

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 227b

27 750

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 maart 2002

Algemeen

Met belangstelling hebben de indieners kennis genomen van de inbreng van de fracties van de VVD, Groen Links, OSF, ChristenUnie, SGP en CDA. De indieners danken de leden van alle fracties daarvoor. De initiatiefnemers zijn verheugd met de constatering dat ons initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer wat de wettechnische merites betreft uitvoerig is behandeld.

De indieners proberen in deze Nota naar aanleiding van het Verslag de door de fracties gestelde vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden. De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt in de Nota naar aanleiding van het verslag afgekort met Wvg.

De VVD-leden onderkennen dat de marktpartijen de laatste 10 jaar steeds massaler gebruik zijn gaan maken van het zelfrealisatierecht door grondposities te verwerven. Deze leden vragen zich af wat de relatie is tussen het restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid en de noodzaak het voorkeursrecht verder aan te scherpen. Tevens vragen zij of dit ook bij de initiatiefnemers een rol heeft gespeeld om met deze wetswijziging te komen.

Allereerst willen de initiatiefnemers opmerken dat niet alleen bij uitleglocaties maar ook bij stedelijke herstructurering de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een belangrijk instrument is. Versteving van de gemeentelijke grondpositie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van complexe beleidsopgaven zoals stedelijke herstructureringsprocessen. Ten tweede kan opgemerkt worden dat erbij de start van het Vinexbeleid ook gemeenten zijn geweest die gevraagd hebben aan marktpartijen om grondposities te verwerven (zie Notie van Ruimte, rapport van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening nr 27 210 vergaderjaar 1999–2000). Ten derde is het zo dat het voor projectontwikkelaars, als het aantal mogelijke bouwlocaties waaruit gekozen kan worden beperkt is, minder risicovol is om grondposities in te nemen. De initiatiefnemers willen echter opmerken dat een van de redenen om artikel 10 aan te passen is dat projectontwikkelaars grondposities in kunnen nemen met geen of een beperkt risico. Risicoloos in de zin dat de grondpositie pas definitief wordt als het bestemmingsplan bebouwing toelaat danwel de prijs afhangt van de definitieve

bestemming. Hierdoor zijn projectontwikkelaars in staat op grotere schaal grondposities in te nemen en kunnen zij ook bij minder restrictief beleid bouwclaims realiseren. Maar het is natuurlijk zo dat de noodzaak van het voorkeursrecht groter is naarmate een gemeente minder mogelijkheden heeft zijn plannen aan te passen aan de situatie op de grondmarkt. Tot slot willen we opmerken dat ook bij het achterwege laten van restrictief beleid het aantal bouwlocaties beperkt is vanwege de noodzakelijke aansluiting van bouwlocaties bij bestaande infrastructuur en bestaand stedelijk gebied, de eisen die het waterbeleid stelt en de ligging van landschapelijk waardevolle gebieden en natuurgebieden.

De leden van de fractie van Groen Links informeren naar de effectiviteit van de voorgestelde wetswijziging, in het bijzonder van de voorgestelde wijzigingen van artikel 10 met betrekking tot de zogenaamde vrijgestelde optieovereenkomsten.

Deze leden stellen de vraag of deze wijzigingen niet te laat komen, doordat ontwikkelaars zich in die gebieden die potentieel in aanmerking komen voor stedelijke uitbreiding al op zeer aanzienlijke schaal verzekerd hebben van grondposities door middel van bijvoorbeeld optieovereenkomsten. Genoemde leden willen graag nader worden geïnformeerd over de omvang van het aantal «grondposities» op 21 mei 2001, die, gelet op het overgangsrecht, buiten de werking van de wet vallen. Mocht onverhoopt de effectiviteit van het wetsvoorstel achterhaald zijn door de feiten, dan zien deze leden alle redenen om via andere instrumenten alsnog met kracht het gewenste doel te bereiken.

Ten antwoord benadrukken de initiatiefnemers allereerst dat de gemeente het voorkeursrecht zowel op uitbreidingslocaties als op bestemmingswijzigingslocaties binnen de bebouwde kom kan inzetten en dat de voorgestelde regeling verschillende elementen bevat waarmee bij de inschatting van de effectiviteit van de wet moet worden rekening gehouden.

In verband met het tegengaan van de ontwijking van het gemeentelijk voorkeursrecht voorziet de wet in aanpassing van artikel 26 teneinde de rechtszekerheid te vergroten. Van deze aanpassing verwachten wij een aanmerkelijke vermindering van juridische procedures en een verbetering van de handhaving van het gemeentelijk voorkeursrecht.

