biedt artikel 26 gemeenten de helpende hand. De vraag is om welke transacties het daarbij gaat. Het gerechtshof stelt vast dat artikel 26 specifiek is bedoeld om te voorkomen dat de grondeigenaar met derden een transactie aangaat die niet is bedoeld de eigenaar te helpen, doch er toe strekt dat de eigenaar feitelijk zijn grond door vervreemding te gelde maakt. Het gaat daarbij om transacties waarbij geen eigendomsoverdracht plaats vindt, doch waarbij wel de volledige zeggenschap over de grond aan een derde wordt overgedragen.

Deze worden vervolgens door het gerechtshof nog nader gespecificeerd, waarna toetsing van de aangevochten overeenkomst plaatsvindt. Het gerechtshof neemt daarbij de totstandkoming en inhoud van de overeenkomst in beschouwing en constateert dat de grondeigenaar met de overeenkomst alle feitelijke en juridische zeggenschap uit handen heeft gegeven, tegen een gegarandeerde opbrengst en een op voorhand ontvangen bedrag. Nu de overeenkomsten derhalve geen ander doel dienen dan aan de eigenaar een gegarandeerde opbrengst te verschaffen en de ontwikkelaar in de gelegenheid te stellen de grond als ware hij eigenaar te exploiteren en daarover te beschikken voldoen de overeenkomsten aan de criteria van artikel 26.

Uit de behandeling van deze arresten valt een duidelijke lijn op te maken ten aanzien van de (on)rechtmatigheid van artikel 26-constructies. Als sprake is van een overeenkomst die naar zijn effecten als een koop/verkoop – en derhalve materieel als vervreemding – valt aan te merken, dan komt deze waarschijnlijk voor vernietiging in aanmerking. Is echter sprake van realisatie door de eigenaar zelf, eventueel met hulp van een derde, op eigen of gezamenlijke risico, dan valt deze overeenkomst in principe binnen de doelstelling van de wet en is waarschijnlijk niet sprake van een ontwijkingsconstructie die vatbaar is voor vernietiging.

Met deze vier uitspraken lijkt een vanuit gemeentelijk perspectief groot dreigend 'gat' in de Wvg op eensgezinde wijze gedicht. Naar verluid is inzake de drie oudste arresten inmiddels cassatie ingesteld bij de Hoge Raad en wordt een eerste uitspraak van de Hoge Raad voor de zomer 2000 verwacht.

4.5.3 De praktijk van artikel 26-constructies

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan het gebruik van de constructies in de praktijk. Het bleek uit *de enquête onder steekproefgemeenten* dat in een groot aantal gemeenten dit soort constructies voorkomen. Bijna tweederde weet inmiddels zeker dat deze constructies bestaan.

Van de grotere stadsgewestgemeenten geven bijna alle (90%) aan dat er artikel 26-constructies voorkomen. Bij de kleinere stadsgewestgemeenten is dit iets minder dan de helft; bij de niet-stadsgewestgemeenten de helft

Bovenstaand beeld wordt in de *gesprekken rond casestudielocaties* bevestigd.

Op een locatie lopen zes artikel 26-procedures. Er zijn bij een concreet geval al afspraken over realisatie gemaakt. De gemeente wilde mogelijk zaken doen met de ontwikkelaar, die een overeenkomst met een aantal grondeigenaren had gesloten. De gemeente moest, gezien de strakke termijn van 8 weken, echter kiezen: of onderhandelen, of een artikel 26-procedure starten. Uiteindelijk is voor het laatste gekozen.

Ditzelfde probleem speelde op een andere locatie. De gemeente heeft hier besloten wel te gaan onderhandelen met de grondeigenaar en geen artikel 26-procedure te starten. Argumentatie was dat de gemeente voortgang wilde maken met de ontwikkeling, en niet wilde wachten tot een rechtbank (en eventueel een gerechtshof in hoger beroep) de overeenkomst zou hebben vernietigd.

Ook op een andere locatie lopen diverse artikel 26-procedures. Problematisch is daar dat in een concreet geval de gemeente weet dat er onderhandelingen plaatsvinden tussen eigenaren en een marktpartij, maar deze nog niet tot resultaat hebben geleid. De gemeente probeert goed op te letten, zodat tijdig een eventuele artikel 26-procedure gestart kan worden.

Ook op een andere locatie loopt een artikel 26-procedure. De eigenaar heeft aangegeven samen met een andere partij tot zelfrealisatie te willen overgaan. De gemeente vindt eigenlijk dat zelfrealisatie helemaal niet mogelijk is, maar realiseert zich dat aan 'echte' zelfrealisatie zoals bedoeld in de onteigeningsjurisprudentie weinig te doen is. De indruk in deze gemeente is dat er van deze constructies een aanzienlijk prijsopdrijvend effect uit gaat (er wordt ca. twee keer zoveel voor de grond betaald als er door de gemeente wordt betaald).

Uit de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* blijkt dat artikel 26-constructies een reële optie zijn op de agrarische grondmarkt. De ontwikkeling in de jurisprudentie dat alleen constructies toelaatbaar zijn waarbij de grondeigenaar zelf een bepaald deel van het risico draagt zal er mogelijk voor zorgen dat de constructies minder populair worden: veel boeren willen geen risico dragen in de ontwikkeling van grond, omdat dit niet tot hun core-business behoort.

Deze constructies zijn voor grondeigenaren daarom ook veel minder aantrekkelijk dan de constructies waar materieel sprake was van verkoop van grond. In dat geval werd geen risico gedragen door de grondeigenaar.

Anderzijds blijkt uit de gesprekken dat er ook grondeigenaren bestaan die, zeker in de huidige marktsituatie, de voorkeur geven aan zelfrealisatie, omdat dit financieel hen het meeste op kan leveren.

4.6 Analyse en conclusies

In de inleiding is, op basis van de wetsgeschiedenis, een aantal mogelijke effecten van het voorkeursrecht onderscheiden die waren gerelateerd aan de versterking van de gemeentelijke regierol.

- vergroting van de gemeentelijke mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van actief grondbeleid
- vergroting van de mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van een publiek-privaat samenwerkingsverband
- tegen kunnen gaan van versnipperde eigendomsverhoudingen
- tijdige realisatie van de bestemming
- evenwichtige ontwikkeling van de locatie
- beter inzicht in transacties op de grondmarkt

Op basis van de resultaten van het onderzoek kan voor deze mogelijke effecten het volgende beeld worden geschetst ten aanzien van de mate waarin deze effecten bereikt kunnen worden door vestiging van een voorkeursrecht.

vergroting gemeentelijke 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 de vestiging in het algemeen niet tot een toename van het grondbezit.

Na vestiging lopen gemeenten het gevaar geconfronteerd te worden met artikel 26-constructies. In de – nog niet uitgekristalliseerde jurisprudentie – op het eerste gezicht houdbare constructies beperken de mogelijkheden voor gemeentelijke grondverwerving. Marktpartijen spreken in dit verband over een reclamebord: door vestiging van een voorkeursrecht worden de gronden als het ware in de etalage gezet. Dit beeld wordt door enkele gemeenten uit de steekproef bevestigd. Als gemeenten lang 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.

Hoewel de mogelijkheden door recente jurisprudentie lijken te worden ingeperkt, lijken dit soort constructies toch voor grondeigenaren aantrekkelijk te kunnen blijven. Vanuit de agrarische sector bestaat er wel bezwaar tegen de constructies, omdat grondeigenaren mogelijk risico's moeten aangaan die ze niet kunnen overzien. Zeker voor boeren, die naast agrarisch ondernemer ook vermogensbeheerder zijn, kan het aangaan van zo'n constructie toch aantrekkelijk zijn. Wel kan de op basis van de jurisprudentie gesignaleerde tendens dat grondeigenaren ook risicodragend moeten meedoen in een constructie voor een rem op de groei van dit soort constructies kan zorgen; de jurisprudentie zal echter nog moeten uitmaken welke risicoverdeling dan wel houdbaar is in het licht van artikel 26. Duidelijk is dat in de markt aan nieuwe constructies gewerkt

wordt, na de recente uitspraken van de gerechtshoven.

Van minstens zo grote invloed op de mogelijkheid voor gemeenten om tot verwerving over te gaan als het optreden van artikel 26-constructies lijkt het bestaan van grondposities voor vestiging. Op veel locaties blijken deze voor te komen; met name de vrijstellingsmogelijkheden van voor vestiging geregistreerde overeenkomsten lijken van belang te zijn. Vaak gaat het dan om overeenkomsten die kort voor vestiging van een voorkeursrecht gesloten zijn. Mogelijk bestaat een actieve handel, die mede wordt gestimuleerd door tussenhandelaren, indien vermoedens over vestiging van een voorkeursrecht naar buiten komen. De grotere marktpartijen zeggen overigens wat te aarzelen ten aanzien van het aangaan van dit soort constructies, omdat ze bij de gemeenten niet de indruk willen wekken dat ze de gemeente in de weg staan. Uit de gesprekken rond casestudielocaties blijkt echter dat ook door grote marktpartijen geregeld grondposities worden ingenomen.

vergroting mogelijkheden van grondverwerving ten behoeve van pps

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre vestiging van een het voorkeursrecht het effect kan hebben dat de mogelijkheden van grondverwerving zo vergroot worden dat de gemeente haar regisserende 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 al grondposities voor vestiging zijn ingenomen. Ook met beperkte mogelijkheden voor verwerving van (strategisch) grondeigendom kan dit effect optreden, zoals blijkt bij enkele casestudielocaties.

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 ex. artikel 10 en de mogelijkheid van artikel 26-constructies, kan echter niet altijd voorkomen worden dat partijen een positie verwerven op de locatie.

De indruk bestaat dat juist 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.

Voorkeursrecht en regierol

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 bestendig 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 de vereveningsmogelijkheden en gewenste fasering, spelen een rol bij een evenwichtige ontwikkeling.

Grondposities die zijn ingenomen voor vestiging zullen direct effect kunnen hebben voor de mogelijkheden om dit effect te bereiken. De gemeente zal dan moeten terugvallen op het onteigeningsinstrument, dat echter beperkingen kent ten aanzien van het kunnen veilig stellen van een 'evenwichtige ontwikkeling van de locatie'. Bijvoorbeeld verevening tussen bouwlocaties kan door middel van onteigening niet worden afgedwongen, los van het werk dat onteigening met zich mee kan brengen.

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 toegevoegd dat de

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

particulier de bestemming 'op de door de gemeente gewenste wijze' moet realiseren. Daarbij kan de gemeente niet te ver gaan, zoals uit een voorbeeld uit de jurisprudentie blijkt: het argument van een gemeente dat ze nu niet meer zelf de selectie van gegadigden voor een bedrijfsterrein ter hand kan nemen wordt verworpen. Soms gaat de rechter verder: de constructie moet ook beoordeeld worden in het licht van de vraag of de gemeente haar regiefunctie kan blijven vervullen en er geen prijsopdrijvend effect van de constructie uitgaat. De rechter legt de bewijslast hiervoor 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. Probleem is dat gemeenten op zich veel andere mogelijkheden hebben, maar dat effectieve toepassing hiervan, zeker gezien het management van de inzet van diverse instrumenten, niet eenvoudig is. De bewijsvoering voor de gemeente lijkt bijzonder complex te kunnen zijn: pas als al het andere mogelijke mislukt, kan het voorkeursrecht effect hebben. De vraag is hierbij hoe een gemeente kan aantonen dat dit mislukt, als ze dit nog moet proberen⁷⁸.

De vraag welke voorwaarden de gemeente kan stellen, is in de jurisprudentie nog nauwelijks beantwoord. Kan bijvoorbeeld verevening tussen locaties – volgens de minister onderdeel van een evenwichtige ontwikkeling – hier ook onder vallen? Gezien de problemen voor de gemeenten om de bewijsvoering rond te krijgen, lijkt, zolang binnen het voorkeursrecht artikel 26-constructies voorkomen (ook vanuit het perspectief van risicoverdeling toelaatbare) het beoogde effect van een evenwichtige ontwikkeling van de locatie onder druk kunnen komen te staan.

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.

Uit de gesprekken rond casestudielocaties blijkt dat er vaak onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de partijen die posities hebben ingenomen, zeker in de eerdere fasen van de ontwikkeling.

Het voorkeursrecht heeft constructies waar niet sprake is van directe juridische levering in belang doen toenemen. Het betreft zowel vrijstellingsconstructies gebaseerd op artikel 10 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. Omdat soms gewerkt wordt met constructies waarbij de echte wederpartij onbekend is of kan zijn (de 'nader te noemen meester' constructie), ontbreekt ook in die gevallen het inzicht. Dat laatste kan verbeteren, nu in de eerste jurisprudentie deze bepaling niet houdbaar blijkt.

De overeenkomsten die grond kunnen zijn voor vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub e hoeven en mogen echter niet in de kadastrale registratie worden ingeschreven. De gemeente zal dus in beginsel geen inzicht kunnen krijgen in deze constructies.

78 Vgl Wolff, H. de (1999). Voorkeursrecht tussen regie en markt. In: *Rooilijn*, december 1999.

Voorkeursrecht en regierol

De artikel 26-constructies zijn voor gemeenten alleen via een gerechtelijke procedure op grond van artikel 26 boven tafel te krijgen. Dan moet de gemeente wel het vermoeden hebben dat er zo'n constructie bestaat.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

5 VOORKEURSRECHT EN PRIJSVORMING

5.1 Inleiding

Naast de twee effecten die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn geweest, wordt in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel nog een ander beoogd effect van de wetswijziging genoemd. Het gaat dan om het effect van de Wvg op de prijsvorming. In de memorie van toelichting is dit beoogde effect als volgt omschreven: een voorkeursrecht zal een dempend effect hebben op de prijsvorming van maagdelijke gronden (daarmee zou ook het effect van speculatie kunnen worden tegengegaan).

In dit hoofdstuk wordt verkend wat in de praktijk de effecten zijn van het voorkeursrecht op de prijsvorming. Daartoe wordt allereerst in 5.2 een theoretisch kader geschetst met betrekking tot prijsvorming in het algemeen. Vervolgens wordt in 5.3 ingegaan op een aantal mogelijke effecten van de Wvg op de prijsvorming van de grond. Daarna worden in 5.4 de resultaten van het empirisch onderzoek geschetst. Het hoofdstuk eindigt met enkele conclusies.

5.2 Theoretisch kader rond de prijsvorming van grond

5.2.1 Inleiding

In de economische wetenschap wordt grond van oudsher beschouwd als één van de productiefactoren. Bij de ontwikkeling van vastgoed is de bouwmarkt afhankelijk van de productiefactor grond. Welke verschillende (half)producten op de grondmarkt zijn te onderscheiden, komt in 5.2.2 aan de orde.

Waar op de markt van de eindproducten de prijsvorming met name wordt bepaald door de verhoudingen tussen vraag en aanbod, speelt bij de prijsvorming van productiefactoren ook nog andere aspecten een rol. Vanuit het gezichtspunt van de vrager c.q. ondernemer zijn de prijzen van de benodigde productiefactoren een kostenpost, terwijl de aanbieders de prijzen van de productiefactoren beschouwen als een opbrengstenpost. Hiermee zijn de drie belangrijkste grondslagen aangegeven voor de prijsvorming van grond. Namelijk de opbrengstgerichte benadering, de kostengeoriënteerde benadering en de benadering op basis van de verhouding tussen vraag en aanbod. Deze theoretische grondslagen van de prijsvorming van grond komen in 5.2.3 aan de orde.

Een ander aspect rond de prijsvorming van productiefactoren is het gegeven dat deze voornamelijk plaatsvindt op basis van een onderhandelingsproces. Dit betekent dat de onderhandelingspositie van vrager en aanbieder medebepalend is. De mate waarin de verschillende grondslagen van prijsvorming hun beslag krijgen in het onderhandelingsproces komt in 5.2.4 aan de orde.

5.2.2 Grond als productiefactor

Gronden waar een voorkeursrecht gevestigd is, kunnen in een aantal verschijningsvormen voorkomen. Allereerst is grond te onderscheiden met nog de historische, veelal agrarische functie. In deze vorm is grond nog als *'niet-bouwgrond'* aan te merken. In de volgende fase komen de gronden op basis van een (veranderende) planologische grondslag in aanmerking voor bijvoorbeeld de functie van woningbouw- of bedrijventerreinen. Op dat moment is er sprake van *'ruwe bouwgrond'*. Indien de ruwe bouwgrond geschikt is gemaakt voor de bouw, wat betekent dat al het grondwerk is verricht en de infrastructuur, de water- en de groenvoorzieningen zijn aangelegd, spreken we van *'bouwrijpe grond'*. In de praktijk zijn ten aanzien van deze (half)producten van grond twee soorten prijzen te onderscheiden. De *verwervingsprijs* voor de nog niet bouwrijp gemaakte gronden en de *uitgifteprijs* voor de bouwrijp gemaakte gronden.

5.2.3 Grondslagen voor prijsvorming van grond

Drie benaderingen spelen een rol bij de prijsvorming van grond.

opbrengstgerichte benadering

De opbrengstgeoriënteerde benadering ziet de waarde van grond als een afgeleide waarde van de waarde van de functie die op de grond wordt gerealiseerd. In dit verband wordt vaak de residuele waardemethode gehanteerd. De residuele waardemethode geeft een indicatie voor de maximale prijs voor de grond door de prijs van het vastgoed met de bouw- en bijkomende kosten te verminderen. Deze residuele grondwaarde geeft dus de maximale waarde aan, die de projectontwikkelaar van het vastgoed nog bereid is te betalen. Overigens kan men de residuele grondwaarde ook relateren aan de waarde van ruwe bouwgrond door de residuele grondwaarde te verminderen met de grondproductiekosten.

Duidelijkheidshalve wordt daarom de residuele grondwaarde voor bouwrijpe grond in dit onderzoek *bruto residuele grondwaarde* genoemd en voor de ruwe bouwgrond geldt de *netto residuele grondwaarde*.

Het uitgangspunt dat het residu toevalt aan de grondmarkt c.q. grondeigenaar is in de praktijk overigens vaak niet het geval.

Indien de gronduitgifteprijs lager wordt vastgesteld dan de bruto residuele grondwaarde is er sprake van een verdeling van het residu over de grondmarkt en de bouwmarkt. Indien de verwervingsprijs lager wordt vastgesteld dan de netto residuele grondwaarde is er sprake van een verdeling van het residu tussen de oorspronkelijke grondeigenaar

Voorkeursrecht en prijsvorming

en de verwerver. Op basis van deze analyse kan men de conclusie trekken dat het residu blijkt te worden verdeeld over de verschillende markten c.q. aanwezige actoren die bij de bedrijfskolom van het vastgoed betrokken zijn⁷⁹.

De verdeling van de residuen is mede afhankelijk van het institutioneel kader dat mede door de overheid wordt bepaald. Met name de wisselwerking tussen de onderling verbonden beleidsterreinen van grond-, locatie- en volkshuisvestingsbeleid en de veranderingen in de markt en de maatschappelijke context waarin het beleid tot stand komt, is hierbij van belang⁸⁰.

Omdat de residuele waardemethode de waarde van grond relateert aan de waarde van het eindproduct, is het belang van deze methode voor de waardebepaling van grond waarop woningen worden gerealiseerd toegenomen. De stijgende woningprijzen van de laatste jaren, gecombineerd met het bouwen van een groter aandeel in de marktsector, hebben immers een direct gevolg voor de waarde van de grond. Voor wat betreft de *uitgifteprijzen* geldt dat ook de VNG sinds 1993 deze methode officieel heeft geadopteerd⁸¹. Individuele gemeenten hanteren deze methode overigens sinds begin jaren tachtig.

De dynamische werking van de residuele waardemethode komt ook tot uiting in anticipatie op toekomstige marktontwikkelingen. De hogere prijs die projectontwikkelaars bereid zijn te betalen voor ruwe bouwgrond kan hiermee voor een gedeelte verklaard worden. Vanuit hun expertise op het gebied van de verkoop van het vastgoed kunnen projectontwikkelaars eerder anticiperen op prijsstijgingen in een opgaande markt.

kostengeoriënteerde benadering

Aan de kostengeoriënteerde benadering voor de bepaling van de waarde van de grond ligt de kostprijsberekening ten grondslag. De toerekening van de in geld gemeten waarde van de opgeofferde productiemiddelen naar het product vormt het uitgangspunt.

Belangrijke verschillen in de kostprijsberekening voor eenzelfde product kunnen ontstaan door verschillen in toerekening van vaste kosten, maar ook door verschillen in de gecalculerde hoogte van de risico- en winstopslag.

Er bestaan verschillende definities van het begrip grondproductiekosten. In elk geval behoren hiertoe alle verwervingskosten, kosten voor het bouwrijp maken, planstructurele voorzieningen, maar ook de planvoorbereidings- en planontwikkelingskosten. Belangrijk kenmerk van de grondproductiekosten is dat een deel hiervan wordt bepaald door locatie-afhankelijke factoren.

79 Greef, J.H. de (1997). *Het gevecht om het residu. Gemeente versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*. Afstudeerscriptie UvA. Utrecht.

80 Kam, G. de (1996). *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*. Nationale Woningraad, Almere.

81 Hamersveld, J.J. van (1993). *Van Grondbeleid naar grondexploitatie: produktiekosten en marktwaarde van bouwgrond, kengetallen en rekenmethodiek*. VNG-uitgeverij. Den Haag.

benadering op basis van vraag-aanbod verhoudingen

Bij de benadering op basis van vraag-aanbod verhoudingen staan de gevraagde en aangeboden hoeveelheden van het product in samenhang met de prijs van dat product centraal. De prijzen weerspiegelen de relatieve schaarsteverhoudingen. Hoe schaarser een product, hoe hoger de prijs daarvan is op de markt. Stijgende prijzen zijn het signaal dat er sprake is van een vraagoverschot of een aanbodtekort. Terwijl dalende prijzen duiden op een aanbodoverschot of vraagtekort.

Naast de schaarste op de grondmarkt, is ook de schaarsteverhouding tussen de productiefactoren grond, arbeid en kapitaal van belang. De aanwezige bouwcapaciteit en de financieringscondities zijn van invloed op de prijsvorming van grond.

5.2.4 Prijsonderhandelingsproces bij grond

Een ander aspect rond de prijsvorming van productiefactoren is het gegeven dat dit voornamelijk plaatsvindt op basis van een onderhandelingsproces. Dit betekent dat de onderhandelingsposities van vrager en aanbieder van grond mede bepalend zijn.

In de *traditionele grondexploitatie* verwerft de gemeente de gronden en maakt deze bouwrijp om ze vervolgens uit te geven aan een projectontwikkelaar. De gemeente maakt bij de bepaling van de verwervingsprijs en de gronduitgifteprijs gebruik van de kostengeoriënteerde benadering. Doelstelling is immers een sluitende grondexploitatie. Voor de projectontwikkelaar is het van belang dat de gronduitgifteprijs onder de bruto residuele grondwaarde (is opbrengstgerichte benadering) ligt. Voor de projectontwikkelaar vormt de uitgifteprijs immers een kostenpost.

Eind jaren tachtig is de vanzelfsprekendheid van de scheiding tussen de grondmarkt en de bouwmarkt komen te vervallen. Projectontwikkelaars proberen zelf de gronden te verwerven, terwijl gemeenten bij de bepaling van de uitgifteprijs de opbrengstgerichte benadering hanteren.

