

Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Onderzoek naar gebruik, effectiviteit
en efficiency van de Wvg



Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Onderzoek naar gebruik, effectiviteit
en efficiency van de Wvg

Eindrapport 1.0

28 april 2015

Auteurs

Sira Consulting

Joland van der Heijden

Patrick van der Poll

Lennard Torbijn

Van der Heijden Grondbeleid

Theo van der Heijden

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	7
1	Inleiding	13
2	Methodiek en betrokken partijen	17
2.1	Onderzoeksmethodiek	17
3	Grondbeleid en de Wvg	23
3.1	Aanleiding en beleidsdoelstellingen	23
3.2	De Wvg: een historische schets	25
3.3	Relevante ontwikkelingen	26
4	Procedures in het voorkeursrecht	29
4.1	Vestigen van het voorkeursrecht	29
4.2	Prijsvaststellingsprocedure	32
4.3	Vrijstellingsprocedure	33
4.4	Nietigheid Artikel 26	34
5	Het voorkeursrecht in de praktijk	37
5.1	Ontwikkeling door de jaren heen	37
5.2	Verworven gronden	43
5.3	Geografische spreiding tussen 2007 en 2014	48
6	Evaluatie van het voorkeursrecht	53
6.1	Versterking regisserende rol gemeenten	53
6.2	Vergroten van het inzicht in de grondmarkt	62
6.3	Beheersen van de grondprijzen	67
7	Wvg, artikel 26 en zelfrealisatie	71
8	Afweging, conclusie en aanbevelingen	77
8.1	Vestigingen van het voorkeursrecht in de praktijk	77
8.2	Evaluatie van de doelstellingen van de Wvg	78
8.3	Toekomstige ontwikkelingen	81
8.4	Alternatieven voor het voorkeursrecht	81
8.5	Beleidsopties: behouden, afschaffen of aanpassen?	82

Bijlagen

I	Projectorganisatie en afstemming	92
II	Bronnenlijst	97
III	Jurisprudentie	99
IV	Vragenlijst voor interviews	103
V	Verslagen van de expertsessies	107
VI	Suggesties voor technische verbetering	113

Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling

In dit onderzoek is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geëvalueerd aan de hand van de door de Rijksoverheid geformuleerde doelen: 1) versterken van de regisserende rol van de gemeente, 2) vergroten van inzicht in de grondmarkt en 3) drukken van de grondprijzen en voorkomen van speculatie.

Voor de evaluatie is eerst onderzocht in hoeverre gemeenten gebruikmaken van het voorkeursrecht. Vervolgens is nagegaan welke overwegingen ten grondslag liggen aan dit gebruik. De uitkomsten van deze evaluatie gebruikt het ministerie van Infrastructuur en milieu (IenM) om te bepalen of en hoe de Wvg zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Deze evaluatie voorziet niet in een juridische en praktische analyse van alle onderdelen en artikelen van de Wvg.

Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een bureauonderzoek waarbij beschikbare bronnen (waaronder landelijke registraties), literatuur en jurisprudentie zijn geraadpleegd. Vervolgens zijn interviews gehouden met decentrale overheden en deskundigen. De resultaten van het brononderzoek en het praktijkonderzoek zijn afgestemd tijdens een werksessie met overheden en marktpartijen en een werksessie met inhoudelijk experts. De uitkomsten van het onderzoek zijn vervolgens vastgelegd in dit eindrapport.

Geschiedenis van de Wvg

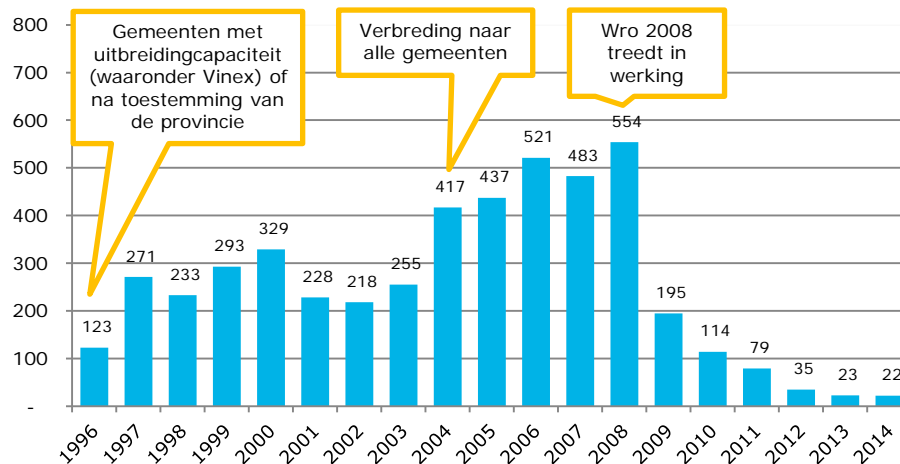
De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt gemeenten, provincies en de Rijksoverheid een instrument waarmee eigendomsverhoudingen in een plangebied kunnen worden 'bevroren'. Grondeigenaren kunnen na vestiging van het voorkeursrecht hun gronden alleen verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Hiermee worden voor de overheid ongewenste grondtransacties tegengegaan.

De Wvg trad per 1 januari 1985 in werking. Het voorkeursrecht mocht destijds alleen worden toegepast in stads- en dorpsvernieuwingsgebieden. In 1996 kwam het instrument ook beschikbaar voor gemeenten met een uitbreidingstaakstelling op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid. Op 1 februari 2004 kregen alle gemeenten de bevoegdheid om een voorkeursrecht te kunnen vestigen. In 2008 is de procedure van het vestigen van het voorkeursrecht sterk vereenvoudigd.

Vestigingen van het voorkeursrecht in de praktijk

Elk voorkeursrecht wordt gevestigd via een besluit, gevolgd door publicatie in de Staatscourant. In de periode van 1996 tot en met 2014 zijn 4.830 voorkeursrechten gevestigd op circa 2.500 verschillende locaties. De onderstaande figuur toont de verdeling van de vestigingen in de tijd.

Tussen 2007 en 2014 vestigden in totaal 247 gemeenten één of meer voorkeursrechten. Het voorkeursrecht is in die periode relatief veel toegepast in de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Vooral gemeenten rond grote steden maakten veelvuldig gebruik van het voorkeursrecht, waarschijnlijk omdat zij de groei van de grote steden opvangen.



Figuur 1. In de Staatscourant gepubliceerde voorkeursrechten tussen 1996 en 2014

Het voorkeursrecht werd het meest toegepast in de jaren van hoogconjunctuur rond 2000 en kort voor 2008. In deze periode werd ook de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) vastgesteld en werd de werkingssfeer van de Wvg vergroot om de uitvoering van het Vinex-beleid te bespoedigen. Na 2008 neemt het gebruik van het voorkeursrecht af als gevolg van de crisis en de beschikbaarheid van nieuwe grondbeleidsinstrumenten, zoals het exploitatieplan. Het is niet mogelijk om de invloed van de economie en van de opeenvolgende beleidswijzigingen apart te bezien.

Gebruik van procedures in het voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht verkrijgt de gemeente het eerste recht van koop wanneer een eigenaar zijn grond wil verkopen. Dit eerste recht van koop gaat gepaard met een drietal procedures waarmee overheden en grondeigenaren te maken hebben:

1. Prijsvaststellingsprocedure. Deze procedure kan worden gestart als de overheid en de grondeigenaar niet tot overeenstemming kunnen komen over de prijs. De procedure wordt maar beperkt toegepast en leidt in veel gevallen ook niet tot een uitspraak door de rechter. In totaal zijn meer dan 7.000 transacties na vestiging van het voorkeursrecht bekend. Het aantal procedures dat tot een uitspraak is gekomen bedraagt circa 1% tot 2% van dit totaal.
2. Vrijstellingsprocedure. Als daar gewichtige redenen voor zijn, kunnen burgemeester en wethouders of Provinciale Staten de eigenaar vrijstelling verlenen van de verplichting om bij verkoop van gronden waarop eerder een voorkeursrecht werd gevestigd, in onderhandeling te treden met de gemeente. Precieze aantallen zijn niet bekend, maar de procedure wordt niet vaak toegepast.
3. Nietigheid op basis van artikel 26. Dit artikel biedt overheden de mogelijkheid om nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die afbreuk doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. In totaal heeft de rechtbank circa 60 tot 90 uitspraken gedaan op basis van dit artikel.

Verwerving van gronden na vestiging van het voorkeursrecht

In totaal hebben overheden na vestiging van het voorkeursrecht minimaal 52.000 percelen aangekocht met een totaal grondoppervlak van 427 km². Het grootste deel hiervan werd aangekocht tussen 1999 en 2008. In deze periode werden jaarlijks tussen de 4.000 en 5.000 percelen aangekocht. In het begin (1999 en 2000) en het einde (2007 en 2008) van deze periode werd met meer dan 40 km² per jaar het meeste areaal aangekocht. Tussen 2007 en 2014 kochten in totaal 216 gemeenten grond aan na vestiging van het voorkeursrecht.

Nadat gemeenten in 1996 de mogelijkheid kregen om het voorkeursrecht ook toe te passen voor uitleglocaties, schommelt het aantal gesloten koopaktes met herstructurering of transformatie als doel jaarlijks rond de 40%. Wanneer wordt gekeken naar het verworven areaal, dan is het beeld anders en blijkt dat 88% van het areaal werd verworven voor de ontwikkeling van uitleglocaties.

Evaluatie van de doelstellingen

In het onderzoek zijn de drie doelstellingen van de Wvg geëvalueerd:

1. *Versterken van de regisserende rol van de gemeente.* Het voorkeursrecht biedt gemeenten de mogelijkheid vroegtijdig een plaats aan de onderhandelingstafel te bedingen. Zij kunnen hiermee sturen op doorlooptijd en op ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten hebben ook veel gronden na vestiging van het voorkeursrecht gekocht, niet zozeer dankzij de aanbiedingsplicht, maar doordat gemeenten actief gronden zijn gaan verwerven en doordat er geen derden konden aanschuiven aan de onderhandelingstafel. De grondpositie is functioneel voor het bereiken van andere doelen. Eigendom van gronden blijkt geen doel op zich. Er is dan ook niet altijd verworven nadat grond aan de gemeente werd aangeboden. De doelstelling is hiermee gerealiseerd.
2. *Vergroten van het inzicht in de grondmarkt.* Ten tijde van de vaststelling van de Wvg was marktinformatie slechts beperkt inzichtelijk. In het heden is het voor overheden dankzij de digitalisering eenvoudig geworden om inzicht te krijgen in algemene marktinformatie zoals prijzen en aantallen transacties. Verder kunnen overheden na vestiging van het voorkeursrecht voorgenomen transacties op de grondmarkt goed volgen, omdat gronden eerst aan hen moeten worden aangeboden. Dit is gunstig voor het inzicht op de grondmarkt, maar alleen daar waar een voorkeursrecht is gevestigd.

Overheden kunnen met artikel 26 de nietigheid inroepen van een overeenkomst die een eigenaar met een derde sluit wanneer die overeenkomst het voorkeursrecht schaadt. In de praktijk wordt de overheid in ongeveer 85% van de procedures in het gelijk gesteld. Deze uitspraken hebben dermate veel precedentwerking dat gemeenten vaak alleen hoeven te dreigen met artikel 26. Deze procedure zorgt er echter ook voor dat grondeigenaren overeenkomsten met derden uit het zicht van de overheid houden. De grondeigenaar wacht dan met het bekend maken van de overeenkomst tot een (eventuele) onteigeningsprocedure. Hierdoor neemt de transparantie juist af.

De doelstelling lijkt ten minste deels gerealiseerd, al is dit evenzeer een verdienste van de toegenomen digitalisering als van de Wvg zelf.

3. *Beheersen van de grondprijzen.* Er heeft geen economisch onderzoek plaatsgevonden naar het prijsdempende effect van het voorkeursrecht. Op basis van de interviews en de werksessies kan echter worden geconcludeerd dat elke bestuurlijke stap naar een concrete ontwikkeling van gronden ervoor zorgt dat de prijzen van die gronden toenemen. Dit effect wordt niet tegengegaan met de vestiging van het voorkeursrecht, de verkeerswaarde (het wettelijk uitgangspunt) ontwikkelt zich immers ook met iedere stap. De vestiging van het voorkeursrecht is op zichzelf ook een bestuurlijke stap met een prijsopdrijvend effect. Ook blijkt dat gemeenten actief onderhandelen na vestiging van het voorkeursrecht, wat eveneens een prijsopdrijvend effect heeft. De eigenaar kan het dan laten aankomen op een onteigening, waarbij een recht op volledige schadeloosstelling bestaat.

Met het voorkeursrecht wordt wel speculatie op de grondmarkt voorkomen, doordat derde partijen niet meer kunnen bieden op de gronden. Ook meermaals doorverkopen van gronden, wat fors prijsopdrijvend werkt, wordt hiermee voorkomen. Hierdoor kunnen prijzen niet excessief stijgen. De prijsvaststellingsprocedure is hierbij sluitstuk en zorgt ervoor dat er een prijs vastgesteld wordt die een redelijk handelende koper en een redelijk handelende verkoper zouden betalen.

Overheden kunnen met de Wvg grondprijzen niet beheersen, maar kunnen wel de oververhitting van de markt voorkomen. De doelstelling is hiermee deels gerealiseerd.

De toekomst van het voorkeursrecht

Steeds meer gemeenten zijn overgestapt van een actief naar een faciliterend grondbeleid en hanteren het credo 'faciliterend grondbeleid, tenzij...', ook wel situationeel grondbeleid genoemd. De Rijksoverheid heeft met de Afdeling Grondexploitatie in de Wro de gereedschapskist voor faciliterend grondbeleid verbeterd. Zij stelt zich al enige jaren op het standpunt dat, nu dit instrumentarium verbeterd is, gemeenten een zorgvuldige afweging moeten maken tussen actief en faciliterend grondbeleid. In het licht van deze ontwikkeling wil IenM bezien hoe de toekomst van het voorkeursrecht eruit gaat zien. Deze discussie wordt gevoerd tegen de achtergrond van twee ontwikkelingen:

1. Het voorkeursrecht wordt sinds 2008 minder toegepast omdat er minder behoefte is aan uitbreidingen en omdat gemeenten al voldoende grondpositie hebben voor de gewenste ontwikkelingen.
2. Het exploitatieplan biedt sinds 2008 een alternatief voor het voorkeursrecht zonder dat dit noopt tot actief handelen op de grondmarkt door de overheid. Mocht een eigenaar niet bereid en in staat zijn het plan te realiseren, dan vergt dit uiteraard nog steeds grondverwerving en kan de overheid daartoe onteigening inzetten.

Het onderstaande overzicht vat de voor- en nadelen van het voorkeursrecht samen en geeft hiermee een afwegingskader.

Tabel 1. Voor- en nadelen van het gebruik van het voorkeursrecht

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het voorkeursrecht biedt gemeenten de mogelijkheid gronden te verwerven, zonder dat deze al direct moeten worden aangekocht. ▪ Het voorkeursrecht biedt gemeenten in een vroeg stadium potentieel zeggenschap over de grond en daarmee onderhandelingsruimte. Bij toepassing van het exploitatieplan moeten zij hun beleidsvoornemens vooraf vastleggen. Dit geldt eveneens bij onteigening. ▪ De sterke onderhandelingspositie die gemeenten met het voorkeursrecht kunnen verkrijgen, zorgt ervoor dat ruimtelijke ontwikkelingen sneller en met de door de gemeenten gewenste ruimtelijke kwaliteit worden gerealiseerd. ▪ De Wvg voorkomt speculaties in tijden van hoogconjunctuur doordat zij verkopen aan derden tegengaat en zo de gemeente en de eindgebruiker beschermt tegen prijsopdriving. ▪ De Wvg is een instrument dat bij binnenstedelijke herstructurering een nuttige functie kan vervullen doordat de gemeente daarmee kan voorkomen dat door verkoop van grond versnippering of een ongunstige verkaveling ontstaat. ▪ De Wvg biedt bij laagconjunctuur mogelijkheden tot regie bij faciliterend grondbeleid. ▪ Het voorkeursrecht is de gulden middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening. ▪ De gemeente kan niet gewenste samenwerking van de eigenaar met derden tegengaan door via artikel 26 Wvg nietigheid in te roepen. ▪ De Wvg helpt gemeenten om publieke/maatschappelijke voorzieningen te realiseren die voor de markt niet rendabel zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het voorkeursrecht vormt een inbreuk op het eigendomsrecht doordat eigenaren hun grond niet vrij kunnen verkopen, maar deze eerst aan de gemeente moeten aanbieden. ▪ De onderhandelingen tussen de gemeente en de grondeigenaar kunnen veel doorlooptijd kosten. ▪ Het voorkeursrecht heeft bijgedragen aan de grote financiële risico's die gemeenten hebben genomen op de grondmarkt. ▪ Voorkeursrechten volgen ruimtelijk beleid en kunnen hierdoor op basis van één raadsbesluit tot wel 16 jaar in stand blijven. Grondeigenaren kunnen in die tijd niet naar eigen inzicht over gronden beschikken en hebben weinig of geen mogelijkheden om herroeping af te dwingen. ▪ Vestiging van een voorkeursrecht brengt voor de gemeente kosten met zich mee.

Verbetermogelijkheden

Als het voorkeursrecht wordt opgenomen in de Omgevingswet, kan het zinvol zijn de onderstaande verbeteringen door te voeren:

- Stel randvoorwaarden op waardoor gemeenten het voorkeursrecht alleen selectief kunnen vestigen. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente al te lichtvaardig een voorkeursrecht vestigt. Hierbij kan worden gedacht aan:
 - Financiële randvoorwaarden. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten meer risico's aangaan dan hun financiële situatie toelaat.
 - Inperking van het toepassingsgebied. Hiermee kan worden geborgd dat het voorkeursrecht alleen daar wordt gebruikt waar overheidsinmenging nodig is om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, bijvoorbeeld voor maatschappelijke functies.
- Voer een koopplicht in voor gemeenten voor percelen waarvan de definitieve bestemming vastligt. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat gemeenten te lichtvaardig een voorkeursrecht vestigen, doordat dit gemeenten dwingt om voorkeursrechten alleen te vestigen als a) verwerven van de gronden noodzakelijk is voor de ontwikkeling en b) de benodigde financiële reserves aan te leggen.
- Bezie of het verband tussen het voorkeursrecht en onteigening beter kan worden afgestemd op de criteria uit de Onteigeningswet. Dit houdt in dat overdracht van beschikkingsmacht over gronden weer mogelijk wordt als deze overdracht is gericht op het realiseren van het beoogde stedenbouwkundige plan overeenkomstig de vorm van uitvoering zoals de overheid deze voor ogen heeft. Hiermee wordt voorkomen dat het eigendomsrecht van grondeigenaren die in staat zijn de locatieontwikkeling zelf te realiseren, niet onnodig wordt ingeperkt.
- Laat het voorkeursrecht direct bij publicatie in werking treden en niet de dag na publicatie zoals nu gebruikelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat grondeigenaren in de tijd tussen de publicatie en het van kracht worden van het voorkeursrecht hun gronden vervreemden.

1 Inleiding

Aanleiding

Gemeenten kunnen een voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan een nieuwe, niet-agrarische, bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van het toegedachte gebruik. Voor gronden die zijn gelegen binnen een moderniseringsgebied geldt de voorwaarde van afwijkend gebruik niet¹. Ook provincies en de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) kunnen het voorkeursrecht vestigen voor hun eigen projecten. Een eigenaar die zijn gronden wil verkopen, moet aangewezen gronden eerst aanbieden aan degene die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Het voorkeursrecht wordt gevestigd op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De Wvg is in 1985 geïntroduceerd en is sindsdien ingrijpend herzien en vereenvoudigd. De meest recente herziening dateert uit 2010.

De Wvg is één van de instrumenten die gemeenten, provincies en het Rijk kunnen toepassen om de leefomgeving te beïnvloeden. Het programma Eenvoudig Beter werkt op dit moment met de Omgevingswet aan een stelselwijziging van het omgevingsrecht. Deze stelselwijziging en de hieruit voortvloeiende toekomstige wetswijzigingen zijn een aanleiding om nut, noodzaak en inhoud van de Wvg opnieuw te bezien. Het kabinet heeft hierbij de doelstelling om de huidige regelgeving zo veel mogelijk te vereenvoudigen, waarbij het schrappen van regels de voorkeur heeft.

Doelstelling en deelvragen

Dit onderzoek heeft tot doel om de Wvg te evalueren en om daarmee een bijdrage te leveren aan het antwoord op de vraag of de Wvg moet worden gehandhaafd (al dan niet in aangepaste vorm) of kan worden geschrapt. Voor dit onderzoek zijn de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

1. Verkrijgen van inzicht in de mate waarin gemeenten, sinds het verschijnen van de Wvg, gebruik maken van het voorkeursrecht. Hierbij is ingegaan op de verplichtingen die de Wvg omvat, de wijze waarop deze worden uitgevoerd en de financiële effecten voor burgers, bedrijven en de overheden zelf.
2. Inzichtelijk maken van de beweegredenen van overheden om het voorkeursrecht al dan niet toe te passen. Hierbij is ook ingegaan op de ervaring van gebruikers van het voorkeursrecht en de ervaringen van de markt.
3. Evalueren van de mate waarin de beleidsdoelstellingen van de Wvg zijn gerealiseerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de drie beleidsdoelstellingen:
 - a. Versterken van de regisserende rol van de gemeente.
 - b. Vergroten van het inzicht in de grondmarkt.
 - c. Drukken van de grondprijzen en voorkomen van speculatie.
4. Inzichtelijk maken van de voors en tegens van de volgende beleidsopties:
 - a. Het voorkeursrecht ongewijzigd behouden.