Het andere onderdeel van de voorgestelde wet behelst wijzigingen van artikel 10 met als oogmerk de mogelijkheden te verminderen van private partijen om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een in de toekomst in te voeren voorkeursrecht. In deze wijzigingen is bepaald dat alle contracten aangegaan vóór invoering van een voorkeursrecht slechts dan recht op vrijstelling van de aanbiedingsplicht geven indien zij daarvóór zijn ingeschreven in de openbare registers. De inschrijvingsvoorwaarde geldt thans slechts voor koopoptieovereenkomsten, maar wordt volgens de voorgestelde wet uitgebreid tot alle contracten, derhalve ook koopovereenkomsten. Hierdoor wordt de publieke kenbaarheid van dit deel van de grondmarkt wordt vergroot. Door middel van het nieuwe artikel 10 willen de initiatiefnemers evenals genoemde leden van de fractie van Groen Links paal en perk stellen aan het risicoloos innemen van grondposities door marktpartijen teneinde aan de werking van een toekomstig in te voeren voorkeursrecht te ontkomen.

Om redenen van rechtszekerheid is echter in de voorgestelde wet een overgangsregeling opgenomen waarin onder bepaalde voorwaarden grondposities die eerder, dat wil zeggen vóór 22 mei 2001, zijn ingenomen worden ontzien. Dit overgangsrecht geldt voor zowel optie- als koopovereenkomsten. De huidige wet stelt al als eis dat de optieovereenkomsten zijn ingeschreven in de openbare registers. De overgangsregeling bepaalt dit ook voor koopovereenkomsten: koopovereenkomsten van vóór genoemde datum moeten alsnog worden ingeschreven en wel binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet, willen ze recht geven op vrijstelling. Tegen deze

achtergrond gaan wij in op het verzoek van de leden van de fractie van Groen Links te worden geïnformeerd over de omvang van de op 21 mei 2001 ingenomen grondposities.

Deze informatie zou op korte termijn slechts in beperkte mate kunnen worden ingewonnen, namelijk voorzover het betreft optieovereenkomsten die uiterlijk op 21 mei 2001 waren ingeschreven. Het zou dan een grof overzicht betreffen: ook verlopen optiecontracten en optiecontracten tussen agrarische partijen zouden er onder vallen.

Daarentegen zijn koopovereenkomsten met uitgestelde levering momenteel niet zichtbaar in de openbare registers, mogelijke uitzonderingen daargelaten. Pas zes maanden na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zal de omvang van dit soort koopovereenkomsten van vóór 22 mei 2001 duidelijk zijn, want zij moeten dan immers volgens het overgangsrecht zijn ingeschreven, willen ze recht op vrijstelling geven. Uit incidentele berichten kan overigens de indruk worden verkregen dat de betrokken grondposities qua aantal en oppervlakte redelijk omvangrijk zijn.

Hoe dan ook, een belangrijk deel van de gevraagde informatie is nu eenmaal pas zes maanden na inwerkingtreding van de voorgestelde wet te leveren. Uitspraken over het volledige effect van de voorgestelde wijzigingen van artikel 10 kunnen pas na die tijd worden gedaan.

De initiatiefnemers hechten er overigens aan te benadrukken dat het nieuwe artikel 10 in ieder geval ten volle zal functioneren waar het gaat om nieuw in te nemen grondposities. In dit verband verwijzen wij naar het komende ruimtelijk beleid terzake van de door de gemeenten voor te stellen en door de provincies vast te stellen bebouwingscontouren. Het voorkeursrecht kan met name binnen deze contouren een wezenlijke rol vervullen ter ondersteuning van het bebouwingsbeleid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van de ChristenUnie, mede sprekend namens de SGP-fractie of de Wvg eveneens kan worden toegepast bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van glastuinbouwcomplexen of van complexen voor varkens- en pluimveehouderijen merken wij op dat deze vormen van grondgebruik niet behoren tot een niet-agrarische bestemming als bedoeld in artikel 2, tweede lid Wvg, zodat de gemeente in gevolge deze bepaling op de betrokken gronden géén voorkeursrecht kan vestigen. Wij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 20 november 2000, nr. 2000 01505/1, inzake gemeente Huissen, waarin de Afdeling uitmaakte dat de bestemming glastuinbouw niet kan worden aangemerkt als een niet-agrarische bestemming. Deze bestemming is met andere woorden een agrarische.

Het lid van de fractie OSF vraagt waarom de initiatiefnemers zoveel waarden hechten aan de gemeentelijke regie. Dit lid vraagt dit tegen de achtergrond dat gemeente naar zijn opvatting in de praktijk net zo'n grote speculant is als particuliere partijen.