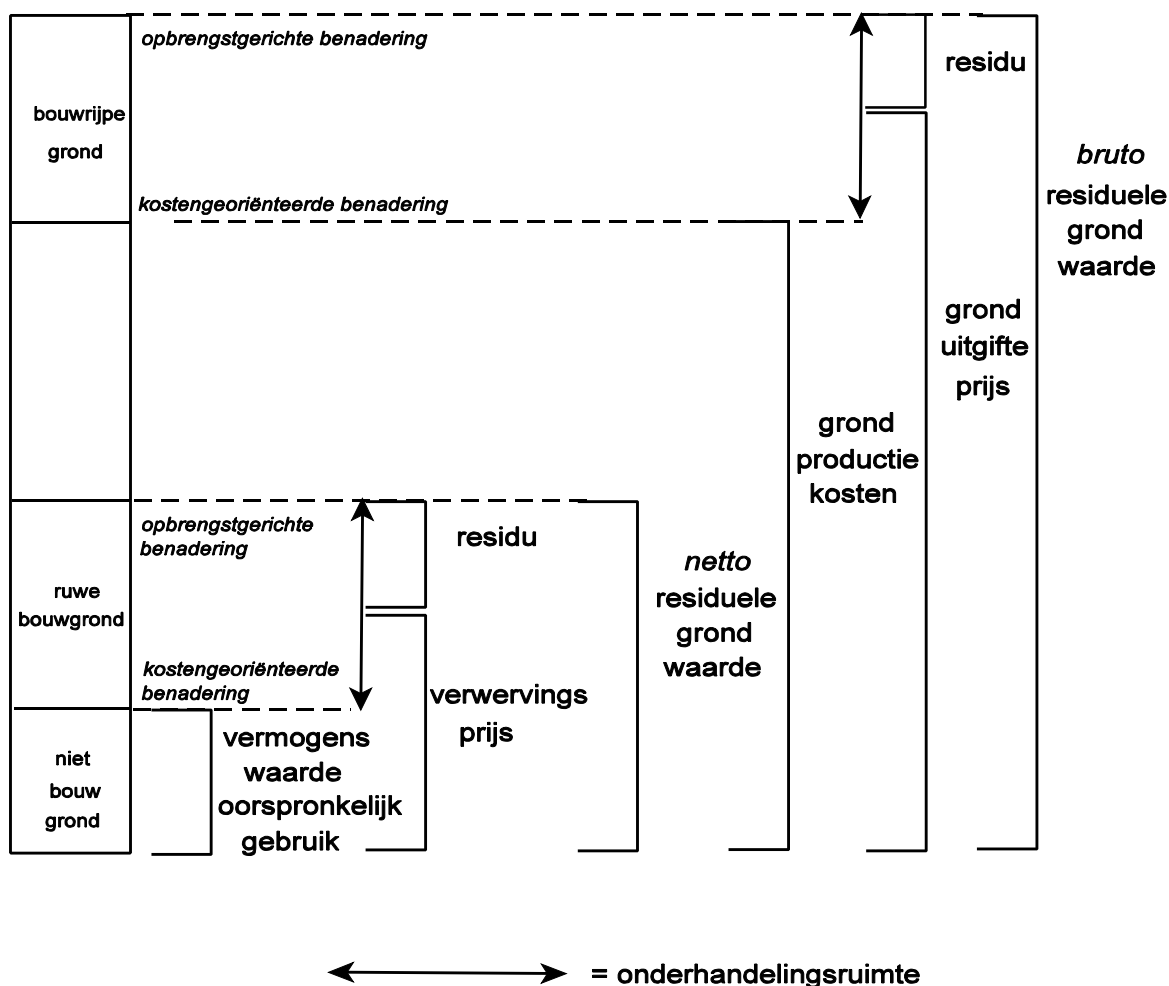
Marktontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de prijs met name gezien kan worden als resultaat van onderhandelingen. Hierbij zijn verschillende onderhandelings thema's te onderscheiden. Ten aanzien van de opbrengstgerichte benadering zullen de onderhandelingen zich richten op de gebruiksmogelijkheden en daarmee de waarde van het te realiseren vastgoed.

Bij de kostengeoriënteerde benadering zullen de onderhandelingen zich richten op welke grondproductiekosten dienen te worden verdisconteerd binnen de grondexploitatie. Hierbij kan met name gedacht worden aan de locatieafhankelijke kosten en de bovenwijkse voorzieningen. Tevens is de mate van duurzaamheid en kwaliteit van de gebouwde omgeving van belang. Ten slotte is de benadering op basis van de verhouding tussen vraag en aanbod mede bepalend voor de onderhandelingspositie van zowel gemeente als marktpartijen. Voor de onderhandelingen zijn de gesignaleerde stijgende grondprijzen als gevolg van schaarsteverhoudingen een belangrijk gegeven in de onderhandelingen.

Voorkeursrecht en prijsvorming

Een opvallende onderhandelingsvorm is het bouwclaimmodel of inlevermodel⁸². In dit model wordt met bepaalde marktpartijen afgesproken dat op een specifiek tijdstip grond zal worden afgenomen. De marktpartijen die al grondposities hebben verworven dragen hun grond over aan de gemeente tegen een bepaalde inbrengwaarde. Deze inbrengwaarde kan lager zijn dan de prijs waartegen marktpartijen de grond hebben verworven. Maar dit disagio wordt vaak weer goed gemaakt bij de bouwprojectontwikkeling.

Figuur 5.1: begrippenkader prijsvorming van grond (bron: Greef, J.H. de (1997). *Het gevecht om het residu, Gemeente versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*. Afstudeerscriptie UvA. Utrecht).



82 Bakker, A.H.M. (red.) (1996). Samenwerkingsmodellen. In: *Kwaliteit op locatie*. Themanummer Proceskwaliteit. Ministerie VROM. Den Haag.

Al met al is er dus sprake van een gecompliceerd onderhandelingsproces waarbij alle drie de grondslagen van prijsvorming een rol spelen. Opvallend hierbij is dat er geen noodzakelijk verband is tussen de opbrengstgerichte benadering en de kostengeoriënteerde benadering. Bij de opbrengstgerichte benadering is de prijsvorming van het vastgoed van belang en niet zozeer de bepaling van de grondproductiekosten. Het gevolg is dat een kostenverhoging niet zo snel een invloed zal hebben op de prijzen van het eindproduct. Omdat er geen noodzakelijk verband meer is tussen (grond)opbrengsten en (grond)kosten kan er sprake zijn onevenwichtige situatie waarbij de ontstane winsten niet meer in relatie staan tot het bedrijfseconomische proces c.q. risico's. Normaal gesproken zal het mechanisme van de benadering van de verhouding tussen vraag en aanbod op termijn dienen te zorgen voor evenwicht. Immers indien er een product op de markt een prijs realiseert die ver boven de productkosten ligt, zullen andere producenten hun productie uitbreiden. Daardoor neemt het aanbod toe en de prijs van het product zal dalen. Voor het vastgoed is al bekend dat dit mechanisme pas met vertraging optreedt, de zogenaamde vastgoedcyclus. Voor grond lijkt dit mechanisme minder goed te werken; mede door het restrictieve ruimtelijke-orderingsbeleid waardoor de uitbreidingsruimte bewust beperkt is.

5.3 Achtergronden Wvg en prijsvorming van grond

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden overwegingen uit de parlementaire geschiedenis van de Wvg in verband gebracht met de theoretische beschouwingen uit de vorige paragraaf. Allereerst komen de meer algemene overwegingen aan bod. Vervolgens wordt de link gelegd met de prijsbepalingsprocedure zoals in de wet is opgenomen, en die gerelateerd is aan de onteigeningswet. Vervolgens wordt ingegaan op het effect van de Wvg in het onderhandelen over grondprijzen.

5.3.2 Wvg en de grondslagen voor prijsvorming van grond

Wvg en de opbrengstgerichte benadering

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld dat naast bouwmaatschappijen en projectontwikkelaars ook verschillende beleggers momenteel actief bezig zijn met verwerving van gronden op VINEX-uitbreidingslocaties. Verwerving vindt in veel gevallen plaats om de eigen bouwproductie in een vroeg stadium veilig te stellen, maar ook omdat er speculatiemotieven in het spel zijn. Dit brengt het gevaar van prijsopdriving met zich mee⁸³.

De memorie van toelichting formuleert de dempende werking van de Wvg op de grondprijsvorming als doelstelling. Een dempende werking op de grondprijsvorming

83 TK 1994-1995, 24 235, nr. 3, blz. 2.

Voorkeursrecht en prijsvorming

wordt bij vestiging van een voorkeursrecht verwacht, omdat de verhandelbaarheid van de grond wordt ingeperkt en er bijgevolg minder transacties worden verwacht. Dit geldt tevens voor de gronden die reeds in eigendom zijn van ontwikkelaars maar vooral ook voor de gronden in handen van eventuele grondspeculanten. De gronden zullen bij verkoop immers eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden.

Volgens de memorie van toelichting (blz. 4-6) worden voor sommige gronden soms hogere prijzen dan de gemiddelde verkeerswaarde betaald omdat marktpartijen bezig zijn met strategisch aankopen op de uitbreidingslocaties. De onafhankelijke prijsbepaling door deskundigen bij toepassing van het voorkeursrecht zou deze excessieve prijsvorming kunnen tegengaan. Door tijdige verwerving kan de gemeente ook voorkomen dat grond in handen komt van particulieren die niet tot zelfuitvoering willen overgaan, maar de grond bijvoorbeeld uit speculatiemotieven in bezit willen nemen.

Omdat bij projectontwikkelaars vooral het veilig stellen van de bouwproductie van belang is, zijn zij bij de verwerving van gronden eerder geneigd dan gemeenten de netto residuele grondwaarde als uitgangspunt voor de prijsstelling te nemen. Geconstateerd kan worden dat hierdoor een gedeelte van het residu aan de oorspronkelijke grondeigenaren toevalt. Dit residu kan zelfs groter zijn omdat de projectontwikkelaar tevens eventuele residuen op de bouwmarkt heeft verdisconteerd. Maar zelfs in dat geval is het nog maar de vraag of inderdaad van prijsopdrijving op de woningmarkt gesproken kan worden.

Door de interesse van ontwikkelaars, lijkt er tevens een markt te zijn ontstaan voor doorverkopen. Vestiging van een voorkeursrecht maakt dit echter moeilijk. Doorverkopen is uitsluitend mogelijk onder het regime van het voorkeursrecht. Het vooruitzicht van een dergelijke beperking in de verhandelbaarheid maakt de betrokken grond, volgens de memorie van toelichting, beduidend minder aantrekkelijk als object voor speculatie (blz. 6 en 7).

Wvg en de kostengeoriënteerde benadering

Een van de motieven achter de wijziging van de Wvg is gelegen in gemeentelijke problemen rond kostenverhaal. Door vestiging van een voorkeursrecht zou actief grondbeleid eerder mogelijk worden, of zou de gemeente haar onderhandelingspositie in de richting van marktpartijen kunnen versterken. Daardoor zou kostenverhaal beter mogelijk worden.

Naast de wijziging van de Wvg stond in eerste instantie ook de invoering van verbeterd kostenverhaal (de grondexploitatieheffing) op de agenda; dit voorstel is echter losgekoppeld van de invoering van de gewijzigde Wvg, iets waar tijdens de kamerbehandeling veel kritiek op was. De wetgeving op dit terrein is echter nog steeds niet tot stand gekomen.

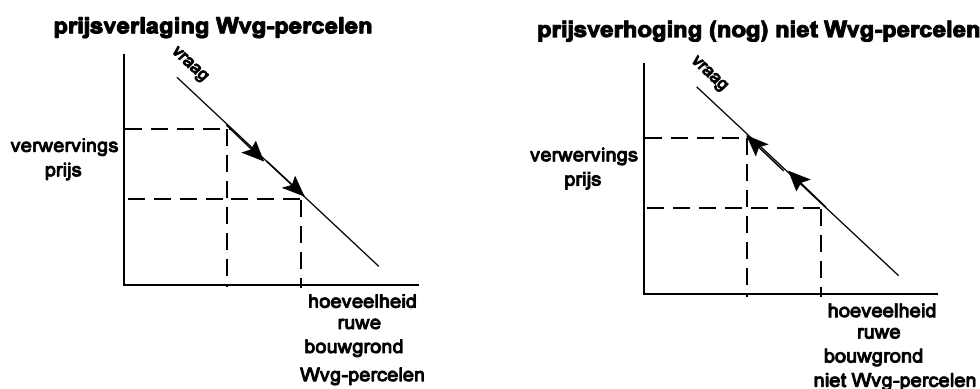
overwegingen Wvg en de benadering op basis van vraag-aanbod verhoudingen

De vestiging van het voorkeursrecht heeft invloed op het aantal vragers. Vlak voor de vestiging kan het aantal vragers, indien zij hiervan op de hoogte zijn, enorm toenemen. Dit zal een prijsverhogend effect hebben. Na vestiging is er in eerste instantie één vrager, de gemeente. Tevens zal een vraagverplaatsing naar c.q. vraagconcentratie op die percelen in een gemeente die niet bevoegd is om het voorkeursrecht te vestigen op

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

kunnen treden. Deze prijsontwikkelingen zullen plaatsvinden door een verandering in de gevraagde hoeveelheid ruwe bouwgrond en dus een *beweging langs de vraagcurve* (zie figuur 5.2).

Figuur 5.2: prijsvorming door verplaatsing langs vraagcurve



De vestiging van het voorkeursrecht heeft tevens invloed op het type vrager. Met type vrager wordt bedoeld dat een projectontwikkelaar een andere prijsstelling hanteert dan de gemeente. De projectontwikkelaar is immers eerder geneigd om richting de netto residuele grondwaarde te bieden, omdat hij met het oog op het veilig stellen van de bouwproductie een ander nutsschema hanteert dan de gemeente, terwijl de gemeente, na vestiging van het voorkeursrecht de mogelijkheid heeft om in de onderhandelingen te sturen naar de waardegrondslag op basis van de onteigeningswet, de veelal gemiddelde complexwaarde. Door het voorkeursrecht wordt het onmogelijk om direct aan ontwikkelaars en bouwmaatschappijen te verkopen. Deze prijsontwikkelingen zullen plaatsvinden door een verandering van het type vrager c.q. nutsschema en dus een *verplaatsing is van de vraagcurve zelf* (zie figuur 5.3).

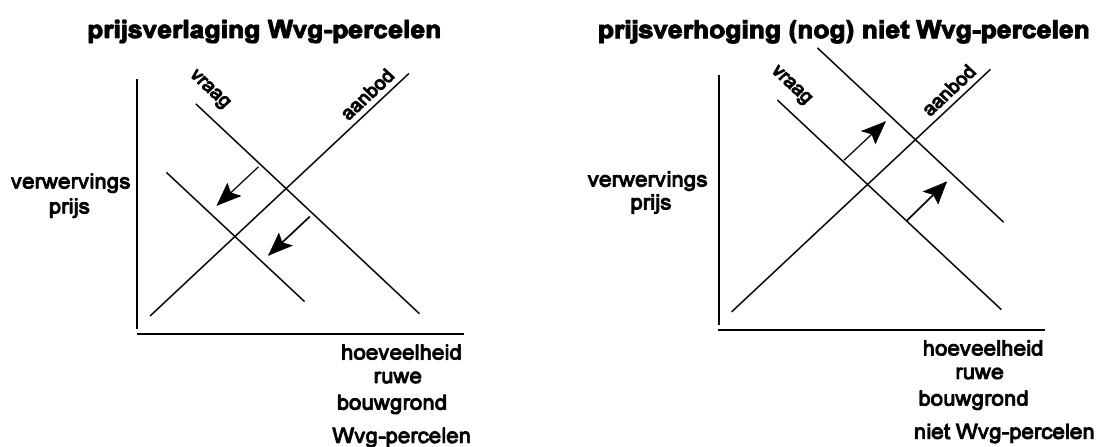
In beginsel leidt vraaguitval op voorkeursrechtlocaties tot lagere prijzen en verminderende bereidheid om deze gronden aan te bieden en derhalve tot minder transacties. Buiten de voorkeursrechtpercelen en met name op de potentiële bouwlocaties zal vraagconcentratie c.q. vraagverplaatsing van projectontwikkelaars plaatsvinden, met als gevolg hogere prijzen en meer verhandelde bouwgrond.

De relatie tussen de Wvg en de benadering op basis van de verhouding tussen vraag en aanbod werd door één van de Kamerleden bij de kamerbehandeling in 1996 als volgt onder woorden gebracht: "Waar de Wet voorkeursrecht gemeenten ook niet in de eerste plaats voor bestemd is, is het beperkt houden van de grondprijzen. Dat laatste zal vooral moeten gebeuren door te zorgen voor voldoende planologische ruimte om te bouwen. Dan kunnen de bouwkosten en vooral de verkoopprijzen via gezonde concurrentie in de hand worden gehouden. De grondprijzontwikkeling speelt daarbij een ondergeschikte rol". Of, zoals de regering zegt: "De mogelijke prijsopdrijving (ten gevolge van schaarste) heeft een relatief beperkte invloed op de hoogte van de

Voorkeursrecht en prijsvorming

stichtingskosten/verkooprijzen van woningbouw. Het drukken van ongewenste prijsstijging van grondprijzen zal niet in de eerste plaats via dit wetsvoorstel plaatsvinden, maar vooral door het tijdig en in voldoende mate beschikbaar hebben van bouwmogelijkheden. Uiteraard heeft de Wet voorkeursrecht gemeenten een matigende invloed op de prijzen als die ver uitgaan boven de marktprijzen, maar het is niet de hoofdopzet van deze wet, wel een niet onbelangrijk gevolg ervan in situaties waarin die van toepassing is⁸⁴.

Figuur 5.3: prijsvorming door verplaatsing van de vraagcurve



5.3.3 Overwegingen Wvg en de waarderingsgrondslag in de onteigeningswet

Alhoewel de wijze waarop de partijen hun onderhandelingen voeren in beginsel aan hen wordt overgelaten, geeft de wet wel een regeling voor de mogelijkheid tot het uitlokken van een taxatie en een nadere rechterlijke uitspraak. Daarbij wordt de waarderingsnorm van de onteigeningswet gehanteerd. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de waarderingsnorm in de onteigeningswet maatgevend zou kunnen zijn voor de prijsvorming van gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd.

Bij de Wet van 22 mei 1981 tot wijziging van de onteigeningswet (Stb. 319), zijn de artikelen 40b-40f overeenkomstig van toepassing verklaard voor de normen die de deskundigen bij de waardebepaling van het aangeboden object moeten hanteren in het kader van de Wvg. Uitgangspunt is vergoeding van de werkelijke waarde, die wordt bepaald door uit te gaan van de prijs die bij een veronderstelde koop in het vrije economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper tot stand komt⁸⁵.

84 Handelingen TK 1 februari 1996, blz. 3752.

85 TK 1994-1995, 24 235, nr. 5 blz. 22 en 23.

methode

Bij de waardebeoordeling is elke redelijke methode van waardering toegelaten. Vaak worden vergelijkingsprijzen gehanteerd en wordt een algemene marktanalyse uitgevoerd.

Bij de *vergelijkingsmethode* wordt gebruik gemaakt van gegevens welke zijn ontleend aan een onderzoek van transacties die in het verleden tot stand zijn gekomen. Er wordt nagegaan welke prijzen in het nabije verleden zijn betaald voor objecten die goed vergelijkbaar zijn. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister hierbij opgemerkt dat aankopen van de overheid om uitvoering te geven aan het plan waarvoor onteigend wordt echter niet zonder meer als vergelijking kunnen dienen. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer heeft de minister aangegeven dat het niet zonder meer zo is dat gemeenten, die een voorkeursrecht hebben gevestigd, de resterende gronden in VINEX-locaties nooit tegen lagere prijzen kunnen verwerven dan eerdere transacties die in het vrije economisch verkeer, tussen projectontwikkelaars en verkopers, tot stand zijn gekomen.⁸⁶

Naast de vergelijkeningsmethode kan men in de praktijk van het onteigeningsrecht ook nog de *waardering naar exploitatieberekening* onderscheiden. Bij de waardering naar exploitatieberekening wordt aan de hand van hetzij een door de onteigenaar verschaft exploitatie-opzet, hetzij naar eigen inzicht een kosten-baten analyse opgesteld. Het resultaat is dan het bedrag dat maximaal voor de aanschaf van de grond besteed mag worden⁸⁷.

Op basis van deze methoden kan men echter nog niet concluderen welke grondslagen van prijsvorming nu maatgevend zijn. Belangrijke vraag die open blijft, is waar de transactieoprijzen in de *vergelijkingsmethode* en de gronduitgifteoprijzen in de *waardering naar exploitatieberekening* op zijn gebaseerd. In principe kan zowel de opbrengstgerichte als de kostengeoriënteerde, als de benadering op basis van de verhouding tussen vraag en aanbod zijn. In het onteigeningsrecht wordt in elk geval wel rekening gehouden met de verwachtingswaarde en de complexwaarde.

verwachtingswaarde

In het onteigeningsrecht wordt rekening gehouden met de zogenaamde verwachtingswaarde. Dit is de invloed van een in de toekomst te verwachten gebeurtenis welke reeds thans aan het te onteigenen object een extra waarde bezorgt, welke uitgaat boven, respectievelijk een opwaartse druk uitoefent op, de waarde van dat onroerend goed in de huidige staat dus zonder die verwachting. Deze omstandigheid doet zich juist voor ten aanzien van onbebouwde gronden. Dergelijke voor stadsuitleg geschikte gronden bevinden zich veelal in de periferie van de gemeente, aansluitend aan de bestaande bebouwing. Door die ligging hebben dergelijke percelen een zogenaamde verwachtingswaarde, zijnde een soort premie, omdat zij eerder vroeg dan laat bestemd

⁸⁶ EK 1995-1996, nr. 202b, blz. 14, 15 en 16.

⁸⁷ Zie ook Brand, J.A.M. van den (red.) (losbladig). *Onteigening, eigendomsbeperking en kostenverhaal*. Kluwer. Deventer. II.III §34 en Middag, J.M. (red.) (losbladig). *Praktijkboek onroerend goed*. Kluwer. Deventer. VC §37.

Voorkeursrecht en prijsvorming

zullen worden voor een ander dan agrarisch gebruik, dat naar verwachting een hoger rendement zal opleveren dan het huidige. Dergelijke grond mag sinds de wetwijziging van 1981 gelijk worden gesteld aan grond, welke haar (extra) waarde niet zozeer leent aan de natuurlijke ontwikkeling van een bepaalde gemeente, maar puur aan de aanwijzing van het bestemmingsplan⁸⁸.

De minister heeft tijdens de schriftelijke behandeling van de Wvg ten aanzien van de verwachtingswaarde het volgende gesteld. In de loop der jaren is met name in de buurt van bouwlocaties in het westen van het land een markt ontstaan waarin bij de waardering van ruwe bouwgrond rekening wordt gehouden met de verwachte markt voor de woningbouw- en bedrijfsgronden. Dit voldoet in het huidige tijdsbeeld aan het begrip 'werkelijke waarde'. Bij de bepaling van de waarde moeten bepaalde waardeverhogende werken worden geëlimineerd. Als onteigende grond voor bebouwing in aanmerking komt, wordt er onderscheid gemaakt tussen ruwe en bouwrijpe bouwgrond. Zo kan de omstandigheid van ligging van het betrokken perceel, dat bestemd is voor bebouwing, aan een bestaande verharde weg een waardeverhogende omstandigheid zijn, omdat daardoor de grond als bouwrijp kan worden gekwalificeerd. Ligt het betrokken perceel daarentegen aan een geprojecteerde weg en wordt deze aangelegd ter uitvoering het plan dan wordt daarmee bij de waardebepaling geen rekening gehouden: de grond zal dan als ruwe bouwgrond worden aangemerkt⁸⁹.

complexwaarde

Een stuk grond dat als ruwe bouwgrond wordt beschouwd staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een *complex* van gronden, dat als één geheel tot ontwikkeling kan worden gebracht, bijvoorbeeld door een projectontwikkelaar of de gemeente. Overigens kunnen ook bouwrijpe gronden een complex vormen. Al naar gelang van de feitelijke omstandigheden, zoals de geldende of te verwachten bestemmingen in het complex, de baten en lasten van de exploitatie en de toepasselijke voorschriften en gebruiken, wordt de waarde van bouwrijpe grond en van ruwe bouwgrond bepaald. Wat in het complex tot stand mag worden gebracht bepaalt het bestemmingsplan waarmee rekening moet worden gehouden. Overigens kunnen in een bestemmingsplan meerdere complexen zijn gelegen.

Een moeilijkheid bij de toepassing van de Wvg is de waardering voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan. Het kan zich voordoen dat lang niet duidelijk is wat de exacte bestemming van een stuk grond is.

De omstandigheid dat een in een complex gelegen te onteigenen perceel ruwe bouwgrond deel is van een eenheid brengt in de onteigeningspraktijk mee dat aan dat te onteigenen perceel een eenheidsprijs (de complexwaarde) wordt toegekend, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een omstandigheid kan bijvoorbeeld hierin bestaan, dat het perceel eerder voor exploitatie in aanmerking komt dan een ander perceel in hetzelfde complex zodat op het eerstgenoemde minder renteverlies wordt

88 Zie ook Brand, J.A.M. van den (red.) (losbladig) (a.w.). *Onteigening, eigendomsbeperking, kostenverhaal*, II.III §52.

89 TK 1994/1995, 24235, 5 Nota naar aanleiding van het verslag, blz.22 en 23.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

geleden. Ook het feit dat het perceel geheel of gedeeltelijk ligt aan een weg (zogenaamde voorstroken), zodat minder ontsluitingskosten drukken op het achterliggende terrein kan een gunstige bijkomende omstandigheid zijn⁹⁰.