¹ Wet ruimtelijke ordening, artikel 3.5.

- b. Het voorkeursrecht aanpassen om eventuele tekortkomingen weg te nemen en de toekomstbestendigheid van het instrument te vergroten.
- c. Het voorkeursrecht afschaffen.

Deze evaluatie voorziet niet in een juridische en praktische analyse van alle onderdelen en artikelen van de Wvg. In de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden zijn de concrete onderdelen van de Wvg wel besproken om meer inzicht te krijgen in de toepassing van de Wvg in de praktijk en daarmee meer inzicht te geven om de hoofdvraag beter te kunnen beantwoorden. De antwoorden op deze vragen zijn echter niet één op één opgenomen in dit rapport.

Afbakening

Het is noodzakelijk een aantal aspecten te bezien die van invloed zijn op de uitkomsten van deze evaluatie. Het betreft hierbij de breedte en diepgang van de evaluatie, maar ook de context waarbinnen deze evaluatie plaatsvindt in maatschappelijke en in financiële zin.

De Wvg heeft tot doel gehad de beweging op de grondmarkt enigszins te begeleiden in een periode van hoogconjunctuur. De welvaart steeg fors met als gevolg dat de vraag van consumenten en het aanbod van producenten groeiden. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen gehad voor de grondmarkt. Er is lange tijd veel vraag naar woningen en bedrijventerreinen geweest, waarbij doorgaans veel financiële middelen beschikbaar waren om aan deze vraag te kunnen voldoen. De grote behoefte aan woningen en bedrijventerreinen leidde tot veel vraag naar bouwgronden. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een verhoogde interesse van meerdere partijen op de grondmarkt waardoor de grondmarkt danig in beweging werd gebracht.

De onderhavige evaluatie van de Wvg geschiedt echter in een tijd dat er sprake is van een conjunctuur die sterk onder druk staat. Vanwege de economische crisis zijn de vraag naar en het aanbod van woningen en bedrijventerreinen sterk afgenomen. De grondmarkt is hierdoor ook nagenoeg stil komen te staan. De inzet van het voorkeursrecht blijkt op basis van dit onderzoek ook sterk afgenomen. Het is de vraag hoe de grondmarkt zich gaat bewegen nadat de crisis voorbij is. De aloude wetten in de economie laten immers golfbewegingen zien: economische neergang wordt gevolgd door een tijdperk van economische groei. Deze economische wetmatigheid speelt in het kader van dit evaluatieonderzoek ook een rol.

De Wvg is eenmalig in 2000 door de TU Delft² geëvalueerd. In de periode tussen 2000 en heden is de Wvg meerdere malen ingrijpend gewijzigd. Deze wijzigingen zijn op zichzelf bezien niet geëvalueerd. Dit heeft tot gevolg dat de resultaten van deze evaluatie hooguit kunnen worden vergeleken met het in 2000 gepubliceerde onderzoek van de TU Delft. De resultaten uit dat onderzoek zijn alleen gebruikt waar dit meerwaarde heeft voor de beantwoording van thema's uit onze onderzoeksvraag. Het gemis van tussentijdse evaluaties brengt ook met zich mee dat er geen geformaliseerd breed kader van opvattingen over het functioneren van de Wvg bestaat. Daarnaast is gebleken dat gegevens die voor het functioneren van de Wvg belangrijk zijn (aankopen van gronden, grondprijzen, impact verschillende procedures) niet ruimschoots beschikbaar zijn of moeilijk zijn te verkrijgen.

² Rapport TU Delft: 'Eerste Ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten', 2000 (hierna: Rapport TU Delft)

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de werkwijze die wij in deze evaluatie hebben gevolgd en hoe wij de doelstelling hebben geoperationaliseerd. Ook verklaren wij het gebruikte begrippenkader ten aanzien van regeldruk en administratieve lasten nader. Daarnaast brengt hoofdstuk 2 in kaart welke doelgroepen bij de Wvg zijn betrokken.

Hoofdstuk 3 biedt een beschrijvend inzicht in de historische ontwikkeling van ruimtelijke ordening en grondbeleid in Nederland, de rol van de overheid daarin, ontwikkeling van regelgeving op dit gebied en andere relevante ontwikkelingen.

Hoofdstuk 4 laat zien welke procedures uit de Wet voorkeursrecht gemeenten voortvloeien en hoe deze uitwerken in de praktijk. Tot deze te behandelen procedures behoort uiteraard de vestiging van een voorkeursrecht door een overheid, maar ook aanverwante gerechtelijke procedures ten behoeve van bijvoorbeeld prijsvaststelling van gronden.

Hoofdstuk 5 bevat de kwantitatieve onderzoeksgegevens en biedt daarmee inzicht in het gebruik van het voorkeursrecht door de jaren heen, de geografische spreiding van vestigingen van voorkeursrecht, de type ontwikkelingen ten behoeve waarvan voorkeursrechten zijn gevestigd, en de regeldruk.

Hoofdstuk 6 evalueert het instrument voorkeursrecht middels een synthese van de in de voorgaande hoofdstukken verzamelde onderzoeksgegevens. Hierbij is specifiek aandacht voor de drie doelstellingen 'versterking van de regisserende rol van de gemeente', 'vergroting van het inzicht in de grondmarkt' en 'beheersing van de grondprijzen'.

Hoofdstuk 7 legt een relatie tussen het fenomeen zelfrealisatie en de Wet voorkeursrecht. Vanuit de geschiedenis van de wetgeving en de jurisprudentie die zich hierover heeft ontwikkeld, wordt inzicht gegeven in de samenhang tussen voorkeursrecht, vernietiging van overeenkomsten, onteigening en zelfrealisatie.

Hoofdstuk 8 van dit rapport bevat een overzicht van voor- en nadelen van de toekomstopties voor het voorkeursrecht. Dit overzicht moet een bijdrage leveren aan de afweging om het voorkeursrecht te schrappen of op te nemen in de Omgevingswet. Ook biedt hoofdstuk 7 aanbevelingen ter verbetering van het instrument.

2 Methodiek en betrokken partijen

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de methodiek die is gehanteerd om de Wvg te evalueren. Hierbij is specifiek ingegaan op de bronnen en kritische parameters die zijn gebruikt. De tweede paragraaf omvat een overzicht van de partijen die bij de Wvg betrokken zijn.

2.1 Onderzoeksmethodiek

Voor de evaluatie van het voorkeursrecht is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksmethoden die per doelstelling zijn gebruikt om deze te kunnen evalueren. Aansluitend op de tabel zijn de gebruikte methoden toegelicht. Per methode is aangegeven hoe de verzamelde gegevens zijn gebruikt om aan de vier onderzoeksdoelstellingen te voldoen.

Tabel 2. Gehanteerde bronnen per onderzoeksdoelstelling

Doelstelling		Bron- onderzoek	Literatuur- onderzoek	Interviews	Werksessies
1	Verkrijgen van inzicht in de mate waarin gemeenten gebruik maken van het voorkeursrecht.	●		●	
2	Inzichtelijk maken van de beweegredenen om het voorkeursrecht al dan niet toe te passen.		●	●	●
3	Evalueren van de mate waarin de beleidsdoelstellingen uit de Wvg worden gerealiseerd:				
	Versterking van de regisserende rol van de gemeente.	●	●	●	●
	Vergroting van het inzicht in de grondmarkt.		●	●	●
	Drukken van de grondprijzen en voorkomen van speculatie.		●	●	●
4	Formuleren van aanbevelingen om de mate waarin de beleidsdoelstellingen uit de Wvg worden gerealiseerd, te vergroten.		●	●	●

Brononderzoek

Om kwantitatief inzicht te verkrijgen in het feitelijke gebruik van het voorkeursrecht (doel 1), is gebruik gemaakt van beschikbare bronnen, waaronder landelijke registraties. De resultaten van het brononderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 1, met uitzondering van het jurisprudentieonderzoek waarvan de resultaten zijn verwerkt in hoofdstuk 6.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Het Kadaster heeft ten behoeve van het kwantitatieve onderzoek basisgegevens aangeleverd afkomstig uit de volgende registers:
 - WKPB-register. Gemeenten zijn op basis van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB) sinds 2007 verplicht om gevestigde voorkeursrechten in te schrijven in het WKPB-register. Op basis van dit register is nagegaan op hoeveel percelen en areaal het voorkeursrecht is gevestigd voor de periode van 2007 tot 2014.
 - Overdrachtenregister. Het Kadaster houdt bij welke en wat voor type onroerende goederen er van eigenaar wisselen. Op basis van dit register is bepaald welke percelen met de beperking 'voorkeursrecht gemeenten' zijn verkocht aan de betreffende gemeenten. Dit heeft inzicht verschaft in het succes van het voorkeursrecht als verwervingsinstrument. Op basis van de kenmerken van de aangekochte gronden kon tevens worden ingeschat of het herstructurerings- of uitbreidingsgebieden betrof.
- Publicaties in de Staatscourant online. Het voorkeursrecht wordt gevestigd na een publicatie in de Staatscourant. Deze publicaties zijn vanaf 2009 online beschikbaar op het online portaal van de Staatscourant. Met behulp van dit portaal is inzichtelijk gemaakt welke gemeenten en provincies in de periode van 2009 tot en met 2014 een voorkeursrecht hebben gevestigd.
- Uitsprakendatabank van de rechtspraak. Op basis van deze database is een jurisprudentieonderzoek gehouden. Hierbij is nagegaan hoeveel gerechtelijke uitspraken er gedurende de periode van 2000 tot en met 2014 zijn gedaan. Voor de relevante uitspraken is verder nagegaan of de decentrale overheid of de grondeigenaar in het gelijk werd gesteld en wat de overweging was van de rechter. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de relevante uitspraken.
- CBS Statline. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt gegevens bij over economische groei. Deze gegevens zijn gehanteerd om het gebruik van het voorkeursrecht in de periode van 2000 tot en met 2014 te vergelijken met de economische ontwikkelingen in die periode.

Literatuuronderzoek

De Wvg is in 2000 geëvalueerd door de Universiteit Delft. Sindsdien is er veel onderzoek gedaan en is er veel gepubliceerd over de wijze waarop (decentrale) overheden het voorkeursrecht gebruiken en/of zouden moeten gebruiken. Voor de evaluatie is op basis van deze publicaties een literatuuronderzoek verricht. De lijst van gebruikte literatuur is opgenomen in bijlage II.

De literatuur is voornamelijk gebruikt om inzicht te krijgen in de beweegredenen om het voorkeursrecht toe te passen (doel 2) en om na te gaan in welke mate de beleidsdoelstellingen uit de Wvg worden gerealiseerd (doel 3). Waar mogelijk zijn de

resultaten uit de literatuur getoetst aan de verzamelde gegevens uit het brononderzoek. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn opgenomen in hoofdstukken 6, 7 en 8.

Gegevensverzameling via interviews

Naast het onderzoek op basis van literatuur en bronnen, zijn interviews gehouden met decentrale overheden en deskundigen. In bijlage IV is de toelichting met vragenlijst opgenomen die bij de interviews³ is gebruikt.

De resultaten uit het brononderzoek en het literatuuronderzoek zijn getoetst en aangevuld in interviews met medewerkers van gemeenten en provincies die zich bezig hebben gehouden met de Wvg. Daarnaast is met de respondenten besproken welke beweegredenen decentrale overheden hebben om het voorkeursrecht toe te passen en welke overwegingen er zijn om dit niet te doen. Deze beweegredenen en overwegingen zijn tijdens de interviews gespiegeld aan de economische ontwikkelingen in het afgelopen decennium, het grondbeleid dat gemeenten in die periode hebben gevoerd en de doelstelling die de wetgever heeft gehad met de Wvg.

Tijdens de interviews is ook de visie van de respondenten op de toekomst van het voorkeursrecht besproken. Daarnaast is besproken welke mogelijkheden zij zien om het voorkeursrecht doelmatiger toe te passen en welke alternatieven er zijn voor het voorkeursrecht.

De resultaten uit de interviews zijn gebruikt voor alle onderzoeksdoelen, inclusief de toekomst van het voorkeursrecht. De resultaten van de interviews zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en 8.

Validatie in werksessies

Nadat het brononderzoek, het literatuuronderzoek en de interviews hebben plaatsgevonden, zijn de resultaten afgestemd met deskundigen en stakeholders in twee expertsessies. Waar nodig zijn aan de hand van deze werksessies de resultaten van het onderzoek bijgesteld en genuanceerd.

Betrokken partijen

Gemeenten, provincies en het Rijk kunnen op basis van de Wvg een voorkeursrecht vestigen op gronden waarop het voornemen bestaat om ruimtelijke projecten te realiseren, mits dit geen agrarische projecten zijn en het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Voor gronden die zijn gelegen binnen een moderniseringsgebied geldt de voorwaarde van afwijkend gebruik niet. Daarnaast hebben particuliere grondeigenaren te maken met het voorkeursrecht. Het kan hierbij zowel gaan om burgers als om bedrijven.

In deze paragraaf zijn de bij het voorkeursrecht betrokken partijen onderscheiden. Voor elk van de betrokken partijen is hun rol omschreven.

Gemeenten

De gemeenteraad is – dikwijls op aangeven van het college van burgemeester en wethouders - bevoegd tot het aanwijzen van gronden waarop de Wvg van toepassing is.

³ In het onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij een vragenlijst het uitgangspunt vormde voor het gesprek. De respondenten hebben gedurende de interviews echter ook de ruimte gekregen om af te wijken van de vragenlijst.

Sinds 2004⁴ hebben alle gemeenten in Nederland deze bevoegdheid. Het aantal gemeenten is tussen 2004 en 2014 gedaald van 483 tot 403. Zoals de naamgeving van de wet al aangeeft, wordt het voorkeursrecht met name door gemeenten gebruikt.

In dit onderzoek is uitgegaan van de situatie in 2014. In situaties waarin meerdere gemeenten zijn samengegaan, zijn alle voorkeursrechten die door de individuele gemeenten vóór de fusie zijn gevestigd, toegerekend aan de 'nieuwe' fusiegemeente. Hetzelfde geldt voor verworven percelen. De gemeente Stichtse Vecht is bijvoorbeeld in 2011 ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. Alle voorkeursrechten die voor 2011 zijn gevestigd door één van deze drie gemeenten, worden in deze evaluatie toegerekend aan de gemeente Stichtse Vecht.

Provincies

Provinciale Staten is – dikwijls op aangeven van Gedeputeerde Staten – bevoegd tot het aanwijzen van gronden waarop de Wvg van toepassing is. Sinds 2008 hebben de 12 provincies deze bevoegdheid. Provincies vestigen niet altijd zelf een voorkeursrecht. In de praktijk blijkt dat provincies gemeenten vragen om een voorkeursrecht te vestigen. De provincies nemen de verworven gronden vervolgens over van de gemeente en maken zo indirect gebruik van het voorkeursrecht.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is bevoegd het voorkeursrecht te vestigen. Sinds 2008 heeft de minister deze bevoegdheid. Er zijn in het Kadaster echter geen inschrijvingen van door de Rijksoverheid gevestigde voorkeursrechten aangetroffen, naar het zich laat aanzien omdat de Rijksoverheid over krachtigere instrumenten kan beschikken, zoals de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet. In deze evaluatie is IenM daarom als partij buiten beschouwing gelaten.

Particuliere grondeigenaren

Particuliere grondeigenaren worden door toepassing van het voorkeursrecht beperkt in hun vrijheid om grond te verkopen aan een andere partij. Het voorkeursrecht heeft voor deze doelgroep een marktverstoring element.

Er zijn twee groepen particuliere grondeigenaren, namelijk burgers en bedrijven:

- **Burgers.** Huishoudens kunnen met het voorkeursrecht te maken krijgen als zij gronden of onroerend goed bezitten of pachten. Nederland kende volgens CBS in 2014 circa 4,3 miljoen huishoudens met een koopwoning of appartement. Ook zijn er burgers die gronden bezitten met een andere functie dan wonen, bijvoorbeeld voor tuinieren of als investering. Het is niet duidelijk hoeveel percelen dit betreft, maar naar verwachting zijn de meeste niet-bewoonde percelen in handen van bedrijven.
- **Bedrijven.** Bedrijven met eigen grondbezit kunnen te maken krijgen met het voorkeursrecht. Het betreft voornamelijk agrarische bedrijven, omdat agrarische gronden het meest aantrekkelijk zijn voor ontwikkeling. In totaal kende Nederland in 2014 69.100 agrarische bedrijven. Circa 93% van deze bedrijven heeft 5 of minder werknemers.

⁴ Vanaf 1996 gold dit slechts voor gemeenten waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven.

Andere typen bedrijven met eigen grond kunnen ook te maken krijgen met het voorkeursrecht, maar dan betreft het doorgaans herstructurering van bestaand stedelijk gebied in plaats van bouw op uitleglocaties. Doordat herstructurering relatief duur is, kleinschaliger is dan bouwen op uitleglocaties en politiek gevoelig kan liggen, is de kans dat niet-agrarische bedrijven met het voorkeursrecht te maken krijgen, relatief beperkt.

Projectontwikkelaars, aannemers en grondhandelaren

Projectontwikkelaars en grondhandelaren kopen gronden aan om hierop bestemmingen te realiseren of om gronden (al dan niet met winst) door te verkopen. De toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten beperkt deze groep in haar vrije keuze om grond te kopen en daarmee of daarop ontwikkelingen te starten. De gemeente heeft immers een voorrangpositie aan de onderhandelingstafel.

Volgens CBS kende Nederland in 2014 in totaal ruim 48.000 bedrijven in de categorie '41. Algemene bouw en projectontwikkeling'. Deze doelgroep bestaat vooral uit MKB-bedrijven en zzp'ers. Naar verwachting is het voorkeursrecht met name van invloed op de middelgrote tot grote projectontwikkelaars en bouwondernemingen. In dit onderzoek wordt deze groep bedrijven meestal aangeduid als 'projectontwikkelaars'.

Het betreft hier bijvoorbeeld de 12 grote bouwconsortia die Nederland kent, waarbinnen in totaal circa 500 bouwondernemingen deelnemen.

Advocaten, taxateurs en juridische adviesbureaus

Het voorkeursrecht is in beginsel een relatief eenvoudig instrument, maar de juridische implicaties voor de betrokkenen blijken groot. Dit wordt onderstreept door de grote hoeveelheid publicaties over het voorkeursrecht. Zowel gemeenten, grondeigenaren als projectontwikkelaars maken daarom veel gebruik van de kennis van advocaten en juridische adviesbureaus.

Daarnaast spelen taxateurs een belangrijke rol bij de financiële onderdelen van de Wvg. De waarde van gronden is een cruciaal onderdeel voor meerdere partijen die bij de Wvg zijn betrokkenen: grondeigenaren, overheden, projectontwikkelaars en rechtbank. Het adviseren over deze waarde is de activiteit waar taxateurs zich mee bezighouden.

De omvang van deze doelgroep is lastig te bepalen. In 2013 hielden in totaal circa 7.045 bedrijven zich bezig met advisering en juridische ondersteuning op het gebied van het omgevingsrecht⁵. Naar verwachting zijn hiervan echter slechts enkele tientallen gespecialiseerd in het voorkeursrecht.

Notarissen

Notarissen hebben een belangrijke rol bij de overdracht van gronden, zeker in het kader van de Wvg. Zij dienen bij een overdracht van gronden een voetverklaring af te geven waarbij zij verklaren dat op de betrokken onroerende zaak geen aanwijzing met voorkeursrecht of een voorlopige aanwijzing van toepassing is, hetzij dat de vervreemding niet in strijd is met de Wvg. De notarissen controleren daarmee of aan de bepaling van de Wvg wordt voldaan. Hiermee borgen zij de werking van de Wvg. In totaal telde Nederland in 2014 volgens CBS 1.405 notariskantoren.

⁵ 'Onderzoek financiële effecten Omgevingswet', Sira Consulting, mei 2014.

3 Grondbeleid en de Wvg

Deze evaluatie start met een beschrijving van de aanleiding en beleidsdoelstellingen van grondbeleid in Nederland. De eerste paragraaf in dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en rechtvaardiging voor overheidsingrijpen in het grondbezit. De tweede paragraaf beschrijft de positie die de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) inneemt binnen het grondbeleid. De derde en laatste paragraaf plaatst het grondbeleid en het voorkeursrecht in de recente ontwikkelingen als gevolg van de crisis en de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

3.1 Aanleiding en beleidsdoelstellingen

De visie op het ruimtelijk beleid laat in de loop der geschiedenis een ontwikkeling met belangrijke verschillen zien. Na de Tweede Wereldoorlog was het ruimtelijk beleid vooral gericht op het aanpakken van de woningnood, op bevordering van de economische groei en op sturing van migratiepatronen. De hoge verwachtingen die men had van zowel de economische als demografische groei in de jaren zestig klonken door in het ruimtelijk beleid. De uitgangspunten waren spreiding van de bevolking over het land, ruimtelijk ordening op stadsgewestelijk niveau door de introductie van groeikernen en uitbreiding van het netwerk van autosnelwegen.

In de jaren zeventig tekende zich een kentering af. De Derde Nota over de ruimtelijke ordening leverde het instrumentarium om de groeikernen daadwerkelijk te realiseren. Verder ontstond in de steden een roep om te stoppen met een beleid gericht op sanering en modernisering van de oude wijken. De wensen van bewoners werd centraal gesteld door te 'bouwen voor de buurt'. Geleidelijk werd het ruimtelijke model van de uiteengelegde stad ingeruild voor het model van de compacte stad.