De indieners wijzen er op dat het lang niet alleen gaat om versterking van de gemeentelijke regie. Er liggen verschillende motieven ten grondslag aan dit initiatiefwetsontwerp. Allereerst het wegnemen van rechtsonzekerheid. Tegen die achtergrond is de wijziging van artikel 26 lid 1 en 2 te duiden. Ten tweede willen we onnodige vertraging van bouwprocedures voorkomen. Door eenduidig vast te stellen wanneer er afbreuk gedaan wordt aan het voorkeursrecht van gemeenten (artikel 26) wordt patstelling met bijbehorende gerechtelijke procedures en dus groot tijdverlies vermeden. Ten derde willen we voorkomen dat ontwikkelaars, bouwers of speculanten risicoloze grondposities innemen. Dit leidt immers tot prijsopdrijving van de grond. Maar erger nog: gemeenten zijn gedwongen zaken te doen met die ontwikkelaar die grondposities heeft in kunnen nemen. Risicoloos bijvoorbeeld omdat optiecontracten worden gesloten die pas geëffectueerd worden als de ontwikkelaar/bouwer er zeker van is

dat de bestemming rood wordt. Hetzelfde geldt voor koopcontracten met uitgestelde levering. Een en ander is ongewenst omdat de gemeente dan niet die projectontwikkelaar/bouwer uit kan zoeken die de maatschappelijk en democratisch gelegitimeerde bestemming voor de burgers het beste kan realiseren tegen de laagste prijs, zodat projectontwikkelaars met betere plannen maar zonder grondposities uitgesloten worden. De motivatie voor dit initiatiefwetsvoorstel is dus niet in gelegen dat de vermogensgroei ten gevolge van bestemmingswijziging aan de gemeenten moet toevallen. De indieners laten de constatering, dat de Wet voorkeursrecht niet een waarborg biedt tegen speculatie van een gemeente, voor rekening van het lid van de fractie OSF. Speculatie is dat het doel van een transactie vermogenswinst is. Het inspelen van gemeenten op toekomstige ontwikkelingen is, in verband met de haar opgelegde publiekrechtelijke taak in het kader van de Ruimtelijke ordening, in de ogen van de indieners dan ook geenszins aan te merken als speculatie.

De initiatiefnemers zijn het met het lid van de fractie OSF eens dat regie bij één enkele partij niet per definitie grotere plankwaliteit hoeft op te leveren. Maar door de voorgestelde wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeente zijn gemeenten beter in staat die projectontwikkelaar uit te kiezen die de grootste plankwaliteit oplevert ipv die ontwikkelaar te laten bouwen die de grond heeft verworven. Bovendien biedt het gemeenten meer mogelijkheden om grond uit te geven voor particulier opdrachtgeverschap! Kortom door versterking van de gemeentelijke positie op de grondmarkt is het juist mogelijk grotere plankwaliteit te realiseren.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de kans dat de wijziging van artikel 10 Wvg een verhoging met zich zal brengen van het aantal gerechtelijke interventies via onteigening en naar de kans dat de wijziging van artikel 26 Wvg het aantal gerechtelijke interventies via nietigheidsprocedures op grond van artikel 26 zal doen toenemen. Voorts vragen zij of de indieners een mogelijke toename van die procedures niet bezwaarlijk achten in relatie tot het uitgangspunt van meer bestuurlijke regie voor de gemeentebesturen.

Wij achten een toename van het aantal gerechtelijke procedures inderdaad bezwaarlijk en zetten met het onderhavige wetsvoorstel juist in op een vermindering van het aantal gerechtelijke procedures. Dit is nadrukkelijk het hoofddoel van de wijziging van artikel 26 Wvg. De uitleg die de Hoge Raad in de novemberbeschikkingen aan artikel 26 heeft gegeven, heeft tot gevolg dat de rechtsposities van de betrokken partijen langdurig onduidelijk blijven. Voorts hebben de door de Hoge Raad in de november-beschikkingen geformuleerde criteria weer nieuwe wezenlijke rechtsvragen opgeroepen. Een serie nieuwe procedures valt te verwachten alvorens de nieuwe criteria voor de praktijk voldoende gepreciseerd en hanteerbaar zullen zijn. De voorgestelde wijziging om in artikel 26 te schrappen «het belang van de gemeente», beoogt de criteria duidelijker en beter hanteerbaar te maken, zodat partijen sneller en beter weten waar zij aan toe zijn, en er minder rechtszaken hoeven te ontstaan. Het gaat nu alleen om rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het voorkeursrecht van de gemeente. Dat is eenduidig vast te stellen. Het gaat immers niet om de intentie maar om de rechtshandeling. Wij hebben de stellige overtuiging dat met het wetsvoorstel op dit punt een aanzienlijke vermindering van het aantal juridische procedures zal worden bereikt. Wat de wijziging van artikel 10 betreft, voorzien wij niet dat deze een stijging van het aantal gerechtelijke onteigeningsprocedures zal veroorzaken. Het doel van de aanpassing van artikel 10 is het beperken van de