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

Tijdens de schriftelijke behandeling van de Wvg heeft de minister opgemerkt dat egalisatie van de waarde plaatsvindt. Zeker als nog niet precies duidelijk is welke bestemming waar zal komen te liggen, wordt bij het bepalen van de waarde van de gronden de gemiddelde waarde gehanteerd⁹¹. Wanneer een bestemmingsplan concreter wordt, zullen de minst aantrekkelijke delen waarschijnlijk in prijs dalen en de andere stijgen. Toepassing van een voorkeursrecht biedt de gemeente dus egaliseringsmogelijkheden op basis van toepassing van de waardebepaling volgens de systematiek van de onteigeningswet. Deze egalisatie zou van een ander niveau moeten zijn dan het egaliserend effect op de totale gemiddelde grondprijs dat optreedt omdat de marktsector reeds vroegtijdig grond verwerft zonder dat gedetailleerde plannen voorliggen en de Wvg is gevestigd. Vroegtijdige verwerving door marktpartijen vindt in sommige gebieden waar verstedelijking in aantocht is, steeds meer plaats tegen zodanige marktprijzen dat volgens de minister tekorten kunnen ontstaan in de grondexploitatie. Het is vervolgens de vraag of deze tekorten kunnen worden afgedekt in de bouwexploitatiefase, zonder dat de planuitgangspunten moeten worden aangepast, zoals bijvoorbeeld de verhoging van de woningdichtheid, minder sociale woningbouw en het versoberen van kwaliteitseisen voor inrichting en voorzieningen. Het zou naar de mening van de minister onjuist zijn deze onnodige verhoging van het prijsniveau af te wentelen op de toekomstige gebruikers van de locatie⁹².

De minister verwacht wel dat toepassing van de Wvg een prijsdempende werking zal hebben, in die zin dat de prijsstijgingen zullen worden afgeremd. Zoals ook in de memorie van toelichting al is vermeld, is de vrijheid bij de handelbaarheid van de grond ingeperkt en worden er bijgevolg minder grondtransacties met een speculatief oogmerk verwacht. De minister gaat er niet van uit dat er sprake zal zijn van een aanzienlijke verlaging van prijzen als gevolg van deze wetswijziging.⁹³

In de Eerste Kamer heeft de minister gesteld dat de verwachting gerechtvaardigd is dat door de vestiging van het voorkeursrecht de prijsstijgingen in het algemeen minder

90 Zie ook Middag, J.M. (red.) (losbladig). *Praktijkboek onroerend goed*. Kluwer. Deventer. §49-§54.

91 TK 1994-1995, 24 235, nr. 5 blz.22 en 23.

92 TK 1994-1995, 24 235, nr. 5 blz. 21 en 22.

93 TK 1994-1995, 24 235, nr. 5 blz. 6, 7, 8 en 9.

Voorkeursrecht en prijsvorming

hoog zullen worden en een eventuele *prijsspiraal* kan worden doorbroken. Dit is ook een van de doelstellingen van de wetswijziging⁹⁴.

5.3.4 Wvg en het prijsonderhandelingsproces

In de memorie van toelichting van de te wijzigen Wvg wordt aangegeven dat gemeenten met behulp van een te vestigen voorkeursrecht hun inbreng kunnen leveren in de samenwerkingsconstructies. Dit belang is volgens de memorie van toelichting des te groter naarmate de verwervingsprijzen van een bepaalde locatie excessief dreigen op te lopen. De gemeente treedt in dat geval op als intermediair om de grond – zo nodig onder voorwaarden – in te brengen in de samenwerkingsconstructie met marktpartijen waarvan bekend is dat zij de grondexploitatie op de door de gemeente gewenste wijze kunnen en willen realiseren. Naast de vergroting van mogelijkheden tot verwerving is ook de prijsvorming en de prijsontwikkeling van de grond van belang⁹⁵. Het mes van de Wvg snijdt op deze manier aan twee kanten. Omdat de gemeenten het eerste (en meestal zelfs het enige) recht van onderhandeling hebben, bezitten zij met de waardegrondslag van de onteigeningswet achter de hand, enerzijds een goede positie om de verwervingsprijs niet 'onnodig' te laten oplopen. Anderzijds hebben zij door de actieve verwerving een goede onderhandelingspositie bij het uitgeven van de gronden aan de marktpartijen, waarbij de prijs vaak op basis van de residuele waardemethode wordt vastgesteld. De Wvg geeft de gemeenten dus een instrument in handen om een mogelijk residu zoveel mogelijk naar zich toe te trekken en dit in te zetten voor de kwaliteit van de het openbaar gebied; of dit overigens de bedoeling is, mede in het licht van de opmerking van de minister dat zelfrealisatie mogelijk moet blijven, is overigens de vraag.

Wat de onderhandelingspositie ten aanzien van de prijsvorming zou kunnen ondermijnen, is het gegeven dat de oorspronkelijke eigenaar zelf kan en wil realiseren (al dan niet via een artikel 26-constructie). Ook voor overeenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding van het voorkeursrecht geldt dat zelfrealisatie mogelijk is. Dit kan de onderhandelingsdoelstelling om bijvoorbeeld het residu in te zetten voor de kwaliteit van het plan in gevaar brengen.

Ook de mogelijkheid deskundigenadvies te vragen zal de onderhandelingspositie van de gemeente met grondeigenaren onder druk kunnen zetten; evenals eventueel noodzakelijke onteigening als een grondeigenaar niet tot verkoop wenst over te gaan. Bij de bepaling van de onteigeningswaarde is immers niet het uitgangspunt dat de volle omvang van het residu bij de gemeente terecht komt.

94 EK 1995-1996, nr. 202b, blz. 14, 15 en 16

95 TK 1994-1995, 24 235, nr. 3, blz. 4 en 5

5.4 Effecten van voorkeursrecht op prijsvorming van grond

5.4.1 Inleiding

De effecten van de Wvg op de prijsvorming in de praktijk staat in deze paragraaf centraal. Hierbij wordt gebruik gemaakt van empirisch materiaal zoals dit is verzameld op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten*, de jurisprudentie-analyse, de *gesprekken rond casestudielocaties* en een analyse van *transactieprizen rond casestudielocaties*.

In de eerste paragraaf staat het effect van de Wvg op het actieve grondprijsbeleid centraal. Vanuit de Wvg-jurisprudentie wordt vervolgens op het effect van de waardegrondslag in de onteigeningswet op de prijsvorming van grond ingegaan. Ten slotte zal op basis van transactieprizen uit de kadastrale registers een kwantitatieve analyse worden gegeven.

5.4.2 Effect voorkeursrecht op het actieve gemeentelijke grondbeleid

In paragraaf 4.3 is al gebleken dat het voorkeursrecht een actieve verwervingsstrategie kan ondersteunen. Zowel uit de *gesprekken rond case-studielocaties* als uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat bij de prijsonderhandelingen de waarderingsgrondslag uit de onteigeningswet een grotere rol speelt, omdat door het voorkeursrecht de oorspronkelijke grondeigenaren niet meer kunnen uitwijken naar alternatieve vragers c.q. projectontwikkelaars. Als hulpmiddel bij de onderhandelingen wordt de mogelijkheid aangedragen tot voortgezet (tijdelijk) gebruik of een extra schadevergoeding. Voor veel agrariërs is deze opzet aantrekkelijker dan onteigening.

Een aantal gemeenten geeft aan dat de gemeentelijke actieve verwerving, mogelijk gemaakt door de Wvg, specifiek is gebaseerd op grondprijsbeleid-motieven. Een gemeente geeft zelfs aan dat een belangrijke doelstelling is het exploitabel houden van de gronduitgifte. De gemeente vindt het zonde om deze 'vrij besteedbare inkomstenbron' mis te lopen. Een andere gemeente stelt dat door het voorkeursrecht een stabilisatie van de grondprijzen ontstaat, omdat er geen concurrentie is op de grondmarkt. Er worden wel marktconforme prijzen betaald, maar de Wvg neemt de speculatiewaarde van de grond weg. Daarnaast wordt echter tevens geconstateerd dat door het voorkeursrecht de concurrentiestrijd om de grond verplaatst wordt naar het moment vóór de vestiging door nog sneller te verwerven of ná de vestiging in de vorm van artikel 26-constructies met oorspronkelijke eigenaren. Een voorkeursrecht voorkomt wel het doorverkopen van gronden.

De betere kansen op actief grondbeleid maken het mogelijk dat gemeenten de gronden later tegen marktprijzen kunnen uitgeven. Alhoewel de Wvg zich dus richt op de verwerving (sprijzen), lijkt het financiële voordeel met name te liggen bij de gronduitgifte (prijzen).

5.4.3 Effect waarderingsgrondslag uit onteigeningswet op de prijsvorming

In paragraaf 3.2.3 is al aangegeven dat aanbiedingen in het kader van de Wvg beperkt plaatsvinden, en daardoor prijsbepaling door deskundigen en het uitspreken van een oordeel door de rechter beperkt plaatsvinden. De weinig aanwezige jurisprudentie betreft echter wel interessante uitspraken ten aanzien van de prijsvorming van grond. Het gaat hier dan om de vergelijkingsmethode, transactiedatum, de verwachtingswaarde en de complexwaarde.

jurisprudentie Wvg ten aanzien vergelijkingsmethode

Al eerder is gesteld dat de vergelijkingsmethode een belangrijke methode is om de waarde van het onroerend goed vast te stellen. Vaak wordt middels de vergelijkingsmethode aangetoond dat de transactieprijsen een waarde hebben bereikt die duidelijk boven de waarde van het agrarische gebruik uitgaat. Dit is het geval in een uitspraak van de rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht (8-3-00; volgnr. 38). De rechtbank volgt het advies van de deskundigen en de overwegingen waarop het berust op de punten van de waardering van de gronden met behulp van vergelijkingsprijzen omdat er voor het complex (nog) geen inzichtelijke exploitatieberekening voorhanden is. Anders dan de gemeente betoogt, hebben de deskundigen naar het oordeel van de rechtbank met verwijzing naar een groot aantal vergelijkingstransacties hun stelling dat de prijs voor ruwe bouwgrond in het complex zich voor marktpartijen (exclusief de gemeente) tussen een bepaalde marge beweegt met verwijzing naar vergelijkingstransacties voldoende onderbouwd. Het betreft hier aankopen verspreid over het hele plangebied. In dat licht is de stelling van de gemeente dat het hier gaat om selectief-strategische aankopen niet aannemelijk geworden. De rechtbank van Utrecht volgt, anders dan de gemeente, de deskundigen in hun advies, gebaseerd op hun kennis, ervaring en intuïtief inzicht dat aannemelijk is dat ook de prijzen in het complex, zo zich nog een markt had voorgedaan, na de vestiging van het voorkeursrecht in dezelfde mate zouden zijn gestegen als in vergelijkbare grotere complexen. Een vergelijkbare analyse is te vinden in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht gemeente Albrandswaard (12-11-98, volgnr. 100). De rechtbank is met de deskundigen van oordeel dat het aanbod namens de gemeente gebaseerd op een 'agrarische waarde plus' niet realistisch is mede gezien andere reeds plaatsgevonden hebbende transacties in de directe regio en hetzelfde gebied.

Belangrijke vraag bij de hantering van de vergelijkingsmethode is of alle transacties als vergelijkingsmateriaal meegenomen mogen worden in de waardering van de onroerende zaak. Het betreft hier dan vooral transacties tussen particulieren en projectontwikkelaars. Uit de jurisprudentie blijkt dat deze transacties niet als goed vergelijkingsmateriaal worden aangemerkt, indien bijvoorbeeld blijkt dat de projectontwikkelaar de gronden voor een lager bedrag aan de gemeenten doorverkoopt.

In de hiervoor aangehaalde uitspraak van de rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht gemeente Albrandswaard blijkt dat de deskundigen stellen dat het in de projectontwikkeling veelvuldig gebeurt dat projectontwikkelaars, teneinde in het te ontwikkelen gebied een bouwstroom te verkrijgen, gronden tegen beduidend lagere bedragen als waarvoor deze van particuliere eigenaren werden ingekocht, aan de

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

gemeente die de ontwikkeling van het gebied zal realiseren ter beschikking zal stellen. De deskundigen menen de transacties tussen een projectontwikkelaar en particulieren in de betreffende casus ook niet als redelijk vergelijk te mogen kwalificeren. De rechtbank heeft geoordeeld dat de wijze waarop de deskundigen zijn gekomen tot hun waardering van de betreffende gronden juist is, terwijl niet is gebleken dat er onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd.

Ook de rechtbank van Arnhem (inzake voorkeursrecht Wychen, 18-2-99, volgnr. 98) geeft aan dat hij de gerealiseerde prijs bij een verkoop aan een bouwbedrijf niet mede maatgevend acht, omdat de hoogte daarvan, gezien ook de prijs waarvoor de desbetreffende grond direct is doorverkocht (ongeveer de helft van de genoemde aankoopprijs) kennelijk is ingegeven door andere aspecten dan die welke (alleen) met de waarde van ruwe bouwgrond als zodanig te maken hebben.

Blijkbaar wordt door de deskundigen de bouwclaim die vaak bij het inleveren van de grond verkregen wordt, niet in de prijs verdisconteerd.

jurisprudentie peildatum taxatie

In het geval de rechter is verzocht een oordeel over de prijs te geven, blijkt dat de datum van het uiteindelijk notarieel transport maatgevend is voor de prijspeildatum van de te taxeren onroerende zaak, zoals blijkt uit de uitspraken van de rechtbank Utrecht inzake voorkeursrecht gemeente Utrecht (19-11-97, volgnr. 117 en 8-3-00, volgnr. 38) en de rechtbank van Alkmaar inzake voorkeursrecht gemeente Langedijk (12-5-99, volgnr. 118). De uitspraken komen erop neer dat vanaf de dag van de beschikking tot aan de dag van de levering een (wettelijke) rente betaald dient te worden. Dit betekent derhalve dat de verkoper van het onroerend goed op grond van artikel 21 Wvg drie maanden kan wachten, binnen welke tijd hij zich nog van verplichte medewerking van de gemeente verzekerd weet. Hierdoor kan hij zonder meer drie maanden rente incasseren bovenop de koopprijs.

Een ander aspect is dat logischerwijs de prijspeildatum van het deskundigen-advies de datum van opneming of uitbrenging van het advies is. Echter tussen deze datum en het uiteindelijke rechterlijke oordeel kunnen de gronden weer in waarde zijn gestegen.

De uitspraak van de rechtbank van Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Wychen (18-2-99, volgnr. 98) bevestigt dit: sinds het uitbrengen van het nader advies van de deskundigen is sprake van een niet onbelangrijke waardestijging van gronden. Gezien de ontwikkelingen op de grondmarkt stelt de rechtbank de grondprijs daarom hoger vast.

jurisprudentie Wvg ten aanzien van verwachtingswaarde

Op het moment dat de bestemmingen van de voorkeursrechtpercelen bekend zijn, kan er een beroep worden gedaan op de verwachtingswaarde. Dit wordt bevestigd in een uitspraak van de rechtbank van Utrecht inzake voorkeursrecht Utrecht (8-3-00, volgnr. 38). Deze stelt dat de wetgever met de van overeenkomstige toepassingverklaring van de artikelen 40b-40f Onteigeningswet in artikel 16 Wvg de kennelijke bedoeling heeft gehad ervoor te zorgen dat de waardering in Wvg-zaken niet afwijkt van die ingeval van onteigening. Bij de waardebepaling naar onteigeningsmaatstaven wordt in beginsel met

Voorkeursrecht en prijsvorming

de bij een bestemmingsplan aan de gronden gegeven (nieuwe) bestemmingen rekening gehouden. Naar het oordeel van de rechtbank is het voordeel voor verkoper als gevolg van de waardering van de onroerende zaken als onderdeel van het complex Leidsche Rijn niet onevenredig omdat de planologische ontwikkelingen die zich thans voltrekken behoren tot de ontwikkelingen waaromtrent verkoper redelijkerwijs de verwachting kon koesteren dat deze zich te eniger tijd zouden gaan voordoen, gelet op de aard en ligging van de onroerende zaken in de onmiddellijke nabijheid van Utrecht, grenzend aan snelwegen, niet ver van de randstad en buiten het Groene Hart.

jurisprudentie Wvg ten aanzien van complexwaarde

Belangrijk kenmerk bij de hantering van de waardegrondslag van de onteigeningswet voor de taxatie van ruwe bouwgrond is de hantering van de complexwaarde.

In de casus Albrandswaard zijn de deskundigen van mening dat de te taxeren percelen die dienen ter ontsluiting van de VINEX-locatie daarmee een onlosmakelijk geheel vormen. Zonder deze ontsluiting over de percelen dreigt volgens de deskundigen de realisatie van het gehele plan in gevaar te komen. Volgens de gemeente echter baseren de deskundigen zich ten onrechte op gemiddelde prijzen zoals een gemiddelde van een gebied met woonbestemming en een gebied met groenbestemming. Volgens de gemeente resulteert dit tot het opdrijven van de marktprijs van gronden met een zuiver recreatieve groenbestemming, terwijl de Wvg nu juist beoogt prijsopdrijving door speculatie tegen te gaan. De rechtbank is het met de deskundigen eens: er moet van worden uitgegaan dat de ligging van de betreffende percelen in zodanig verband staat met de aan te leggen ontsluitingsweg van de VINEX-locatie, dat deze cruciaal is voor de ontsluiting van het gebied, zodat deze gronden die daaraan mede hun waarde ontleen dienen te worden gewaardeerd op de waarde die in het gehele complex heeft te gelden (rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht gemeente Albrandswaard, 12-11-98, volgnr. 100).

Deze uitspraak zou er op kunnen wijzen dat het effect van een voorkeursrecht is dat de ruwe bouwgronden eerder als één complex worden gezien, omdat door de vroege vestiging van een voorkeursrecht er nog geen planologische grondslag hoeft te zijn. Bij onteigening is immers een bestemmingsplan of bouwplan vereist, maar bij een voorkeursrecht is het mogelijk dat hierop wordt vooruitgelopen.

Dat zogenaamde voorstroken echter een belangrijke invloed hebben op de bepaling van de prijs blijkt tevens uit de casus Albrandswaard. De deskundigen hebben echter in het geval van Albrandswaard wel gemeend uit de totale oppervlakte een strook te moeten lichten. Deze strook is gelegen achter bestaande particuliere woningkavels van derden. Deze strook wordt, als potentieel onderdeel van particuliere woningkavels door deskundigen, gezien de aard, de ligging en de gebruiksmogelijkheden, door de deskundigen vastgesteld op een bijna twee maal zo hoge waarde vast als de overige gronden. De rechtbank neemt dit oordeel van de deskundigen over (rechtbank Rotterdam inzake voorkeursrecht gemeente Albrandswaard, 12-11-98, volgnr. 100).

conclusies

Omdat in de Wvg de mogelijkheid is opgenomen om een taxatie respectievelijk een nadere rechterlijke uitspraak uit te lokken waarbij de waarderingsnorm uit de onteigeningswet wordt gehanteerd, zou deze norm van invloed kunnen zijn op de prijsvorming van gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd.

In het onteigeningsrecht wordt bij ruwe bouwgrond veelal uitgegaan van de complexwaarde. Omdat dit feitelijk een gemiddelde waarde is, kunnen de hogere prijzen die gebaseerd zijn op een residuele waardeberekening er zijn uitgehaald. Omdat in geval van toepassing van het voorkeursrecht de bestemming vaak nog niet geheel duidelijk is, kunnen er tevens bepaalde gronden tot een hogere complexwaarde worden gerekend die misschien niet overeenkomt met de toekomstige bestemming. Toepassing van de waardegrondslag van de onteigeningswet zal dus zowel de pieken als de dalen uit de prijsvorming halen.

Bij hantering van de *vergelijkingsmethode* kan dit effect worden versterkt indien in de omgevingen veel transacties op naam van gemeenten zijn gepleegd, waarbij de prijzen niet zijn gebaseerd op de residuele waardemethode. Een aspect echter dat dit effect weer teniet kan doen, is de mogelijke ontwikkeling dat in het onteigeningsrecht de residuele waarde van invloed wordt op de gehanteerde methode van *waardering naar exploitatieberekening*.

Op basis van bovenstaande overwegingen kan men echter nog niet concluderen of dit ook een prijseffect zal hebben, laat staan dat dit juist een prijseffect is als gevolg van toepassing van de Wvg.

5.4.4 Effect voorkeursrecht op de transactiepreizen

In deze paragraaf wordt eerst aangegeven wat het beeld is van de gemeenten ten aanzien van het effect van een voorkeursrecht op de transactiepreizen. Vervolgens wordt een kwantitatieve analyse uitgevoerd op basis van de transactiepreizen in de kadastrale registers.

mening gemeenten

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat meer dan de helft van de gemeente (59%) vindt dat er door de Wvg géén prijsdempend effect optreedt. Een van de opgegeven redenen is het feit dat de marktwaarde moet worden betaald. Een aantal gemeenten, in totaal 17%, vindt dat er door de Wvg zelfs sprake is van een prijsopdrijvend effect. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Zo zou door het niet functioneren van de vernietigingsmogelijkheid (artikel 26) een lek in de wet zijn ontstaan, dat een prijsopdrijvend effect heeft omdat er weer marktwerking plaatsvindt. Tevens wordt aangegeven dat de Wvg de prijsopdrijving nog niet heeft kunnen stoppen. Een andere gemeente geeft aan dat de prijsdemping van een voorkeursrecht een utopie is, omdat juist de eigenaren hogere prijzen willen bedingen, door een voorkeursrecht is immers duidelijk dat de locatie belangrijk is. Een andere gemeente geeft aan dat juist bij de laatste stukjes grond sprake is van prijsopdrijving. De laatste twee argumenten hangen overigens wel sterk samen met de 'prijsopdrijving' van de ruimtelijke ontwikkeling, waarbij het aandeel van het voorkeursrecht daarin niet altijd

Voorkeursrecht en prijsvorming

goed wordt gemotiveerd.

Totaal 28% van de gemeenten vindt dat een voorkeursrecht een prijsdempend effect heeft. Er worden verschillende argumenten genoemd. Allereerst omdat de ontwikkelaars 'buiten de deur kunnen worden gehouden'. Daarnaast wordt aangegeven dat het prijsdempend effect vooral optreedt indien er geen koopovereenkomsten voor de locatie zijn afgesloten. Een andere gemeente constateert dat door het voorkeursrecht de extreme prijzen niet meer voorkomen.

Eén gemeente geeft aan dat voor de vestiging van het voorkeursrecht grondeigenaren hun stukjes grond bij inschrijving te koop aanboden, waarbij natuurlijk aan de hoogste bidder werd verkocht. Deze gemeente verklaart dat zij na de vestiging van het voorkeursrecht gronden wist te verwerven die ver onder deze biedingsprijzen liggen. Ook wordt aangegeven dat er wel enige prijsdemping is, maar dat dit betrekkelijk is omdat de 'markt' intensiever is geworden. Soms wordt aangegeven dat er sprake is van een stabiliserend effect. Ingeval van rechterlijke uitspraken is, volgens een gemeente, echt sprake van een prijsdempend effect. Een andere gemeente geeft aan dat in moeilijke onderhandelingen de onteigeningswaarde richtinggevend kan zijn. Tot slot wordt aangegeven dat de prijsdempende werking wel enigszins aanwezig is, omdat niet doorverhandeld kan worden.

Een aantal gemeenten (13%) heeft geen ervaring met prijseffecten ten aanzien van de Wvg of heeft geen prijsmateriaal.

prijzontwikkeling op basis van kadastrale transactiepreisen casestudielocaties

Van de geselecteerde casestudielocaties zijn de gerealiseerde transactiepreisen in de AKR geanalyseerd. De transactiepreisen van zowel voor als na vestiging zijn in het onderzoek meegenomen. Bij de selectie van de percelen zijn uitsluitend die percelen meegenomen met een bebouwingscode 1 (=onbebouwd) en een cultuurcode 62 (akkerbouwland) en 63 (grasland). Op basis van deze selectie blijken zes cases nog transactiepreisen op te leveren die geschikt zijn voor de analyse. Alle prijzen die gepresenteerd worden zijn nominale prijzen.²

Eén case laat zien dat de gemiddelde prijs voor vestiging niet wezenlijk verschilt met de prijzen na vestiging. Wat wel opvalt, is dat zowel de ondergrens als de bovengrens van de prijzen ná vestiging van het voorkeursrecht hoger liggen.

- Case A laat zien dat de prijzen in het jaar van vestiging van het voorkeursrecht (1998) variëren van $f 5,=$ tot $f 56,=$ per m^2 met een gemiddelde van $f 45,=$ per m^2 . In de periode 1998-1999 na vestiging van het voorkeursrecht blijken de voorkeursrechtpercelen te variëren van $f 15,=$ tot $f 88,=$ per m^2 met een gemiddelde prijs van $f 43,=$ per m^2 .

Eén case geeft aan dat de prijzen in het jaar van vestiging van het voorkeursrecht hoger zijn dan de prijzen na vestiging. Hier is juist de onder- en bovengrens van de prijzen vóór vestiging van het voorkeursrecht hoger.