Het begin van de jaren tachtig kenmerkte zich door een economische depressie. Deze raakte de bouwsector hard. Het verstedelijkingsvraagstuk in Nederland verdween hiermee naar de achtergrond. In plaats hiervan ontstond het idee dat ruimtelijke ordening een belangrijke bijdrage kon leveren aan het herstel van de Nederlandse concurrentiepositie in internationaal verband. De Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening legde dan ook een sterk accent op de strategische ligging van Nederland als poort van Europa: mainports, stedelijke knooppunten en hoofdtransportassen waren belangrijke concepten.

Het verstedelijkingsvraagstuk keerde echter sneller terug op de politieke agenda dan begin jaren tachtig werd verwacht. Dit kwam niet alleen door het economische herstel, maar ook door sociaal-culturele veranderingen. Het huishouden met één kostwinner maakte in snel tempo plaats voor een tweeverdienershuishouden. Hierdoor ontstond steeds meer behoefte aan koopwoningen van een hoge kwaliteit.

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) had meer aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast werd een forse bouwopgave (1 miljoen woningen) geformuleerd om definitief de kwantitatieve tekorten weg te werken en tegelijkertijd bij te dragen aan de doelen van ruimtelijk verkeer- en vervoersbeleid. Het beleid was gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, met een duidelijke voorkeursvolgorde. De mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied benutten stond voorop, gevolgd door ontwikkeling aan de randen hiervan. De mogelijkheid met de minste voorkeur was de ontwikkeling van verder gelegen gebieden, maar wel in aansluiting op bestaande kernen.

Het is een historisch misverstand dat het Rijk de Vinex-locaties heeft aangewezen. De Vinex noemde alleen locaties rondom de grote steden in landsdeel west. In de overige landsdelen noemt de Vinex in de meeste gevallen ruime 'af te wegen ontwikkelingsrichtingen'. Gemeenten hebben naar aanleiding van de Vinex de ontwikkelingslocaties zelf aangedragen. De ontwikkelingsrichtingen werden pas definitief bij de ondertekening van de betreffende Vinex-convenanten. Na de ondertekening, gingen gemeenten meer en meer een actieve rol op de grondmarkt spelen.

De economische crisis maakte in 2008 een einde aan de hoogtijdagen van de Vinex en de grootschalige ontwikkelingen die hieruit voortvloeiden. De crisis in de bouw leidde tot een crisis op de grondmarkt en miljoenenverliezen bij gemeenten. Naar verwachting zal economisch herstel echter niet overal uitkomst bieden. Naast groeiregio's kent Nederland nu ook krimp- en anticipatieregio's met geen of een zeer geringe uitbreidingsbehoefte. Zolang de economische crisis voortduurt, zijn de groeivoorzichten van de groeiregio's echter eveneens onzeker.

Stedelijke groei is voor het eerst in decennia niet langer overal vanzelfsprekend. De grondmarkt heeft een veel lager rendement en kent grotere financiële risico's. Gemeenten bezitten nog altijd veel grond en zijn terughoudend met nieuwe grondaankopen. Actief grondbeleid met grootschalige verwervingen maakt steeds meer plaats voor faciliterend grondbeleid, eventueel gecombineerd met een selectief actief grondbeleid.

Grondbeleid

Op de website⁶ www.rijksoverheid.nl is de noodzaak van grondbeleid toegelicht:

Grond is op veel plekken in Nederland schaars. Gebruik van grond is noodzakelijk om publieke doelen te realiseren (zoals woningen bouwen, wegen aanleggen, of bedrijventerreinen ontwikkelen).

Hieruit volgt dat grondbeleid geen doel op zich is, maar een sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Grondbeleid is een middel om het maatschappelijk gewenste grondgebruik te realiseren en tracht bij te dragen aan:

- De kwaliteit van de ruimtelijke inrichting.
- Vergroting van de zeggenschap van inwoners.
- Een rechtvaardige verdeling van de kosten en baten van bouwgrond.

Grondbeleid kan actief en faciliterend. Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als een marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Dit kan omdat de overheid een natuurlijke rechtspersoon is, die het recht heeft privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Daarbij beschikt de overheid ook over publiekrechtelijke instrumenten om op de grondmarkt te interveniëren. Het gaat dan om onteigening, het voorkeursrecht, ruilverkaveling ten behoeve van de landinrichting en het kostenverhaal op grond van de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening. Nederland kent een sterke traditie van actief grondbeleid.

Bij een faciliterend grondbeleid werkt de overheid samen met marktpartijen om tot ruimtelijke ontwikkelingen te komen. Sinds het midden van de jaren negentig betreden private partijen de grondmarkt en komt faciliterend grondbeleid vaker voor. De

⁶<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid>

overheid kan dankzij haar publiekrechtelijke instrumenten een waardevolle rol spelen bij publiek-private samenwerkingen (PPS).

Volgens de Nota Grondbeleid 2001 is het voordeel van actief grondbeleid dat publieke doelen zoals kostenverhaal, bevordering van concurrentie en particulier opdrachtgeverschap, relatief eenvoudig zijn te realiseren. Een nadeel van actief grondbeleid is het gevaar dat gemeenten teveel vanuit winst oogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen opereren.

De trend om naar een grotere rol van particuliere partijen en publiek-private samenwerking (PPS) te gaan, is een belangrijke reden om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken. Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie en is een zaak van de betrokken overheden zelf.

3.2 De Wvg: een historische schets

De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft gemeenten, provincies en het Rijk ten behoeve van de uitvoering van ruimtelijk beleid de mogelijkheid een wettelijk recht van voorrang bij vervreemding van onroerende zaken te vestigen. De Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet uit 2004 en het in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerde onderzoek of het huidige juridische instrumentarium voor het grondbeleid eenvoudiger kan, schetsen de ontwikkeling van de Wvg als volgt.

Bij de totstandkoming van de wet in 1981 werd uitgegaan van een bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht die alle gemeenten toekwam. Een veranderende situatie op de grondmarkt, die een teruggelopen behoefte van gemeenten aan grond op voorraad tot gevolg had, en de dereguleringsoperatie begin jaren 80 hadden tot gevolg dat de inwerkingtreding van de wet aanvankelijk werd opgeschort.

Bij de behandeling van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing werd, door aanvaarding van een amendement van het lid der Tweede Kamer Van Baars besloten per 1 januari 1985, gelijktijdig met de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de Wvg in werking te laten treden, doch uitsluitend voor stads- en dorpsvernieuwingsgebieden.

De Wvg is zodoende (pas) in 1985 ingevoerd. In de beginjaren kon de wet enkel bij stads- en dorpsvernieuwingsprojecten worden toegepast. Er werd weinig gebruik van gemaakt. In 1995 werd het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel beoogde de reikwijdte van de Wvg uit te breiden, door de beperking tot stads- en dorpsvernieuwingsgebieden op te heffen. Daarnaast beoogde het wetsvoorstel vervroegde vestiging – vestiging vóór de totstandkoming van formele ruimtelijke plannen – mogelijk te maken, toezichtrelaties te verminderen, de geldende regeling op onderdelen te dereguleren en de ontduikingsmogelijkheden te beperken.

Bij de behandeling in het parlement werd in 1996 door aanvaarding van het amendement Esselink de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht alleen toegekend aan gemeenten met een uitbreidingstaakstelling op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid (artikel 2a Wvg). Deze taakstelling betrof «rode functies» als woon en werkgebieden (bedrijventerreinen, kantorenlocaties), maar strekte zich ook uit tot daaraan gerelateerde bestemmingen, zoals groen en recreatie. Ook gemeenten aan wie deze taakstelling niet is toegekend kunnen over deze bevoegdheid beschikken, mits nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid waarin een uitbreidingstaakstelling zal worden gegeven wordt voorbereid en alleen nadat Gedeputeerde Staten vooraf een

verklaring van geen bezwaar hebben verleend. Het vereiste van de toegedachte uitbreidingscapaciteit is per 1 februari 2004 vervallen. Dit heeft tot gevolg dat alle gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen.

Bestuursrechtdeskundigen Lucassen en Muetstege sommen in hun artikel in Fiscaal & Civiel Vastgoed⁷ de meest recente ontwikkelingen van de Wvg op. De modernisering en vereenvoudiging van de Wvg verliep in twee stappen:

- Allereerst werd de Wvg aangepast aan de planvormen uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) door middel van de Invoeringswet Wro, die op 1 juli 2008 in werking trad. Daarbij kregen ook het Rijk en de provincies de voorkeursrechtbevoegdheid en werd de procedure tot aanwijzing van gronden waarvoor een voorkeursrecht geldt vereenvoudigd.
- Met de Wijzigingswet van 18 maart 2010 zijn de resterende verbeteringen en vereenvoudigingen doorgevoerd. Blijkens de memorie van toelichting houdt de vereenvoudiging onder meer in: stroomlijning van de aanbestedingsprocedure, de bekendmaking en inwerkingtreding van een voorkeursrecht, en het consequenter en duidelijker maken van de in de wet gebruikte terminologie.

3.3 Relevante ontwikkelingen

De Wvg geldt al vanaf 1985. In de periode vanaf 1985 tot nu hebben zich met betrekking tot de grondmarkt belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. In voorgaande paragrafen is aangegeven op welke wijze de wetgever de Wvg in de loop van de jaren heeft gewijzigd. Om deze wijzigingen te begrijpen is ook de bredere context van het grondbeleid relevant. Deze paragraaf gaat in op de economische crisis en de inwerkingtreding van de fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening in 2008.

Crisis

Met als aanleiding de crisis in de bankensector in Amerika werd ons land in het vorige decennium geconfronteerd met een economische crisis, die nog tot op heden voortduurt. Deze crisis heeft verstrekende maatschappelijke en financiële gevolgen gehad. Ook voor de ontwikkeling van stedelijke plannen en de posities van partijen die hierbij zijn betrokken zoals overheden, ontwikkelaars en banken, heeft deze crisis grote gevolgen gehad. Vanwege de crisis is de uitvoering van bestaande stedelijke plannen vertraagd en zijn sommige plannen voor nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen volledig geschrapt.

De crisis heeft tot gevolg dat de belangstelling voor de bouw van nieuwe woningen nagenoeg stil ligt omdat zowel bij de producenten van bouwgronden en woningen (gemeenten als ontwikkelaars) als de consument het vertrouwen ontbreekt om in grond, woningen en bedrijventerreinen te investeren. De crisis heeft er dan ook toe geleid dat de vraag naar (nieuwe) bouwgronden sterk is afgenomen en dat daarmee ook de noodzaak om gronden aan te kopen sterk is teruggelopen.

Het gevolg hiervan is dat gemeenten en ontwikkelaars die beschikten over grote voorraden (bouw)gronden hun gronden hebben verkocht en/of de bestaande voorraad gronden die bestemd is voor stedenbouwkundige ontwikkelingen in waarde hebben zien

⁷ 'De Wet voorkeursrecht gemeenten gestroomlijnd', mr. R.J. Lucassen en L.M. Muetstege. In: Fiscaal en Civiel vastgoedrecht, september 2010, jaargang 15, pp. 7-11.

dalen. Deze partijen hebben dan ook de waarde van hun grondvoorraad moeten afboeken en verliezen moeten nemen. Op 20 december 2013⁸ heeft de minister van IenM aan de Tweede Kamer een brief gestuurd waaruit blijkt dat de gemeenten in de periode van 2010 tot en met 2012 € 3,3 miljard aan verliezen of waardedalingen hebben gehad. Vervolgens blijkt uit het rapport van EY/Fakton dat de gemeentelijke grondbedrijven in het jaar 2013 nog eens een verlies hebben geleden van € 0,7 miljard. Het rapport vermeldt tevens dat verwacht wordt dat de verliezen de komende vijf jaren nog met € 0,3 tot € 2,1 miljard kunnen oplopen.⁹

De bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat overheden minder plannen zijn gaan ontwikkelen en daardoor ook minder toepassing hebben gegeven aan de Wvg. Daarbij was er minder aanleiding om de Wvg toe te passen doordat de vraag op de grondmarkt afnam. Maatregelen om prijsopdrijving tegen te gaan waren niet langer noodzakelijk. In die zin is het voorkeursrecht een conjunctuurgevoelig instrument, dat vooral van belang is in tijden van hoogconjunctuur. De economische crisis en de samenhang met de Wvg kan in het kader van de evaluatie van de Wvg dan ook niet onbenoemd blijven.

Fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de invoering van de Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 (Wro). Met de inwerkingtreding van de Wro hebben gemeenten, provincies en het Rijk nieuwe instrumenten gekregen om invloed te kunnen uitoefenen op de realisatie van ruimtelijke plannen in ons land. Het eerste instrument waarover deze overheden op grond van de Wro beschikken is de mogelijkheid om bindende ruimtelijke plannen vast te stellen, zoals een bestemmingsplan (gemeenten) en een inpassingsplan (provincie en Rijk). Met deze plannen kunnen de overheden bindende regels stellen over de gebruiksmogelijkheden van gronden. Op zichzelf bezien is deze ontwikkeling niet zo spectaculair omdat deze mogelijkheden er ook al waren onder de voorganger van de Wro, te weten de Wet op de Ruimtelijke Ordening die vanaf 1965 tot 1 juli 2008 van kracht was en de andere voorgangers van deze wet.

De nieuwe Wro heeft wel een wezenlijke verandering gebracht op het onderdeel grondexploitatie (afdeling 6.4 Wro). De Wro introduceert een nieuw instrument dat zich niet richt op de ruimtelijke toedeling van bestemming en gebruiksmogelijkheden van gronden in een gebied, maar op de grondexploitatie van het gebied oftewel de wijze waarop de gronden binnen het gebied worden ingericht. Dit instrument, het exploitatieplan, biedt voor de gemeenten, de provincies en het Rijk een belangrijke mogelijkheid om regie te voeren over de inrichting van gebieden. Het exploitatieplan is niet aan de orde als de overheid, die het plan vaststelt, alle gronden in eigendom heeft. De noodzaak van een exploitatieplan is dan niet aanwezig omdat de desbetreffende overheid de inrichting van het gebied zelf kan organiseren en uitvoeren en de kosten die met de realisatie van het gebied samenhangen kan verhalen door de verkoop van bouwrijpe gronden. Het exploitatieplan is ook niet aan de orde als de gemeente met de eigenaren van de gronden binnen het te ontwikkelen gebied overeenkomsten heeft gesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over de kosten die deze eigenaren aan de overheid vergoeden en/of afspraken zijn vastgelegd over de inrichting van het gebied.

Het exploitatieplan is wel noodzakelijk als de desbetreffende overheid geen eigenaar is van de gronden binnen het te ontwikkelen gebied en de realisatie van het plan (geheel of gedeeltelijk) geschiedt door een of meer grondeigenaren. Als de overheid met deze

⁸ Brief d.d. 20 december 2013, onderwerp: Grondbeleid, dossier 27581, nr. 47, p. 2.

⁹ 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY/Fakton', 23 januari 2015, pp 5-9.

grondeigenaar of -eigenaren geen overeenkomst heeft gesloten, is zij zelfs verplicht een exploitatieplan vast te stellen. Met toepassing van het exploitatieplan kan de overheid sturen op twee belangrijke pijlers van de grondexploitatie:

1. Financiën: de overheid heeft de plicht tot het verhalen van de kosten van de realisatie van het plan op de grondeigenaar. Op basis van deze verplichting tot kostenverhaal levert de grondeigenaar die met de overheid geen overeenkomst heeft gesloten toch een bijdrage in de kosten van de ontwikkeling en realisatie van het gehele plan. Hoewel kostenverhaal en economische uitvoerbaarheid van het plan niet per definitie hetzelfde zijn, kan wel worden gesteld dat het exploitatieplan bijdraagt aan een betere economische uitvoerbaarheid van een plan. Juist vanwege het feit dat de mogelijkheid tot het verhalen van kosten aanzienlijk is verbeterd, kan de overheid meer kosten verhalen en blijven er minder kosten voor haar eigen rekening. De financiering van de kosten van een plan is daarmee niet meer uitsluitend afhankelijk van de overheid, maar ook van particulieren die zelf de beoogde stedenbouwkundige invulling willen realiseren, wat per saldo de economische uitvoerbaarheid ten goede komt.
2. Inrichting: de overheid heeft de bevoegdheid tot het stellen van locatie-eisen aan het gebied. In het exploitatieplan kan de overheid over verschillende onderwerpen eisen en regels opnemen. Zo kunnen in een exploitatieplan eisen worden gesteld aan de aanleg van de openbare ruimte, de fasering van de realisatie van het gebied, het aanwijzen van deelgebieden en het vastleggen van de volgorde hiervan, de situering en het aantal van sociale woningen en/of woningen in het kader van particulier opdrachtgeverschap. Kortom, een groot scala van onderwerpen kan in een exploitatieplan worden vastgelegd.

Uit het voorafgaande is duidelijk dat de overheid met een exploitatieplan ook regie kan voeren op de realisatie van ruimtelijke plannen. Aangezien de Wvg ook als doelstelling heeft om de overheid meer regie te laten voeren, kan in het kader van een evaluatie van de Wvg het exploitatieplan dan ook niet onbesproken blijven.

Het exploitatieplan betekent voor de overheid een belangrijke verbetering ten opzichte van het instrumentarium onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Onder de werking van deze wet kon de overheid het verhalen van kosten slechts afdwingen via een baatbelasting die in de praktijk als een moeilijk toegankelijk instrument werd ervaren. Dit wordt ook onderstreept door de respondenten van dit onderzoek. Voeg hieraan toe dat de kosten die voor verhaal via baatbelasting in aanmerking komen beduidend minder zijn dan onder de nieuwe Wro, dan is het gebrek aan populariteit van dit instrument snel verklaard. Ook het kostenverhaal op basis van overeenkomsten tussen gemeenten en grondeigenaren is onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening niet vlekkeloos verlopen. De reden hiervan is dat vaak een afdoende wettelijke grondslag ontbrak voor de afspraken die partijen wilden maken. In de nieuwe Wro is deze wettelijke reikwijdte voor te sluiten overeenkomsten over kostenverhaal en de inrichting van gebieden aanmerkelijk verbreed.

4 Procedures in het voorkeursrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de procedures uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en hoe deze in de praktijk worden toegepast. Het betreft het vestigen van het voorkeursrecht, de prijsvaststellingsprocedure, de vrijstellingsprocedure en het invoeren van nietigheid van overeenkomsten met derden. Voor elke procedure zijn naast het doel, ook de grondslag en de processtappen omschreven. Daarnaast is een indicatie gegeven van de kosten die verbonden zijn aan een procedure. Dit hoofdstuk is specifiek gericht op het gebruik van het instrument door gemeenten.

4.1 Vestigen van het voorkeursrecht

De meest gebruikte procedure uit de Wet voorkeursrecht gemeenten is vanzelfsprekend de vestiging van het voorkeursrecht. Het doel van deze procedure is om gemeenten na een zorgvuldige afweging, op basis van een ruimtelijk plan of een concreet voornemen hiertoe, het recht van grondeigenaren om hun eigendom te vervreemden in te perken en dit besluit naar hen te communiceren.

Processtappen en grondslagen

Op grond van artikel 2 kan de gemeenteraad gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Dit houdt in dat de eigenaar van aangewezen grond gehouden is aan de verplichtingen in de wet, inhoudende dat hij deze bij verkoop slechts, of althans, in eerste instantie aan de gemeente moet aanbieden. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan in ruimtelijke plannen een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan. Voor gronden die zijn gelegen binnen een moderniseringsgebied geldt de voorwaarde van afwijkend gebruik niet.

De procedure start met de afweging om het voorkeursrecht wel of niet toe te passen. Vaak nemen burgemeester en wethouders een besluit tot het voorlopig vestigen van het voorkeursrecht. Dit besluit moet worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het besluit omvat ten aanzien van de onroerende zaken waarop het betrekking heeft:

- de kadastrale aanduiding;
- de grootte van elk van de desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie;
- de grootte van een perceelsgedeelte (indien het een gedeelte betreft); en
- de namen van de eigenaren van de desbetreffende onroerende zaken.

De gemeenteraad wijst gronden dikwijls op aangeven van het college van burgemeester en wethouders aan, dat uitsluitend bevoegd is gronden *voorlopig* aan te wijzen. Deze bestemming door de raad dient plaats te vinden binnen 3 maanden na de voorlopige aanwijzing. In de praktijk worden bij de vestiging van het voorkeursrecht de volgende processtappen doorlopen:

- Kadastrale informatie verzamelen.
- Besluit door college.
- Belanghebbenden aanschrijven.
- Informatieavond voor belanghebbenden organiseren.

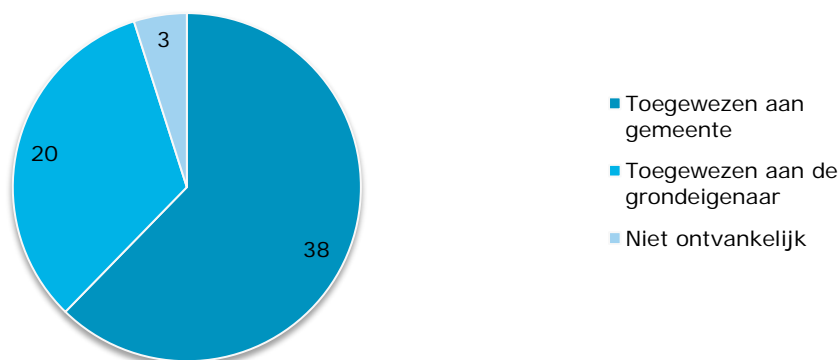
- Besluit voorbereiden.
- Bevestiging door de raad.
- Publiceren in de Staatscourant en huis-aan-huisbladen.
- Verwerken van zienswijzen.