mogelijkheden om door het sluiten van langlopende contracten vrijgesteld te blijven van de werking van een voorkeursrecht. Dit zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat grond waarop een voorkeursrecht wordt gelegd vaker in handen blijft van de oorspronkelijke eigenaar. Gemeenten die trachten die grond te verwerven kunnen daarvoor gebruik maken van de procedures uit de Wvg en uit de Ontheigeningswet. Opgemerkt moet worden dat inzet van het ontheigeningsinstrument evenals de Wvg een bestuurlijk verwervingsinstrument is. De ervaring met de Ontheigeningswet is dat slechts een klein deel van de verwervingen met behulp van de rechter tot stand komt. De verwachting is dat ook na de wijziging van artikel 10 het leeuwendeel van de verwervingen minnelijk, dus zonder tussenkomst van de rechter, tot stand zal komen. Dat kan gebeuren tijdens de aanbestedingsprocedure van de Wvg of in de bestuurlijke fase van de ontheigening. Overigens wijzen wij erop dat de Wvg, evenals de Ontheigeningswet, garandeert dat de eigenaar de werkelijke waarde ontvangt van het aan de gemeente verkochte, indien de gemeente bereid is de grond aan te kopen.

De leden van de CDA fractie menen dat in artikel 26 de zinsnede «het belang van de gemeente» ook een aanknopingspunt lijkt voor een zekere rechtsbescherming van de burger tegen dekking van kosten door de gemeente waarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat deze in het kader van de regiefunctie bij de realisering van planologische taakstellingen in de exploitatie van de te verwerven grond thuis horen. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de indieners deze problematiek beoordelen en of de indieners beogen met schrapping van het woord «belang» toetsing door de rechter van de legitimiteit van de financiële doelstellingen van de gemeente bij de gebruikmaking van dit wettelijke instrumentarium uit te sluiten.

Wij beogen met de wijziging van artikel 26 de rechtszekerheid te vergroten. De huidige tekst van artikel 26 Wvg leidt tot langdurige onduidelijkheid voor alle betrokkenen met risico's van grote vertraging dan wel afstel van realisering van projecten. In het initiatiefvoorstel is er dan ook voor gekozen om de woorden «het gemeentelijk belang» in artikel 26, eerste lid te schrappen. Hierdoor wordt, conform de diverse uitspraken van de gerechtshoven en het advies van het evaluatierapport TU Delft¹, de rechterlijke toets toegespitst op datgene waar het in feite om gaat: het voorkeursrecht verschaft de gemeente een voorkeurspositie bij vervreemdingsplannen van rechthebbenden en private rechtshandelingen die afbreuk doen aan deze voorkeurspositie staan bloot aan vernietiging. In de doelstelling van de Wvg als zodanig brengt het voorstel geen wijziging.

Ook ten aanzien van de mogelijke inzet van de Wvg voor de dekking van kosten merken wij op dat het initiatiefwetsvoorstel geen wijziging met zich mee brengt. Hierbij willen wij wijzen op het feit dat de procedures van de Wvg er zorg voor dragen dat de eigenaar de werkelijke waarde ontvangt van het aan de gemeente verkochte, indien de eigenaar bereid is te verkopen en de gemeente bereid is de grond aan te kopen. Het schrappen van de zinsnede «het belang van de gemeente» heeft dan ook geen effect op de waarde die de verkopende partij ontvangt en zijn rechtsbescherming indien de verkoper en gemeente het onderling niet eens kunnen worden over de prijs.

Daarnaast vindt kostenverhaal niet direct via de Wvg plaats. Het is in de latere fase van grondexploitatie en gronduitgifte dat de gemeente het kostenverhaal ter hand zal nemen. De vraag naar kostenverhaal betreft in feite de doelen van actief grondbeleid en de inzichtelijkheid van het financiële beleid van gemeenten meer in het algemeen. De vraag komt onder meer aan de orde bij de aangekondigde wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften (pagina 89–91 Nota grondbeleid).

¹ Titel rapport TU-Delft: Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten, 2000.