- Case B laat in de periode 1994-1995 voor de vestiging van het voorkeursrecht een prijsontwikkeling zien variërend van $f 5,=$ tot $f 72,=$ per m^2 met een gemiddelde van

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

f 18,= per m². In 1996 het jaar van vestiging van het voorkeursrecht is deze prijs op voorkeursrechtpercelen opgelopen tot een prijs variërend van f 26,= tot f 92,= per m² met een gemiddelde van f 49,= per m². In de periode na vestiging van het voorkeursrecht blijken de voorkeursrechtpercelen in de periode 1997-1998 te variëren van f 8,= tot f 41,= per m² met een gemiddelde prijs van f 27,= per m².

Bij twee cases blijken de prijzen in het jaar van vestiging van het voorkeursrecht lager te zijn dan de prijzen na vestiging van het voorkeursrecht.

- Case C laat acht jaar voor de vestiging van het voorkeursrecht een gemiddelde prijs zien van f 10,= per m². In 1996 het jaar van vestiging van het voorkeursrecht is deze prijs op voorkeursrechtpercelen opgelopen tot een prijs variërend van f 16,= tot f 89,= per m² met een gemiddelde van f 29,= per m². In de periode 1998-1999 na vestiging van het voorkeursrecht blijken de voorkeursrechtpercelen te variëren van f 18,= tot f 108,= per m² met een gemiddelde prijs van f 38,= per m².
- Case D laat in 1996 het jaar van de vestiging van het voorkeursrecht op voorkeursrechtpercelen een prijsvariatie zien van f 25,= tot f 30,= per m². In het jaar 1998 na de vestiging van het voorkeursrecht is deze prijs op voorkeursrechtpercelen opgelopen tot een prijs variërend van f 29,= tot f 71,= per m² met een gemiddelde van f 37,= per m². In dezelfde gemeente blijken niet-voorkeursrechtpercelen in de periode 1997-1999 te variëren van f 12,= tot f 121,= per m² met een gemiddelde prijs van f 28,= per m².

Bij twee cases blijken er wel transactiepreizen te zijn geregistreerd maar dat er geen goede vergelijking mogelijk is.

- Case E laat in de periode 1991-1996 voor de vestiging van het voorkeursrecht een prijsvariatie zien van f 11,= tot f 13,= per m² met een gemiddelde van f 12,= per m². Vlak voor en na de vestiging in de periode 1997-1998 is deze prijs op voorkeursrechtpercelen opgelopen tot een prijs variërend van f 42,= tot f 47,= per m² met een gemiddelde van f 45,= per m². In dezelfde gemeente blijken niet-voorkeursrechtpercelen in 1999 een gemiddelde prijs te hebben van f 7,= per m².
- Case F laat in de periode 1997-1998 na vestiging van het voorkeursrecht op voorkeursrechtpercelen een prijsontwikkeling zien variërend van f 37,= tot f 65,= per m² met een gemiddelde van f 53,= per m². In dezelfde gemeente blijken in de periode 1997-1999 de niet-voorkeursrechtpercelen gemiddeld f 7,= per m² te kosten.

Op basis van bovenstaande cases is het niet mogelijk te concluderen of een voorkeursrecht een prijsdempend of prijsopdrijvend effect heeft. Wel geven de cases heel goed de marges aan waarbinnen de prijzen kunnen variëren. De verscheidenheid uit de telefonische enquête ten aanzien van de prijsdempende werking van een voorkeursrecht wordt wel door deze transactiepreizen bevestigd.

Voorkeursrecht en prijsvorming

Tabel 5.1: transactiepreizen per m² voor en na voorkeursrechtvestiging (bron: AKR)

	voorkeursrechtpercelen (deze tabel bevat alleen nominale prijzen)			niet voorkeursrecht percelen
	voor vestiging	jaar van vestiging	na vestiging	na vestiging
case A		f 45 (f 5 tot f 56) 1998	f 43 (f 15 tot f 88) 1998/1999	
case B	f 18 (f 15 tot f 72) 1994/1995	f 49 (f 26 tot f 92) 1996	f 27 (f 8 tot f 41) 1997/1998	
case C	f 10 1988	f 26 (f 16 tot f 89) 1996	f 38 (f 18 tot f 108) 1998/1999	
case D		f 27 (f 25 tot f 30) 1996	f 37 (f 29 tot f 71)	
case E	f 12 (f 11 tot f 13) 1991/1996	f 45 (f 42 tot f 47) 1997/1998		f 7 1999
case F			f 53 (f 37 tot f 65) 1997/1998	f 7 (1997/1999)

prijzen op basis van geregistreerde overeenkomsten voor vestiging Wvg

De steekproef van geregistreerde overeenkomsten is tevens geanalyseerd op prijzen. Ten eerste valt op dat in de verschillende overeenkomsten een grote verscheidenheid bestaat in de wijze waarop de prijs wordt vastgesteld. Een aantal keren wordt er alleen een datum genoemd waarvoor de prijs voor de percelen worden bepaald. Meestal wordt er een m²-prijs genoemd, eventueel te verhogen met indexeringskosten en andere meer specifieke onkosten. In een enkel geval wordt de hoogte van de prijs afhankelijk gemaakt van de uiteindelijke bestemming in het bestemmingsplan Bij de koopopties is er naast de verkoopprijs sprake van een (jaarlijkse) optievergoeding, welke bij eventuele verkoop weer wordt verrekend.

De overeenkomsten die nuttige prijsinformatie oplevert zijn geselecteerd. Alhoewel zo een beperkte selectie overblijft, geeft dit toch een aardig beeld. De prijzen van de koopopties en koopovereenkomsten gesloten voor de vestiging van het voorkeursrecht in de periode 1996-1998 variëren van f 11,= tot f 62,= per m². De gemiddelde prijs bedraagt f 30,=.

Uit het bovenstaande is zeker niet te concluderen dat de optieovereenkomsten prijsopdrijvend werken. Een complicerende (en misschien ook wel prijsdempende) factor is het feit dat dit soort prijzen vaak ver voor de uiteindelijke planontwikkeling uitgaan.

5.5 Conclusies

Het verschijnsel dat projectontwikkelaars hogere prijzen bieden voor de grond dan de gemeente vindt zijn grondslag in de opbrengstgerichte benadering c.q. de residuele waardemethode. Projectontwikkelaars kunnen meer voor de grond bieden, indien zij hiermee hun toekomstige bouwproductie in veiligheid brengen. Deze hogere prijs bestaat hiermee uit enerzijds een deel voor de eigendomsrechten van de grond en anderzijds een deel voor het bouwrecht. Indien de projectontwikkelaar verwerft van de oorspronkelijke eigenaar, komt een gedeelte van het residu dan ook toe aan deze eigenaar. Gemeenten zien op basis van de kostengeoriënteerde methode dit residu liever ingezet in de kwaliteit van het plan, of menen het nodig te hebben ter dekking van kosten (bijvoorbeeld van kosten die via regulier kostenverhaalsinstrumentarium moeilijk te verhalen zijn).

Overigens kan de hogere prijs die projectontwikkelaars bereid zijn te betalen ook voor een deel verklaard worden, uit het feit dat zij door hun kennis vanuit de verkoop van het vastgoed eerder anticiperen op prijsstijgingen in een opgaande markt. De waarde van grond is immers een afgeleide van de prijzen van het vastgoed.

Projectontwikkelaars zijn in de onderhandelingen met de gemeente bereid om deze gronden voor een lagere prijs bij de gemeente 'in te leveren' indien hierdoor de bouwclaim wordt ingewilligd. Het lijkt in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd te zijn welke waarde nu precies de verkeerswaarde is c.q. wie gerechtigd is het residu te incasseren. Tot nu toe is de onderhandelingspositie doorslaggevend. Bij deze onderhandelingspositie wordt de positie van de gemeenten versterkt door de Wvg.

De Wvg is bedoeld als steun in de rug voor de gemeenten voor de onderhandelingspositie bij actieve grondverwerving. Door het voorkomen van concurrentie tussen projectontwikkelaars door middel van verwervingsprijzen kan enigszins voorkomen worden dat residuen toevallen aan oorspronkelijke eigenaren. Dat de Wvg in dit opzicht een effectief instrument kan zijn, wordt in een aantal gevallen in de case-studieonderzoeken bevestigd. Het kan echter niet kwantitatief onderbouwd worden door de transactiepreisen uit de kadastrale registers.

Echter tevens blijkt 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 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 ook niet, net zoals het eerder gestelde, kwantitatief onderbouwd worden.

De verscheidenheid waarmee de vraag ten aanzien van de prijsdempende werking van de Wvg uit de enquête onder steekproefgemeenten wordt beantwoord, lijkt te worden bevestigd door de transactiepreisen uit de kadastrale registers.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat een groot deel van de gemeenten vindt dat er geen sprake is van prijsdempend effect, bijvoorbeeld omdat de marktprijs betaald moet worden. Sommige gemeenten geven zelfs 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

Voorkeursrecht en prijsvorming

complexwaarde uit de onteigeningswet maatgevend is bij aankopen. Bovengenoemd argumenten kunnen niet door een kwantitatieve analyse van de transactiepreizen 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; zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond staan artikel 26-constructies, eventuele optie-overeenkomsten en de mogelijkheid tot zelfrealisatie dit in sommige gevallen in de weg.

Het belang van de Wvg ten aanzien van de prijseffecten op de grondmarkt lijkt eerder de financiële winst die gemeenten kunnen behalen op de gronduitgifte dan de prijsdempende werking op de verwervingspreizen. Een aantal gemeenten (zowel in caseonderzoek als telefonische enquête) bevestigt vooral ook het 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 vers twee. Sommige gemeenten zullen deze winsten besteden aan hogere plankwaliteit, beperking van de uitgiftepreizen (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 kunnen 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.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

6 VOORKEURSRECHT EN PARTICULIER GRONDEIGENDOM

6.1 Inleiding

Naast de beoogde effecten van het voorkeursrecht voor de overheid, heeft vestiging van een voorkeursrecht ook direct consequenties voor particulieren. Op deze mogelijke effecten wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan.

In paragraaf 6.2 wordt eerst ingegaan op mogelijke effecten van voorkeursrecht op particulier eigendom; vervolgens wordt op basis van het empirisch materiaal uit het onderzoek nagegaan welke effecten optreden. Het hoofdstuk eindigt met enkele conclusies.

6.2 Operationalisering begrip en mogelijke effecten

Het voorkeursrecht betekent een beperking van het private belang van de grondeigenaar. Dit thema is in de kamerbehandeling uitgebreid aan de orde geweest; er moest een evenwicht gevonden worden tussen dit private belang en het algemene belang van de realisatie van het ruimtelijk beleid (verstedelijkingsbeleid) en, in het verlengde daarvan, de mogelijkheden voor een adequaat gemeentelijk grondbeleid.

De mogelijkheden om een voorkeursrecht te vestigen zijn daarom ook op tweeërlei wijze beperkt: er moet een planologische grondslag zijn, voordat tot vestiging kan worden overgegaan (slechts voor een periode van twee jaar volstaat een niet formeel ruimtelijk plan als grondslag; in de kamer was dit een punt van discussie sommigen wilden de mogelijke grondslagen verder beperken) en vestiging is beperkt tot gemeenten met uitbreidingscapaciteit (door aanneming van een amendement, het amendement Esselink).

Om na te gaan wat het effect is van de Wvg op particulier eigendom, zijn verschillende zaken van belang:

- de verhouding tussen het gebruik van de vestigingsmogelijkheid en het ruimtelijk beleid
- de rechtsbescherming rond vestiging
- het functioneren van de schadevergoedingsregeling uit artikel 25
- de effecten op het rechtsverkeer
- het effect op de verkoopprijzen
- het effect op de mogelijkheid zelf tot realisatie over te gaan

Daarnaast zou vestiging van een voorkeursrecht mogelijk ook positieve effecten voor de grondeigenaar met zich mee kunnen brengen.

de verhouding tussen het gebruik van de vestigingsmogelijkheid en het ruimtelijk beleid

De legitimatie voor de beperking van het particulier eigendom werd in de wetsgeschiedenis ontleend aan het ruimtelijk beleid. Het tijdig kunnen realiseren van de VINEX-verstedelijkingsopgave was de eerste aanleiding voor wijziging van de Wvg.

Door sommigen werd echter gevreesd voor een te ruimhartige of lichtvaardige toepassing door gemeenten. In dat geval komt genoemde legitimatie te vervallen, en wordt de particuliere grondeigenaar te zwaar belast. In concreto zou het bij deze lichtvaardige toepassing kunnen gaan om het feit dat het voorkeursrecht gevestigd zou worden voor meer gebieden dan strikt noodzakelijk. Het zou dan kunnen dat achteraf de beoogde bestemming niet gerealiseerd gaat worden. Zeker als dit gekoppeld zou worden aan het niet gebruiken van de mogelijkheid tot vervallenverklaring zou het rechtsverkeer onnodig beperkt kunnen worden.

de rechtsbescherming rond vestiging

Om te voorkomen dat gemeenten ten onrechte tot vestiging overgaan, is de vestigingsmogelijkheid van rechtswaarborgen voorzien. Tegen vestiging staat rechtsbescherming conform de Awb open. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen het vestigingsbesluit, en – bij ongegrondverklaring – in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

het functioneren van de schadevergoedingsregeling uit artikel 25

In de Wvg is een schadevergoedingsregeling opgenomen. Met de wijziging van de Wvg in 1996 is deze verruimd. De regeling heeft betrekking op schade die is geleden ten gevolge van de overdracht, in het geval overdracht aan de gemeente heeft plaatsgevonden. Er kan een beroep worden gedaan op de regeling indien:

- het onherroepelijk bestemmingsplan een andere bestemming aangeeft dan die op grond waarvan vestiging van het voorkeursrecht mogelijk zou zijn geweest;
- een artikel 8a of een artikel 8 vestiging niet tijdig wordt gevolgd door een vervolgvestiging;
- een artikel 8a of een artikel 8 vestiging wel tijdig wordt gevolgd door een vervolgvestiging, maar deze de in de artikel 8 aanwijzing togedachte bestemming niet handhaaft.

Van deze regeling werd veel verwacht: het zou de gemeente moeten behoeden voor al te lichtzinnig gebruik van de mogelijkheid het voorkeursrecht te vestigen.

de effecten op het rechtsverkeer

De Wvg zou een bemoeilijking van reguliere transacties tussen agrariërs tot gevolg kunnen hebben. Overdracht van het bedrijf in verband met bedrijfsopvolging en daarbij gebruikelijke constructies (vaak ingegeven uit fiscale motieven) zouden moeilijker kunnen worden nu er een gemeentelijk voorkeursrecht met een behoorlijk ingeperkte vrijstellingsmogelijkheid voor opties kan worden gevestigd.

Daar komt nog bij dat als een eigenaar tot vervreemding zou willen overgaan, hij niet

Voorkeursrecht en particulier grondeigendom

alleen verplicht is als eerste aan de gemeente aan te bieden; de gemeente zou hem ook heel lang aan het lijntje kunnen houden door de termijnen zo 'optimaal' mogelijk te benutten: de procedure van effectuering zou onnodig gerekt kunnen worden.

het effect op de verkoopprijzen

Een ander effect van de Wvg op het particuliere eigendom zou kunnen zijn dat de prijs die een particuliere eigenaar voor zijn onroerend goed bij vervreemding zou kunnen krijgen, lager zou zijn dan de prijs die in het vrije economische verkeer betaald wordt. Voor de eigenaar brengt vestiging van een voorkeursrecht dan een financieel nadeel met haar mee.

effect op de mogelijkheid zelf tot realisatie over te gaan

Dit effect heeft te maken met wat op grond van de onteigeningsjurisprudentie wel eens het zelfrealisatiebeginsel wordt genoemd: onteigening is niet noodzakelijk als een particuliere grondeigenaar zelf tot realisatie van een voorgenomen bestemming over wil en kan gaan (op de door de gemeente gewenste wijze). Het voorkeursrecht zou effecten kunnen hebben op de mogelijkheid tot zelfrealisatie.

mogelijke positieve effecten

Mogelijk zou de Wvg ook positieve effecten voor de grondeigenaar kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat gemeenten genoodzaakt zijn sneller duidelijkheid te geven. De minister gaf bij de kamerbehandeling verder aan dat sommige gemeenten nu 'schijnplanologie' bedrijven om marktpartijen zand in de ogen te strooien. Dat zal na wetswijziging niet meer nodig zijn.

6.3 Resultaten empirisch onderzoek

6.3.1 Verhouding tussen gebruik vestigingsmogelijkheid en ruimtelijk beleid

bepierking tot uitbreidingscapaciteit

In het onderzoek is gekeken naar hoe de beperking van de vestigingsmogelijkheid van een voorkeursrecht tot gevallen waar sprake is van uitbreidingscapaciteit in de praktijk werkt. In paragraaf 2.3.3 is hier al op ingegaan.

Van belang is dat:

- Provincies het begrip uitbreidingscapaciteit niet verruimen ten opzichte van de wetsgeschiedenis, sterker: sommige provincies willen het liefst op locatieniveau beoordelen of sprake is van uitbreidingscapaciteit. Ook verklaringen van geen bezwaar worden weinig verleend.
- Provincies aan de andere kant vrijwel nooit actief toezicht houden op de vraag of gevestigd wordt zonder 'uitbreidingscapaciteit'.
- Uit de praktijk echter zeker niet de indruk naar voren komt dat vaak ten onrechte gevestigd wordt.

- Ook rechters een belangrijke rol spelen bij het begrenzen van deze bevoegdheid, in die zin dit bij beroepszaken tegen vestigingsbesluiten deze vraag aan de orde kan worden gesteld. Slechts in een enkel geval wordt in de geanalyseerde jurisprudentie een beroep op basis van deze grondslag gehonoreerd⁹⁶.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de beperking van de voorkeursrechtbevoegdheid tot gemeenten met uitbreidingscapaciteit in de gemeentelijke praktijk goed lijkt te worden nageleefd. Wat dit aspect betreft wordt het rechtsverkeer dus niet meer belast dan oorspronkelijk de bedoeling was.

planologische grondslag vestigingsbesluit

Een tweede aspect is de aard van de planologische grondslagen. In paragraaf 2.5.3 is hier al uitgebreid op ingegaan.

De mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen voordat sprake is van een formeel ruimtelijk plan wordt veel gebruikt: 80% van de eerste vestigingen vindt plaats op basis van de artikel 8a/8 vestigingsmogelijkheid. Weliswaar wordt het besluit vaak onderbouwd door een ruimtelijk document als een structuurvisie, een structuurschets of een masterplan; de particuliere eigenaar heeft echter vaak niet direct mogelijkheden om tegen deze impliciete planologische aanwijzing in het geweer te komen. Veel bezwaren tegen vestiging van het voorkeursrecht blijken, misschien mede daarom, bezwaren tegen het de nieuwe bestemming te zijn. In enkele gevallen ligt de motivering van de artikel 8a/8 aanwijzing in een voorontwerp-bestemmingsplan. Dan is er via de inspraak voor de eigenaar wel de formele mogelijkheid te reageren op het nieuwe planologische kader.

Overigens betekent de afloop van de twee jaar geldigheid van de aanwijzing op grond van artikel 8 niet dat er dan wel de hoogste planologische zekerheid ontstaat. Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat ongeveer voor de helft van de locaties geopteerd wordt voor een vervolgvestiging op basis van het (lichtere) structuurplan (waarbij opgemerkt moet worden dat dit beeld wat vertekend is door een gemeente die voor relatief veel (kleinere) locaties tot een vervolgvestiging op basis van een structuurplan is overgegaan); de *gesprekken rond casestudielocaties* laten zien dat dit soms een structuurplan op locatieniveau kan zijn ('postzegelstructuurplan'). In iets meer dan de helft van de gevallen wordt wel gekozen voor een vervolgvestiging op basis van het bestemmingsplan; in die gevallen ontstaat na twee jaar al wel de planologische zekerheid die een bestemmingsplan kan bieden.

wisseling ruimtelijk beleid na vestiging

Een derde aspect is dat gemeenten die wel bevoegd zijn tot toepassing dit mogelijk lichtvaardig zouden doen in die zin dat gevestigd wordt terwijl de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling nog bepaald niet hard is. Om dit te kunnen analyseren is van belang na te gaan in hoeverre eerste vestigingsbesluiten niet leiden tot vervolgvestigingen. Ook is van belang na te gaan of bij een vervolgvestiging het gebied waarvoor het voorkeursrecht gevestigd is vaak wordt ingeperkt.

⁹⁶ Zie onder meer rechtbank Roermond inzake voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, Bouwrecht 1998, blz. 1032.

Voorkeursrecht en particulier grondeigendom

Hier is in paragraaf 2.5.3 al ingegaan. Het blijkt dat op circa een kwart van de locaties het voorkeursrecht niet is gecontinueerd. Vaak komt dit omdat inmiddels de grond door de gemeente is verworven, of omdat er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met een ontwikkelaar. In 8% van de locaties lijkt de niet continuering te maken te hebben met onduidelijkheid over het doorgaan van het oorspronkelijke plan. Hier zou dus sprake kunnen zijn van lichtvaardig gebruik. In deze gevallen lijken soms zaken die buiten de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden staan de oorzaak te zijn van niet continuering (onemigheid met de provincie over een voorgenomen ontwikkeling wordt voor enkele locaties genoemd en verder ook het ontbreken van financiële middelen); soms heeft de gemeente zelf besloten de locatie niet verder te ontwikkelen. Als regel vindt bij niet-continuering formele vervallenverklaring plaats. Bij een beperkt aantal locaties is dit niet gebeurd, en heeft de gemeente het voorkeursrecht slechts laten verlopen.

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is nagegaan in hoeverre de omvang van de gebiedsaanwijzing veranderde bij een vervolgvestiging. In paragraaf 2.4.3 is hier al op ingegaan. Het blijkt dat bij 6% van de locaties de gebiedsgrootte is gewijzigd in verband met ander planologisch inzicht. In een aantal gevallen is het gebied om deze reden vergroot, in het merendeel van de gevallen is het gebied verkleind.

Conclusie is dus dat in een beperkt aantal gevallen achteraf gezien het voorkeursrecht ten onrechte gevestigd is geweest voor een bepaalde locatie of een deel van een locatie. In deze gevallen zou mogelijk sprake kunnen zijn van lichtvaardig gebruik, in elk geval in zoverre dat de gemeente voor vestiging de haalbaarheid van de locatieontwikkeling onvoldoende goed heeft ingeschat. Anderzijds is het inherent aan een planologisch besluitvormingsproces dat inzichten bij plandetailering wisselen.

6.3.2 Rechtsbescherming rond vestiging

Tegen vestiging staat rechtsbescherming conform de Awb open. In paragraaf 2.6.3 is de rechtsbescherming al aan de orde geweest. Een aantal aspecten komt hieronder nog eens kort aan de orde, nu in het perspectief van het particuliere eigendom.

Het blijkt dat de aantallen bezwaren sterk wisselen per gemeente; soms wordt veel bezwaar gemaakt, en soms nauwelijks. Per saldo ontstaat wel het beeld dat de Wvg heel wat werk voor de rechterlijke macht met zich meebrengt: de Wvg genereert heel wat jurisprudentie. Uit het empirisch onderzoek blijkt het volgende.

geen schorsing

Indien een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt tegen een vestigingsbesluit, wordt als regel een schorsingsverzoek door de president van de rechtbank afgewezen. In dit verband wordt wel gewezen op de mogelijkheid van artikel 14 om in bijzondere gevallen via GS ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht. Van deze mogelijkheid wordt echter, met uitzondering van in de provincie Utrecht, zeer weinig gebruik gemaakt.

beroep duurt bijzonder lang

Er blijkt veel tijd gemoed te zijn tussen het nemen van het vestigingsbesluit en de beslissing op beroep door de rechtbank: uit de geanalyseerde jurisprudentie blijkt dat

deze termijn gemiddeld zo'n 20 maanden is. In de tussentijd is er door de gemeente soms al een nieuw besluit genomen.

verwarring soms bij eigenaren ten aanzien van de betekenis

Uit de jurisprudentie blijkt dat er bij de eigenaren nogal eens verwarring is over de exacte betekenis van het voorkeursrecht. Vaak zijn bezwaren ook gericht tegen de nieuwe bestemming zelf, en minder tegen het gemeentelijk voorkeursrecht.

Uit de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* en de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat met name ook de herhaalvestigingen veel onbegrip en irritatie met zich meebrengen. De steeds terugkerende uitgebreide brieven, de onduidelijkheid ten aanzien van zienswijzenmomenten en mogelijkheden om bezwaar te maken geven veel ergernis. Soms wordt ook 'vergeten' tegen een vervolgvestiging in bezwaar en beroep te gaan, omdat men in de veronderstelling is dat er al een procedure loopt.