Juridische houdbaarheid: bezwaar en beroep

Het komt met enige regelmaat voor dat grondeigenaren bezwaar aantekenen tegen de vestiging van het voorkeursrecht, al blijkt er in de praktijk veel verschil te bestaan tussen situaties. De antwoorden die de respondenten tijdens de interviews hebben gegeven, variëren van geen enkel bezwaar tot een bezwaar van elke betrokken grondeigenaar. De respondenten geven aan dat het aantal percelen en grondeigenaren, de eigenschappen van de betreffende percelen en de communicatie met de grondeigenaren sterk bepalend zijn voor het aantal ingediende bezwaren. De respondenten geven aan dat bij circa 25% tot 30% van de vestigingen één of meer bezwaren worden ingediend.

De drijfveer van grondeigenaren is doorgaans dat zij zich beperkt voelen in hun (toekomstig) handelen. Dit is echter ook het doel van het voorkeursrecht en hierdoor geen grond om het bezwaar toe te wijzen. Uit de interviews blijkt dan ook dat bezwaren in het grootste deel van de gevallen niet worden toegewezen. In een enkel geval worden bezwaren ingewilligd, hoewel dit soms ook coulance is van de gemeente. Als de vestiging goed is voorbereid, dan hoeft het afhandelen van een bezwaar weinig tijd te kosten.

De respondenten geven aan dat bezwaren uiteindelijk niet vaak tot een beroep leiden. Tijdens de expertsessies schatten de betrokken deskundigen in dat het totale aantal uitspraken circa 120 tot 180 bedraagt. In de databank van rechtbanken.nl zijn in totaal 61 uitspraken van de rechter terug te vinden. De onderstaande figuur toont deze 61 uitspraken, verdeeld naar uitkomst. De betrokken deskundigen verwachten dat deze 61 zaken een representatief beeld geven van het totale aantal uitspraken.



Figuur 2. Beroepen tegen de vestiging tussen 2000 en 2014, naar type uitspraak

In 38 van de 61 uitspraken (62%) werd de gemeente in het gelijk gesteld. In totaal besliste de rechter ook 20 keer (33%) in het voordeel van de grondeigenaar. De gronden om de grondeigenaar in het gelijk te stellen lopen sterk uiteen. In een deel van de gevallen is sprake van procedurele fouten, zoals een te vroege vestiging van het voorkeursrecht¹⁰, het ontbreken van een goede kadastrale kaart¹¹ of een vestiging op grond van het verkeerde artikel¹². Het komt echter ook voor dat de gemeente inhoudelijke fouten heeft gemaakt, bijvoorbeeld door een voorkeursrecht te vestigen op percelen waarvan het huidige gebruik al overeenkomt met de toegedachte bestemming¹³ of omdat de ruimtelijke bestemming in het bestemmingsplan niet overeenkwam met de uitbreidingsopgave op basis waarvan het voorkeursrecht werd gevestigd¹⁴.

Kosten

De kosten van het vestigen van een voorkeursrecht hangen af van veel factoren. De belangrijkste factoren die tijdens de interviews worden genoemd, zijn:

- De houding van het college en de raad ten overstaande van het voorkeursrecht. Als een gemeente terughoudend is bij de toepassing van het voorkeursrecht, kan er relatief veel tijd nodig zijn om de beslissing te nemen om het voorkeursrecht toe te passen. Uit de interviews blijkt dat met name kleinere gemeenten terughoudend zijn om invloed uit te oefenen op het eigendom van burgers en bedrijven.
- De ervaring van de betreffende ambtenaren. Een ambtenaar met veel ervaring kan een voorkeursrecht, mits het college en de raad hiermee instemmen, snel voorbereiden en vestigen. Ambtenaren die weinig ervaring hebben met het instrument, moeten meer tijd investeren om de procedure te doorgronden. In de praktijk komt het ook regelmatig voor dat een externe partij wordt ingeschakeld om het gebrek aan eigen kennis te ondervangen.
- Het aantal percelen en grondeigenaren. Bij de vestiging moet een kadastraal onderzoek worden verricht en moeten de grondeigenaren persoonlijk worden aangeschreven. Naarmate het aantal percelen en/of grondeigenaren toeneemt, is meer tijd nodig om een besluit voor te bereiden.
- Het aantal zienswijzen en bezwaren. Elke zienswijze en elk bezwaar moet apart worden behandeld, waardoor de totale tijdsbesteding fors kan oplopen. Een zienswijze afhandelen kost enkele uren, het afhandelen van een bezwaar meerdere dagen.

In de interviews geven gemeenten die het voorkeursrecht geheel zelfstandig vestigen aan dat zij minimaal 80 en maximaal 640 uur nodig hebben om een voorkeursrecht te vestigen. Het gemiddelde bedroeg circa 225 uur. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om het proces gedeeltelijk of geheel uit te besteden. De tijdsbesteding voor de gemeente wordt dan wel fors beperkt. De kosten voor uitgesteding bedragen tussen de € 5.000 en de € 20.000, afhankelijk van de complexiteit van het gebied en de mate waarin gemeenten de activiteiten uitbesteden.

¹⁰ Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBGRO:2001:AB1243.

¹¹ Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBALK:2004:AR2691.

¹² Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZUT:2005:AU1434.

¹³ Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBARN:2000:AA5149 en ECLI:NL:RBBRE:2000:AA8658.

¹⁴ Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBALK:2002:AE2494

Gebruik van de procedure

Elke doorlopen procedure tot het vestigen van het voorkeursrecht wordt afgesloten door een publicatie in de Staatscourant. Tussen 2000 en 2014 zijn in totaal circa 4.800 vestigingen gepubliceerd. Het grootste deel (circa 3.800) publicaties stamt uit de periode tussen 2000 en 2008. In die periode moesten gemeenten bij de wijziging van de planfiguur, het voorkeursrecht opnieuw vestigen. Hierdoor werd het voorkeursrecht in de praktijk circa 2 tot 3 maal per perceel gevestigd.

Na 2008 is de Wvg gewijzigd, zodat het niet langer nodig was om bij wijziging van de planfiguur het voorkeursrecht opnieuw te vestigen. In totaal zijn in de periode tussen 2008 en 2014 nog circa 1.000 vestigingen gepubliceerd. In paragraaf 5.1 is een verdere analyse van het aantal gevestigde voorkeursrechten uitgewerkt.

4.2 Prijsvaststellingsprocedure

Het doel van de prijsvaststellingsprocedure is door een rechter laten bepalen van de prijs van de te verwerven grond, indien grondeigenaar en overheid er niet gezamenlijk uitkomen. Deze procedure moet ervoor zorgen dat de grondeigenaar de grond kan verkopen tegen een marktconforme prijs.

Processtappen en grondslagen

Wanneer de grondeigenaar en de overheid het niet eens lijken te worden over de prijs van de te verwerven grond, kan de grondeigenaar een beroep doen op artikel 13. Indien burgemeester en wethouders en de vervreemder in onderhandeling zijn getreden ter bepaling van de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder aan burgemeester en wethouders verzoeken om binnen vier weken de rechter te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.

De grondeigenaar die bereid is zijn grond te verkopen kan op basis van artikel 15 de rechtbank verzoeken te bepalen dat de gemeente wegens de bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs van het goed. Van deze mogelijkheid is echter zo weinig gebruik gemaakt dat deze procedure hier verder buiten beschouwing blijft.

In de praktijk wordt de prijsvaststellingsprocedure aan zowel de kant van de gemeente als van de grondeigenaar uitgevoerd door een juridisch adviseur of een advocaat. Tijdens de procedure maakt de gemeente formeel kenbaar welke prijs zij bereid is te betalen. De grondeigenaar doet ditzelfde voor de gewenste te ontvangen prijs. Daarnaast benoemt de rechtbank een of meerdere deskundigen (onafhankelijke taxateurs) om een advies uit te brengen over de reële marktprijs voor de betreffende gronden. De rechter neemt vervolgens op basis van deze drie prijzen –bod, gevraagd en getaxteerd – een beslissing over wat een reële prijs is.

Kosten

De kosten voor de prijsvaststellingsprocedure bedragen volgens de respondenten circa € 30.000. Deze kosten vloeien voort uit inhuren van externe deskundigen, zoals advocaten en taxateurs. De tijdsbesteding voor de gemeente en de grondeigenaar zijn relatief beperkt, voor beide partijen bedraagt de tijdsbesteding voor overleg met juristen en bezoek aan de rechtbank circa 2 dagen.

Gebruik van de procedure

De respondenten geven aan dat de prijsvaststellingsprocedure in de praktijk weinig wordt gebruikt. Het gevestigde voorkeursrecht geeft de gemeente een sterke positie aan de onderhandelingsstafel, andere geïnteresseerde partijen worden immers uitgesloten van de onderhandelingen. In de praktijk wordt hierdoor meestal op minnelijke wijze tot overeenstemming gekomen. Verder geven zij aan dat als de procedure wordt gestart, het uiteindelijk ook niet vaak tot een uitspraak leidt omdat partijen alsnog overeenstemming bereiken.

In de periode van 2000 tot en met 2014 zijn op rechtspraak.nl in totaal 13 uitspraken van de rechter gevonden.¹⁵ Het werkelijke aantal uitspraken is groter. De via de interviews betrokken gemeenten geven aan dat niet in alle gemeenten prijsvaststellingsprocedures zijn gevoerd. De gemeenten die hiermee wel te maken hebben gehad, geven aan dat het aantal procedures per gemeente meestal beperkt bleef tot één of maximaal twee. Vermoedelijk is het totale aantal procedures dat uiteindelijk tot een uitspraak heeft geleid, kleiner dan 200.

Uit het overdrachtenregister blijkt dat in de periode van 2000 tot en met 2014 in bijna 7.000 transacties een totaal van ruim 43.000 percelen werd verworven na vestiging van het voorkeursrecht. Als de geschatte 200 of minder uitspraken worden afgezet tegen de 7.000 transacties (3%), dan kan worden gesteld dat deze procedure weinig wordt toegepast.

4.3 Vrijstellingsprocedure

De vrijstellingsprocedure van artikel 10, lid 2 voorziet in situaties waarin grondeigenaren die hun gronden willen vervreemden binnen een aangewezen gebied worden vrijgesteld van de aanbiedingsplicht. De notaris gaat bij een overdracht van onroerende goederen na of hiervoor een vrijstelling nodig is en of deze ook is verkregen.

Processtappen en grondslagen

In de gevallen genoemd in artikel 10 leden 2 tot en met 6 is een grondeigenaar vrijgesteld van zijn plicht om grond aan te bieden aan de gemeente wanneer hij dit wenst te vervreemden. De leden 2 tot en met 5 van artikel 10 schrijven gevallen voor waarin de grondeigenaar vrijwel per definitie vrijgesteld is. In de meeste situaties betreft het verwerving binnen de familie, bijvoorbeeld wanneer een agrarisch bedrijf overgaat van vader op zoon.

Lid 6 zegt echter dat de vrijstelling ook verleend kan worden indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. De aanvrager hoeft voor de vrijstellingsprocedure geen uitgebreide procedure te doorlopen, een schriftelijk verzoek volstaat. De besluitvorming over de vrijstelling als bedoeld in lid 6 geschiedt door het college van burgemeester en wethouders.

¹⁵ Bron: uitspraken.rechtspraak.nl, geraadpleegd in januari 2015. Zie bijlage III voor het overzicht van uitspraken.

Kosten

Voor zover een gemeente betrokken is bij de vrijstellingsprocedure is zij relatief weinig tijd kwijt om te bepalen of een vrijstelling wordt verleend. Op basis van de interviews blijkt de gemiddelde ambtelijke tijdsbesteding circa 8 uur te bedragen. Het kost een burger of bedrijf ongeveer 4 tot 8 uur om een aanvraag voor vrijstelling in te dienen.

Gebruik van de procedure

Tijdens de interviews is aangegeven dat de vrijstellingsprocedure beperkt wordt toegepast. Ongeveer de helft van de respondenten heeft ooit een vrijstelling verleend, een enkeling meer dan eens. In veel gevallen betreft het vervreemding die net buiten leden 2 tot en met 5 van artikel 10 valt, bijvoorbeeld omdat er wel vervreemd wordt binnen de familie, maar dat het formeel een transactie tussen twee bedrijven betreft. Ook komt het voor dat bij nadere concretisering van de plannen blijkt dat de gronden bij nader inzien toch niet nodig zijn voor ontwikkeling.

4.4 Nietigheid Artikel 26

Artikel 26 biedt de gemeente de mogelijkheid om nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de strekking afbreuk te doen aan haar voorkeurspositie. De betekenis van artikel 26 Wvg komt inhoudelijk gezien aan de orde in hoofdstuk 7 'Wvg, artikel 26 en zelfrealisatie'.

Processtappen en grondslagen

Als een gemeente erachter komt dat een grondeigenaar schriftelijke contractuele afspraken maakt of heeft gemaakt met een derde partij met als doel het voorkeursrecht te omzeilen, dan kan de gemeente een gerechtelijke procedure starten. Als de rechter beslist dat de afspraken in strijd zijn met het voorkeursrecht, dan wordt de overeenkomst nietig verklaard. Het bestuursrecht kent geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar grondeigenaren roepen in het merendeel van de gevallen de hulp van een advocaat in.

Kosten

Gemeenten die een artikel 26-procedure willen starten, moeten hiervoor een advocaat inhuren. De kosten hiervan zijn afhankelijk van de complexiteit van de procedure, de advocaat in kwestie en de mate van verweer door de tegenpartij. Alle procedurele kosten worden uiteindelijk door de gemeente gedragen. De respondenten geven aan dat de kosten van een artikel 26-procedure variëren van minimaal € 3.000 tot, in een uitzonderlijk geval, maximaal € 50.000. In de praktijk liggen de kosten meestal tussen de € 10.000 en de € 20.000. De tijdsbesteding voor de gemeente en de grondeigenaar zijn relatief beperkt omdat de meeste werkzaamheden worden uitgevoerd door de advocaat.

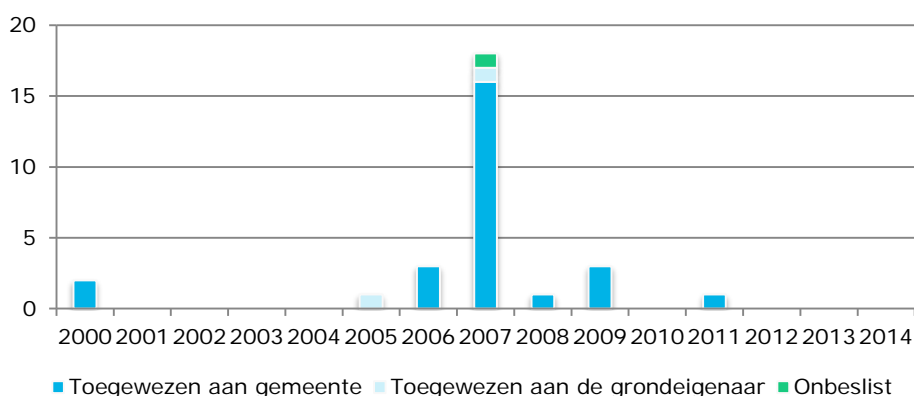
Gebruik van de procedure

De respondenten van het onderzoek geven aan dat gemeenten op hun strepen gaan staan om gemeentelijke belangen te borgen. Artikel 26 biedt hiervoor voldoende mogelijkheden. In de praktijk is het vaak al voldoende om een brief te laten sturen door de advocaat en komt het dikwijls niet eens tot een procedure. Daarnaast blijkt dat als wel een artikel 26-procedure wordt gestart, deze in veel gevallen niet wordt doorgezet tot een uitspraak van de rechter. Bij het merendeel van de gestopte procedures trekken de grondeigenaren en de betrokken derde partijen hun overeenkomsten voortijdig in.

Wel merken de respondenten op dat het lastig is om de 'ondergrondse' constructies tijdig te identificeren.

In de periode van 2000 tot en met 2014 zijn op rechtspraak.nl op basis van artikel 26 in totaal 29 uitspraken van de rechter gevonden.¹⁶ De onderstaande figuur toont deze uitspraken in de tijd en naar uitspraak. Opvallend is dat bijna alle uitspraken werden gedaan tussen 2005 en 2009, met een piek in 2007. Gedurende de werksessie bleek dat rechtbanken de uitspraken op basis van artikel 26 vóór 2007 niet of nauwelijks publiceerden. Het totale aantal uitspraken wordt geschat tussen 60 en 90, waarbij het belangrijkste deel van de ontbrekende uitspraken vóór 2007 werd gedaan. De tijdens de expertsessies betrokken deskundigen geven aan dat de onderzochte steekproef van 29 uitspraken een representatief beeld schetst van het gebruik van artikel 26.

In 26 van gevallen (90%) besliste de rechter in het voordeel van de gemeente. Hieruit blijkt dat artikel 26 de positie van gemeenten heeft versterkt. Wel bleek tijdens de expertsessie dat artikel 26 niet waterdicht is. Grondeigenaren kunnen een nieuwe overeenkomst sluiten en 'onder water gaan', waarbij overeenkomsten doelbewust uit het zicht van de gemeente worden gehouden. In sommige situaties zien gemeenten er dan ook vanaf om een procedure te starten.



Figuur 3. Artikel-26-procedures per jaar, naar uitspraak

In twee gevallen werd de grondeigenaar in het gelijk gesteld. In de eerste situatie was sprake van een overeenkomst waarbij de feitelijke beschikkingsmacht in de handen van de grondeigenaar bleef en ook het economisch belang niet werd overgedragen. De rechter besliste daarom dat geen sprake was van een bijeenkomst die de voorkeurspositie van de gemeente schaadde¹⁷. Bij de tweede situatie bleek dat de gemeente ten tijde van de inschrijving van de overeenkomst geen wettelijk voorkeursrecht bezat ten aanzien van het perceel en waren de grondeigenaar en de derde partij vrij om een overeenkomst aan te gaan¹⁸.

¹⁶ Bron: uitspraken.rechtspraak.nl, geraadpleegd in januari 2015. Zie bijlage III voor het overzicht van uitspraken.

¹⁷ ECLI:NL:RBSGR:2007:BC0917

¹⁸ ECLI:NL:RBSHE:2005:AT9334

5 Het voorkeursrecht in de praktijk

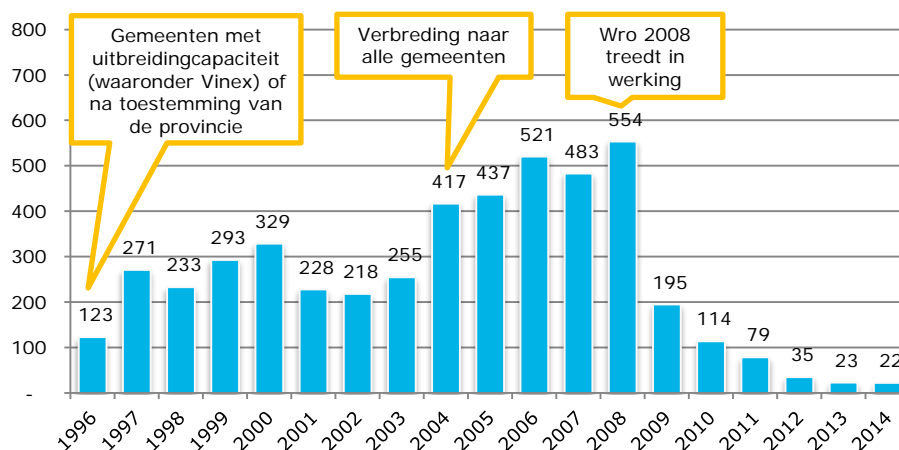
Dit hoofdstuk verschaft inzicht in de mate waarin gemeenten sinds het verschijnen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), gebruik maken van het voorkeursrecht. De eerste paragraaf licht toe hoe vaak het voorkeursrecht is gebruikt. Hiervoor is gebruik gemaakt van publicaties in de Staatscourant en het WKPB-register. De tweede paragraaf laat zien hoeveel gronden gemeenten daadwerkelijk hebben aangekocht na de inzet van het voorkeursrecht. Hierbij is ook nagegaan hoe de verwervingen zijn verdeeld over herstructurering en uitbreidinglocaties. Hiervoor is gebruik gemaakt van het overdrachtenregister. Ten slotte is in de derde paragraaf een analyse opgenomen van de geografische spreiding.

5.1 Ontwikkeling door de jaren heen

Publicaties in de Staatscourant

In de periode van 1996 tot en met 2014 heeft de Staatscourant in totaal 4.830 vestigingen van het voorkeursrecht gepubliceerd. De onderstaande figuur toont het aantal publicaties per jaar voor de periode van 1996 tot 2014. In de figuur zijn ook de in paragrafen 3.2 en 3.3 omschreven wetswijzigingen weergegeven.

Het aantal publicaties van het voorkeursrecht geeft een vertekend beeld van het feitelijke gebruik. Dat komt doordat zowel de voorlopige vestiging door B&W als de vestiging door de raad moet worden gepubliceerd. Ook moest voor de wetswijziging in 2008 het voorkeursrecht bij planologische vervolgbesluiten voor dezelfde locatie, telkens opnieuw worden gevestigd. Sinds de wijziging van de Wro in 2008 volstaat één besluit. Het aantal gebieden waarop een voorkeursrecht werd gevestigd voor 2008 is hierdoor kleiner dan het aantal publicaties. Het aantal publicaties neemt door de wetswijziging na 2008 af, doch dit betekent niet dat het aantal gevestigde voorkeursrechten evenredig is afgenomen.