De leden van de CDA-fractie hebben vervolgens een vraag gesteld over de veronderstelde winst die gemeenten kunnen realiseren als gevolg van de uitoefening van het voorkeursrecht. Volgens de leden kleeft er aan de verworven gronden kennelijk een waarde die niet aan de grondeigenaar ten goede is gekomen. Deze leden vragen zich of in deze situatie geen sprake is van strijd met artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM. Wij stellen voorop dat het doen ontwikkelen van een bouwlocatie voor gemeenten en andere betrokkenen een langdurig proces is waarbij de gemeente desgewenst kan beslissen om de ontwikkeling te sturen door het voeren van actieve grondpolitiek. Desgewenst kunnen gemeenten met uitbreidingscapaciteit gebruikmaken van het gemeentelijk voorkeursrecht om hun aankoopbeleid te ondersteunen, maar dat hoeft niet. De gemeente verwerft in de praktijk vaak gronden zonder dat ten aanzien van de grond een voorkeursrecht rust. Er is dan geen voorkeursrecht dat de gemeente kan uitoefenen. Gronden kunnen dus door de gemeente zijn verworven zonder dat zij een voorkeurspositie op de grond hebben gehad, waarna de gemeente de grond weer uitgeeft. De vraag van deze leden is veeleer of het voeren van actieve grondpolitiek in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De vraag van deze leden heeft dus geen directe relatie met de Wvg en dus ook niet met het onderhavige wetsvoorstel dat een beperkte reikwijdte heeft. Niettemin zijn wij bereid op de vraag van deze leden in te gaan.

Van strijd met genoemde verdragsbepaling is naar onze mening geen sprake. Het ontwikkelen van een bouwlocatie is een langdurig proces waarbij de gemeente de grondexploitatie op zich neemt, met alle kansen op winst en verlies. De gemeente moet enerzijds de kosten van eventuele andere toekomstige verwervingen ramen alsmede de kosten van het bouwrijp maken en van het realiseren van publieke voorzieningen, en anderzijds de opbrengsten uit de verkoop van kavels. Tijdens de locatieontwikkeling kunnen zich op deze punten mee- en tegenvallers voordoen. Grondverwerving vindt in hoofdzaak plaats voorafgaand aan of in de eerste fase van de locatieontwikkeling. Eén en ander doet niet af aan het feit dat de grondeigenaar van de gemeente de werkelijke waarde van de grond kan verlangen. De verkoop aan de gemeente geschiedt vrijwillig en is normaal gesproken het resultaat van een onderhandelingsproces tussen partijen waarbij vaak vastgoedadviseurs worden ingeschakeld. In de Wvg is vergoeding van de werkelijke waarde zelfs wettelijk verankerd, gelet op het feit dat het prijsadvies van deskundigen ingevolge artikel 16 Wvg en de vaststelling van de prijs door de rechtbank ingevolge de artikelen 17 tot en met 21 Wvg totstandkomt met toepassing van de artikelen 40b-40f Onteigeningswet, vergelijk artikel 16, vierde lid en artikel 19 Wvg.

De leden van de VVD fractie hebben gevraagd of de indieners kunnen onderschrijven dat de wijziging van het tweede lid van artikel 10 leidt tot een inperking van de vrijstelling van het voorkeursrecht van optieovereenkomsten. Deze leden vragen of deze wijziging een politieke keuze is. De motivatie om artikel 10 aan te passen is dat via (optie)koopovereenkomsten ontwijking van het voorkeursrecht mogelijk is. Door het aangaan van langlopende contracten met een beperkt of zelfs geen risico kunnen projectontwikkelaars, bouwers of grondhandelaren risicoloos anticiperen op bestemmingswijzigingen. Dit leidt tot prijsopdrijving en belemmert gemeenten die projectontwikkelaar uit te kiezen die het beste plan tegen de laagste prijs kan realiseren. Er is dan sprake van concurrentie om de grond in plaats van op de grond. Het initiatiefwetsvoorstel is dan ook een zaak van politieke keuze.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat de argumentatie is van de initiatiefnemers om het recht op zelfrealisatie niet ter discussie te stellen.

Het ter discussie stellen van het recht op zelfrealisatie is op zichzelf een interessante gedachte. Dit onderwerp valt echter buiten de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers wachten met belangstelling het resultaat af van het onderzoek naar concurrentiebevordering dat de regering heeft aangekondigd in de Nota Grondbeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de burgers opschieten met het voorliggend wetsvoorstel. Volgens deze leden heeft de praktijk uitgewezen dat grond in handen van gemeenten niet automatisch betekent dat de woonconsumenten erop vooruitgaan. Tegen deze achtergrond merken de leden van de VVD-fractie op dat zij liever gezien hadden dat de indieners deze gelegenheid hadden aangegrepen om het gemeentelijk voorkeursrecht te koppelen aan de verplichting om de via het voorkeursrecht verkregen gronden weer openbaar aan te besteden. Het is juist dat de Wvg geen waarborg biedt tegen slecht beleid van een gemeente. Wij hebben echter vertrouwen in de lokale democratie. We willen bovendien in het kader van deze waarborg aandacht vragen voor het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid dat de VNG, Neprom, NVB en de Staatssecretaris van VROM op 19 december hebben afgesloten. Daar spreken alle partijen af dat bij de vaststelling van de grondprijs gebruik gemaakt wordt van de residuele waardeberekening in plaats van de vooraf vastgestelde grondquote. Ook hebben de partijen afgesproken dat er bij de uitgifte van grond concurrentie bevordert wordt.