6.3.3 Het functioneren van de schadevergoedingsregeling uit artikel 25

De schadevergoedingsregeling ex. artikel 25 Wvg lijkt voor de praktijk nog geen betekenis te hebben gehad. In paragraaf 3.2 is hier al op ingegaan. Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat er nog nooit succesvol beroep is gedaan op deze regeling; in een enkele gemeente is (waarschijnlijk ten onrechte omdat de situatie zoals bedoeld in artikel 25 niet aan de orde was) een beroep op artikel 25 gedaan. Uit de jurisprudentie zijn geen gevallen bekend.

De driedubbele voorwaarde (en sprake van aankoop door de gemeente in het kader van het voorkeursrecht, en geen tijdige verlenging van de vestiging of wijziging van de bestemming, en schade) zal zich in de praktijk ook niet snel voordoen. De mogelijke impact van deze regeling, zoals in de kamerdiscussie aan de orde was, lijkt sterk te zijn overschat.

Overigens lijkt het ook mogelijk om buiten artikel 25 om schade vergoed te kunnen krijgen; in beroepsprocedures tegen vestiging wordt degene die mogelijk schade heeft geleden van vestiging van het voorkeursrecht alleen daarom al als belanghebbende gezien; dat kan grond zijn voor schadevergoeding. Uit de geanalyseerde jurisprudentie zijn echter geen gevallen bekend waar een schadeverzoek is gehonoreerd.

6.3.4 Effecten op het rechtsverkeer

Het voorkeursrecht zorgt voor een beperking van de verhandelbaarheid van onroerend goed: dit moet immers als eerste aan de gemeente worden aangeboden. Uit de jurisprudentie en de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* blijkt dat dit negatief wordt gewaardeerd door eigenaren.

Aan de andere kant blijkt uit de *enquête onder steekproefgemeenten* dat bij het merendeel van de locaties slechts beperkt aanbiedingen worden gedaan; het aantal deskundigen en rechtbankprocedures is nog veel beperkter. Ook op artikel 14 (de ontheffingsmogelijkheid van de aanbiedingsplicht) wordt zelden een beroep gedaan.

Voorkeursrecht en particulier grondeigendom

Per saldo ontstaat de indruk dat, hoewel de Wvg ontegenzeggelijk beperkingen in de verhandelbaarheid met zich meebrengt, dit geen reden is dat grondeigenaren van de mogelijkheden die de wet biedt om hier op genoemde wijzen onderuit te komen gebruik maken. Mogelijk wachten grondeigenaren liever op actieve gemeentelijke verwerving; ook bestaat de indruk dat grondeigenaren geregeld onderhandelen met marktpartijen om artikel 26-constructies aan te gaan, zoals blijkt uit de *gesprekken rond casestudie-locaties* en de *gesprekken met de adviseurs van grondeigenaren*.

6.3.5 Effect op de verkoopprijzen

In paragraaf 5.4.4 is het effect van een gevestigd voorkeursrecht op de verkoopprijzen van agrarische grond aan de orde geweest.

Of sprake is van een prijsdempend effect is de vraag. In de *enquête onder steekproef-gemeenten* geeft bijna 60% aan dat dit effect niet optreedt. Een aantal gemeenten hiervan (17%) geeft zelfs aan dat sprake is van een prijsopdrijvend effect. Een kleine 30% van de gemeenten meent dat wel sprake is van een prijsdempende werking.

Uit het verzamelde empirisch materiaal (geregistreerde transactiepreizen in de AKR en de geanalyseerde geregistreerde overeenkomsten ex artikel 10 lid 2 sub d) kan geen duidelijk prijsdempend of prijsopdrijvend effect worden vastgesteld.

In de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren* wordt overigens wel gewezen op dit prijsdempend effect, in die zin, dat boeren van marktpartijen vaak hogere prijzen kunnen krijgen dan de gemeente onder het voorkeursrecht bereid is te betalen.

6.3.6 Effect op zelfrealisatiemogelijkheden

In hoeverre het voorkeursrecht effecten zou kunnen hebben op de mogelijkheid tot zelfrealisatie, valt nog niet vast te stellen.

In paragraaf 4.5.2 is uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen in de jurisprudentie rond artikel 26-constructies. Voorlopige conclusie was dat constructies waarbij de grondeigenaar geen risico loopt vooralsnog door de gerechtshoven nietig verklaard worden, omdat materieel sprake is van vervreemding.

In de uitspraak van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch inzake voorkeursrecht gemeenten Eijsden/Maastricht⁹⁷ is de vraag aan de orde in hoeverre de toepassing van artikel 26 zich verdraagt met het in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens vastgelegde recht op het ongestoorde gebruik van het eigendomsrecht. Volgens het gerechtshof levert dit geen problemen op: de beperking van het eigendomsrecht die toepassing van artikel 26 met zich meebrengt, geschiedt in het algemeen belang en kan bovendien slechts plaatsvinden met inachtneming van de regels die, mede met het oog op de belangen van de grondeigenaar, in de Wvg zijn vastgelegd.

⁹⁷ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, voorkeursrecht gemeenten Eijsden en Maastricht, 1-12-99, Bouwrecht 2000, blz. 240.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

De precieze implicaties van de uitspraken inzake artikel 26 voor de mogelijkheden tot zelfrealisatie zijn echter nog niet vast te stellen.

Feit is wel, dat de geëigende weg om onder de aanbiedingsplicht aan te komen, de ontheffingsmogelijkheid uit artikel 14 van de wet, slechts zeer beperkt gevolgd wordt.

6.3.7 Positieve effecten

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* komt naar voren dat een van de effecten van een voorkeursrecht is dat de gemeente aan strakke termijnen is gebonden in het planologisch besluitvormingstraject. Gevolg is dat bestemmingsplannen sneller dan voorheen moeten worden vastgesteld; een artikel 8 aanwijzing heeft immers een beperkte geldigheidsduur. Voor de grondeigenaar betekent dit sneller planologische duidelijkheid.

In hoeverre het voorkeursrecht heeft geleid tot vermindering van ‘schijnplanologie’ zoals de minister als mogelijkheid aangaf, is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

6.4 Conclusies

Het opleggen van een voorkeursrecht, betekent per definitie dat het particulier eigendom belast wordt: de eigenaar wordt in zijn bevoegdheden om vrij over zijn grond te kunnen beschikken beperkt. Een belangrijk aandachtspunt 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 dat er vooralsnog 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 artikel 8 vestiging niet gecontinueerd omdat er planologische twijfels zijn over het doorgaan van de ontwikkeling van de locatie. Na vestiging voorafgaand op een ontwerp van een ruimtelijk plan, op basis van een gemotiveerd raadsbesluit (artikel 8), wordt zelden bij een vervolgvestiging 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. Het onderzoek laat slechts een enkel, impliciet, geval zien van een beroep op de (weliswaar beperkte) schadevergoedingsregeling ex. artikel 25.

Voor wat betreft de effectuering van het voorkeursrecht blijkt dat relatief weinig grond aan gemeenten wordt aangeboden, en dat nog minder vaak 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 de effectueringsfase “lang aan het lijntje” worden gehouden, of dat eigenaren vinden dat

Voorkeursrecht en particulier grondeigendom

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 GS een ontheffing te vragen van de aanbiedingsplicht (artikel 14 Wvg) 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. In sommige gevallen blijkt het voorkeursrecht snellere planologische duidelijkheid voor de grondeigenaar op te kunnen leveren.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

7 VOORKEURSRECHT EN BESTUURSLAST

7.1 Inleiding

Naast de beoogde effecten van het voorkeursrecht voor de praktijk van locatieontwikkeling, heeft het instrument ook andere effecten. Uit het eerste fase onderzoek kwam het beeld naar voren dat de bestuurslast daarbij een belangrijk aandachtspunt was. Bij de aanbiedingsbrief van de minister van de resultaten van dit onderzoek aan de Tweede Kamer (16 februari 1999) zegde de Minister de Kamer toe in de wetsevaluatie onder meer aandacht te besteden aan de bestuurslast die de wet met zich mee zou brengen voor gemeenten, notariaat en kadaster. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de bestuurslast voor gemeenten. Het is relevant de oorzaken van de hoge bestuurslasten te achterhalen, met andere woorden, welke handelingen uit de Wvg hier verantwoordelijk voor zijn. Verder is het beeld, nu enige ervaring is opgedaan, mogelijk genuanceerder dan twee jaar geleden.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk het begrip 'bestuurslast' nader geoperationaliseerd. Vervolgens worden resultaten uit het empirisch onderzoek gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

7.2 Operationalisering begrip en mogelijke effecten

7.2.1 Mogelijke oorzaken bestuurslast

Bestuurslast of werkbelasting kan worden omschreven als de hoeveelheid werk die een regeling met zich meebrengt. Bij de Wvg bestaat het vermoeden dat deze werkbelasting hoog is. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken zijn.

Allereerst kan een hoge werkbelasting veroorzaakt worden doordat het gebruik van een regeling structureel veel administratieve handelingen met zich meebrengt. In de tweede plaats kan werkbelasting veroorzaakt worden doordat binnen een regeling op bepaalde tijdstippen veel werk in een korte tijd verzet moet worden (piekbelasting). Een hoge werkbelasting wordt extra vervelend, op het moment dat de indruk bestaat dat bepaalde werkzaamheden weinig toegevoegde waarde hebben of geen resultaat opleveren of zelfs overbodig lijken te zijn.

Wat 'veel' werk is, is niet een-twee-drie vast te stellen. Het hangt niet alleen af van de regeling zelf, maar ook van de bedrevenheid (en ervaring) van de gemeente. Dat maakt

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

het vaststellen van de effecten van de Wvg ten aanzien van bestuurslast van de wet minder eenvoudig.

De oorzaken van de bestuurslast zitten in de administratieve handelingen rond het gebruik van de Wvg. Deze kunnen gesplitst worden in de handelingen rond:

- de vestiging van een voorkeursrecht
- de effectuering van een voorkeursrecht
- de handhaving van het voorkeursrecht

vestigingsprocedure

Bij de eerste vestiging van een voorkeursrecht gaat het om de volgende handelingen:

- het voorbereiden van het vestigingsbesluit
Het gaat dan om het verzamelen van de eigendomsgegevens uit de kadastrale registratie, het maken van een kaart, het schrijven van de motivering van het besluit
- de publicatie van het besluit
- de kennisgeving aan rechthebbenden (per aangetekende brief); gaat om besluit plus toelichting
- het aanleveren van het besluit aan het Kadaster
- het opzetten van een gemeentelijk register
- indien van toepassing: het behandelen van bezwaren tegen het besluit
- indien van toepassing: het optreden in een beroepsprocedure

Bij een vervolgvestiging van een voorkeursrecht komen de volgende handelingen aan snee:

- opnieuw het voorbereiden van het vestigingsbesluit
- het bieden van een gelegenheid zienswijzen in te brengen, het eventueel organiseren van een hoorzitting waar zienswijzen kunnen worden toegelicht, en het behandelen van deze zienswijzen
- het voorbereiden van het besluit tot vervallenverklaring
- de publicatie van het vervolgbesluit
- de kennisgeving aan rechthebbenden (per aangetekende brief); gaat om besluit plus toelichting
- het aanleveren van de besluiten (vestigingsbesluit en besluit tot vervallenverklaring) aan het Kadaster
- het bijhouden van het gemeentelijk register
- indien van toepassing: het behandelen van bezwaren tegen het besluit
- indien van toepassing: het optreden in een beroepsprocedure

effectuering van het voorkeursrecht

Indien een perceel aan de gemeente wordt aangeboden, zijn de volgende handelingen aan de orde:

- reageren op de aanbidding
- onderhandelen met de vervreemder
- indien van toepassing: het, via een procureur, vragen aan de rechtbank deskundigen aan te wijzen en het aanwezig zijn bij de descente
- het reageren op het prijsadvies van de deskundigen

Voorkeursrecht en bestuurslast

- indien van toepassing: het, via een procureur, vragen aan de rechtbank om een oordeel over de prijs uit te spreken, het aanwezig zijn bij de descente en het aanleveren van gegevens ten behoeve van de behandeling door de rechtbank

handhaving van het voorkeursrecht

Als een voorkeursrecht gevestigd is, zal de gemeente ook in de gaten willen houden of geen rechtshandelingen plaatsvinden in strijd met het voorkeursrecht. Veel werk wordt in dit verband door het notariaat verricht (zie hoofdstuk 8). De gemeente komt in beeld bij andere rechtshandelingen dan vervreemding. In deze gevallen zijn de volgende handelingen aan de orde:

- via een procureur de rechtbank verzoeken rechtshandelingen nietig te verklaren, het aanleveren van gegevens ten behoeve van behandeling door de rechtbank

In de Wvg gelden soms strikte termijnen. Het gaat dan, weer uitgesplitst naar vestiging, effectuering en handhaving van het voorkeursrecht om de volgende termijnen:

vestiging van een voorkeursrecht

- termijn van 8 weken tussen artikel 8a vestiging en artikel 8 vestiging
- termijn van 2 jaar tussen artikel 8 vestiging en vervolgvestiging
- termijn van 5 maanden tussen artikel 6 en artikel 2 vestiging
- termijn van 2 jaar (met een jaar te verlengen) van artikel 2 vestiging op basis van een structuurplan
- het in beginsel binnen 6 - 14 weken reageren op bezwaren (termijn uit Awb)

effectuering van een voorkeursrecht

- termijn van 8 weken om te reageren op aanbieding
- termijn van 2 weken om te reageren op verzoek om deskundigen aan te wijzen
- termijn van 4 weken om te reageren op deskundigenadvies
- termijn van 2 weken om af te zien van koop als vervreemder rechtbank verzoekt oordeel uit te spreken over door deskundigen vastgestelde prijs

handhaving van het voorkeursrecht

- termijn van 8 weken om verzoek tot nietigheid van rechtshandelingen in te dienen

7.2.2 Verwachtingen ten aanzien van bestuurslast

De Wvg staat bekend als een wet die veel werk met zich meebrengt. Tijdens de behandeling van de wijzigingswet in de kamer werden ook vraagtekens gezet bij de extra werkbelasting, met name ook in relatie tot verschillende termijnen in de wet.

Een belangrijke doelstelling van de wijziging was deregulering; met name de aanpassingen in het Besluit voorkeursrecht gemeenten (ten aanzien van de vormgeving van het register en de vormgeving van de kennisgeving aan rechthebbenden) zijn hier door ingegeven. Om het werk rond het register te vereenvoudigen, zou de minister het initiatief nemen een geautomatiseerde database te maken.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Tijdens de kamerbehandeling van de wijzigingswet kwam ook de Algemene wet bestuursrecht in beeld. De (oude) Wvg dateert nog vanuit het pre-Awb tijdperk. Om misverstanden te voorkomen is expliciet bepaald dat het voorstel van B&W tot het vestigen van een voorkeursrecht aan de Raad op grond van artikel 8a of artikel 6 (de voorbereidingsbescherming) een besluit in de zin van de Awb is (artikel 9a lid 1). Dat betekent dat tegen deze voorstellen bezwaar en beroep open staat, en dat de gemeente belanghebbenden de gelegenheid moet geven tegen een ontwerp-besluit zienswijzen in te brengen (tenzij het spoedeisend belang zich hiertegen verzet, zoals het geval zal zijn bij de eerste vestiging van het voorkeursrecht; zie paragraaf 2.6.2). De invloed van de Awb is daardoor groot op de wet: alle besluiten in het kader van de vestiging zijn besluiten in de zin van de Awb. Een gemeente die het voorkeursrecht vestigt op de meest uitgebreide wijze, achtereenvolgens artikel 8a, artikel 8, artikel 6 (ontwerp-structuurplan), artikel 2 (structuurplan), verlenging op basis van artikel 2 lid 4, artikel 6 (ontwerp-bestemmingsplan), artikel 2 (bestemmingsplan), zal in korte tijd 7 vergelijkbare Awb-besluiten nemen.

Voor de in te dienen bezwaren is voorzien in een beperking: indien een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt tegen een voorlopige vestiging, hoeft hij niet opnieuw bezwaar te maken tegen het volgende vestigingsbesluit (artikel 9a): het bezwaar wordt automatisch geacht gericht te zijn tegen het definitieve besluit. Dit geldt bij de overgang van artikel 8a naar 8, van 6 naar 2 en van 8a naar 6. Het feit dat een bezwaar overgaat, betekent echter niet dat geen nieuwe bezwaren kunnen worden ingediend. De gemeente moet hier de gelegenheid toe bieden; verder zal voorafgaand aan de besluiten de gelegenheid geboden moeten worden om zienswijzen kenbaar te maken.

Niet altijd zullen de verschillende handelingen overigens daadwerkelijk extra werk met zich mee brengen. Sommige handelingen zullen sowieso verricht moeten worden, indien een gemeente tot actieve verwerving van de grond op een te ontwikkelen locatie wenst over te gaan.

7.3 Resultaten empirisch onderzoek

7.3.1 Jurisprudentie

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn diverse uitspraken behandeld die van belang zijn voor de werkbelasting van de wet.

toepassing van Awb

In de jurisprudentie wordt bevestigd dat de Awb volledig van toepassing is op de Wvg, ook bij vervolgvestigingen. Alleen voorafgaand aan de eerste vestiging van een voorkeursrecht hoeven gemeenten belanghebbenden niet de gelegenheid te geven om zienswijzen in te brengen (er is sprake van de uitzonderingssituatie zoals voorzien in artikel 4:11 Awb).

Voorkeursrecht en bestuurslast

fouten

Anders dan bij de toepassing van de onteigeningswet, waarbij fouten die gemaakt zijn bij bijvoorbeeld het overnemen van gegevens uit de kadastrale registratie tot gevolg hebben dat de Kroon niet tot goedkeuring van een gemeentelijk onteigeningsbesluit overgaat, zijn fouten in het Wvg-vestigingstraject niet altijd fataal, zoals blijkt uit de in paragraaf 2.6.2 aangehaalde jurisprudentie.

termijnen

Niet alle termijnen uit de Wvg blijken hard te zijn.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de beslissing op bezwaren een termijn van orde is; indien een gemeente niet tijdig besluit heeft dit geen rechtsgevolgen.

Ook de beperkte geldigheidstermijn van bepaalde vestigingsgrondslagen betekent niet dat de rechtsgevolgen van de vestiging na afloop van de termijn van rechtswege ophouden te bestaan: hiervoor is actieve vervallenverklaring nodig door B&W. De eigenaar kan hier echter wel om verzoeken.

Andere termijnen uit de Wvg zijn wel degelijk fatale termijnen. In dit verband zijn in de jurisprudentie de termijn van 2 weken om deskundigen te benoemen en de termijn van 8 weken voor nietigverklaring op grond van artikel 26 aan de orde geweest.

7.3.2 Praktijk

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is bij de betrokken gemeenten gepeild in hoeverre het gebruik van de Wvg een belasting vormt voor het ambtelijk apparaat. Alle gemeenten bevestigen dit; voor een enkele gemeente is dit niet het geval. Als redenen hiervoor worden genoemd het feit dat al het werk door de betreffende gemeente is uitbesteed of omdat de locatie heel klein is (enkele percelen).

In de *enquête* is tevens gevraagd in hoeverre, naar mate er meer ervaring met de wet wordt opgedaan, de bestuurslast afneemt. 45% van de gemeenten geeft aan dat dit niet het geval is, met andere woorden: het gebruik van de wet blijft veel werk opleveren. Met name ook de grotere stadsgewestgemeenten geven aan dat de bestuurslast voor hen niet afneemt. Mogelijk kan dit verklaard worden door het feit dat in de kleinere stadsgewestgemeenten en de niet-stadsgewestgemeenten de locaties waar het voorkeursrecht voor gevestigd is over het geheel genomen kleiner zijn. Bij grotere locaties moet veel herhalingswerk gedaan worden, dat waarschijnlijk een tweede keer nog steeds veel werk met zich meebrengt.

de vestigingsbesluiten

In de *enquête onder steekproefgemeenten* is ook meer precies gevraagd waar de pijnpunten zitten, in die zin dat is gevraagd naar suggesties voor verbetering van de Wvg om de werklust te kunnen beperken.

Hoog scoort hierbij het verminderen van de herhalingen ten aanzien van vestiging en bezwarenprocedures. Hiermee wordt bedoeld dat bij iedere verlengingsvestiging van het voorkeursrecht de Awb-procedures (zienswijzen, hoorzitting en bezwaar) doorlopen moeten worden.

De suggestie de herhaling van zetten te beperken bij vervolgvestigingen wordt

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

overigens ook gedaan in de *gesprekken met adviseurs van grondeigenaren*; ook voor eigenaren leidt de constante stroom van vergelijkbare besluiten en toelichtingen tot verwarring. Dit ontstane beeld wordt in de *gesprekken rond casestudielocaties* bevestigd.

In de *enquête onder steekproefgemeenten* suggereren sommige gemeenten het probleem op te lossen door de geldigheidsduur van de vestigingsbesluiten te verlengen en het aantal grondslagen terug te brengen. Automatisch gevolg is dat het aantal 'Awb-momenten' dan beperkt wordt. Een optie die verder genoemd wordt is de mogelijkheid zienswijzen in te brengen te schrappen.

aanleveren gegevens aan het kadaster

Een tweede aandachtspunt dat in de *enquête onder steekproefgemeenten* genoemd wordt is de wijze van aanlevering van gegevens aan het Kadaster. Dit punt kwam ook al vrij pregnant naar voren in het *Eerste ervaringenonderzoek*. Hoewel toen de indruk bestond, dat het Kadaster inmiddels duidelijker aan de gemeenten aangaf op welke wijze de gegevens aangeleverd moeten worden, blijkt hier in verschillende gemeenten nog steeds onduidelijkheid over te bestaan. In paragraaf 2.6.2 is hier al op ingegaan. Verder blijft het op voorgeschreven formulieren inleveren van de spullen, per afzonderlijke pagina van een paraaf voorzien, nogal wat van de gemeenten veel werk te kosten.

leesbaarheid van de wet

Een derde aandachtspunt dat in de *enquête onder steekproefgemeenten* wordt genoemd is de leesbaarheid van de wet. Veel gemeenten geven aan dat de onheldere structuur en slechte toegankelijkheid van de wet onduidelijkheid en daardoor extra werk met zich meebrengt.

gemeentelijk register

In paragraaf 2.7.3 zijn de ervaringen met het gemeentelijk register behandeld. Het blijkt dat veel gemeenten kiezen voor een pragmatische insteek, waardoor het maken van het register niet zo veel werk is. Andere gemeenten hebben een eigen digitaal register ontwikkeld.

Het blijkt dat het register erg weinig geraadpleegd wordt; slechts in 20% van de gemeenten gebeurt dit überhaupt wel eens, en dan meestal nog heel incidenteel.

termijnen

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat de geldigheidstermijn van artikel 8a (8 weken) erg krap wordt gevonden (zie paragraaf 2.6.3). Dit beeld kwam ook duidelijk naar voren in het *Eerste ervaringenonderzoek*.

De maximale geldigheidstermijn van 2 jaar, waarbinnen een ontwerp van een ruimtelijk plan ter inzage moet worden gelegd is in de *gesprekken rond casestudielocaties* (zie paragraaf 2.6.3) en ook in het *enquête onder provincies* (zie paragraaf 8.2.2) aan de orde geweest. Een algemeen beeld is dat deze termijn krap wordt gevonden, zeker omdat druk wordt gezet op het planologisch besluitvormingsproces. Aan de andere kant lijkt de termijn van twee jaar niet onwerkbaar te zijn; het vergt wel een nauwkeurige

Voorkeursrecht en bestuurslast

planning van de inzet van de ambtelijke capaciteit en de externe overlegmomenten. Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* blijkt dat de termijn van 2 weken, waarbinnen de gemeente moet reageren op de vraag van een vervreemder om deskundigenadvies, veel te krap wordt gevonden (zie paragraaf 3.2.3).

vrijblijvendheid

Een aantal gemeenten, zowel in de *enquête onder steekproefgemeenten* als bij de *gesprekken rond casestudielocaties*, noemt de vrijblijvendheid voor de vervreemder als knelpunt. De gemeente kan gedwongen worden allerlei stappen te zetten in de effectueringsprocedure, maar de eigenaar kan vervolgens aan het eind van de rit besluiten van vervreemding af te zien. De kosten die dan gemaakt zijn, zijn voor rekening van de gemeente.

7.4 Conclusies

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 onderzoek 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 (artikel 8a-vestiging) voorafgaand aan de 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.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

8 OVERIGE EFFECTEN VOORKEURSRECHT

8.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken zijn twee belangrijke neveneffecten van het voorkeursrecht aan de orde geweest, het effect van het voorkeursrecht op particulier eigendom en het effect van het voorkeursrecht op de gemeentelijke bestuurslast. In dit hoofdstuk komt een aantal andere effecten van het voorkeursrecht aan bod. Het gaat daarbij in het bijzonder om twee elementen, de effecten van het voorkeursrecht op het ruimtelijk beleid en de effecten van het voorkeursrecht voor het notariaat.

De mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen is in de Wvg direct gekoppeld aan bepaalde planologische grondslagen. Het is daardoor denkbaar dat de Wvg invloed heeft op het ruimtelijk beleid. Op grond van de eerste fase van het evaluatie-onderzoek werd geconcludeerd dat deze effecten niet zo groot leken. Nu de Wvg al weer langer in werking is, en mogelijk ook voor pas op langere termijn te ontwikkelen locaties gebruikt gaat worden, is het van belang dit punt opnieuw te analyseren.

De notaris speelt een cruciale rol rond de handhaving van de Wvg. Voor het notariaat brengt de Wvg daardoor een aanzienlijke werkbelasting met zich mee. Verder werd in het eerste ervaringen onderzoek gesignaleerd dat soms de notaris in een dubbelrol terecht kwam, als adviseur van marktpartijen en tegelijkertijd handhaver van de Wvg. In sommige onderzochte gemeenten werd deze rol als een knelpunt ervaren. Daarom is het van belang de rol en de positie van de notaris aan een nadere analyse te onderwerpen. Treden de gesignaleerde problemen nog steeds op, of is in de praktijk een oplossing gevonden?

Ten slotte is in het onderzoek ook nog gelet op bredere effecten van de Wvg; dus effecten die in het eerdere onderzoek nog niet gesignaleerd waren.

De genoemde drie mogelijke effecten worden in dit hoofdstuk behandeld. Achtereenvolgens wordt in paragraaf 8.2 ingegaan op de effecten van de Wvg op het ruimtelijk beleid, in 8.3 op de effecten van de Wvg op het notariaat en in 8.4 op andere effecten van de Wvg.

8.2 Effecten Wvg op ruimtelijk beleid

8.2.1 Mogelijke effecten

De Wvg heeft potentieel invloed op besluitvorming op het terrein van de ruimtelijk ordening. Het beleid kan op verschillende manieren worden beïnvloed:

- het tempo en de vorm waarin plannen worden ontwikkeld;
- de kwaliteit van snel ontwikkelde plannen;
- het anders omgaan met begrippen als uitbreidingscapaciteit zodat de Wvg juist wel of niet ter beschikking komt te staan;
- de uitvoerbaarheid van een bepaalde ontwikkeling (een criterium bij ruimtelijke afwegingen op alle overheidsniveaus) zou kunnen worden beïnvloed omdat de Wvg niet voor elke ontwikkeling gevestigd kan worden, hierdoor zouden ruimtelijke afwegingen anders kunnen uitpakken;
- de manier waarop hogere overheden de gemeente informeren over voorgestaan beleid.

8.2.2 Praktijk

De hiervoor genoemde verschillende mogelijkheden werken anders uit op verschillende overheidsniveaus.

gemeentelijk ruimtelijk beleid

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat in sommige gemeenten de termijnen van de Wvg de onderlegger vormen voor de tijdsplanning van gemeentelijke plannen. Getracht wordt plannen op een dusdanig tijdstip uit te brengen dat voorbescherming kan worden omgezet in een voorkeursrecht op grond van wettelijke planfiguren.

Uit de analyse van de *publicaties in de Staatscourant* bleek dat termijnoverschrijding in die zin beperkt is: gemeenten die een vestiging continueren, doen dit als regel op tijd.

Op basis van de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt bij gemeenten voor de helft van de locaties een structuurplan gemaakt te worden, na een eerste vestiging op grond van artikel 8a/8.

Dat zou kunnen duiden op een verschuiving van plannen; met andere woorden: gemeenten brengen nu een structuurplan uit, omdat dit zo handig past tussen de termijnen voor het vestigen van een voorkeursrecht. Het beeld is echter wat vertroebeld doordat één gemeente in de steekproef voor veel locaties een structuurplan als vervolgrondslag heeft gehanteerd.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* wordt het beeld van een toenemend gebruik van het structuurplan niet bevestigd. Een gemeente die geen structuurplan-cultuur heeft, wijzigt dit niet door de Wvg. Een andere gemeente heeft juist op locatieniveau een structuurplan gemaakt.

Veel gemeenten lijken aan te koersen op het in twee jaar (plus 8 weken) opstellen van een ontwerp-bestemmingsplan.

Overige effecten voorkeursrecht

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* wordt dit als een positief punt van het voorkeursrecht genoemd: de politiek wordt gedwongen om tijdig een bestemmingsplan (of een structuurplan) te maken, als eenmaal de keuze voor ontwikkeling van een locatie gemaakt is. Hier kan een aanzienlijke versnelling plaats vinden ten opzichte van de gangbare praktijk.

Provincies geven in de *enquête onder provincies* aan dat het snel werken aan bestemmingsplannen zelden leidt tot een slechtere kwaliteit van de plannen. Alleen de provincies Noord-Brabant en Overijssel geven aan dat er in een enkel geval sprake was van kwaliteitsverlies door het te snel in procedure brengen van de plannen. Vanuit provinciale optiek zijn de Wvg-gemeenten vaak heel wel in staat om, door meer capaciteit ter beschikking te stellen van deze plannen, toch voldoende kwaliteit te ontwikkelen. Dit betekent niet dat er geen 'sporen van haast' zichtbaar zijn. Gemeenten zetten in het vooroverleg provincies soms meer onder druk om termijnen kort te houden.

Uit de *enquête onder steekproefgemeenten* blijkt dat sommige gemeenten anders om gaan met de termijnen in relatie tot het ruimtelijk beleid (zie paragraaf 2.5.3). Na vestiging via artikel 8a en vervolgens artikel 8 komen zij nooit aan vervolgvestiging toe (en zij hoeven derhalve niet gehaast een bestemmingsplan te ontwikkelen). Bij 30% van de locaties is het voorkeursrecht niet gecontinueerd.

In 8% van de gevallen is sprake van nieuwe planologische inzichten, waardoor het voorkeursrecht niet meer gecontinueerd kan worden. In de rest van de gevallen is inmiddels het eigendom verworven, of is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met marktpartijen.

Op basis van de *gesprekken rond casestudielocaties* kan dit beeld worden ingekleurd. Het blijkt dat sommige gemeenten vestiging van het voorkeursrecht direct laten volgen door een actieve verwervingsstrategie waar een (klaarblijkelijk) bevredigende prijs wordt geboden voor aan te kopen gronden. Deze gemeenten krijgen zo snel de nog beschikbare gronden in handen.

Een probleem kan zijn dat bij vestiging op basis van een bestemmingsplan dit plan gedetailleerder moet zijn, dan een gemeente mogelijk beoogde (vgl. paragraaf 2.4.2). Dit heeft te maken met de voorwaarde voor vestiging dat het gebruik afwijkt van het plan. Bij binnenstedelijke locaties zal dit probleem het grootste kunnen zijn, maar ook bij buitenstedelijke locaties (het gaat dan bijvoorbeeld om bestaande woonruimten of bedrijvigheid in het gebied) kunnen problemen optreden. Bij vestiging op basis van artikel 8 vindt slechts een globale toets plaats, maar mogelijk, zo blijkt uit de eerste jurisprudentie, wordt de toets bij vestiging op basis van artikel 2 strenger. Of dit probleem werkelijk zal optreden, kan echter nu nog niet gezegd worden. Het nadeel van het vroeg vastleggen van een bestemmingsplan (met positief geformuleerde bestemmingen) is immers dat grondbezitters tot zelfrealisatie kunnen overgaan, zonder dat goede afspraken zijn gemaakt met de gemeente over openbare voorzieningen. In een dergelijk geval bereikt het voorkeursrecht het tegendeel van het beoogde.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Niet onderzocht is of door grotere uitvoerbaarheid van plannen in gemeenten met officiële uitbreidingscapaciteit (omdat ze wel beschikken over de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht) er in die gemeenten meer ontwikkeling plaatsvindt dan in gemeenten waar deze vestigingsmogelijkheid ontbreekt, waardoor daar de ontwikkeling stagneert. Mocht een dergelijke ontwikkeling plaatsvinden, dan komt deze overigens overeen met het bundelingsbeleid uit de VINEX.

provinciaal ruimtelijk beleid

De provincie speelt een belangrijke rol binnen de Wvg en een belangrijke rol bij de beoordeling van plannen die de grondslag vormen voor Wvg.

Op basis van de *enquête onder provincies* kan worden vastgesteld dat provincies niet anders dan voorheen het begrip uitbreidingscapaciteit zijn gaan hanteren (zie paragraaf 2.3.3). Er is geen inhoudelijk effect op provinciale plannen. Het is bijvoorbeeld niet zo dat provincies het zo belangrijk vonden dat gemeenten het Wvg-instrumentarium mogen gebruiken, dat zij kwistig met uitbreidingscapaciteit zijn gaan strooien. Wel heeft de Wvg soms tekstuele consequenties. Er wordt dan bijvoorbeeld helderheid geboden over het begrip uitbreidingscapaciteit.

Gemeenten die het voorkeursrecht willen bestendigen, dienen op een gegeven moment over een bestemmingsplan te beschikken. Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten daarom sneller dan voorheen een bestemmingsplan in procedure brengen. Naar eigen zeggen leidt dit bij de provincies over het algemeen niet tot het coulanter beoordelen van bestemmingsplannen. Slechts een provincie geeft aan dat dit kan leiden tot het pragmatischer goedkeuren van bestemmingsplannen.

Niet onderzocht de vraag of het zo is dat provincies vanwege de Wvg gemeenten eerder informeren over voorgestaan beleid, zodat zij snel voorbescherming (artikel 8(a) Wvg) kunnen regelen. De indruk bestaat dat dit niet zo is.

nationaal ruimtelijk beleid

Er zijn geen signalen dat het nationaal beleid is gewijzigd vanwege de Wvg. Wel is het zo dat bij de Vijfde nota er meer dan voorheen een verband wordt gelegd met uitvoering via het grondbeleid. Het interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid en het beoogde kabinetsstandpunt hierover zijn zo getimed dat hier relaties tussen kunnen worden gelegd.

8.2.3 Conclusies

Het voornaamste effect van de Wvg op het ruimtelijk beleid is het sneller opstellen van bestemmingsplannen en mogelijk het iets vaker gebruik van het structuurplan. Provincies lijken goed in staat eventuele (schaarse) gevallen van kwaliteitsverlies door te snelle gemeentelijke voorbereiding van bestemmingsplannen onder druk van het verloop van een termijn uit de Wvg aan te pakken; hierdoor lijkt de invloed van de Wvg op het ruimtelijk beleid ten aanzien van dit aspect gering te zijn.

Overige effecten voorkeursrecht

Het grootste gevaar is dat door de snelle voorbereiding van bestemmingsplannen er te veel zaken vroegtijdig worden vastgelegd en dat dit ten koste gaat van flexibiliteit. Er kan dan niet meer worden ingespeeld op nieuwe omstandigheden en voortschrijdend inzicht. De bestemmingsplanbevoegdheid, als belangrijk onderdeel van de gemeentelijke onderhandelingspositie, kan dan minder goed gebruikt worden. Dit effect kan versterkt worden, als gemeenten gedwongen worden bij een vestiging op basis van een structuur- of bestemmingsplan de bestemming vrij gedetailleerd aan te geven.

Er bestaan echter andere mogelijkheden van flexibiliteit; zo kan met artikel 19 WRO ook op basis van een recent bestemmingsplan over flexibiliteit beschikt worden. Voor aankopen die gedaan zijn in het kader van voorkeursrecht kan, voor zover de bestemming voor het betrokken perceel gewijzigd wordt, dan wel de schadevergoedingsregeling uit artikel 25 Wvg in beeld komen.

8.3 Effecten Wvg voor het notariaat

8.3.1 Mogelijke effecten

In het *Eerste ervaringenonderzoek* is gewezen op de dubbelrol die het notariaat in het kader van de Wvg vervult. Enerzijds wordt via artikel 24 Wvg – door een verklaring onder aan de notariële akte – de handhaving van de wet voor een groot deel van het notariaat opgedragen. Hierin is ook begrepen de beoordeling van de rechtsgeldigheid van vrijstellingen en het verloop van termijnen. Anderzijds heeft het notariaat door de daaraan te stellen formele eisen ook een nauwe betrokkenheid bij het opstellen van vrijstellingen, in het bijzonder die ex artikel 10 lid 2 sub d en e. Door hun professionele betrokkenheid bij de vastgoedpraktijk ligt het verder voor de hand dat notarissen ook wel adviseren bij het maken van artikel 26-constructies.

8.3.2 Resultaten empirisch onderzoek

De effecten van de Wvg voor het notariaat zijn nagegaan via literatuur en rechtspraak, een gesprek met de Koninklijke notariële beroepsorganisatie (KNB), via de casestudies en een drietal interviews met notarissen met een grote praktijk in Wvg-gebieden.

Uit de *gesprekken met het notariaat* blijkt dat notarissen zich van hun taak in het kader van de Wvg zeer wel bewust zijn. Anders dan wellicht op voorhand zou kunnen worden geoordeeld ervaren zij bij de uitvoering van hun Wvg-taken in het algemeen geen spanningsveld. Zij zien de dubbelrol niet als een probleem. De KNB voegt daaraan toe dat notarissen eigenlijk in alles wat ze doen een dubbele rol vervullen. De adviserende en controlerende functie bijten elkaar niet. Wel wordt er door de KNB – met het oog op de aansprakelijkheid van de notaris – bij notarissen aangedrongen op zorgvuldigheid, duidelijkheid en controleerbaarheid van de verrichte handelingen. De uitspraak van de rechtbank Arnhem inzake voorkeursrecht gemeente Echteld (15-4-99, volgnr. 54) waarin een verzoek ex artikel 26 van de gemeente Echteld wordt afgewezen, sluit hierop aan. De rechtbank was van oordeel dat de notariële verklaring ex artikel 24 een

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

afdoende effectief middel is om de voorkeurspositie van de gemeente te waarborgen. *“Van het notariaat mag immers verwacht worden dat het de hem opgedragen taak naar eer en geweten vervult. Aan een nietigheidsactie daarbovenop lijkt geen behoefte”*. Niettemin blijkt uit de *gesprekken rond casestudielocaties* dat de positie van de notaris als vertrouwenspersoon van de gemeente hem in een lastige positie kan brengen indien hem vertrouwelijk wordt meegedeeld dat de gemeente voornemens is over te gaan tot een voorkeursrechtvestiging en de betreffende notaris de betrokken percelen nog niet in de openbare registers ingeschreven heeft of geregistreerde overeenkomsten in de kast heeft liggen. Ook de uitspraak van de president van de rechtbank Alkmaar inzake voorkeursrecht gemeente Heerhugowaard⁹⁸ geeft in deze een conflict van plichten aan de zijde van de notaris weer.

Uit het onderzoek komt de indruk naar voren dat de notaris bij de opstelling van artikel 26-constructies geen hoofdrol vervult. Dit lijkt veeleer het werk van advocaten en andere juridische vastgoedadviseurs.

Een deel van de onzekerheid in het werk van het notariaat betrof in het *Eerste ervaringenonderzoek* nog de vraag wanneer moest worden aangenomen dat sprake was van een vrijstelling ex artikel 10 lid 2 sub d. Het arrest van de Hoge Raad van 9 april 1999⁹⁹ heeft tot gevolg gehad dat de notaris momenteel niet meer hoeft te treden in een inhoudelijk beoordeling van de ‘verplichting van de koper’. Voldoende is dat een verplichting wordt geconstateerd en dat deze overigens voldoet aan de formele eisen van artikel 10 lid 2 sub d. Wel blijft de afgrenzing van de rechtshandeling die de basis vormt voor de vrijstelling sub d (de verplichting van de verkoper) en sub e (de ‘koop’overeenkomst) een lastig punt. Ook bestaat de indruk dat bij het notariaat niet altijd evenveel helderheid bestaat over de juridische positie van de in de openbare registers ingeschreven koopovereenkomsten (zie par. 4.4.3).

Op het moment dat een voorkeursrechtvestiging in de lucht hangt ontstaat er bij de notarissen een grotere werkbelasting. Dit wordt veroorzaakt doordat grondeigenaren (ter behoud van rechten) en marktpartijen behoefte hebben aan het aangaan van overeenkomsten die een vrijstelling van de aanbiedingsplicht aan de gemeente opleveren. Vooral bij notarissen met een agrarische- of bouw-praktijk doet zich dit voor. Heeft de vestiging plaatsgevonden dan ebt de werkdruk weer weg. Niettemin brengt de ‘nazorg’ van al deze contracten ook op langere termijn weer werk met zich mee, zoals het redigeren van contracten en leveringsakten. Een geheel nieuw aspect in dit verband betreft het onderzoek van ingeschreven opties, met name ook de vraag of deze nog juridische betekenis hebben, indien geen sprake meer is van een voorkeursrecht en de optietermijn lijkt te zijn verlopen. De onduidelijkheid van de wet en de rommelige structuur daarvan brengt ook allerlei extra onderzoekswerk met zich mee.

Overigens valt de administratieve last van de wet mee. Met name door de automatisering, de aanwezigheid van de verschillende databanken (KNB-databank van

98 Rechtbank Alkmaar inzake voorkeursrecht gemeente Heerhugowaard, 21-12-98, *Bouwrecht* 1998, blz. 333; *WPNR* 1999, blz. 125.

99 Hoge Raad inzake voorkeursrecht gemeente Weert, 9-4-99, *Bouwrecht* 1999, blz. 977, *RvdW* 1999, nr. 62, *Bouwrecht* 1999, blz. 679, met noot J.van Rijkevorsel.

Overige effecten voorkeursrecht

voorkeursrechtvestigingen, de AKR bij het Kadaster, de registratie bij de gemeente) en de gewenning aan de handelingen valt de administratieve last mee. Wel bestaat er nog steeds de wens om de inschrijving van de voorkeursrechtvestigingen in de AKR voor de gemeente verplicht te maken op hetzelfde moment dat toezending aan de Staatscourant plaatsvindt.

8.3.3 Conclusies

De Wvg brengt verschillende effecten met zich mee voor het notariaat. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat het notariaat heeft leren werken met de Wvg. Problemen met een dubbelrol lijken vooralsnog niet op te treden, al kan de notaris wel een moeilijke positie hebben. De werkbelasting die het voorkeursrecht in de praktijk meebrengt, valt mee.

8.4 Mogelijke andere effecten

verschuiving druk naar elders

Het voorkeursrecht kan ook effecten op de grondmarkt elders hebben. Omdat het voorkeursrecht niet overal gehanteerd kan worden en niet altijd tijdig gevestigd zal worden, werd gevreesd voor een verschuiving van de druk op grondmarkt naar elders. Met name gemeenten die een beperkte bouwopgave hebben, zouden door de beperking van de reikwijdte van de gewijzigde Wvg tot gemeenten met uitbreidingscapaciteit hier de gevolgen van kunnen ondervinden.

In het onderzoek is niet specifiek aandacht besteed aan deze vraag, in die zin dat gemeenten die geen voorkeursrecht mogen vestigen niet in het onderzoek zijn betrokken. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over de vraag of sprake is van verschuiving van druk. In de gesprekken met de provincies wordt dit effect wel een enkele maal genoemd.

toetreden partijen op de woningmarkt

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer was een discussiepunt de verhouding tussen de Wvg en de markt.

Het voorkeursrecht zou gemeenten de mogelijkheid kunnen bieden de markt beter te laten functioneren: ook niet-kapitaalkrachtige marktpartijen kunnen zo weer een 'eerlijke kans' krijgen bij de ontwikkeling van een locatie, iets dat in de periode voor inwerking-treding van de gewijzigde Wvg kennelijk problemen opleverde. Anderzijds kan de positie van een marktpartij ook veel zwakker worden, nu de gemeente de facto een monopoliepositie kan verwerven.

In het kader van dit evaluatie-onderzoek heeft geen uitgebreide analyse plaatsgevonden van deze vraag.

Uit de *gesprekken rond casestudielocaties* en uit de *gesprekken met marktpartijen* ontstaat het beeld dat marktpartijen veelvuldig vóór vestiging van een voorkeursrecht

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

trachten een positie te verwerven. Of dit met name kapitaalkrachtige of ook niet-kapitaalkrachtige partijen betreft is niet duidelijk.

Uit het onderzoek blijkt dat door vestiging van het voorkeursrecht de mogelijkheden van actief grondbeleid toenemen (zie paragraaf 4.6).

Hierdoor zouden gemeenten meer mogelijkheden kunnen hebben zelf te bepalen aan wie de grond wordt uitgegeven, zodat aan alle marktpartijen een kans geboden kan worden (en, indien de gemeente dit wenst, op kwaliteit geselecteerd kan worden). Ook kan de gemeente in die gevallen overgaan tot uitgifte aan individuele eigenaren (individueel opdrachtgeverschap).

Aannemelijk is ook dat niet-kapitaalkrachtige marktpartijen (of marktpartijen die geen risico's willen nemen door het aangaan van een grondpositie) zo meer in beeld kunnen komen.

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.

Bakker, A.H.M. (red.) (1996). Samenwerkingsmodellen. In: *Kwaliteit op locatie*. Thema-nummer Proceskwaliteit. Ministerie VROM. Den Haag.

Brand, J.A.M. van den (red.) (losbladig). *Onteigening, eigendomsbeperking en kostenverhaal.* Kluwer. Deventer.

Greef, J.H. de (1997). *Het gevecht om het residu. Gemeente versus marktpartijen op grond van de resididuele waardemethode.* Afstudeerscriptie UvA. Utrecht.

Hamersveld, J.J. van (1993). *Van Grondbeleid naar grondexploitatie: produktiekosten en marktwaarde van bouwgrond, kengetallen en rekenmethodiek.* VNG-uitgeverij. Den Haag.

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

Hartkamp, A.S. (bew) (1997). *Verbintenissenrecht deel 2.* Asser-serie. Tjeenk Willink. Alphen aan de Rijn.

Hijmans, E.R. (1997). Eerste rechter geeft voorkeur in voorkeursrecht, of: hoe uitgebreid is uitbreidingscapaciteit? In: *Achtergrondinformatie Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven*, 1997, nr 1.

Hoekstra, J. (1998). De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten; rechtsbescherming, schadevergoeding, zelfrealisatie en fraus-legis-actie. In: *Bouwrecht*, 1998, nr 7.

Huijben, J.A.W. (1999). De Toepassing van artikel 26 Wvg. In: *Achtergrondinformatie, Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven*, 1999, nr 3.

Huijgen, W.G. (1997). De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten en de agrarische praktijk. In: *Agrarisch Recht*, 1997 nr. 4.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

Jong, J. de (2000). Tussen publiek- en privaatrecht: enkele aspecten van gemeentelijk grondbeleid. In: *Bouwrecht*, 1999, nr. 7.

Kam, G. de (1996). *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*. Nationale Woningraad. Almere.

Korthals Altes, W.K. en J. de Jong (1998). *Beoordelingskader en achtergronden evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press. Delft.

Louwman, W. (1998). De registratie van voorkeurs-, koop en optierechten. In: *Bouwrecht*, 1998, nr. 7.

Middag, J.M. (red.) (losbladig). *Praktijkboek onroerend goed*. Kluwer. Deventer.

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

Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1996). Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht. In: *de Gemeentestem*, nr. 7043.

Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1998). Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht: toepassingen en doorkruisingen, in: *Bouwrecht*, 1998, nr 7.

Rijckevorsel, J.J.M.M. van (1999). Economische overdrachten in voorkeursrechtgebieden - constructies onder vuur, In: *de Gemeentestem*, nr 7102.

Smeekens, J.A.M. (1997). Biedt artikel 26 Wet voorkeursrecht gemeenten werkelijk nieuwe mogelijkheden? In: *de Gemeentestem*, nr 7066.

Van den Brand Advisering BV en dGK (1993). *Grondverwerking en baatbelasting nieuwe stijl, een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid*.

Velten, van A.A. (1984). *Koop van onroerende zaken*. Monografieën Nieuw B.W, B-serie 65-c. Kluwer. Deventer.

Wijmen, P.C.E. (1998). *Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard*. Kluwer. Deventer.

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 (1997). Hoe ver gaat verruiming werkingssfeer Wvg, in: *Bouwrecht*, 1997, nr. 1.

Bijlagen

Wolff, H. de (1998). De regiefunctie bij de ontwikkeling van bouwlocaties. In: *Rooilijn*, februari 1998.

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). Voorkeursrecht tussen regie en markt. In: *Rooilijn*, december 1999.

Wolff, H. de e.a.. (2000). *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press. Delft.

Zundert, J.W. van (1997). Toepassingsperikelen bij de Wet voorkeursrecht gemeenten. In: *Bouwrecht*, 1997, nr. 8.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE B: JURISPRUDENTIE-OVERZICHT

In het kader van het evaluatieonderzoek is de jurisprudentie rond toepassing van de Wvg geanalyseerd.