Figuur 4. Aantal publicaties per jaar in de Staatscourant¹⁹

¹⁹ Bronnen: SC online en Overwater Grondbeleid Adviesbureau

In 1996 kwam het voorkeursrecht als instrument beschikbaar voor alle gemeenten met een uitbreidingscapaciteit. Meestal betreft het hier de uitbreidingscapaciteit op basis van de Vinex. Ook kon een gemeente een verklaring van geen bezwaar aanvragen bij een provincie, waarna een voorkeursrecht mocht worden gevestigd. De bovenstaande figuur toont ook dat tussen 1996 en 2000 een groeiend aantal voorkeursrechten werd gevestigd. In die periode vond ook de voorbereiding, publicatie en de start van de uitvoering van de Vinex plaats, gevolgd door Vinex-convenanten en verstedelijkingsafspraken. Tussen 2001 en 2004 nam het aantal vestigingen weer licht af, waarschijnlijk omdat het voorkeursrecht binnen veel Vinex-gebieden inmiddels was gevestigd en grondposities door partijen waren ingenomen.

Gedurende de Vinex-periode van 1995 tot 2005 bleek dat de gemeenten, voor zover gronden niet door derden waren aangekocht, met het voorkeursrecht een krachtig instrument in handen hadden om gronden te verwerven en sturend op te treden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het voorkeursrecht was vooral een instrument van het actieve grondbeleid, waarbij gemeenten de winst op grondverkoop konden gebruiken om publieke voorzieningen van een hogere kwaliteit te realiseren. Bij de Vinex-locaties waarbij gemeenten niet tijdig in staat waren om de juiste gronden te verwerven, kwamen die winsten toe aan ontwikkelende grondeigenaren en projectontwikkelaars.

Bij gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling op grond van het provinciale en nationale ruimtelijke beleid ontstond het beeld dat het voorkeursrecht betere kansen bood om via actief grondbeleid de winsten op grondverkoop naar de gemeente te laten vloeien. Nadat in 2004 het voorkeursrecht voor alle gemeenten beschikbaar kwam, besloten daarom veel gemeenten om op de gronden van toekomstige ontwikkelingen per direct het voorkeursrecht te vestigen. Hierdoor nam het aantal gevestigde voorkeursrechten tussen 2004 en 2008 sterk toe.

Na 2008 nam het gebruik van het voorkeursrecht sterk af. De belangrijkste redenen die tijdens de interviews worden genoemd voor deze daling zijn:

- De grondprijzen stijgen niet vanwege de afnemende vraag naar bouwgronden. Door de crisis zijn de grondprijzen fors gedaald, waardoor speculatie op de grondmarkt niet meer interessant is. De noodzaak om een voorkeursrecht te vestigen is hierdoor sterk afgenomen.
- Gemeenten hebben al een sterke grondpositie. Uit het onderzoek naar de financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven blijkt dat ongeveer 75% van het planaanbod in handen is van gemeenten²⁰. Een deel van de gemeenten heeft inmiddels een dermate sterke grondpositie dat het niet nodig is om meer gronden aan te kopen om over te gaan tot ontwikkeling. Sommige gemeenten hebben zelfs een dermate sterke grondpositie dat zij voor toekomstige ontwikkelingen uit meerdere locaties kunnen kiezen.
- De uitvoering van bestaande plannen loopt nog. De crisis heeft ervoor gezorgd dat veel gemeenten hun bestaande plannen nog niet of met vertraging hebben kunnen ontwikkelen. Gemeenten willen eerst hun bestaande plannen uitvoeren. In de betreffende gebieden is het voorkeursrecht doorgaans al gevestigd.

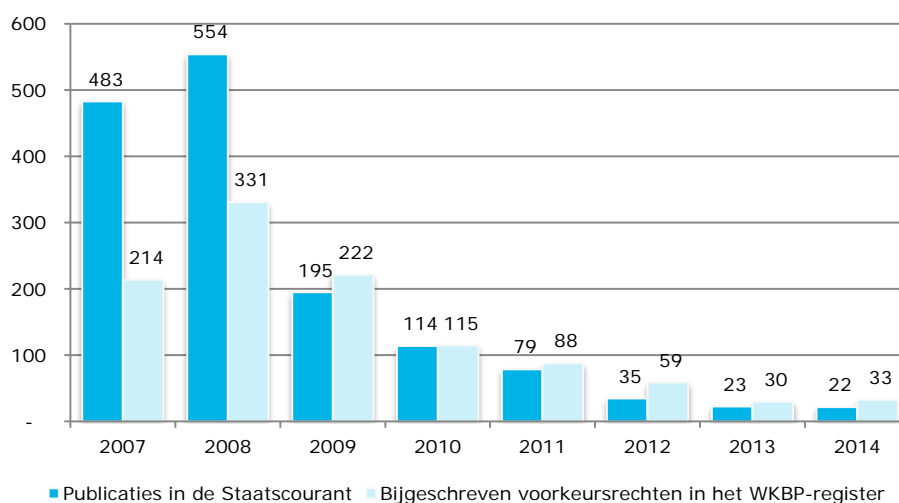
²⁰ 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY/Fakton', 23 januari 2015, p. 34.

Gevestigde voorkeursrechten naar type overheid

Op basis van onderzoek in de Staatscourant online is nagegaan welk deel van de publicaties niet van gemeenten afkomstig is. In de periode van 2010 tot en met 2014 zijn er in totaal 273 publicaties geweest over de vestiging van een voorkeursrecht. Hiervan zijn 268 publicaties afkomstig van gemeenten (98%) en 5 van provincies (2%). Het Rijk heeft geen voorkeursrechten gevestigd in de betreffende periode. Het voorkeursrecht blijkt hiermee, zoals de naam van de wet al suggereert, met name een instrument voor gemeenten.

Inschrijvingen in het WKPB-register

Het aantal individuele vestigingen van de Wvg kan worden afgeleid uit het WKPB-register. Inschrijving van gevestigde voorkeursrechten is echter pas vanaf 2007 verplicht. Hierdoor is de WKPB pas vanaf 2007 een betrouwbare indicatie voor het aantal gevestigde voorkeursrechten. In de onderstaande figuur is voor de periode van 2007 tot 2014 weergegeven hoeveel publicaties er in de Staatscourant zijn geweest en hoeveel individuele vestigingen van het voorkeursrecht er zijn gevonden in het WKPB-register.



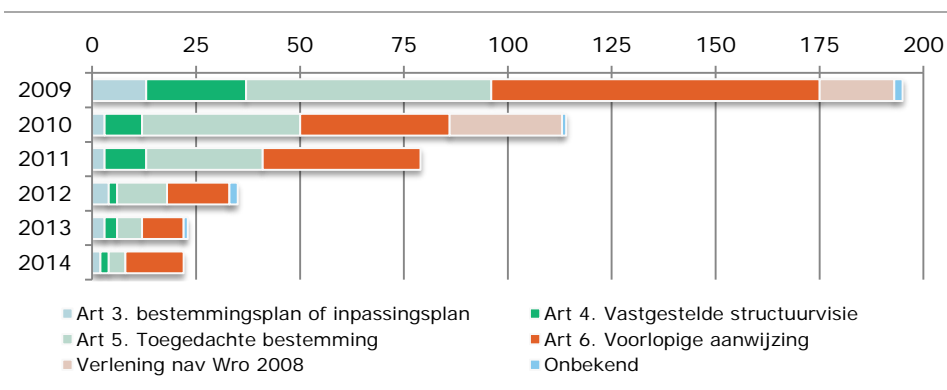
Figuur 5. Vergelijk publicaties in de Staatscourant en bijschrijvingen in het WKPB-register

Vóór de aanpassing van de Wvg in 2008 moesten gemeenten die een eerder gevestigd voorkeursrecht wilden verlengen, hiertoe opnieuw over de vestiging publiceren. Uit de bovenstaande figuur blijkt dan ook dat het aantal publicaties in 2007 en 2008 veel groter is dan het aantal gevonden bijschrijvingen in het WKPB-register.

In 2007 zijn in totaal 483 vestigingen van het voorkeursrecht gepubliceerd in de Staatscourant. Er werd in datzelfde jaar op 214 nieuwe locaties een voorkeursrecht ingeschreven in het WKPB-register. Het jaar 2008 telde 554 publicaties en 331 nieuwe locaties. Als ervanuit wordt gegaan dat de verhouding tussen publicaties en nieuwe locaties in de jaren voor 2007 vergelijkbaar is met de jaren 2007 en 2008, dan ligt het totale aantal locaties waarop één of meer keren een voorkeursrecht werd gevestigd op circa 2.500.

Publicaties naar grondslag

Een voorkeursrecht kan worden gevestigd op basis van een bestemmingsplan of inpassingsplan (art. 3), een structuurvisie (art. 4) een toegedachte bestemming (art. 5) of een voorlopige aanwijzing (art. 6). Daarnaast hebben gemeenten bij de inwerking-treding van de Wro de mogelijkheid gehad om gevestigde voorkeursrechten op basis van een structuur- of bestemmingsplan onder de oude WRO, met één jaar te verlengen. De onderstaande figuur toont voor de periode van 2009 tot 2014 welke wettelijke grondslag er voor de publicaties werd gehanteerd.



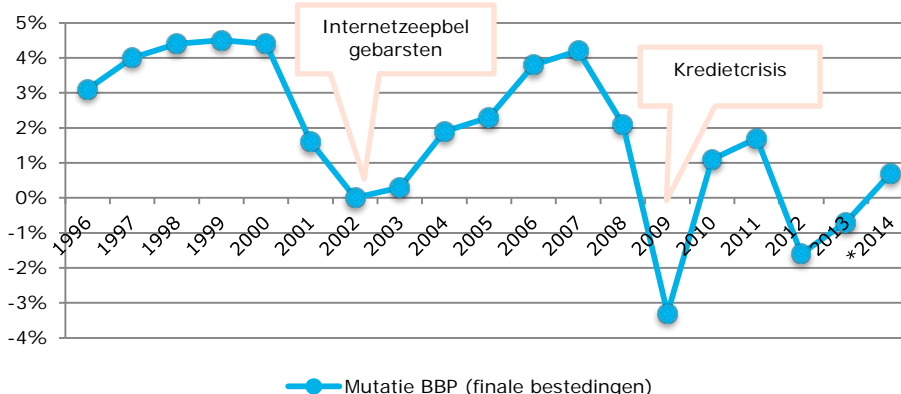
Figuur 6. SC-publicaties verdeeld naar wettelijke grondslag

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat in alle jaren ongeveer driekwart van de nieuw gevestigde voorkeursrechten was gebaseerd op een voorlopige aanwijzing of een toegedachte bestemming en slechts in een enkel geval was gebaseerd op een concreet bestemmings- of inpassingsplan. Hieruit kan worden afgeleid dat het voorkeursrecht ook in tijden van laagconjunctuur wordt gebruikt om de regie op de lokale grondmarkt zo vroeg mogelijk in handen te krijgen.

Economische groei

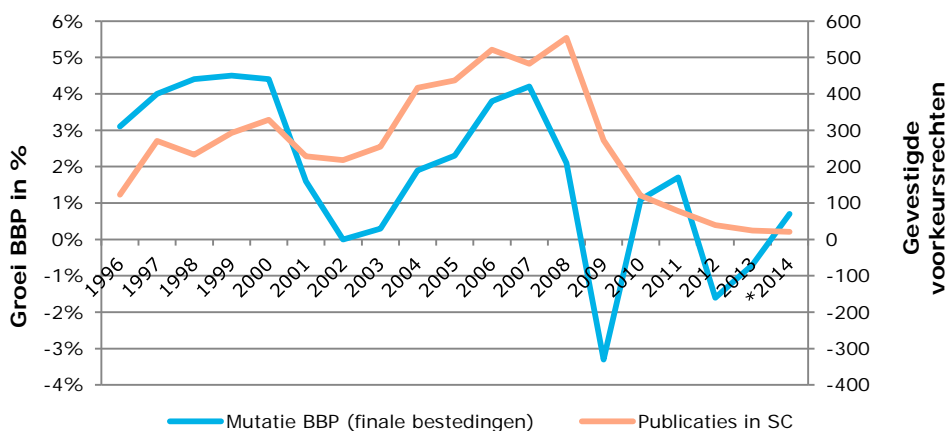
Om inzicht te krijgen in de conjunctuurgevoeligheid van het voorkeursrecht, is het aantal publicaties in de Staatscourant vergeleken met de groei en krimp van de Nederlandse economie. De economische groei is ten behoeve van deze evaluatie inzichtelijk gemaakt aan de hand van de indicator bruto binnenlands product (BBP)²¹. De onderstaande figuur toont de economische groei (en krimp) in de periode van 1996 tot 2014. In de figuur zijn duidelijk het knappen van de internetzeepbel in het begin van de jaren 2000 en de kredietcrisis te herkennen.

²¹ Het bruto binnenlands product (BBP) is een maat voor de omvang van de economie. De verandering van het volume van het BBP in een bepaalde tijdperiode is een maat voor de groei (of krimp) van de economie. Het bruto binnenlands product tegen marktprijzen is het eindresultaat van de productieve activiteiten van ingezeten productie-eenheden (Bron: CBS Statline.)



Figuur 7. Economische groei uitgedrukt als groei van het bruto binnenlands product (BBP)

In de onderstaande figuur is het aantal publicaties over het voorkeursrecht in de Staatscourant vergeleken met de economische groei. Uit de figuur blijkt dat in tijden van crises, beduidend minder gebruik wordt gemaakt van het voorkeursrecht.



Figuur 8. Economische groei (BBP) vergeleken met publicaties in de Staatscourant (SC)

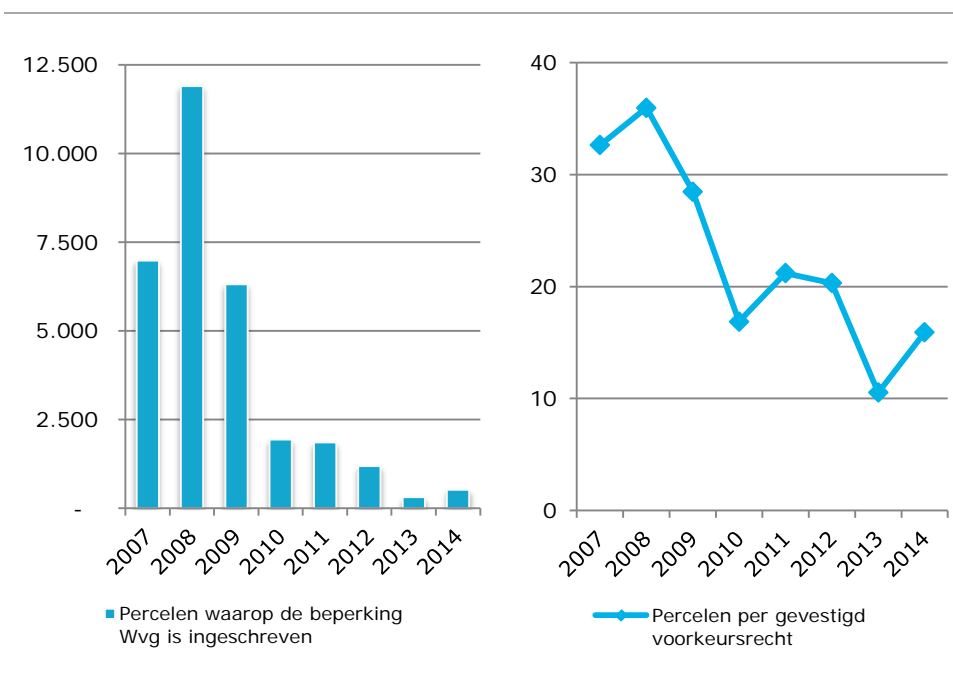
Op basis van de bovenstaande figuren vallen de volgende zaken op:

- Het lijkt alsof de kredietcrisis een aanmerkelijk sterker effect heeft op het aantal voorkeursrechten dan het knappen van de internetzeepbel. In 1996 is de Wvg echter verbreed van gemeenten met stads- en dorpsvernieuwing naar gemeenten met een uitbreidingsopgave. In 2000 is er vervolgens een kleine piek in het aantal vestigingen, in de jaren daarna is het aantal vestigingen niet hoger dan in de jaren voor 2000. Vervolgens is in 2004 de Wvg gewijzigd en kunnen alle gemeenten het voorkeursrecht inzetten. In combinatie met de economische groei na 2003 zorgt deze uitbreiding ervoor dat het aantal publicaties over vestigingen voorkeursrecht sterk is toegenomen tot 2007.

- Hoewel de groei van de economie in 2008 al fors minder is dan de voorgaande jaren, wordt in dat jaar meer gepubliceerd over vestigingen van het voorkeursrecht dan in andere jaren. Dit komt waarschijnlijk doordat gemeenten door de inwerkingtreding van de Wro eenmalig de mogelijkheid kregen tot het verlengen van gevestigde voorkeursrechten met 1 jaar. In de jaren daarna neemt het aantal gevestigde voorkeursrechten sterk af.

Percelen met een publieke beperking

In het WKPB-register is in de loop der jaren op in totaal 45.000 percelen een beperking op basis van het voorkeursrecht ingeschreven. Inschrijving in het WKPB-register is echter pas verplicht vanaf 2007, waardoor de cijfers over de periode daarvoor niet volledig zijn. In de periode van 2007 tot 2014 is op circa 31.000 percelen een Wvg-beperking ingeschreven in het WKPB-register. De onderstaande figuren tonen de verdeling van het aantal gevonden vestigingen (links) en het aantal percelen per gevestigd voorkeursrecht.



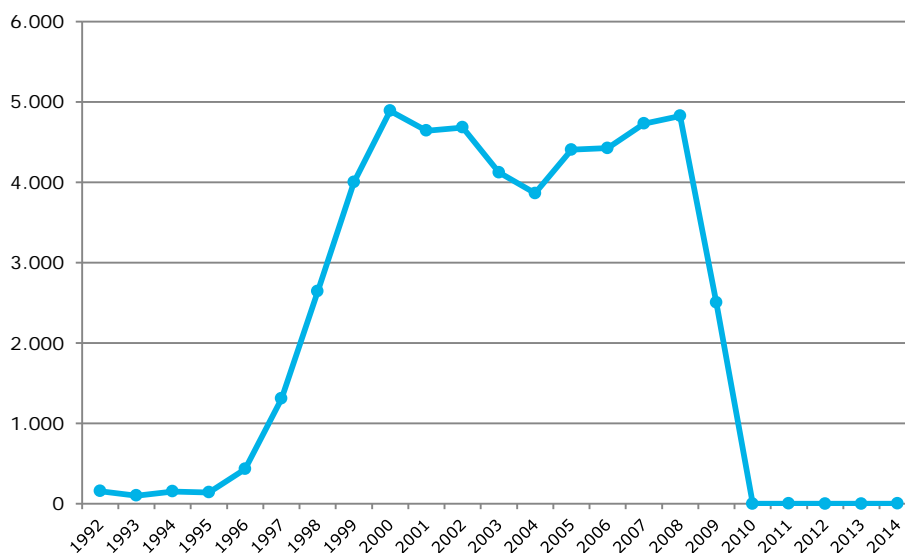
Figuur 9. Percelen waarop per jaar een Wvg-beperking is ingeschreven en percelen per SC-publicatie

Na 2008 is het aantal nieuw gevestigde voorkeursrechten sterk afgenomen. Het ligt hiermee voor de hand dat ook het aantal percelen waarop de beperking werd ingeschreven afneemt. De linker figuur laat dit zien. De rechter figuur toont echter aan dat ook het gemiddelde aantal percelen waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd na 2008 is gedaald. De respondenten uit de interviews geven aan dat gemeenten steeds strategischer en zorgvuldiger met het instrument omgaan. Een afname van het aantal percelen per vestiging past in dit beeld.

5.2 Verworven gronden

Uit het overdrachtenregister dat door het Kadaster wordt bijgehouden blijkt dat gemeenten in de periode van 1992 tot en met 2014 in totaal circa 52.000 percelen hebben aangekocht waarop een voorkeursrecht was gevestigd. In totaal zijn hiervoor circa 9.150 koopaktes gepasseerd, wat betekent dat bij elke overdracht circa 5,7 perceel van eigenaar wisselde. Van de 403 gemeenten, hebben er 272 gronden verworven na vestiging van het voorkeursrecht. Hierbij is geen rekening gehouden met de aankopen die zijn gedaan door Wgr-organisaties²².

De onderstaande figuur laat voor de periode van 1992 tot en met 2014 per jaar zien hoeveel percelen met een voorkeursrecht er zijn verworven. Deze cijfers zijn gebaseerd op het Overdrachtenregister dat wordt bijgehouden door het Kadaster. Opvallend is dat tussen 2010 en 2014 nauwelijks of geen percelen meer worden gekocht.