De initiatiefnemers hebben niet overwogen om in de wet de clausule op te nemen tot (in beginsel) verplichte openbare aanbesteding van plannen die gerealiseerd worden op gronden die gemeenten verkregen hebben via de Wvg. Motivatie hiervoor is dat het Kabinet toegezegd heeft hierover een wetsvoorstel in te dienen. Het Kabinet onderzoekt nu op welke wijze dit wettelijk geregeld zou moeten worden en heeft toegezegd in 2002 een wetsvoorstel naar de Raad van State te sturen. Hetzelfde geldt voor een minimale eis voor particulier opdrachtgeverschap (Zie MvT Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten dd 25 feb 2002 nr 28 236).

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben gevraagd om een nadere toelichting op de vraag hoe aan de hand van een «eenvoudige toets» onderscheid gemaakt kan worden tussen ontwikkelingsconstructies en overeenkomsten behorend bij zelfrealisatie, en welke criteria bij het maken van dat onderscheid worden gehanteerd.

In de Memorie van Toelichting (stuk nr. 5, blz. 5) hebben wij er reeds op gewezen dat rechtshandelingen die zodanig zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, doch waarbij de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in enigerlei mate worden overgedragen aan een of meerdere (rechts)personen, bloot staan aan vernietiging. Deze volzin hebben wij ontleend aan de novemberbeschikkingen van de Hoge Raad, waarbij de door de Hoge Raad gebezigde term «in zodanige mate» door ons is vervangen door «in enigerlei mate». De door ons gebruikte woorden «in enigerlei mate» duiden erop dat de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond geheel bij de eigenaar moeten blijven. De voorkeurspositie van de gemeente mag niet worden ondergraven door dergelijke transacties met derden. Wij hebben de verwachting dat het voor de rechter doenlijk zal zijn om, aan de hand van de akte waarin de rechtshandeling is vervat, te beoordelen of in een concrete situatie sprake is van «in enigerlei mate» overdragen. Wij hebben de overtuiging dat dit een voor de rechtspraak eenvoudiger toets oplevert dan het door de Hoge Raad ontwikkelde criterium «in zodanige mate».

De leden van de ChristenUnie en SGP-fractie hebben gevraagd of het vijfde lid van artikel 10 onverkort van toepassing is wanneer door bijzondere oorzaken (calamiteiten, financiële problemen aan de zijde van de koper) de voorgenomen vervreemding niet doorgaat.

Ons antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Partijen hebben zes

maanden na het inschrijven van de koopoptie of de koopovereenkomst de tijd om tot vervreemding over te gaan. In de praktijk is de door ons gekozen periode van zes maanden ruim voldoende te achten voor de koper om passende financiering te verkrijgen. In koopakten worden doorgaans financieringsvoorbehouden opgenomen met aanmerkelijk kortere termijnen waarbinnen kopers kunnen ontbinden indien zij er niet op tijd in slagen om de financiering rond te krijgen. Met andere woorden, het niet doorgaan van een voorgenomen vervreemding zal eerder het gevolg zijn van het tijdig invoeren van het financieringsvoorbehoud dan van het in werking treden van een voorkeursrecht zes maanden na inschrijving.

De meeste vervreemdingen kunnen worden afgewikkeld binnen zes maanden. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen, waardoor de vervreemding niet binnen deze termijn kan plaatsvinden. Indien de betrokken koopovereenkomst op dit punt voorziet in ontbinding, kan daarvan gebruik worden gemaakt als het allemaal te lang gaat duren. Indien in de koopovereenkomst niet in de omstandigheid is voorzien, is sprake van een onvoorziene omstandigheid in de zin van artikel 258 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Partijen kunnen in dat geval door middel van onderhandelingen of in rechte bereiken dat de overeenkomst wordt gewijzigd of ontbonden. Kortom, er kunnen zich in de rechtspraak tal van omstandigheden voordoen die vervreemding tijdelijk of blijvend onmogelijk maken. Het onverwachts van kracht worden van een voorkeursrecht is er slechts één van. Het verdient vanzelfsprekend aanbeveling in koopovereenkomsten terzake van het voorkeursrecht expliciet een (ontbindings)regeling op te nemen, in het bijzonder in gevallen waarbij koopovereenkomsten geen verplichting bevatten om binnen zes maanden na inschrijving te vervreemden. Het voorkeursrecht kan immers na die zes maanden roet in het eten gooien.