Voor het verzamelen van de jurisprudentie is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Allereerst is de gepubliceerde jurisprudentie verzameld door een systematisch literatuuronderzoek. Voor de niet gepubliceerde jurisprudentie zijn rechtbanken, gerechtshoven, de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State aangeschreven. Verder is tijdens de gesprekken met gemeenten en andere partijen gevraagd de nog niet verzamelde uitspraken aan ons toe te sturen.

Hieronder zijn de geanalyseerde uitspraken weergegeven. De uitspraken zijn gerangschikt naar volgnummer; in de tekst van het rapport wordt via dit volgnummer naar de (ongepubliceerde) jurisprudentie verwezen.

Per uitspraak is opgenomen: de rechter, de betreffende gemeente waar het voorkeursrecht is gevestigd dat aanleiding is voor de juridische procedure, de datum van de uitspraak, het kenmerk van de uitspraak en de artikelen uit de Wvg waar de uitspraak met name betrekking op heeft. Verder zijn per uitspraak een aantal trefwoorden opgenomen. Indien aan de orde is daarnaast de vindplaats van gepubliceerde jurisprudentie opgenomen.

1. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 26-2-97, nr. 18807/Hark 96-125, art. 26 lid 1 j. art. 10 lid 2 sub d.
Trefwoorden: artikel 10, koopoptie, vrijstelling, reikwijdte art. 26
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1997, p. 682
2. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Weert, 13-3-98, R9700230, art. 26 lid 1; art. 10 lid 2 sub d.
Trefwoorden: art. 10 vrijstelling, koopoptie, reikwijdte art. 26
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 606
3. Hoge Raad der Nederlanden, Voorkeursrecht gemeente Weert, 9-4-99, R98/072 HR, art. 10 lid 2 sub d en art. 26.
Trefwoorden: art. 10 vrijstelling, koopoptie, reikwijdte art. 26
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 977; RvdW 1999, nr. 62; met noot J. van Rijckevorsel, in: Bouwrecht 1999, p. 679

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

4. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Tytsjerksteradiel, 9-7-97, H213/97, art. 26 lid 2.
Trefwoorden: art. 26, termijn
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 229
5. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 30-9-97, 97/1390 BELEI V1, art. 1:3 Awb j. art. 11 lid 2 en art. 12 lid 1.
Trefwoorden: Awb, voorlopige voorziening
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 229
6. Rechtbank 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente 's-Hertogenbosch, 28-1-98, art. 26 lid 2.
Trefwoorden: art. 26, termijn
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 415
7. Rechtbank Rotterdam, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 19-11-98, 98-425, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte art. 26, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 141
8. Gerechtshof 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 21-10-99, R99/24, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte art. 26, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 2000, p. 66
9. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Eijsden en Maastricht, 7-1-99, 43123/HA RK 98.270, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: art. 26 reikwijdte, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 419
10. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Eijsden en Maastricht, 1-12-99, R9900146, art. 26.
Trefwoorden: art. 26, koop
Gepubliceerd in: Bouwrecht 2000, p. 240
11. Rechtbank Rotterdam, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 3-12-96, Awb 96/4138, art. 2a, art. 8 lid 1 en lid 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit, niet-agrarische bestemming
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1997, p. 144
12. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 3-3-99, 97/1788 BSTPL, art. 8 lid 1 en lid 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, bestemming
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 421

Bijlagen

13. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 8-3-99, H01.98.1463, art. 2a lid 1, art. 8.
Trefwoorden: uitbreidingscapaciteit, verklaring van geen bezwaar
Gepubliceerd in: Met noot, Van Rijckevorsel, in: Bouwrecht 1999, p. 424
14. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, 97/1041 BELEI K1, art. 2a, art. 8.
Trefwoorden: uitbreidingscapaciteit, slagboombenadering
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, 1032
15. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 12-11-97, R9700302, art. 16.
Trefwoorden: deskundigenadvies, prijsbepaling, aanwijzing deskundigen
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, 232
16. Gerechtshof Amsterdam, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 30-3-00, 969/99, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie
17. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 3-1-97, 96/1970 BESLU, art. 2a, art 8.
Trefwoorden: uitbreidingscapaciteit
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1997, p. 680
18. Rechtbank Rotterdam, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 7-5-97, WVG 97/1612-F4, Vwvg 96/1678-F4, Vwvg 97/1924-F4, art. 8, 8a en 9.
Trefwoorden: bestending vestiging, vervallenverklaring, motivering vestiging
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1997, 684 en De Gemeentestem, no. 7060, p. 521
19. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 19-11-98, H01-97-0694, art. 8, 8a en 9.
Trefwoorden: bestending vestiging, vervallenverklaring, motivering vestiging
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 138
20. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Rijnsburg, 22-1-99, H01.98.0509, art. 8 lid 1.
Trefwoorden: belangenafweging, aanwijzingsbesluit
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 515; <http://wettenbank.sdu.nl> m.n. R.J.N.S.
21. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Heerenveen, 11-8-99, 98/32 BESLU, 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, bevoegdheidsverdeling
22. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Sneek, 11-8-99, 98/290 BESLU, art. 8a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

23. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Smallingerland, 18-8-97, 97/1119 BESLU.
Trefwoorden: bestendinging vestiging, vervallenverklaring, motivering vestiging
24. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Leeuwarden, 21-9-99, 99/539 BESLU; 99/540 BESLU; 99/541 BESLU; art 8:75a Awb.
Trefwoorden: proceskostenveroordeling
25. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Leeuwarden, 21-9-99, 99/529 BESLU; art 8:75a Awb.
Trefwoorden: proceskostenveroordeling
26. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Leeuwarden, 11-8-99, 98/175 BSTPL, art. 2, art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, ontvankelijkheid
27. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Tytsjerkadiel 97/1519 BSTPL, art. 2, art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit
28. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Tytsjerkadiel 97/1526 BESLU; 97/1527 BESLU, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, belangenafweging
29. Rechtbank Leeuwarden, Voorkeursrecht gemeente Smallingerland, 7-7-99, 97/1756 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: belangenafweging, aanwijzingsbesluit
30. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Roermond, 18-11-99, H01.99.0100, art. 8a., art. 8:73 Awb.
Trefwoorden: onrechtmatig aanwijzingsbesluit, schadevergoeding
Gepubliceerd in: www.rechtspraak.nl/uitspraak; Gemeentestem 2000, nr. 7114
31. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Roermond, 27-10-98, 98/200 BELEI K1, art. 8a; art. 8:73 Awb.
Trefwoorden: onrechtmatig aanwijzingsbesluit, schadevergoeding
Gepubliceerd in: www.rechtspraak.nl/uitspraak
32. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Noordwijk, 31-3-99, 99/4, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte art. 26, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 690

Bijlagen

33. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venlo, 11-8-99, 31388/HARK 99-27, art. 26 lid 1; art. 26 lid 2.
Trefwoorden: art. 26 reikwijdte, zelfrealisatie, art. 26 termijn
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 980
34. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venray, 30-6-99, 32289/HARK 997C, art. 26 lid 1; art. 26 lid 2.
Trefwoorden: zelfrealisatie, art. 26 reikwijdte, art. 26 termijn
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 795
35. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 25-6-98, 16548 HARK 98/45, art. 26 lid 1 j. art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: nietigverklaring koopovereenkomst
36. Gerechtshof Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 6-4-99, 418/98, art. 26 lid 1 j. art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: art. 10 vrijstelling (koopovereenkomst), nietigverklaring koopovereenkomst
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 692
37. Gerechtshof Amsterdam, Voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 4-11-99, 38704/HARK 99-229, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: art. 26 reikwijdte, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 2000, p. 68
38. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 8-3-98, 98425 HA RK 99-402, art. 16, art. 17, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van verkoper, peildatum, complexwaarde, vergelijkingsmethode
39. Rechtbank Alkmaar, Voorkeursrecht gemeente Heerhugowaard, 21-12-98, 36307 98-440, art. 10 lid 2 Wvg, art 6 Wet op het notarisambt.
Trefwoorden: positie notaris
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 333; WPNR 1999, p. 125
40. Gerechtshof Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Wijchen, 18-8-98, 98/301, art. 10 lid 2 sub e en d; art. 26 lid 1 j. art 10 lid 2 sub e; art 164 Gemeentewet.
Trefwoorden: koopoptie, koopovereenkomst (1), verhouding vernietigingsakte en de vrijstelling (2), eisen met betrekking tot indiening verzoek ex art. 26 lid (3)
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1998, p. 1034; Gemeentestem 1998, nr. 7094, mn Robbert Boesveld
41. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 11-11-98, 981280-1, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: koopovereenkomst, zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 509

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

42. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 16-12-98, 85283 HA RK 98-512, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 511
43. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 21-7-99, 85283 HA RK 98-512, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: zelfrealisatie
Gepubliceerd in: Bouwrecht 1999, p. 883
44. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Nieuwegein, 15-10-98, 97/2319 BESLU, art. 8 lid 1.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, bestemming, motivering vestiging
45. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Nieuwegein, 17-12-99, H01.98.1907, art. 8, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, bestemming, motivering vestiging, gevolgen termijnoverschrijding
Gepubliceerd in: Bouwrecht 2000, p. 244
46. Rechtbank Almelo, Voorkeursrecht gemeente Enschede, 20-1-99, 98/51 GEMWT F1 A, art. 8a, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, foute grondslag, slagboom
47. Rechtbank Almelo, Voorkeursrecht gemeente Enschede, 20-1-99, 98/55 GEMWT F1 A, art. 8a, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, foute grondslag, relatie onteigening, marginale toetsing rechtbank
48. Rechtbank Almelo, Voorkeursrecht gemeente Enschede, 20-1-99, 98/36 GEMWT F1 A, art. 8a, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, foute grondslag, marginale toetsing rechtbank, foutieve perceelsomschrijving
49. Rechtbank Almelo, Voorkeursrecht gemeente Enschede, 20-1-99, 98/43 GEMWT F1 A, art. 8a, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, foute grondslag, marginale toetsing rechtbank
50. Rechtbank Zwolle, Voorkeursrecht gemeente Steenwijk, 11-2-98, Awb 97/7107, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, voorlopige voorziening, uitbreidingscapaciteit
51. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 2-7-98, 97/1363 BESLU, art. 2a en art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit

Bijlagen

52. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Wychen, 16-4-98, 6302/97, art. 26 lid 2.
Trefwoorden: termijn indiening verzoek tot vernietiging
53. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venray, 16-7-98, 97/1594 belei K1, art. 8 en art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: belang vrijstelling bij toetsing rechtmatigheid besluit
54. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Echteld, 15-4-99, 7421/98, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, notaris
55. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Nijmegen, 23-12-99, 998/99, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsakte, belang van de gemeente
56. Rechtbank Breda, Voorkeursrecht gemeente Tilburg, 3-12-99, 727/Hark 99-142, art. 26 lid 2.
Trefwoorden: termijn
57. Rechtbank Breda, Voorkeursrecht gemeente Waalwijk, 7-1-00, art. 26 en art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: verhouding vernietigingsakte en koopovereenkomst
58. Rechtbank 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Valkenswaard, 27-7-98, AWB 97/6986 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
59. Rechtbank 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Valkenswaard, 24-7-98, AWB 97/4897 BESLU, art.8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, ontvankelijkheid
60. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Margraten, 5-1-00, 98/123 BESLU Z ZWA, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, motivering vestiging, relatie met ruimtelijke ordening, kennisgeving
61. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Geleen, 18-8-99, 97/2333 BESLU I HEM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende
62. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Geleen, 8-11-99, 99/1386 BESLU VV DAL, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, voorlopige voorziening

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

63. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 21-11-96, 96/2662
BELEI VV DAL, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, voorlopige voorziening
64. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 10-5-99, 97/871
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit
65. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 11-5-99, 97/973
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende
66. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 10-8-99, 97 / 972
BESLU I VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, planologische bezwaren, monument
67. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 10-5-99, 97/920
BESLU Z Vom, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
68. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 10-5-99, 97/949
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
69. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 24-8-99, 98/1354
BESLU Z JAB, art. 8; art. 5.
Trefwoorden: vervallenverklaring
70. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 24-9-99, 97/2296
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
71. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 23-12-99, 97/2326
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
72. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 24-9-99, 97/2295
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
73. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 24-9-99, 97/2294
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, zelfrealisatie, belangenafweging

Bijlagen

74. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 23-12-99, 97/2276
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging
75. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 16-11-99, 97/2270
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, termijnoverschrijding
76. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 23-12-99, 97/2266
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, omschrijving bestemming, uitbreidingscapaciteit, motivering vestiging
77. Rechtbank maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 25-5-99, 97/486
BESLU Z VOM, art. 8; art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, vrijstelling
78. Rechtbank maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 6-4-99, 97/447
BESLU Z Vom, art. 8; art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, koopovereenkomst,
79. Rechtbank maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 25-8-98, 97/296
BESLU Z VOM, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, waardedaling uitgezonderd perceel
80. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, 97/1038 BELEI
K1, art. 8, art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, koopovereenkomst
81. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venlo, 5-8-97, 97/1170 t/m 1188
BELEI V1, .
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, griffierechten
82. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, 97/1040 BELEI
K1, art. 8 en art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, slagboombenadering, uitbreidingscapaciteit
83. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, 97/1042,
97/1043 en 97/1044 BELEI K1, art. 8 en art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, slagboombenadering, uitbreidingscapaciteit

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

84. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 22-6-98, 97/1039 BELEI K1, art. 8 en art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, slagboombenadering, uitbreidingscapaciteit
85. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Roermond, 3-12-98, 98/400 BELEI K1, art. 8a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, slagboombenadering, uitbreidingscapaciteit
86. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venray, 7-1-99, 98/491 BELEI K1, art. 8; art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, gebruik wijkt af van bestemming, uitbreidingscapaciteit
87. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Venray, 21-12-98, 98/521 BELEI K1, art. 8; art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, gebruik wijkt af van bestemming, uitbreidingscapaciteit
88. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Gennep, 18-12-99, 98/486 BELEI K1, art. 8; art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering vestiging, bestemming, uitbreidingscapaciteit
89. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Horst, 15-12-98, 98/452 BELEI K1, art. 8; art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, motivering vestiging, uitbreidingscapaciteit
90. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Gennep, 13-1-00, 99/1118 BELEI V1, art. 6.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit
91. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Echt, 16-7-99, 99/107 BELEI K1, art. 8, art. 8a, art. 6, art. 2, art. 9.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit, vervolgvestiging
92. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente 's-Gravenhage, 30-6-98, 97/583 en 98/79, art. 26 lid 2 en lid 2.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, eisen te stellen aan termijn van lid 2
93. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente 's-Gravenhage, 16-7-98, 98/131, art. 26 lid en 2.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, eisen te stellen aan de termijn van lid 2

Bijlagen

94. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 7-12-98, 98/158 BELEI KI, art. 11 Wvg, art. 26 lid 2 laatste volzin, art. 8.3 Awb..
Trefwoorden: juridische status beslissing ex art. 11 Wvg, idem verklaring ex art. 26 lid 2 tweede volzin
95. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Duiven, 23-12-99, 99/871, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie
96. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Duiven, 23-12-99, 99/1222, art. 26 Wvg.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie
97. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Landgraaf, 6-2-98, 97/2330 BESLU V, .
Trefwoorden: termijn
98. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Wijchen, 18-2-99, 6201/97, art. 16, art. 17 lid 2, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van verkoper, marktwaarde, vergelijkingsmethode
99. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente 's-Gravenhage, 30-6-98, 97/548; 97/549; 97/580, art. 16, art. 17 lid 1, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van burgemeester en wethouders, onlosmakelijk geheel, egalisatiebeginsel, vergelijkingsmethode
100. Rechtbank Rotterdam, Voorkeursrecht gemeente Albrandswaard, 12-11-98, 98-316, art. 16, art. 17 lid 1, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van B&W, onlosmakelijk geheel, egalisatiebeginsel, vergelijkingsmethode
101. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Leiderdorp, 16-11-99, 99/08877, art. 2a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit, verklaring van geen bezwaar
102. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Venray, 11-11-99, H01.99.0249, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, gebruik wijkt af van de bestemming
Gepubliceerd in: AB 1999, nr. 116

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

103. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Venray, 11-11-99, H01.99.0185, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, gebruik wijkt af van de bestemming
Gepubliceerd in: AB 1999, nr. 116
104. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 26-2-98, AWB 97/6726 WVG, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, motivering
105. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Nootdorp, 26-2-98, AWB 97/5984 WVG, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, spoedeisend belang
106. Rechtbank Alkmaar, Voorkeursrecht gemeente Langedijk, 26-6-98, 97/1284 BESLU C, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, motivering
107. Rechtbank Assen, Voorkeursrecht gemeente Emmen, 3-12-98, 97/767, 97/768, 97/783 t/m 786, 789 t/m 792 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende, gelijkheidsbeginsel
108. Rechtbank Assen, Voorkeursrecht gemeente Hoogeveen, 2-6-99, 97/869 BESLU P07 G05, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit
109. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Groenlo, 8-3-99, 98/989 BESLU 29, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende
110. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Bergh, 28-5-98, 97/1148 BESLU 29, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende
111. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Eibergen, 8-3-99, 98/820 BESLU 29, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, belanghebbende
112. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 19-10-99, 99/59, 99/60, 99/61, 99/62 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, uitbreidingscapaciteit, onderbouwing
113. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 29-7-99, 99/67 en 99/618 BELEI K1, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, ontvankelijkheid

Bijlagen

114. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 23-11-99, H01.99.0530, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, gebruik wijkt af van bestemming
Gepubliceerd in: AB Rechtspraak Bestuursrecht, 2000, p. 622-624
115. RvS, Afdeling Bestuursrechtspraak, Voorkeursrecht gemeente Genneep, 12-8-99, H01.99.0179, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, ontvankelijk
116. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Naaldwijk, 25-2-00, AWB 99/4269, art. 8, 2, 9a.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, bezwaar
117. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 19-11-97, 75740 HA RK 1016/97, art. 16, art. 17, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van verkoper, peildatum, verhuis- en inrichtingskosten, incurant object
118. Rechtbank Alkmaar, Voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 12-5-99, 98/264, art 16, art. 17, art. 18, art. 19.
Trefwoorden: vaststelling advies deskundigen, oordeel rechtbank over prijs op verzoek van verkoper, peildatum
119. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Doetinchem, 7-10-99, HARK 99-145, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, zelfrealisatieverweer
120. Rechtbank Alkmaar, Voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 19-2-99, 35721 HARK 98-756, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie
121. Rechtbank Alkmaar, Voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 27-5-99, 38704 HARK 99-229, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, zelfrealisatieverweer.
122. Rechtbank Zutphen, Voorkeursrecht gemeente Harderwijk, 10-9-98, 19812 HARK 98/171, art. 16.
Trefwoorden: benoeming deskundigen
123. Rechtbank Maastricht, Voorkeursrecht gemeente Maastricht, 27-3-97, 28836/1997, art. 16.
Trefwoorden: benoeming deskundigen

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

124. Rechtbank Roermond, Voorkeursrecht gemeente Weert, 13-12-96, 18815/HARK 96-202, art. 26 lid 1 en art. 10 lid 2 sub d.
Trefwoorden: verhouding vernietigingsactie en koopoptie, termijn inwerkingtreding vestigingsbesluit
125. Gerechtshof Amsterdam, Voorkeursrecht gemeente Heemskerk, 28-1-98, 773/98, art. 26 lid 2.
Trefwoorden: aanvang termijn indiening verzoek
126. Rechtbank Utrecht, Voorkeursrecht gemeente Utrecht, 16-12-98, 85734 HARK 98-578, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, bestaan van een rechtshandeling
127. Rechtbank Assen, Voorkeursrecht gemeente Emmen, 25-5-99, 18471 HAZA 98.31, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, zelfrealisatie, bevoegdheid B&W tot instellen verzoek.
128. Rechtbank 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Cuijk, 11-2-00, AWB 98/8937 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit
129. Rechtbank 's-Hertogenbosch, Voorkeursrecht gemeente Cuijk, 11-2-00, AWB 98/8841 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit
130. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Duiven, 21-2-00, 97/1972, art. 2.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, hoorplicht, bestemmingsplan
131. Rechtbank Arnhem, Voorkeursrecht gemeente Duiven, 21-2-00, 99/706, art. 14.
Trefwoorden: ontheffingsverzoek
132. Rechtbank Middelburg, Voorkeursrecht gemeente Middelburg, 1-3-00, 99.214 HA, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie
133. Rechtbank Middelburg, Voorkeursrecht gemeente Middelburg, 1-3-00, 99.213 HA, art. 26 lid 1.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie.
134. Rechtbank Breda, Voorkeursrecht gemeente Waalwijk, 24-3-00, 76947/HA RK 99-263, art. 26 lid 1, art. 10 lid 2 sub e.
Trefwoorden: reikwijdte vernietigingsactie, verhouding tot vrijstelling

Bijlagen

135. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Den Haag, 10-1-00, AWB 99/3666 BESLU, art. 8.
Trefwoorden: aanwijzingsbesluit, stadsvernieuwing, gebruik wijkt af van bestemming
136. Rechtbank 's-Gravenhage, Voorkeursrecht gemeente Den Haag, 10-1-00, AWB 99/5135 BESLU, art. 12, art. 10.
Trefwoorden: aanbidding, reactietermijn, vervallenverklaring

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE C:

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.

Gebruik en effecten 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 dier 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 dien 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 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

Gebruik en effecten 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

Gebruik en effecten 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

Gebruik en effecten 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”.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE D: TEKST WIJZIGINGSWET WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN

Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten
(Wijzigingswet Wet voorkeursrecht gemeenten)

ARTIKEL I

[wijzigt de Wet voorkeursrecht gemeenten]

ARTIKEL II

[wijzigt de Pachtwet]

ARTIKEL III

Artikel 10, tweede lid, onderdeel d, van de Wet voorkeursrecht gemeenten, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet, blijft van toepassing ten aanzien van overeenkomsten als bedoeld in dat onderdeel, die voor dat tijdstip zijn gesloten.

ARTIKEL IV

Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL V

De tekst van de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt in het Staatsblad geplaatst.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

BIJLAGE E:

TEKST BESLUIT VOORKEURSRECHT GEMEENTEN

Besluit van 26 oktober 1984, ter uitvoering van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Besluit voorkeursrecht gemeenten), laatst gewijzigd per 17 juli 1996.

HOOFDSTUK I. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- b. een raadsbesluit: een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 8, eerste lid van de wet;
- c. een voorstel van burgemeester en wethouders: een voorstel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, of artikel 8a, eerste lid, van de wet;
- d. verkoper: verkoper als bedoeld in artikel 1 van de wet.

HOOFDSTUK II. AANWIJZING VAN GRONDEN

Artikel 2

1. Het raadsbesluit en het voorstel van burgemeester en wethouders vermelden ten aanzien van de aangewezen gronden:
 - a. de kadastrale aanduidingen, bestaande uit achtereenvolgens de naam der kadastrale gemeente, de aanduiding der sectie en het perceelnummer van de in de aanwijzing opgenomen percelen in numerieke volgorde geplaatst;
 - b. de grootte volgens de registers van het kadaster van elk der in de aanwijzing opgenomen percelen en indien een gedeelte van een perceel in de aanwijzing is opgenomen, de grootte van dat gedeelte;
 - c. de namen volgens de registers van het kadaster van de eigenaren van de in de aanwijzing opgenomen percelen en perceelsgedeelten en van de rechthebbenden op de daarop rustende zakelijke rechten;een en ander bestaande op een in het raadsbesluit of het voorstel van burgemeester en wethouders aangegeven tijdstip.

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

2. Het raadsbesluit en het voorstel van burgemeester en wethouders vermelden tevens ten aanzien van elk tot de aangewezen gronden behorend perceel of perceelsge-deelte de planologische grondslag waarop het besluit of het voorstel berust, alsmede voor zover nodig de geldingsduur.
3. Het raadsbesluit en het voorstel van burgemeester en wethouders vermelden voorts of, en zo ja, wanneer en op welke grondslag het perceel eerder was aangewezen alsmede het tijdstip waarop het bevoegd gezag de vorige aanwijzing heeft doen vervallen.

Artikel 3

1. De kadastrale kaart bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet wordt ingericht met inachtneming van de volgende voorschriften:
 - a. de kaart wordt vervaardigd op een schaal van tenminste 1 op 2500, waarop de kadastrale indeling van het gebied waarin zich aangewezen gronden bevinden is aangegeven;
 - b. de aangewezen gronden worden met een duidelijke ononderbroken lijn of arcering op de kaart aangegeven;
 - c. uit de kaart moet de kadastrale sectie-indeling blijken door middel van een onderbroken lijn;
 - d. uit de kaart moet de aansluiting van de aangewezen gronden aan het daaromheen gelegen gebied blijken;
 - e. op de kaart wordt aangegeven een noordpijl, alsmede de naam van de gemeente en in geval van afwijking tevens de naam van de kadastrale gemeente.
2. De kaart moet op duidelijke en overzichtelijke wijze worden uitgevoerd, teneinde voor een ieder toegankelijk te zijn. Hij moet voorts van duurzaam materiaal vervaardigd worden en goed vermenigvuldigbaar zijn.