Figuur 10. Aantal verworven percelen met een gevestigd voorkeursrecht

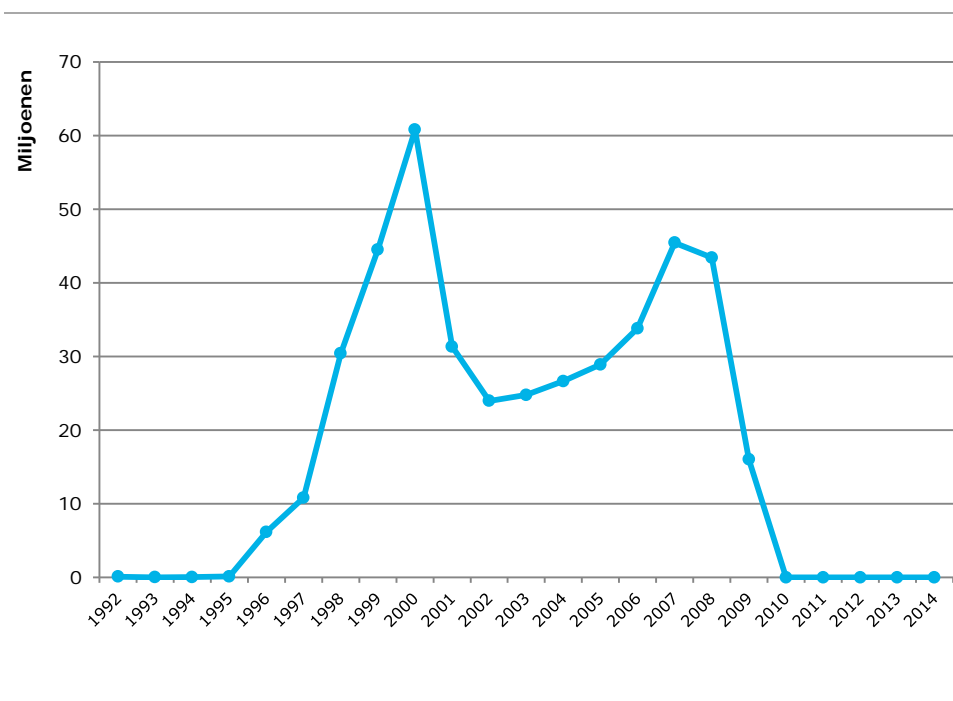
De 52.000 percelen besloegen in totaal een grondoppervlak van 427 vierkante kilometer, 1,3% van het totale landoppervlak van Nederland. Het is niet duidelijk welk deel van de percelen nog in handen is van de gemeente. Ook is niet bekend of de percelen uiteindelijk zijn ontwikkeld.

In de onderstaande figuur is de verwerving van gronden door de tijd weergegeven. Als de onderstaande figuur wordt vergeleken met de bovenstaande figuur, dan valt op dat in de periode tussen 2001 en 2007 jaarlijks wel ongeveer evenveel percelen worden aangekocht, maar dat de gemiddelde grondoppervlakte niet constant is. In 2000 is per

²² Gemeenten kunnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) organisaties inrichten om hun gezamenlijk belang te borgen. Omdat niet bekend is hoe Wgr-organisaties zijn opgenomen in het overdrachtenregister, zijn de aankopen van deze organisaties buiten beschouwing gelaten. De experts die hebben deelgenomen aan de werksessies geven aan dat het slechts een beperkt deel van het totale aantal verkopen betreft.

koopakte relatief veel areaal aangekocht, wat betekent dat de gemiddelde oppervlakte van de percelen groot was. Tussen 2000 en 2002 nam de gemiddelde oppervlakte per perceel sterk af, om daarna weer te stijgen tot 2008. Het niveau van 2000 werd echter niet meer gehaald.

Voor 1996 mocht het voorkeursrecht uitsluitend worden ingezet voor stads- en dorpsvernieuwing. Bij stadsvernieuwing wordt doorgaans minder areaal aangekocht dan bij uitleglocaties. Hierdoor is het totaal aangekochte areaal voor 1996 ook beperkt.

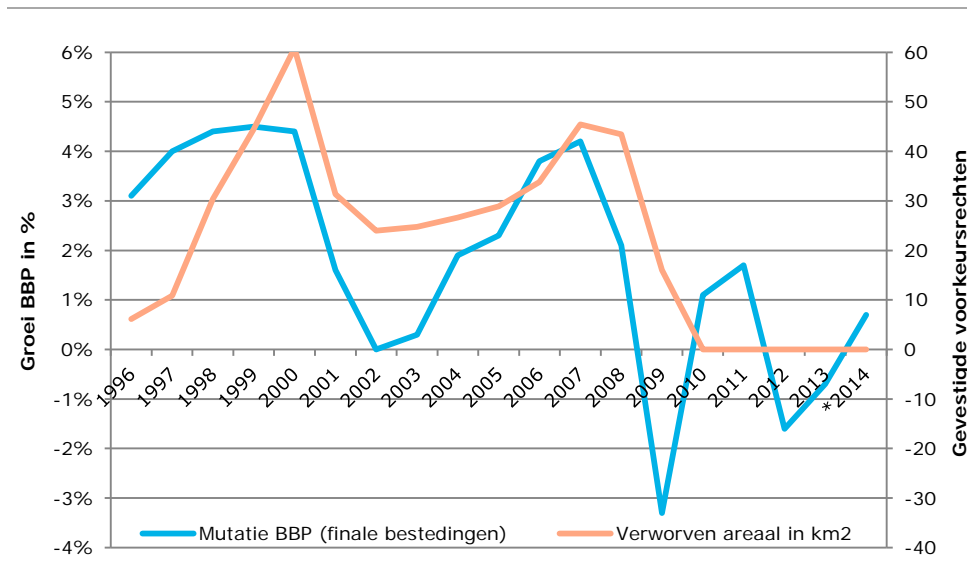


Figuur 11. Per jaar verworven areaal na vestiging van een voorkeursrecht

Na 1996 kwam het voorkeursrecht beschikbaar voor alle gemeenten met uitbreidingscapaciteit. Vanaf dat moment, tot 2000, stijgt het aangekochte areaal sterk. Doordat het vaak gronden betrof voor uitleglocaties, werden veel en grote percelen aangekocht, in veel gevallen agrarisch van aard. Tussen 2000 en 2004 blijft het aantal verworven percelen redelijk stabiel, maar daalt het aangekochte areaal: de gekochte percelen worden steeds kleiner. Gemeenten hebben in deze periode waarschijnlijk vooral de 'open vlekken' binnen de ontwikkelingsgebieden aangekocht.

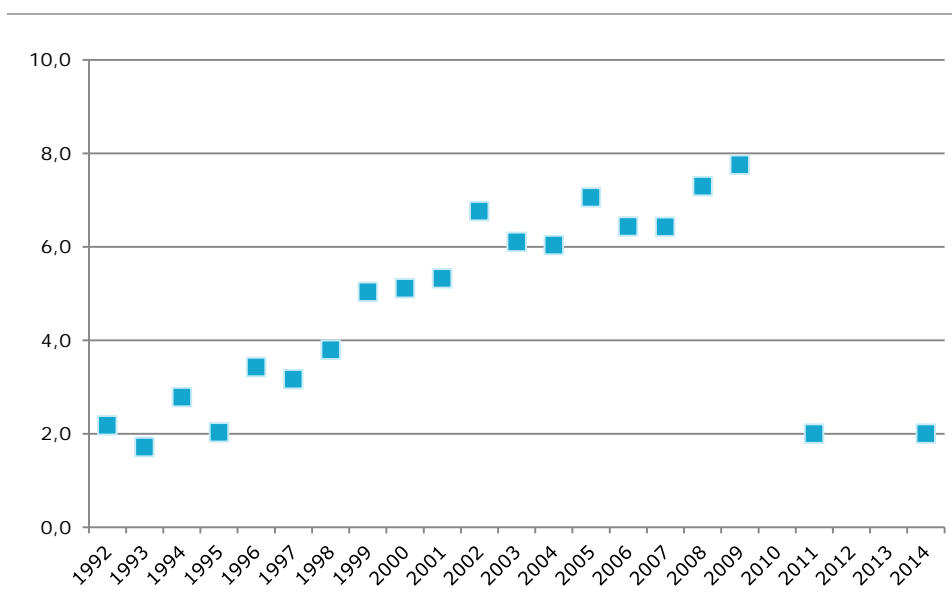
Dezelfde piek als hierboven beschreven voor gemeenten met een uitbreidingscapaciteit lijkt zich vanaf 2004 te herhalen, maar nu voor de gemeenten die eerder geen uitbreidingscapaciteit hadden. Opnieuw blijkt dat er enkele jaren nadat het voorkeursrecht beschikbaar komt voor een groep gemeenten, een periode lang veel grote percelen worden aangekocht.

Na 2008 zorgt de kredietcrisis ervoor dat de grondprijzen beginnen te dalen. Vanaf dat moment is het voor gemeenten niet langer aantrekkelijk om gronden te verwerven. Het aantal aangekochte percelen tussen 2010 en 2014 is dan ook zeer beperkt: volgens het overdrachtenregister zijn in die periode slechts vier percelen met een hierop gevestigd voorkeursrecht verkocht aan een gemeente.



Figuur 12. Economische groei afgezet tegen aangekocht areaal

Naast dat de gemiddelde omvang van de aangekochte percelen fluctueert, blijkt ook het aantal percelen per koopakte niet constant. Algemeen blijkt dat in de periode van 1992 tot 2009 steeds meer percelen per verkoopovereenkomst werden aangekocht. De precieze verklaring is onduidelijk, al lijkt het aannemelijk dat gemeenten de voorkeur geven aan het aankopen van meerdere percelen tegelijkertijd omdat dit het aantal contracten en hiermee het aantal administratieve handelingen beperkt.



Figuur 13. Gemiddeld aantal percelen per transactie

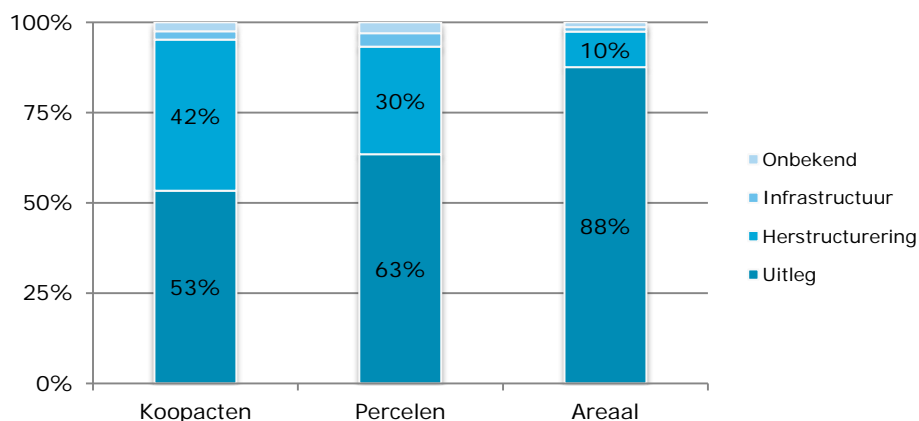
Uitleg & herstructurering.

Het doel van een gevestigd voorkeursrecht is niet vastgelegd in nationale registers. In veel gevallen is op basis van de publicaties uit de Staatscourant ook niet vast te stellen met welk doel (aard en ligging te ontwikkelen locatie) een voorkeursrecht wordt gevestigd. Er kan hierdoor geen accuraat beeld worden verkregen van de mate waarin de Wvg is gebruikt voor herstructurering of voor uitleg. Op basis van het overdrachtenregister dat wordt bijgehouden door het Kadaster, kan wel een inschatting worden gemaakt van het doel waarmee gronden zijn verworven. Het Kadaster houdt bij elke koopakte een cultuurindicatie bij die inzicht geeft in het type grond ten tijde van de verwerving.

De onderstaande figuur geeft een inschatting van de reden waarom gronden na de vestiging van een voorkeursrecht zijn aangekocht. Deze inschatting is gemaakt aan de hand van het grondgebruik ten tijde van de verwerving. Er is onderscheid gemaakt naar uitleggebieden, herstructurering en infrastructuur. Voor een deel van de koopaktes is de cultuurindicatie onvoldoende duidelijk om het doel van de verwerving te kunnen afleiden. Die koopaktes zijn ingedeeld in de categorie onbekend.

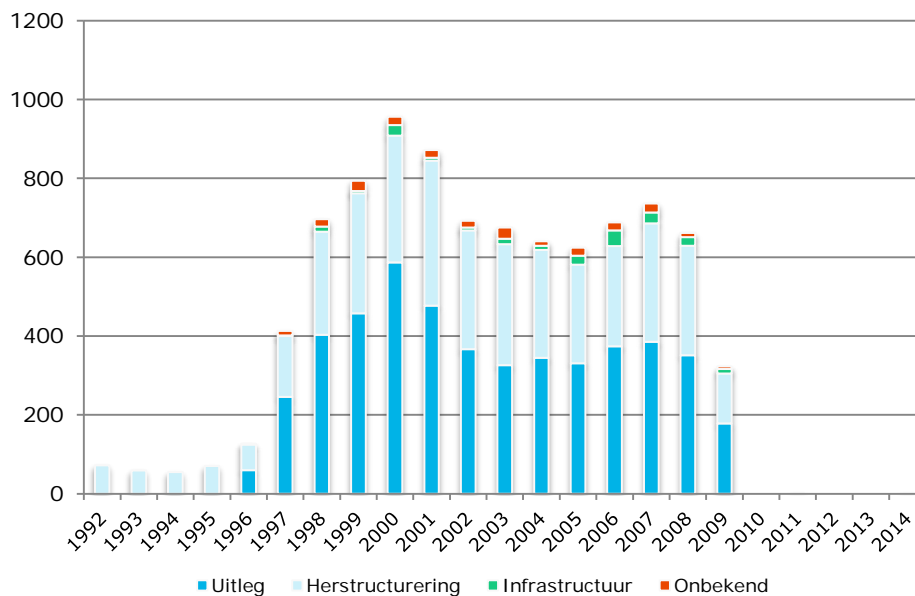
In de figuur zijn drie sets gegevens tegen elkaar afgezet op basis van het beoogde grondgebruik, respectievelijk het aantal koopaktes, het aantal percelen en het verworven areaal. Uit de figuur blijkt dat iets meer dan de helft (53%) van alle koopakten werd ondertekend met ontwikkelen van een uitleglocatie als doel. Circa 42% van de transacties werd gesloten met herstructurering tot doel.

Wanneer wordt gekeken naar het aantal verworven percelen of de hoeveelheid verworven areaal, dan blijkt dat vooral werd verworven voor de ontwikkeling van nieuwbouw (88% van het areaal).



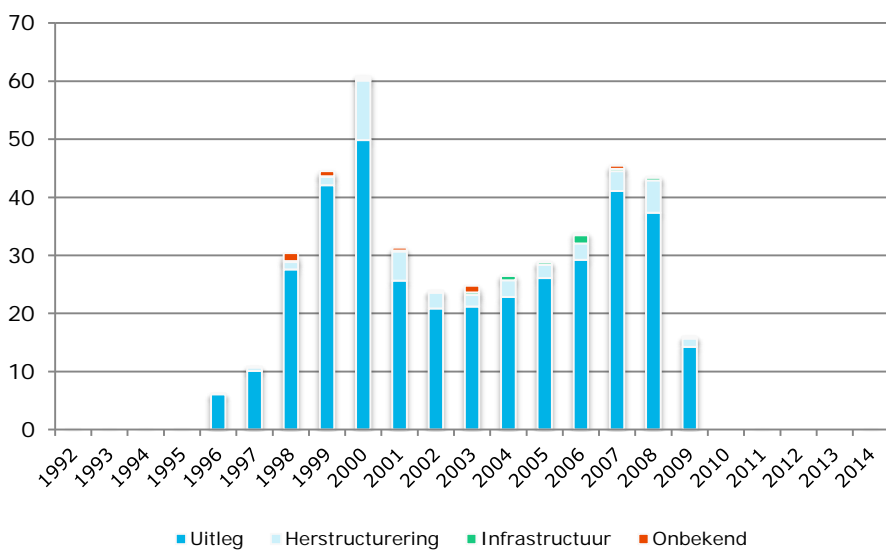
Figuur 14. Verdeling van koopakten, percelen en areaal naar beoogd type grondgebruik tussen 1992 en 2014

Opvallend genoeg is de verhouding tussen herstructurering en uitleg in de loop van de jaren niet wezenlijk veranderd. De onderstaande figuur maakt dit zichtbaar aan de hand van het aantal koopaktes. Nadat gemeenten in 1996 de mogelijkheid kregen om het voorkeursrecht ook toe te passen voor uitleglocaties, schommelt het aantal gesloten koopaktes met herstructurering als doel rond de 40%.



Figuur 15. Koopaktes, naar beoogd grondgebruik

Wanneer wordt gekeken naar het aangekochte areaal, blijkt dat de variatie tussen uitleg en herstructurering groter is. Vanaf 1996 blijkt tussen de 1% en 17% van het aangekochte areaal verworven met herstructurering als doel.

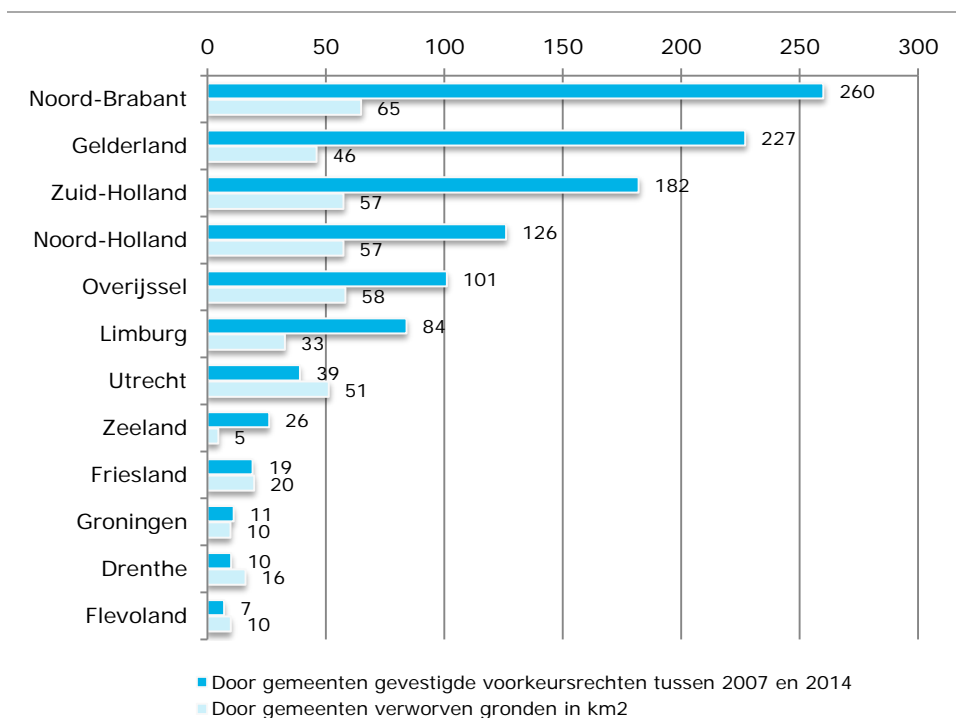


Figuur 16. Verworven gronden in km², naar beoogd grondgebruik

5.3 Geografische spreiding tussen 2007 en 2014

Geografische spreiding naar provincies

In de onderstaande figuur is weergegeven hoeveel voorkeursrechten gemeenten hebben gevestigd per provincie. Ook is aangegeven hoeveel vierkante kilometer grond gemeenten binnen elke provincie aankochten.



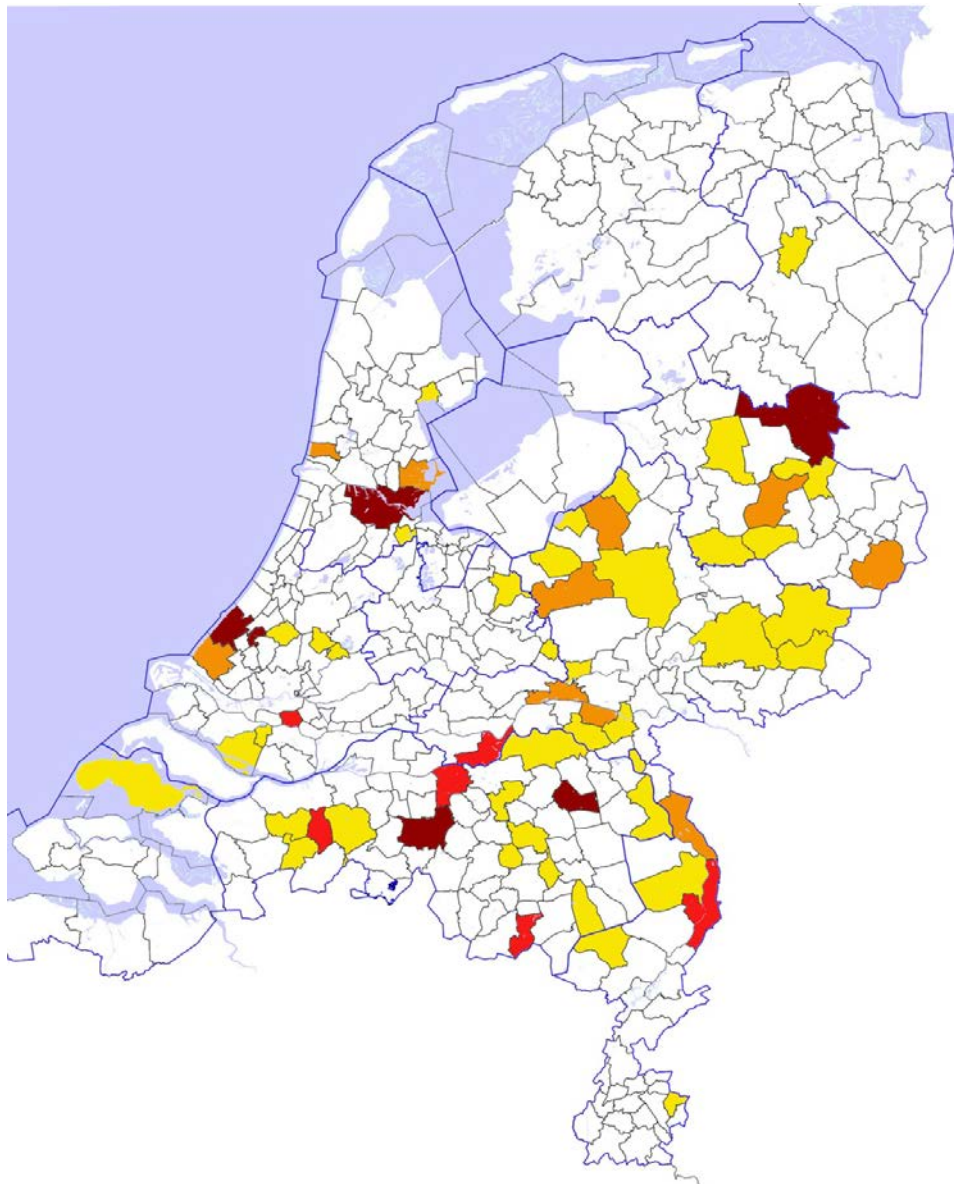
Figuur 17. Aantal gevestigde voorkeursrechten en verworven areaal per provincie

In de provincies Gelderland en Noord-Brabant werden de meeste voorkeursrechten gevestigd. Samen zijn zij verantwoordelijk voor bijna de helft van het totaal aantal vestigingen. In Noord-Brabant werd ook het meeste grond aangekocht, al zijn de verschillen met andere verstedelijkte provincies hier relatief klein. De provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht volgen de provincie Noord-Brabant op de voet. De provincie Utrecht valt op omdat er ten opzichte van het aantal gevestigde voorkeursrechten, relatief veel grond is verworven. Vermoedelijk komt dit door de grote hoeveelheid grond die de gemeente Utrecht heeft verworven voor de realisatie van Leidsche Rijn.