Wij merken overigens op dat de gemeente altijd kan besluiten geen belangstelling te hebben voor het aangeboden goed en dat in bijzondere gevallen ingevolge artikel 14 van de wet gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de plicht met de gemeente over de verkoop te onderhandelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie, mede namens de SGP-fractie, hebben opgemerkt dat in het voorgestelde artikel 10, vijfde lid onder een «koper» wordt verstaan «de partij waarmee een overeenkomst is gesloten». Deze leden gaan ervan uit dat het hier gaat om een overeenkomst zoals eerder in dit lid is bedoeld. Deze leden hebben allereerst gevraagd of de omschrijving van «koper» toereikend is, mede gelet op de veel uitvoeriger definitie van het begrip «verkoper» in artikel 1. Deze leden hebben ten tweede gevraagd of er overeenkomsten denkbaar zijn waarbij meer dan twee partijen zijn betrokken of waarbij het niet gaat om eigendomsoverdracht, maar om erfpachtconstructies en dergelijke. Deze leden hebben ten slotte gevraagd of het niet mooier zou zijn om de omschrijving van «koper» op te nemen in artikel 1.

Naar aanleiding van deze vragen wordt allereerst ingegaan op de bedoeling van het voorgestelde artikel 10, vijfde lid. Volgens de toelichting op dit artikel gaat deze bepaling met name tegen dat dezelfde verkoper dan wel dezelfde koper in de periode van drie jaar een nieuwe overeenkomst met betrekking tot dezelfde onroerende zaak dan wel een gedeelte daarvan kan inschrijven met recht op vrijstelling van de aanbiedingsplicht. Een tweede inschrijving in de periode van drie jaar geeft derhalve geen recht op vrijstelling. Artikel 10, vijfde lid maakt ontwijkingsconstructies zinloos zoals zogenaamde kindconstructies, zigzagconstructies en constructies met behulp van verschillende rechtspersonen achter dezelfde eigenaar. Tegen deze achtergrond wordt ingegaan op de hierboven weergegeven vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Het begrip «koper» in artikel 10, vijfde lid, is bedoeld als spiegelbeeld is van het begrip «verkoper» in artikel 1, zodat het niet alleen gaat om de koper bij een koopoptieovereenkomst of een koopovereenkomst, maar bijvoorbeeld ook om de erfpachter in een erfpachtsovereenkomst.

Overigens heeft de regering in de Nota grondbeleid aangekondigd de wet wetstechnisch geheel opnieuw te redigeren. Het tegen het licht houden van de gebruikte definities zal voor de regering, naar wij aannemen, daarbij een punt van aandacht zijn. Wij zijn van mening dat het vooralsnog beter is de regeringsvoorstellen op dit punt af te wachten. In het oog moet worden gehouden dat het onderhavige wetsvoorstel een beperkte betekenis heeft.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben erop gewezen dat in artikel 8, eerste lid wordt verwezen naar artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d. Volgens het wetsvoorstel vervalt laatstgenoemde bepaling. Het handhaven van een verwijzing in de wet naar een te schrappen bepaling is niet juist. Zij vragen dan ook of het niet gewenst is artikel 8, eerste lid aan te passen. Wij merken op dat deze leden een juiste constatering hebben gedaan. Artikel 8, eerste lid, zal te zijner tijd moeten worden aangepast. De beste gelegenheid daarvoor is wellicht de door de regering in de Nota grondbeleid aangekondigde wijziging van de Wvg waarbij onder andere de procedures zullen worden gestroomlijnd.

De leden van de Commissie hebben gevraagd naar de civielrechtelijke gevolgen van een onjuiste voetverklaring, als bedoeld in artikel 24 van de wet.

Onder de bemerking dat deze vraag volgens de initiatiefnemers geen onmiddellijke relatie heeft met het onderhavige voorstel tot wijziging van de wet willen we op deze vraag reageren.

Vooropgesteld moet worden dat de schaarse jurisprudentie heeft uitgewezen dat het in de praktijk zo'n vaart niet loopt. Een notaris die er niet helemaal zeker van is of hij de voetverklaring onder de leveringsakte kan plaatsen of niet, blijkt in de praktijk uit voorzorg een voorzichtige positie in te nemen en plaatst vooralsnog geen voetverklaring. Op deze wijze vermijdt de notaris dat niet of moeilijk omkeerbare situaties in het leven worden geroepen. De burgerlijke rechter, vaak oordelend in kort geding, kan dan beoordelen of de notaris medewerking dient te verlenen aan vervreemding of niet. Het naleven van het vonnis door de notaris zal voor hem in beginsel geen civielrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Voor het ten onrechte plaatsen van een voetverklaring kan de notaris wel aansprakelijk zijn uit onrechtmatige daad. Er zal immers vaak sprake zijn van een beroepsfout. De notaris kan door een eventuele benadeelde overigens ook tuchtrechtelijk worden aangesproken. Conform van het verzoek zoals neergelegd in het Verslag is naast bovenstaande beantwoording deze vraag ook voorgelegd aan de regering, zodat het antwoord beschikbaar is t.b.v. de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

De ChristenUnie en de SGP hebben gevraagd welke gevolgen een (per ongeluk) gestelde voetverklaring heeft voor de rechtsgeldigheid van de eigendomsoverdracht van het betrokken registergoed.