HOOFDSTUK III. KENNISGEVING VAN DE AANWIJZING

Artikel 4

De kennisgeving overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet aan de in het raadsbesluit of het voorstel van burgemeester en wethouders vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden, gaat vergezeld van een afschrift van het raadsbesluit onderscheidenlijk het voorstel van burgemeester en wethouders dan wel een uittreksel daaruit met de voor de geadresseerde eigenaar of beperkt gerechtigde van belang zijnde gegevens en van een mededeling omtrent het bestaan en het doel van de registratie, bedoeld in hoofdstuk IV.

Bijlagen

HOOFDSTUK IV. REGISTRATIE

Artikel 5

1. Burgemeester en wethouders houden een registratie van de in hun gemeente ingevolge de wet aangewezen gronden.
2. De registratie bevat de gegevens per perceel of perceelsgedeelte, die nodig zijn voor het verkrijgen van een goed inzicht in een gevestigd voorkeursrecht.
3. De registratie en het raadsbesluit of het voorstel van burgemeester en wethouders met de daarbij behorende stukken kunnen gedurende werkuren en ten minste drie aaneengesloten uren per week buiten de werkuren ter gemeentesecretarie kosteloos door een ieder worden geraadpleegd.
4. Burgemeester en wethouders verstrekken desverzocht aan een ieder de gegevens uit de registratie, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen de kosten daarvan aan verzoeker in rekening brengen. Desgevraagd verstrekken zij deze gegevens terstond.

Artikel 6

[vervallen]

HOOFDSTUK V. VERZENDING

Artikel 7

Alle schriftelijke mededelingen of kennisgevingen aan of van de verkoper, in de wet voorzien, worden gedaan bij aangetekende brief of tegen bericht van ontvangst.

Artikel 8

1. Gedeputeerde Staten zenden aan burgemeester en wethouders afschrift van een verzoek om ontheffing, als bedoeld in artikel 14 van de wet.
2. Gedeputeerde Staten zenden aan burgemeester en wethouders terstond bericht indien tegen een door hen op grond van de wet genomen besluit bij hen een bezwaarschrift is ingediend, dan wel bij de rechtbank of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - in hoger beroep - een beroepschrift. Van de desbetreffende uitspraak zenden zij burgemeester en wethouders eveneens terstond bericht.

Artikel 9

1. Burgemeester en wethouders zenden aan de verkoper afschrift van een verzoek aan de rechtbank, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, en artikel 17, eerste lid, van de wet.
2. Indien de verkoper met toepassing van artikel 17, tweede lid, van de wet de rechtbank verzoekt om een oordeel over de prijs te geven, zendt hij tegelijkertijd een

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

afschrift van zijn verzoek aan burgemeester en wethouders.

3. Indien burgemeester en wethouders ingevolge artikel 17, derde lid, van de wet de verkoper berichten dat de gemeente alsnog van de aankoop afziet, zenden zij tegelijkertijd een afschrift van dat bericht aan de rechtbank.

Artikel 10

De toezending van een exemplaar van het advies, bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de wet aan ieder van beide partijen geschiedt onder dezelfde dagtekening als de nederlegging daarvan ter griffie van de rechtbank.

HOOFDSTUK VI. SLOTBEPALING

Artikel 11

1. Dit besluit treedt in werking tegelijk met de Wet voorkeursrecht gemeenten.
2. Het kan worden aangehaald als "Besluit voorkeursrecht gemeenten".

BIJLAGE F: ONDERZOEKSTECHNISCHE VERANTWOORDING

Per deelonderzoek is hieronder aangegeven op welke wijze het is opgezet.

Voeren van gesprekken met belangenorganisaties

Na de start van het onderzoek is met vertegenwoordigers van zeven belangenorganisaties gesproken. Deze interviews werden in een enkel geval telefonisch of bij de betreffende organisatie gehouden. Gesproken is met Aedes, AVBB/NVB, LTO-Nederland, Kadaster, KNB, Neprom en VNG.

De knelpunten en aandachtspunten die tijdens deze gesprekken naar voren kwamen zijn in het onderzoek gebruikt bij de invulling van vragen in de enquêtes en interviews en hebben verder een rol gespeeld bij het formuleren van aanbevelingen.

De concept-gespreksverslagen zijn ter goedkeuring toegezonden aan de gesprekspartners.

Inventarisatie jurisprudentie rond toepassing van de Wvg

Deze inventarisatie was deels een doel op zich, namelijk het komen tot een actueel overzicht van jurisprudentie, en was deels nodig voor een verdere inhoudelijke analyse. Voor het verzamelen van de jurisprudentie is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Allereerst is de gepubliceerde jurisprudentie verzameld door een systematisch literatuuronderzoek. Voor de niet gepubliceerde jurisprudentie zijn rechtbanken, gerechtshoven, de Hoge Raad en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangeschreven. Verder is tijdens de gesprekken met gemeenten en andere partijen gevraagd de nog niet verzamelde uitspraken aan ons toe te sturen.

Voor het verwerken en makkelijk beschikbaar maken van het overzicht is een database ontworpen en gebouwd. In die database zijn naast de algemene beschrijvende gegevens per uitspraak, de essentie en de motivering per uitspraak opgenomen. De database kan bevraagd worden op Wvg-artikel, trefwoorden, gemeenten, soort rechter en verschillende combinaties van velden. Verder is het mogelijk om overzichten en bevragingen te printen. De database (versie 2) bevat 136 uitspraken.

De analyse van de jurisprudentie is beschreven onder de betreffende andere deelonderzoeken.

Brede inventarisatie van het gebruik van het voorkeursrecht alsmede van de bestuurspraktijk in gemeenten en provincies

Deze analyse bestaat deels uit een herhaling en het updaten van stappen uit het *Eerste ervaringenonderzoek*.

Analyse vestigingsbesluiten (landsdekkend)

Een vestigingsbesluit moet in de Staatscourant worden gepubliceerd (geldigheidsvereiste). De Staatscouranten van 17 juli 1996 (dag van in werking treden gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten) tot en met 1 mei 1998 zijn in het kader van het *Eerste ervaringenonderzoek* gescand op gepubliceerde vestigingsbesluiten. Een controle heeft plaatsgevonden aan de hand van de (eigen) registratie van vestigingsbesluiten van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (tot 27 januari 1998) alsmede van de in de kadastrale registratie (AKR) gesignaleerde vestigingsbesluiten (tot 12 februari 1998). De kadastrale registratie is tevens gebruikt om extra gegevens ten behoeve van de analyse toe te voegen, namelijk de oppervlakte van de in de aanwijzing betrokken gronden.

De gegevens uit de kadastrale registratie zijn daarbij zoveel mogelijk gecorrigeerd voor grenscorrecties en gemeentelijke herindelingen; verder zijn – enkele – fouten verwijderd.

De inhoud van de geregistreerde besluiten blijkt overigens niet gestandaardiseerd te zijn. Soms kon de gewenste informatie (bijvoorbeeld de planologisch-juridische grondslag van vestiging) niet uit de *publicaties in de Staatscourant* gehaald worden. Aan de gegevens met betrekking tot de gemeenten, zijn gegevens over het aantal inwoners (bron CBS per 01.01.1997) toegevoegd, alsmede gegevens over de betrokken provincie en de al-dan-niet stadsgeweststatus van de gemeente. Voor de bepaling of een gemeente stadsgeweststatus heeft, is gebruik gemaakt van de indeling zoals opgenomen in de Maandstatistiek Bouwnijverheid van het CBS 97/10. Hierbij zijn alleen de VINEX-prestatiegemeenten meegenomen. Dat betekent bijvoorbeeld voor Haaglanden dat gemeenten in het Westland niet zijn meegenomen.

Voor dit onderzoek is het overzicht van vestigingsbesluiten op basis van de *publicaties in de Staatscourant* bijgewerkt tot en met 31 december 1999. Voor zover mogelijk heeft een controle plaatsgevonden aan de hand van de in de kadastrale registratie gesignaleerde vestigingsbesluiten (tot 1 januari 2000). Aangezien vestigingsbesluiten die later vervallen verklaard zijn (dan wel vanwege een vervolgvesting, dan wel omdat het voorkeursrecht echt beëindigd is doordat de gemeente verworven heeft of het voorkeursrecht ingetrokken heeft), doorgehaald worden bij het Kadaster, zijn niet alle vestigingsbesluiten terug te vinden. Wel kan verondersteld worden dat alle percelen waar op 1 januari 2000 een voorkeursrecht bestond, terug te vinden zijn. Daardoor was het mogelijk om de kadastrale registratie te gebruiken om extra gegevens ten behoeve van de analyse toe te voegen, namelijk de oppervlakte van de in de aanwijzing betrokken gronden (op peildatum 1 januari 2000) en de aantallen percelen.

Aan de gegevens met betrekking tot de gemeenten, zijn nieuwe gegevens (t.o.v. het *Eerste ervaringenonderzoek*) over het aantal inwoners (bron CBS per 01.01.1999) toegevoegd.

De gegevens met betrekking tot de betrokken provincie en de al-dan-niet stadsgeweststatus van de gemeente zijn overgenomen uit het *Eerste ervaringenonderzoek*. Voor de bepaling of een gemeente stadsgeweststatus heeft, is dus gebruik gemaakt van de indeling zoals opgenomen in de Maandstatistiek Bouwnijverheid van het CBS 97/10, alhoewel het CBS op internet (Statline) een afwijkende indeling van stadsgewesten geeft (die gebaseerd zou zijn op de indeling van de RPD). Bij de RPD werd echter

Bijlagen

aangegeven dat de bij het *Eerste ervaringenonderzoek* gebruikte indeling van stadsgewesten de juiste indeling is.

Bij de analyse is rekening gehouden met grenswijzigingen, samenvoegingen en naamsveranderingen van gemeenten tussen 1996 en 2000.

Analyse provinciaal beleid

Tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* is een analyse van het provinciaal beleid uitgevoerd op basis van een telefonische enquête (maart 1998). De respondenten waren werkzaam bij een afdeling die zich bezig houdt met ruimtelijke ordening of gemeentezaken. In de meeste gevallen is met één persoon gesproken, in enkele gevallen met twee personen. Indien de provincie het beleid in een aparte notitie heeft vastgelegd, zijn deze in de analyse meegenomen.

Alle 12 provincies hebben hun medewerking verleend (een response van 100% derhalve).

Voor het tweede fase onderzoek is de telefonische enquête, op basis van nieuwe inzichten ten opzicht van het *Eerste ervaringenonderzoek*, aangevuld met enkele vragen. Ook zijn vragen opgenomen die tijdens de gesprekken met belangenorganisaties zijn ontstaan. Voor de telefonische enquête zijn in beginsel dezelfde personen benaderd als in het *Eerste ervaringenonderzoek*. Tijdens de gesprekken werd de volledige enquête doorlopen, waardoor de gegevens waarnaar tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* ook gevraagd werd, bijgewerkt konden worden. Op die manier kon eventueel ook ingegaan worden op wijzigingen in het beleid. Ook deze keer was de response 100%.

Landsdekkende inventarisatie geregistreerde overeenkomsten

Deze analyse is uitgevoerd op basis van een analyse van de in de kadastrale registratie (AKR) op basis van art. 10 lid 3 geregistreerde overeenkomsten. Op verzoek is door het Kadaster een selectie gemaakt van die percelen waarvoor een overeenkomst geregistreerd is. Ook is een selectie gemaakt van percelen waar zowel een voorkeursrecht als een overeenkomst geregistreerd is. Deze analyse is in het *Eerste ervaringenonderzoek* uitgevoerd met als peildatum 12 februari 1998. Tijdens dit onderzoek is de analyse herhaald met als peildatum 1 januari 2000.

Door het omrekenen van kadastrale naar burgerlijke gemeente, konden de gegevens van het Kadaster gekoppeld worden aan de gegevens van het CBS (onder andere provincie-indeling).

Analyse geregisteerde overeenkomsten

Op basis van het landsdekkende overzicht van geregistreerde overeenkomsten is in dit onderzoek een steekproef van 40 geregistreerde overeenkomsten getrokken, waarvan de akten opgevraagd zijn bij het Kadaster. Bij de steekproef zijn 20 geregistreerde overeenkomsten getrokken uit het bestand met 'combinatie-percelen' (percelen waarop zowel een voorkeursrecht als een overeenkomst geregistreerd staan), en 20 geregistreerde overeenkomsten uit het bestand met percelen waarop nog geen voorkeursrecht bestaat, maar wel een geregistreerde overeenkomst. Om te voorkomen dat er in steekproef onvoldoende regionale spreiding zou zitten is als eis toegevoegd

Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

dat per categorie, uit elk van vier onderscheiden regio's (De Randstad (NH, ZH, Utr), Noorden/Zeeland (Gr, Fr, Dr en Ze), Oost-Nederland (Ov, Ge, FI) en Zuid(oost)-Nederland (NB, Li) tenminste twee geregistreerde overeenkomsten werden getrokken.

Tabel F1: resultaat trekking steekproef (aantallen geregistreerde overeenkomsten)

	geregistreerde overeenkomst en voorkeursrecht	alleen geregistreerde overeenkomst
De Randstad (NH, ZH, Utr)	5	11
Noorden/Zeeland (Gr, Fr, Dr en Ze)	3	4
Oost-Nederland (Ov, Ge, FI)	5	3
Zuid(oost)-Nederland (NB, Li)	7	2
TOTAAL	20	20

Uiteindelijk werd 1 geregistreerde overeenkomst niet ontvangen (response dus 98%). Op basis van de in de steekproef getrokken geregistreerde overeenkomsten is een classificatie gemaakt van soorten geregistreerde overeenkomsten.

Analyse gemeentelijke ervaringen met de Wvg

Tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* is een steekproef getrokken van 20 gemeenten die de Wvg wel hebben toegepast. In totaal waren er per 10 maart 1998 139 gemeenten (als de gemeente die het voorkeursrecht heeft gevestigd per 1 januari 1998 niet meer bestond door gemeentelijke herindeling, is als gemeente die de Wvg heeft toegepast de nieuwe gemeente genomen).

Deze 139 gemeenten zijn ingedeeld in drie klassen:

- de gemeenten die deel uit maken van een VINEX-stadsgewest en meer dan 100.000 inwoners hebben (20);
- de gemeenten die deel uit maken van een VINEX-stadsgewest en minder dan 100.000 inwoners hebben (64);
- de gemeenten buiten de VINEX-stadsgewesten (55).

Uit de eerste klasse zijn 7 gemeenten getrokken, uit de tweede klasse 7 en uit de derde 6. Om te voorkomen dat er in steekproef onvoldoende regionale spreiding zou zitten is als eis toegevoegd dat uit elk van vier onderscheiden regio's – met verwacht ander karakter qua grondmarktsituatie – (De Randstad (NH, ZH, Utr), Noorden/Zeeland (Gr, Fr, Dr en Ze), Oost-Nederland (Ov, Ge, FI) en Zuid(oost)-Nederland (NB, Li) tenminste een gemeente wordt getrokken. De verdeling van de steekproefgemeenten over de regio's is resp. 8, 1, 6 en 5.

Voorafgaand aan de telefonische enquête zijn de gemeenten benaderd om een afspraak voor de enquête te maken; voorafgaand aan de enquête werd de betreffende medewerker gevraagd enkele gegevens over de locaties waarvoor het voorkeursrecht gevestigd was alsmede zijn of haar mening over de Wvg aan de onderzoekers te zenden. Alle 20 gemeenten uit de steekproef hebben hun medewerking verleend (een

Bijlagen

response van 100% derhalve). De enquête is uitgevoerd in maart/april 1998.

Tijdens dit onderzoek zijn de gemeenten uit de eerste steekproef opnieuw geënquêteerd, waarbij de oude gegevens bijgewerkt zijn en enkele nieuwe vragen toegevoegd zijn, o.a. met betrekking tot de effecten op het ruimtelijk beleid en de beoogde doelstellingen en de mate van doelbereiking. Van de 20 gemeenten die tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* hun medewerking hebben verleend, waren er twee die tijdens het tweede fase onderzoek geen medewerking meer wilden of konden geven. Daarnaast zijn er negen nieuwe gemeenten geënquêteerd. Deze gemeenten zijn getrokken uit het totaal aantal gemeenten dat voor 1 januari 2000 één of meerdere keren een voorkeursrecht gevestigd had (176), verminderd met de gemeenten die al betrokken waren in de steekproef tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek*. Per categorie (zie eerste fase beschrijving) zijn drie gemeenten getrokken, waarbij als criterium werd gehanteerd dat van de negen gemeenten er minimaal één per regio getrokken moest worden.

De nieuwe gemeenten zijn voorafgaand aan de enquête benaderd met de vraag of zij enkele kwantitatieve gegevens met betrekking tot de voorkeursrechtvestigingen van tevoren op wilden zoeken en terug wilden sturen. Alle nieuw getrokken gemeenten hebben meegewerkt (100% response).

Gesprekken met marktpartijen en gesprekken met adviseurs van grondeigenaren

Op basis van een steekproef van een lijst met marktpartijen is een telefonische enquête gehouden onder marktpartijen.

In de gesprekken is aandacht besteed aan de betekenis van het voorkeursrecht voor grondverwerving, aan de opstelling van de marktpartij op de grondmarkt en aan de effecten van het voorkeursrecht voor de gemeentelijke regie-rol en de prijsvorming.

Op basis van een, via internet verzamelde lijst van adviseurs van grondeigenaren, is een selectie gemaakt van adviseurs die telefonisch zijn benaderd.

In de gesprekken is aandacht besteed aan de ervaringen van de adviseur met de Wvg, de manier waarop vestiging van een voorkeursrecht inwerkt op de advisering, de vraag of grondeigenaren geholpen worden om onder de Wvg uit te komen, of er op vestiging van een voorkeursrecht wordt geanticipeerd. Verder is gevraagd wat van de rol van gemeenten rond de Wvg werd gevonden en is aan de orde gesteld of er ervaring was met procedures rond toepassing van de Wvg.

Analyse niet-Wvg gemeenten

Tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* is een enquête gehouden onder de gemeenten die de Wvg niet hebben toegepast, maar dat wel zouden mogen. Voor wat betreft gemeenten die de Wvg niet hebben toegepast is toen een reductie toegepast op de totale populatie per 10 maart 1998 van 409 gemeenten. Uiteindelijk bleven 25 gemeenten over die de Wvg niet hebben toegepast, maar dat wel zouden mogen. Geprobeerd is alle 25 gemeenten te bereiken (response 84%). De enquête is uitgevoerd begin mei 1998.

Tijdens dit onderzoek werd geconstateerd dat enkele van de gemeenten die tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* nog geen voorkeursrecht hadden gevestigd, dat inmiddels

wel hebben gedaan. Het aantal gemeenten dat nog geen voorkeursrecht gevestigd heeft, maar dat wel kan is daarmee nog kleiner geworden. Verwacht werd dat de motivering van de andere gemeenten om het voorkeursrecht niet te vestigen niet is veranderd. De enquêtes van het *Eerste ervaringenonderzoek* zijn dan ook niet herhaald.

Juridische analyse en literatuuronderzoek

De juridische analyse is uitgevoerd op basis van de geïnventariseerde jurisprudentie (de in de database verwerkte jurisprudentie). Er is een classificatie/typologie gegeven van artikel 26 constructies en er is gekeken naar de houdbaarheid van deze constructies. In totaal zijn daarvoor 39 uitspraken geanalyseerd. Ook is de jurisprudentie met betrekking tot prijsvaststelling geanalyseerd. In totaal waren dat 10 uitspraken. Verder zijn de andere uitspraken geanalyseerd (zie ook 'inventarisatie jurisprudentie'). Het merendeel van die uitspraken had betrekking op de vestiging van het voorkeursrecht.

Naast de jurisprudentie is ook geanalyseerd wat er in de literatuur over de verschillende thema's met betrekking tot de Wvg geschreven is.

Casestudieonderzoek betekenis Wvg voor locatieontwikkeling en effecten

Tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* is een vijftal uitleglocaties geselecteerd, waar op basis van uit het onderzoek verkregen informatie verschillende vanuit het perspectief van het onderzoek relevante zaken rond toepassing van de Wvg speelden. Op die locaties is vervolgens casestudie onderzoek verricht. Doel was niet een representatief beeld van de werking van de Wvg te verkrijgen, maar kennis ten aanzien van de mogelijke effecten te verdiepen. De locaties zijn gekozen op basis van verschillende criteria, zoals de aanwezigheid van opties, marktpartijen, PPS-constructies en meerdere betrokken gemeenten of de hoeveelheid handelingen verricht rond vestiging en uitvoering van het voorkeursrecht.

Per locatie zijn met meerdere betrokkenen rond de ontwikkeling van de locatie interviews gehouden aan de hand van een lijst met (open) aandachtspunten. De keuze voor de betrokkenen is daarbij gebaseerd op die aspecten van de toepassing van de Wvg die met name bij de betreffende locatie vanuit het onderzoek nader om verkenning vroegen.

Afhankelijk van de locatie is gesproken met het notariaat, adviseurs van grondeigenaren, marktpartijen en betrokken gemeenten. De gesprekken hebben april/begin mei 1998 plaatsgevonden.

Tijdens dit onderzoek zijn de casestudies uit het *Eerste ervaringenonderzoek* herhaald en zijn vijf nieuwe locaties geselecteerd op basis van dezelfde criteria. Op zowel de nieuwe als de oude casestudielocaties is gesproken met de betrokken gemeenten en enkele andere betrokken partijen.

Tijdens de gesprekken zijn de volgende onderwerpen behandeld:

- effecten artikel 26 constructies en vrijstellingen (ex. artikel 10 lid 2 sub d en e) op gemeentelijke regierol (incl. mogelijkheden voor kostenverhaal)
- effecten voorkeursrecht op prijsvorming
- effecten voorkeursrecht op eigendom

Bijlagen

- rechtsbescherming
- toetreden van partijen op de woningmarkt
- effecten voorkeursrecht op gemeentelijk ruimtelijk beleid
- bestuurslast voorkeursrecht
- overige thema's

Prijsvorming

Tijdens de casestudie gesprekken is onder andere ingegaan op de effecten van het voorkeursrecht op de prijsvorming van grond. Om dit verkregen beeld verder te kunnen onderbouwen zijn bij het Kadaster de transactiepreizen opgevraagd van de percelen op en rond de casestudielocaties. Daarvoor is een selectie gemaakt van gebieden op basis van kadastrale gemeente en sectie. Op basis van de selectie van voorkeursrecht percelen uit de kadastrale registratie is bepaald binnen welke kadastrale gemeenten en secties de casestudielocaties vallen. Van die kadastrale gemeenten en secties zijn alle transactiepreizen opgevraagd. Op basis van cultuurcode (62 = akkerbouwland of 63 = grasland) en bebouwingscode (1 = onbebouwd) zijn daaruit alleen de puur agrarische percelen geselecteerd. Die percelen zijn ingedeeld in voorkeursrecht en niet-voorkeursrecht percelen en vervolgens is gekeken wat de gemiddelde grondprijzen waren voor en na vestiging van het voorkeursrecht (voor zover mogelijk).

Effecten Wvg op ruimtelijk beleid

De inventarisatie en analyse van de effecten op het ruimtelijk beleid is bij drie onderdelen behandeld. Allereerst is in de *enquête onder provincies* gevraagd naar de effecten van de Wvg op gemeentelijke plannen en het provinciaal goedkeuringsbeleid. Verder is in de *enquête onder steekproefgemeenten* gevraagd naar de relatie tussen het voorkeursrecht en de formele planvorming rond de locaties. In de casestudies is tenslotte op locatieniveau dieper ingegaan op de effecten op het ruimtelijk beleid.

Effecten Wvg voor het notariaat

Tijdens het *Eerste ervaringenonderzoek* kwam aan de orde dat de notaris een vreemde dubbelrol kan vervullen (handhaver Wvg en adviseur van marktpartijen) rond de effectuering van de Wvg.

In het gesprek met de KNB (zie belangenorganisaties) is onder meer deze dubbelrol aan de orde gesteld en nagegaan of deze problemen oplevert. Ook is gevraagd of er andere problemen spelen rond de rol van het notariaat. Vervolgens is nog een aantal notarissen telefonisch geïnterviewd over hun rol/positie rond de Wvg.

Gebruik en effecten 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)

Aanbevelingen vormgeving en gebruik 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.