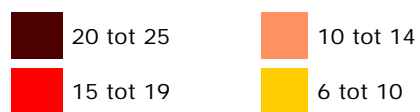
De provincies Zeeland, Groningen en Flevoland vormen de hekkensluiters. Voor de Zeeuwse, Friese, Drentse en Groningse gemeenten ligt de oorzaak naar verwachting in lage verstedelijkingsopgave, waardoor er weinig druk was op de grondmarkt. Flevoland is een uitzondering, omdat het Rijk al bij het aanleggen van de polders rekening hield met de verstedelijkingsopgave en hierdoor alle benodigde gronden in eigen bezit heeft gehouden. De gemeenten konden hun gronden direct van het Rijk overnemen, waardoor gebruik van het voorkeursrecht niet nodig was.

Geografische spreiding naar gemeenten

De onderstaande kaart toont voor de periode van 2007 tot en met 2014 hoeveel voorkeursrechten er per gemeente zijn gevestigd. Deze kaart is gebaseerd op gegevens uit het WKPB-register.



Legenda

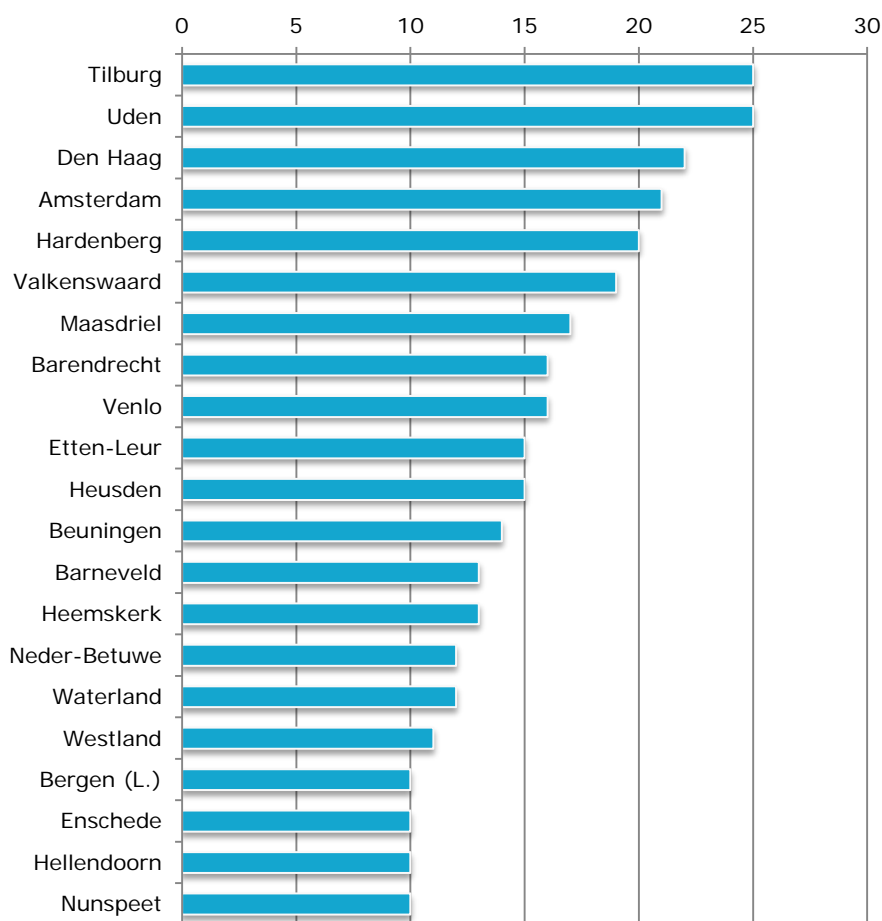


Figuur 18. Aantal gevestigde voorkeursrechten per gemeente

Bij nadere bestudering van de kaart valt op dat het voorkeursrecht tussen 2007 en 2014 relatief veel werd toegepast in de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. In randstadgemeenten, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht lijkt het instrument de laatste jaren relatief weinig te worden toegepast, met uitzondering van Den Haag en Amsterdam en de directe omgeving.

Gemeenten die het instrument veel hebben gebruikt

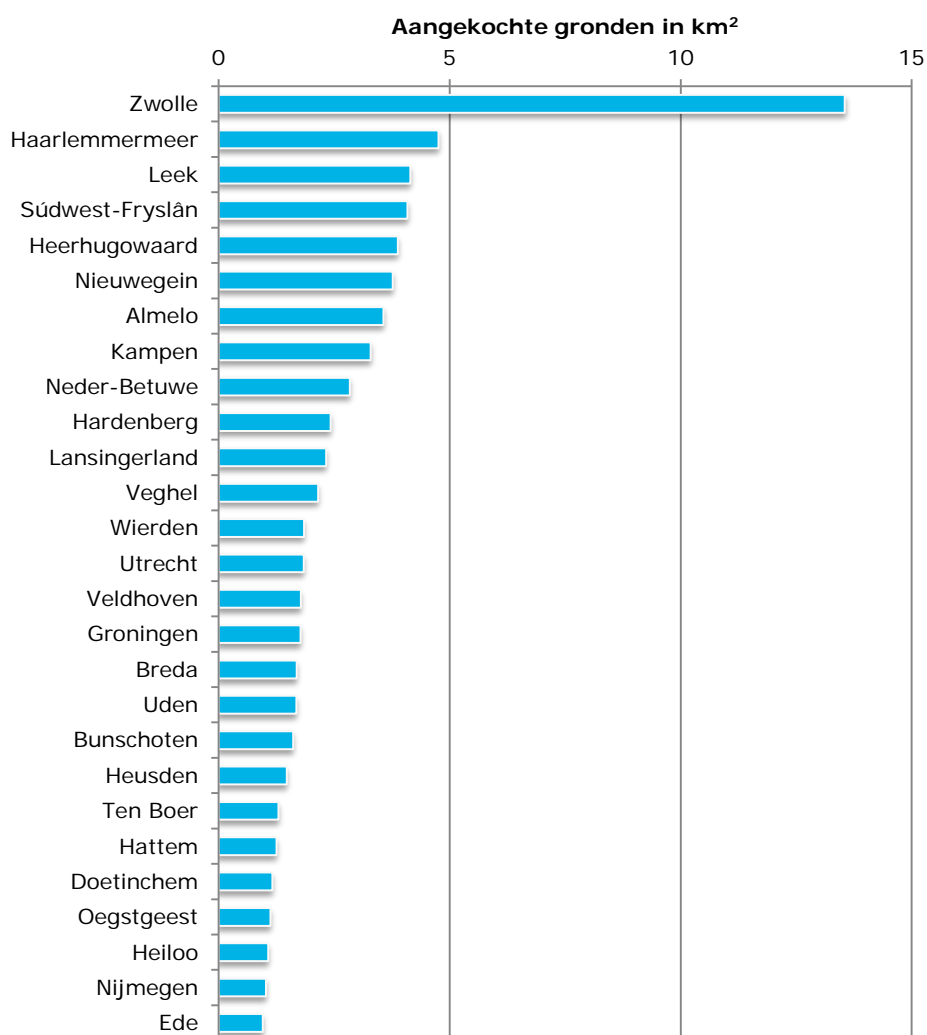
De onderstaande grafiek (links) geeft het overzicht van de gemeenten die in de periode tussen 2007 en 2014 meer dan 10 keer gebruik maakten van het voorkeursrecht. Wat sterk opvalt, is dat in dit overzicht weinig grootstedelijke gemeenten staan. Met uitzondering van Den Haag en Amsterdam, ontbreken veel grote Nederlandse steden. Veel van de gemeenten in dit overzicht liggen wel in de buurt van grote kernen, denk bijvoorbeeld aan Barendrecht bij Rotterdam en Maasdriel bij Den Bosch. Het voorkeursrecht lijkt de afgelopen periode – in tijden van laagconjunctuur – vooral interessant voor de gemeenten die de huisvestingopgave van de grote steden opvangen, al kan dit verband op basis van de cijfers niet direct hard worden gemaakt.



Figuur 19. Gemeenten die het voorkeursrecht 10 keer of vaker gebruikten (2007-2014)

Gemeenten die veel gronden hebben aangekocht

In de onderstaande figuur is een overzicht gegeven van de gemeenten die in de periode van 2007 tot 2014 meer dan één vierkante kilometer aan gronden hebben verworven waarop voorkeursrechten waren gevestigd.²³ Ook hier geldt dat veel gemeenten in de lijst in de buurt van grote steden liggen, al is het aantal grootstedelijke steden in dit overzicht wel beter vertegenwoordigd dan in het bovenstaande. Wat wel opvalt, is dat de beide overzichten sterk verschillen. Slechts vier gemeenten (Neder-Betuwe, Hardenberg, Uden en Heusden) komen in beide overzichten voor.

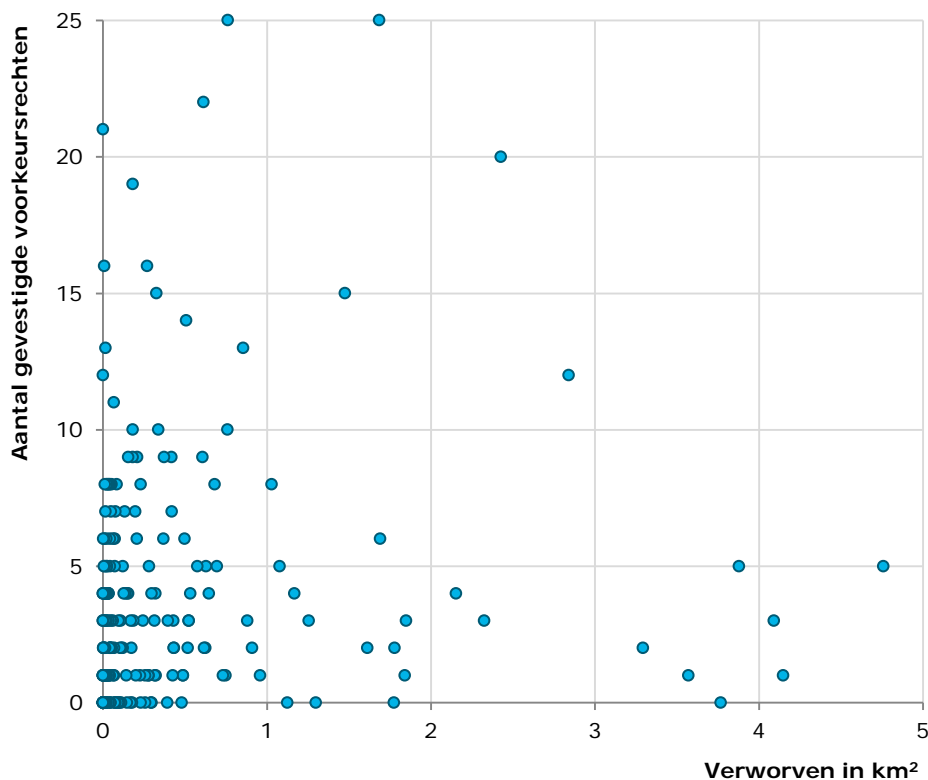


Figuur 20. Gemeenten die meer dan 1 km² aan gronden hebben verworven (2007-2014)

²³ Gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn niet in de figuur opgenomen, het aangekochte areaal door samenwerkingsverbanden is niet onderzocht, zie ook paragraaf 5.2.

In totaal kochten 216 gemeenten gronden aan in de periode tussen 2007 en 2014. Het onderstaande spreidingsdiagram geeft inzicht in de samenhang tussen het aantal gevestigde voorkeursrechten (op basis van het WKPB-register) en het aantal km² aan verworven gronden (op basis van het overdrachtenregister.)²⁴ Bij dit diagram moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het binnen de lange doorlooptijden die bij ruimtelijke ordening gebruikelijk zijn, een relatieve momentopname betreft. Er zijn gemeenten die gronden hebben aangekocht op basis van voorkeursrechten die eerder al waren gevestigd en er zijn gemeenten die recent een voorkeursrecht hebben gevestigd en mogelijk in de nabije toekomst pas de gronden gaan verwerven. Met dit voorbehoud, kunnen er wel zaken worden afgeleid van het spreidingsdiagram.

Het spreidingsdiagram bevestigt het beeld dat lijkt te ontstaan op basis van de voorgaande figuren: er lijkt binnen deze periode maar een beperkt verband te bestaan tussen het aantal gevestigde voorkeursrechten en het met voorkeursrecht aangekochte areaal.



Figuur 21. Aangekochte gronden afgezet tegen het aantal gevestigde voorkeursrechten

²⁴ De gemeente Zwolle is niet opgenomen in het diagram. De gemeente kocht 15 km² aan, maar vestigde geen voorkeursrechten meer in deze periode.

6 Evaluatie van het voorkeursrecht

Evaluatie van het voorkeursrecht vindt plaats aan de hand van de drie geschetste doelen van de Wvg: versterking van de regisserende rol van de gemeente, vergroting van het inzicht in de grondmarkt, en beheersing van de grondprijzen. In de eerste paragraaf is geëvalueerd in welke mate de Wvg de regisserende rol van de gemeente heeft ondersteund. In de tweede paragraaf is nagegaan hoe de Wvg het inzicht in de grondmarkt heeft beïnvloed. In de derde en laatste paragraaf is in kaart gebracht in welke mate de Wvg gemeenten heeft geholpen om de grondmarkt te beheersen.

Elk doel is volgens het volgende stramien geëvalueerd:

- Wat was het doel volgens de wetgever?
- Wat blijkt uit de literatuur?
- Wat kan worden afgeleid uit het brononderzoek?
- Wat zijn de ervaringen van de respondenten?
- Welke conclusie kan hieruit worden getrokken?

6.1 Versterking regisserende rol gemeenten

Het doel volgens de wetgever

Op 17 november 1966 stuurde de toenmalige minister van Justitie een brief²⁵ aan de voorzitter van de Tweede Kamer waarin hij een voorkeursrecht voorstelt om gemeenten te faciliteren bij de verkoop van onroerend goed. In de Memorie van Toelichting stelt de minister dat:

...de overheidsorganen in de komende decennia op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening een zware taak zullen hebben te verrichten. Het verwerven van de gronden, benodigd voor de verwezenlijking van stedenbouwkundige bestemmingen ten behoeve van volkshuisvesting en andere doeleinden van openbaar nut, is hierbij een opgave van belang.

Vooraf ook de gemeenten zullen de gelegenheid moeten hebben om door tijdige aankopen op voldoende schaal een vooruitziende en op de toekomst berekende grondpolitiek te voeren. Vroegtijdig aankopen was en is een van de belangrijke pijlers voor een goede gemeentelijke grondpolitiek. De ontwikkeling op de grondmarkt, mede in verband met de toenemende behoeften in het raam van de gewenste ruimtelijke ordening, bemoeilijkt een dergelijk aankoopbeleid in hoge mate.

Ter bevordering van een verantwoorde ruimtelijke ordening acht de minister de steun, die het voorkeursrecht zal kunnen geven aan het gemeentelijk grondbeleid van zodanig algemeen belang dat de hieraan noodzakelijkerwijs verbonden inperking van de contractsvrijheid in beginsel gerechtvaardigd is.

²⁵ Kamerstuk Tweede Kamer 1966-1967 kamerstuknummer 8947 ondernummer 1

De Memorie van Toelichting bij de wetwijziging 1995/96²⁶ schetst dit verdere verloop betreffende de rol van de gemeente in een inmiddels veranderde grondmarkt als volgt.

Gebleken is dat in een aantal – voor de uitvoering van de Vinex van belang zijnde – gebieden de grond in belangrijke mate juridisch dan wel economisch in handen van derden terecht is gekomen. Ook worden er strategische grondaankopen gesignaleerd in deze gebieden of worden er opties gevestigd op onroerend goed, die wellicht belemmerend zouden kunnen werken bij de planuitvoering. Het vervolgonderzoek betreft de vraag op welke wijze een eventuele verruiming effectief en efficiënt in de regelgeving kan worden gerealiseerd. Uit beide onderzoeken komt de wenselijkheid naar voren de Wvg qua toepassingsbereik te verruimen en procedureel te vereenvoudigen met als doel de onderhandelingspositie en daarmee de regiefunctie van de gemeente te verbeteren.

(...) Versterking van de regisserende rol van de gemeente en verbetering van de onderhandelingspositie op de grondmarkt door middel van het voorkeursrechtinstrument wordt noodzakelijk geacht, zodat samen met serieuze marktpartijen woningbouwlocaties ontwikkeld kunnen worden.

Gelet op de verantwoordelijkheid van gemeenten om in de inbreidingslocaties te komen tot een zowel kwantitatief als kwalitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling is het van belang dat zij beschikken over een adequaat instrumentarium om de verstedelijking te kunnen begeleiden en invloed te kunnen uitoefenen op de condities waaronder eventueel samen met de private sector tot realisering van de verstedelijkingsopgave wordt gekomen. Gemeenten moeten in staat zijn in dit proces vanuit de publieke sector hun regisserende rol waar te maken.

Uit deze weergave van een gedeelte van de parlementaire behandeling van de Wvg volgt dat het voorkeursrecht aanvankelijk is ingezet om de gemeente in staat te stellen om daadwerkelijk meer gronden te verwerven. Kennelijk bestond (in 1966) de opvatting dat het hebben van een grondpositie noodzakelijk was om tot het realiseren van beoogde stedenbouwkundige invullingen te kunnen komen. In een later stadium (1996) wordt gesteld dat het verwerven van gronden sec niet meer het enige doel van de Wvg is. In 1996 geeft het kabinet aan dat het noodzakelijk is de doelstelling van de Wvg te verbreden naar het voeren van regie bij gebiedsontwikkeling. De verbreding van de doelstelling van het aankopen van gronden naar het voeren van regie is kernachtig verwoord in de Memorie van Toelichting²⁷ bij de Wijzigingswet van 1996:

Versterking van de regisserende rol van de gemeente en verbetering van de onderhandelingspositie op de grondmarkt door middel van het voorkeursrechtinstrument wordt noodzakelijk geacht, zodat samen met serieuze marktpartijen woningbouwlocaties ontwikkeld kunnen worden.

²⁶ Kamerstuk Tweede Kamer 1994-1995 kamerstuknummer 24235 ondernummers 1-3

²⁷ Kamerstuk Tweede Kamer 1994-1995 kamerstuknummer 24235 ondernummers 1-3

Tegen de achtergrond van deze doelstelling had het voor de hand gelegen als ook expliciet was aangegeven wat hiermee werd beoogd. Het is dan ook opvallend dat deze verbreding van de doelstelling van de Wvg wel wordt geïntroduceerd, maar dat niet expliciet wordt vastgelegd wat onder het woord 'regie' dient te worden verstaan. Betekent dit dan dat op geen enkele wijze inzicht is geboden wat onder 'regie' zou kunnen worden verstaan? Dit is niet het geval. De Memorie van Toelichting²⁸ bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg zegt over de regiefunctie het volgende:

Om de regie bij de samenwerking met de particuliere sector vlot te doen verlopen, blijft het echter noodzakelijk dat gemeenten zich ook actief kunnen opstellen op de grondmarkt. Garanties dat de uitvoering door derden tijdig en kwalitatief voldoende tot stand zal komen zijn in de praktijk lastig te bedingen. Door een gericht verwervings- en uitgiftebeleid zijn gemeenten beter in staat de noodzakelijke woningbouwlocaties tijdig te (doen) realiseren. De gemeente kan immers als eigenaar van de gronden zelf bepalen welke planonderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip en door welke marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. 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.

Op basis van genoemde onderzoeken en uit de signalen uit gemeentelijke kring kan worden geconcludeerd dat verbetering van het gemeentelijk verwervingsinstrumentarium door de toevoeging van een effectief gemeentelijk voorkeursrecht op korte termijn, wellicht niet onmisbaar is, maar toch tenminste een belangrijke steun in de rug kan vormen om de uitvoering van de verstedelijkingsopgave op het gewenste kwantitatieve en kwalitatieve niveau in de komende jaren voort te zetten. Op deze wijze kan een verdere speculatieve ontwikkeling in uitbreidingslocaties worden afgeremd, zonder dat direct tot (grootschalige) onteigening behoeft te worden overgegaan.

Conclusie

Uit de tekst volgt dat de wetgever wel een beeld geeft wat onder 'regie' zou kunnen worden verstaan: het vermogen om te bepalen dat noodzakelijke woningbouwlocaties tijdig en kwalitatief worden gerealiseerd. Volgens de wetgever biedt het hebben van eigendom de mogelijkheid om te bepalen welke onderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip door welke marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij merkt de wetgever ook nog op dat door tijdige verwerving de gemeente kan voorkomen dat gronden in handen komen van partijen die niet de bestemming willen realiseren, maar met de grond willen speculeren. Het is kennelijk deze reikwijdte die de wetgever geeft aan het begrip 'regie'.