Laatstgenoemde fractieleden hebben terecht opgemerkt dat deze vraag in de literatuur momenteel niet eenstemmig wordt beantwoord. Wij zijn van mening dat deze rechtsvraag geen onmiddellijke relatie heeft met het onderhavige voorstel tot wijziging van de wet. In het oog moet worden gehouden dat het onderhavige wetsvoorstel alleen maar een wijziging van enkele vrijstellingsbepalingen in artikel 10, tweede lid en de nietigheidsactie van artikel 26 betreft. De door de leden opgeworpen rechts-

vraag betreft veeleer een algemene rechtsvraag die ook zonder dit wetsvoorstel voor de rechtspraak van belang kan zijn. Niettemin zijn wij bereid op de vraag van genoemde leden in te gaan.

De door de leden van beide fracties opgeworpen rechtsvraag is of een registergoed nog overdraagbaar is in de zin van artikel 83 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, indien op het registergoed een gemeentelijk voorkeursrecht van kracht is. De Hoge Raad heeft deze vraag enige tijd geleden negatief beantwoord. Volgens de Hoge Raad moet tot uitgangspunt worden genomen dat de strekking van de wet is om een rechthebbende te beperken in zijn bevoegdheid een zaak te vervreemden indien op het betrokken registergoed een voorkeursrecht van kracht is. Door deze strekking maakt de wet een uitzondering op het in artikel 83 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek verwoorde beginsel dat eigendom en zakelijke rechten – vrij – overdraagbaar zijn, behoudens de in deze bepaling bedoelde uitzonderingen (HR 9 april 1999, NJ 2000/688, r.o. 4.2.1). Het betrokken registergoed is volgens de Hoge Raad dus niet overdraagbaar, zelfs niet als de notaris ten onrechte een voetverklaring plaatst en verdere medewerking verleent aan vervreemding. Het rechtsgevolg van eigendomsoverdracht treedt niet in.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben geopperd om aansluiting te zoeken bij het bepaalde in artikel 5 van de Wet agrarisch grondverkeer. In artikel 5 van die wet wordt bepaald dat na de inschrijving van een akte tot vervreemding de nietigheid wegens niet inachtneming van die wet niet meer kan worden ingeroepen. Wij menen dat het niet nodig is om deze bepaling over te nemen in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Registergoederen waarop een voorkeursrecht rust, zijn namelijk niet overdraagbaar omdat rechtshandelingen die betrekking hebben op de rechtstoestand van registergoederen, zoals juridische leveringsakten, niet vallen onder de reikwijdte van de nietigheidsactie van artikel 26. Wij hebben dit afgeleid uit het hierboven genoemde beschikking van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft in die beschikking namelijk bepaald dat artikel 26 er in het bijzonder toe strekt rechtshandelingen vatbaar te maken voor vernietiging, indien de in artikel 17 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde rechtstoestand van het desbetreffende registergoed geen verandering ondergaat (HR 9 april 1999, NJ 2000/688, r.o. 5.3). Door de notaris gepasseerde leveringsakten kunnen op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten dus niet nietig worden verklaard. Artikel 26 is bedoeld als vangnetbepaling om rechtshandelingen te kunnen aantasten waarbij voorafgaand notarieel toezicht niet wettelijk is verzekerd.

De VVD-fractie bepleit dat ter voorkoming van de situatie dat bij onjuiste voetverklaring, bij de inschrijving van een nieuwe koop- of optie-overeenkomst de daaraan voorafgaande overeenkomsten in het kadaster geregistreerd blijven.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen dat bij de inschrijving van een overeenkomst in het kadaster eerdere inschrijvingen niet meer in het kadaster geregistreerd blijven. Dat is echter wel het geval. Een titelonderzoek in het kadaster brengt alle in het verleden verrichte rechtshandelingen aan het licht die de rechtstoestand van het betrokken registergoed betreffen, alsmede alle gevestigde en eventueel weer vervallen voorkeursrechten, alsmede alle eerder ingeschreven koopovereenkomsten en koopopties. Door een zorgvuldige kadastrale

recherche te verrichten, kan de notaris op een correcte wijze toepassing geven aan de wet. Hetgeen door de huidige stand van de informatietechniek veel eenvoudiger is geworden.

Depla
Ravestein
Van Wijmen
Duivesteijn
Biesheuvel