²⁸ Kamerstuk Tweede Kamer 1994-1995 kamerstuknummer 24235 ondernummers 1-3

Literatuur

In de literatuur wordt de doelstelling van de Wvg ook voortdurend omschreven als het versterken van de regisserende rol van de gemeenten doordat zij zich actief kunnen opstellen op de grondmarkt.²⁹

Al in 2000 constateert de TU Delft in haar onderzoek dat van het voorkeursrecht veelvuldig gebruik (pag. 51³⁰) wordt gemaakt. Anderzijds constateert het rapport ook dat het aantal aanbiedingen dat gemeenten in het kader van de Wvg ontvangen van grondeigenaren die hun gronden willen vervreemden niet groot is.^{31/32} Tegen deze achtergrond zou de vraag kunnen worden gesteld in hoeverre het voorkeursrecht wel het beoogde doel heeft bereikt.

In het rapport 'Ten Gronde beschouwd' wordt ook verwezen naar de hiervoor vermelde constatering van het rapport van de TU Delft. De auteurs van het rapport 'Ten Gronde beschouwd' lijken de doelstelling van de Wvg enigszins anders te benaderen door te stellen dat met behulp van de Wvg de eigendomsverhoudingen in een plangebied kunnen worden 'bevroren' om daarmee ongewenste grondtransacties tegen te gaan. Ook uit deze omschrijving vloeit echter voort dat verwerving van gronden sec niet als enige doelstelling van het voorkeursrecht geldt, maar dat de doelstelling veel breder is. Het bevroren van eigendomsverhoudingen is een vorm van regievoering en verstevigt de positie van de overheid in het proces van gebiedsontwikkeling. Het 'bevroren' op zichzelf is echter niet voldoende om actief tot ontwikkeling en realisatie van een gebied over te kunnen gaan. In het rapport wordt dan ook geconstateerd dat veel gemeenten daarnaast een actief verwervingsbeleid hebben gevoerd.

In het onderzoek 'Zelfrealisatierecht' wordt gewezen op de verbreding van de verbrede doelstelling van de Wvg met een regierol.³³ In dit onderzoek wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen het actieve grondbeleid dat een gemeente met de Wvg zou kunnen voeren en de inzet van de Wvg bij een passief grondbeleid. Ook in dit onderzoek wordt geconstateerd dat noch in de wet noch in de parlementaire behandeling hiervan expliciet is gedefinieerd wat onder deze regierol dient te worden verstaan. Op zichzelf bezien is deze opmerking correct: een definitie ontbreekt. Echter, zoals in paragraaf 6.1.1 (Het doel van de wetgever) is gesteld, heeft de wetgever wel richting gegeven aan de wijze waarop het woord 'regie' kan worden gehanteerd.

In het vervolg van haar onderzoek wijst mevrouw Groen op de jurisprudentie over artikel 26 Wvg en dan vooral op de jurisprudentie zoals deze luidde na 2002, het jaar waarin een gewijzigd artikel 26 in werking trad. In deze jurisprudentie wordt aangegeven wat onder regie wordt verstaan zoals de wijze waarop het plan wordt gerealiseerd en het tempo van realisatie.

Conclusie

Ook in de literatuur wordt de doelstelling van de Wvg niet zo zeer aangeduid als het verwerven van gronden, maar het voeren van regie. Hoewel het begrip 'regie' in de wet niet letterlijk is gedefinieerd, blijkt dat de wetgever en de jurisprudentie toch richting hebben gegeven aan wat hieronder kan worden verstaan.

²⁹ Radboud Universiteit Nijmegen; het Rapport 'Ten gronde beschouwd' oktober 2012; het onderzoek 'Zelfrealisatierecht' van mevrouw L.C. Groen, maart 2014

³⁰ Rapport TU Delft, onderdeel: Gebruik en Effecten Wet voorkeursrecht gemeenten

³¹ Rapport TU Delft, onderdeel: Eerste ervaringen met de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten, p. 62

³² Rapport TU Delft, onderdeel: Gebruik en Effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, p. 73

³³ L.C. Groen, 'Het zelfrealisatierecht. Ruimtelijke instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht - dissertatie', maart 2014, p. 265.

Praktijkonderzoek

Vanuit de doelstelling zoals deze door de wetgever in eerste instantie is aangeduid (de overheid in staat stellen om meer gronden te verwerven) is het belangrijk te bezien of uit de praktijk blijkt dat deze doelstelling is gerealiseerd. Deze deelparagraaf bevat hiertoe een analyse van de in hoofdstuk 5 gepresenteerde onderzoeksresultaten.

In totaal hebben gemeenten en provincies bijna 5.000 keer een vestiging van het voorkeursrecht gepubliceerd in de Staatscourant. Uit het onderzoek bij het Kadaster blijkt vervolgens dat 272 gemeenten ook daadwerkelijk gronden verwerven waarop een voorkeursrecht was gevestigd. In totaal kochten zij in de periode van 1992 tot en met 2009 427 km² aan gronden. Er zijn verschillende gemeenten die gedurende de genoemde periode meer dan 25% van hun grondgebied hebben aangekocht. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het voorkeursrecht een belangrijke rol speelt bij de verwerving van gronden.

In het overdrachtenregister staan circa 9.100 koopaktes geregistreerd. In de jurisprudentie zijn 13 uitspraken terug te vinden op basis van een prijsvaststellingsprocedure op basis van artikel 15, waaruit blijkt dat bij minimaal 99% van de koopaktes sprake is van minnelijke verwerving. Het bestaan van officiële procedures en de hieruit voortvloeiende jurisprudentie lijkt hiermee voldoende een stok achter de deur om van het voorkeursrecht een effectief verwervingsinstrument te maken.

Wel blijkt dat het succes van het voorkeursrecht als verwervingsinstrument nauw is gekoppeld aan de economie. Uit de analyse van gegevens van het Kadaster blijkt dat gemeenten niet alleen meer percelen aankopen in tijden van economische groei, maar ook dat de gemiddelde aangekochte perceeloppervlakte toeneemt als het goed gaat met de economie.

Na 2010 zijn er nagenoeg geen gronden meer verworven, maar zijn wel 273 voorkeursrechten gevestigd. Hieruit kan worden afgeleid dat ook in tijden waarin de grondprijzen niet onder druk staan en gemeenten weinig nieuwe ontwikkelingen opstarten, er toch regelmatig situaties zijn waarin het voorkeursrecht nut heeft als regie-instrument, bijvoorbeeld om versnippering te voorkomen.

Ervaringen van respondenten

Feitelijke aankopen

Het onderscheid tussen de doelstelling van 'verwerven van gronden' en 'het voeren van regie' is besproken tijdens de interviews. Gemeenten hebben behoorlijk veel gronden verworven waarop de Wvg van toepassing is (zie de gegevens in de paragrafen 5.2 en 5.3). Deze gronden zijn veelal niet verworven ten gevolge van aanbiedingen op grond van artikel 11 Wvg, maar door een regulier verwervingsproces zonder dat er door de grondeigenaar een formele aanbieding is gedaan. Uit de interviews blijkt dat meerdere gemeenten in samenhang met het vestigen van het voorkeursrecht ook nadrukkelijk hebben gekozen voor een actief verwervingsbeleid. Deze gemeenten hebben uit eigen beweging een eigenaar opgezocht en in het onderhandelingstraject dat zich vervolgens aandienende, is het gemeenten veelal gelukt om de gronden te verwerven.

De gemeenten wijzen bij een actief verwervingsbeleid zoals hiervoor is beschreven nadrukkelijk op de functie die het vestigen van voorkeursrecht in een dergelijke situatie heeft. Het feit dat de onderhandelingen met een grondeigenaar zich afspelen tegen de achtergrond van een gevestigd voorkeursrecht heeft immers voor de grondeigenaar tot gevolg dat hij zijn gronden juist vanwege dit voorkeursrecht niet aan een derde kan

vervreemden. Het is juist deze (in)directe werking van het voorkeursrecht dat eraan heeft bijgedragen dat gemeenten gronden hebben verworven.

Regierol

Van het begrip 'regie' is in de wet noch in de parlementaire behandeling een definitie opgenomen. In de interviews is het dan ook aan de geïnterviewde overgelaten om een beeld te geven wat er onder regierol wordt verstaan.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten vinden dat het voorkeursrecht een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de regierol van de gemeente. In de praktijk blijkt dat gemeenten een eigen invulling hebben gegeven aan het begrip 'regie'. Dit kan worden geconcludeerd uit de doelstellingen die de gemeenten hebben gehad met het vestigen van een voorkeursrecht. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat gemeenten met het voorkeursrecht de volgende doelstellingen hebben gehad (samenvatting):

1. Het verkrijgen van eigendomspositie om daarmee de beoogde stedenbouwkundige invulling te kunnen realiseren. De respondenten geven aan dat het hebben van eigendom het voor de gemeenten gemakkelijker maakt om de invulling te realiseren op de wijze zoals de gemeente deze voor ogen heeft, voor wat betreft tempo van uitvoering, de kwaliteit van de wijk, verkaveling, soort woningbouw, openbare ruimte, verkoopprijzen van bouwgronden etc.

Het realiseren van de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling geschiedt in de praktijk op verschillende manieren. Veel gemeenten hebben gronden verworven met het doel de grondexploitatie (aanleg straten, riolering, verlichting, groen etc.) uit te voeren en de gronden vervolgens als bouwrijpe gronden te verkopen. Er is zelfs een gemeente die zich met het oog op de voorgenomen stedenbouwkundige ontwikkeling niet beperkt tot het uitvoeren van de grondexploitatie, maar zich ook richt op de bouwexploitatie (het realiseren van woningen). Deze gemeente streeft naar zeggenschap over de gronden om daarmee de beoogde stedenbouwkundige invulling in kwalitatieve en financiële zin optimaal te kunnen borgen; zij is van mening dat grondeigendom daarvoor een belangrijke voorwaarde is. Een andere gemeente kiest voor de inzet van het voorkeursrecht om de gronden zelf te verwerven en de bouwgronden vervolgens in erfpacht uit te geven. Met de uitgifte van gronden in erfpacht beoogt de gemeente ook enige mate van regie en zeggenschap over de uit te geven gronden te hebben.

2. Financiering van (publieke) functies. Het betreft hier vooral (publieke) functies die alleen geld kosten zoals infrastructuur, groenvoorzieningen etc. en geen geld opbrengen. De respondenten geven aan dat marktpartijen geen belangstelling hebben voor deze functies. Om deze toch te kunnen realiseren, vinden gemeenten het noodzakelijk gronden te verwerven om deze vervolgens te kunnen verkopen als bouwgronden. Met de opbrengst die voortvloeit uit de verkoop van deze bouwgronden financieren de gemeenten de hiervoor genoemde functies. Deze functies hangen vaak samen met het betreffende plan, maar kunnen ook elders zijn gelegen.
3. Samenwerking. Gemeenten zijn in veel gevallen ook samenwerkingsverbanden aangegaan met marktpartijen en/of woningbouwcorporaties. In deze samenwerkingsverbanden maken gemeenten en een marktpartij en/of woningbouwcorporaties afspraken over de wijze van invulling van de beoogde stedenbouwkundige ontwikke-

ling. Ook in de samenwerkingsverbanden die gemeente in dit verband zijn aangegaan is een grote verscheidenheid aan modaliteiten.

De onderwerpen waarin deze modaliteiten van elkaar verschillen hangen vaak samen met de taakverdeling tussen partijen en de verdeling van de risico's. In deze samenwerkingsverbanden speelt het voorkeursrecht vaak een rol van betekenis, omdat bijvoorbeeld de gemeente op basis van het voorkeursrecht de gronden al in eigendom heeft of dat zij aangeeft dat zij bereid is om ten behoeve van de beoogde ontwikkeling het voorkeursrecht te vestigen.

4. Het tegengaan van versnippering van eigendom in de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling. Het voorkeursrecht voorkomt dat gronden buiten de gemeente om worden verkocht waardoor wordt voorkomen dat er voortdurend nieuwe partijen zich melden op de grondmarkt. Nieuwe partijen op de grondmarkt leiden immers tot hernieuwde onderhandelingen en daarmee tot vertraging in de realisatie van het plan of wellicht zelfs een aanpassing van de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling. Kortom, rust op de grondmarkt.
5. Het tegengaan van ongewenste ontwikkeling die zich (binnenstedelijk) voordoen. Voorbeelden hiervan zijn het vestigen van voorkeursrecht met het doel om handel in drugspanden of panden die worden gebruikt voor prostitutie te voorkomen.

De eerste doelstellingen sluiten aan bij een actief grondbeleid. De laatste twee doelstellingen passen bij een faciliterend grondbeleid, waarbij een gemeente zich aan het gegeven recht kan houden om niet tot verwerving over te gaan. De derde doelstelling kan zowel bij actief als faciliterend grondbeleid passen, afhankelijk van de afspraken die zijn gemaakt binnen de samenwerking.

De meeste respondenten geven aan dat het verwerven van gronden op zichzelf gezien geen doel is. De gronden die worden gekocht, worden aangewend om snel en met de beoogde ruimtelijke kwaliteit de gemeentelijke doelen te realiseren.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat de regiefunctie van het voorkeursrecht vooral van betekenis is voor binnenstedelijke functies en niet voor uitbreiden van de bebouwde kom (uitbreidingsgebieden). Voor deze respondenten geldt dat de Wvg binnenstedelijk vooral wordt ingezet om te voorkomen dat gronden in verkeerde handen terecht komen of om versnippering tegen te gaan. Op de uitbreidingslocaties heeft het voorkeursrecht volgens deze respondenten vooral de bedoeling te voorkomen dat door speculatie op gronden in uitbreidingslocaties de prijs wordt opgedreven. De achtergrond hiervan is het beschermen van de eindgebruiker van de gronden oftewel de toekomstige bewoner van de woning: voorkomen dient te worden dat de toekomstige bewoner de gevolgen van speculatie en prijsopdrijving ondervindt.

Crisis

In paragraaf 3.3 is het onderwerp 'crisis' aan de orde geweest. Hierin is aangegeven dat de waarde van de gronden die gemeenten en ontwikkelaars in eigendom hadden/hebben is gedaald en dat deze partijen de financiële gevolgen hiervan hebben ondervonden. Uit de brief van IenM van 20 december 2013³⁴ blijkt dat de verliezen zijn

³⁴ Brief van het Ministerie van IenM d.d. 20 december 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014,, 27581, nr. 47, p. 2

opgelopen naar € 3,3 miljard. EY/Fakton hebben onderzocht dat er in het jaar 2013 sprake is van een verlies van € 0,7 miljard en verwachten dat de verliezen de komende vijf jaren nog met € 0,3 tot € 2,1 miljard zullen oplopen.³⁵

In de interviews is ook aandacht besteed aan de vraag wat de betekenis van de crisis is geweest in relatie tot de Wvg. Door menige gemeente is gesteld dat er in de 'goede tijden' voor de crisis met behulp van de toepassing van de Wvg veel gronden zijn verworven. Deze gronden zijn verworven met de verwachting dat de gronden ook daadwerkelijk tot ontwikkeling zouden worden gebracht. Voor een gedeelte van de verworven gronden geldt dat deze ook daadwerkelijk voor stedenbouwkundige ontwikkelingen zijn aangewend, echter voor een gedeelte geldt dat de beoogde verwachting vanwege de crisis niet is uitgekomen en de gronden (nog) niet zijn aangewend. Deze gemeenten geven in het algemeen aan dat de grondvoorraad zodanig is dat er geen directe behoefte meer is aan nieuwe aankopen.

Daarnaast geven respondenten aan dat het in de huidige situatie doorgaans relatief eenvoudig is om de benodigde gronden van de huidige grondeigenaren over te nemen mocht een grotere grondpositie gewenst zijn. Juist het feit dat er nu niet veel belangstelling is voor woningbouw en bedrijventerrein brengt kennelijk teweeg dat grondeigenaren, waaronder ook ontwikkelaars, de gronden uit eigen beweging aan de gemeenten aanbieden. Overigens is niet duidelijk op welke schaal deze ontwikkeling zich voordoet. Om deze redenen verwachten deze gemeenten dat zij in de nabije toekomst geen dan wel op beperkte schaal voorkeursrecht hoeven te vestigen om gronden te verwerven.

De crisis heeft wel een bewustwordingsproces te weeg gebracht. In algemene zin kan worden gesteld dat de crisis gemeenten bewuster heeft gemaakt van de (financiële) risico's die met het hebben van grote voorraden gronden samenhangen. De crisis heeft tot gevolg gehad dat de grote voorraad gronden financiële offers hebben gevraagd van de gemeenten. Deze offers zijn niet alleen de kosten die gepaard gaan met het aankopen van deze gronden, maar ook de rentelasten van deze gronden en het feit dat deze gronden doorgaans in waarde zijn gedaald. Deze ontwikkeling heeft gemeenten ertoe gedwongen om deze verliezen te nemen. Ook dit gegeven is voor hen een reden om het voorkeursrecht niet meer toe te passen dan wel daar op een terughoudende manier mee om te gaan.

Daarnaast is in verschillende interviews aangegeven dat de crisis aanleiding is geweest voor het herijken van het bestaande (vaak actieve) grondbeleid en het voeren van een nieuwe vorm grondbeleid. Dit nieuwe grondbeleid bestaat dan veelal uit een omschakeling van actief naar faciliterend grondbeleid of naar situationeel grondbeleid. Deze laatste vorm van grondbeleid houdt in dat zowel actief als facilitair grondbeleid tot de mogelijkheden behoren en dat per situatie wordt bezien waarvoor wordt gekozen. Ondanks deze wijzigingen in het te voeren grondbeleid geven deze gemeenten aan dat het voorkeursrecht voor hen nog steeds van betekenis is. De behoefte aan het verwerven van gronden doet zich voor in het geval er sprake is van:

- strategische gronden;
- aanleg van infrastructuur, inclusief grote waterwerken;
- overige maatschappelijke/publieke functies;
- andere partijen faciliteren die bereid zijn om de integrale gebiedsontwikkeling te realiseren en daarover met de gemeente afspraken maken of hebben gemaakt;

³⁵ 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY/Fakton', 23 januari 2015, p. 5 en 9.

- het voorkomen dat andere partijen zich op de grondmarkt begeven;
- de wens van optimale sturing op programma, kwaliteit en economische uitvoerbaarheid.

De geïnterviewden geven aan dat om deze doelstelling te bereiken ook het voorkeursrecht zal worden ingezet met dien verstande dat voortdurend een zorgvuldige en strategische afweging zal plaatsvinden.

Exploitatieplan

De respondenten wijzen in het kader van het voeren van regie ook op het belang van het exploitatieplan (zie paragraaf 3.3). De respondenten zien het exploitatieplan in eerste instantie als een instrument om kosten te verhalen. De andere doelstelling van een exploitatieplan, het voeren van regie op een groot aantal onderwerpen die betrekking hebben op grondexploitatie, is minder bekend. Het exploitatieplan en de inhoud en werking ervan zijn nog niet bij alle gemeenten gemeengoed.

Het exploitatieplan heeft als instrument betrekking op de situatie dat een grondeigenaar op zijn gronden zelf de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling wil realiseren. De voorkeur van veel gemeenten gaat in deze situatie uit naar verwerven van de gronden. Aangegeven wordt dat het beschikken over de gronden meer ruimte biedt.

Een andere optie die gemeenten nadrukkelijk nastreven is het sluiten van een overeenkomst met de grondeigenaar om op deze wijze het kostenverhaal en de realisatie van de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling te borgen. Gemeenten beogen hiermee te voorkomen dat een exploitatieplan moet worden opgesteld.

Conclusie

De Wvg heeft er nadrukkelijk toe bijgedragen dat gemeenten gronden hebben kunnen verwerven. Uit de gegevens die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en in paragraaf 6.1.3 blijkt dat gemeenten veelvuldig gebruik hebben gemaakt van de Wvg en daardoor veel gronden hebben aangekocht. Bezien vanuit de doelstelling van de Wvg kan dan ook worden gesteld dat deze doelstelling is bereikt. Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat de aanbiedingsplicht die in de Wvg is opgenomen de gemeenten vooral de positie geven om met grondeigenaren in onderhandeling te treden. Aan het voorkeursrecht is geen verplichting tot aankoop verbonden.

Een belangrijke reden voor het toepassen van het voorkeursrecht is het voeren van regie. In paragraaf 6.1.1 is aangegeven dat een expliciete definitie van het begrip 'regie' ontbreekt. In deze paragraaf is echter ook aangegeven dat uit de parlementaire bescheiden en de jurisprudentie wel is af te leiden wat onder 'regie' zou kunnen worden verstaan: het vermogen om te bepalen dat noodzakelijke woningbouwlocaties tijdig en kwalitatief worden gerealiseerd. Volgens de wetgever biedt het hebben van eigendom de mogelijkheid om te bepalen welke onderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip door welke marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij merkt de wetgever ook nog op dat door tijdige verwerving de gemeente kan voorkomen dat gronden in handen komen van partijen die niet de bestemming willen realiseren, maar met de grond willen speculeren. De gemeenten blijken in de praktijk zelf invulling te geven aan het woord 'regie'; er doen zich dan ook diverse modaliteiten van regie voor. Samengevat kan worden gesteld dat deze modaliteiten van regie aansluiten bij het doel dat de wetgever met de Wvg voor ogen heeft gehad. Uit de analyse van de verschillende doelstellingen die de respondenten hebben aangegeven om het voorkeursrecht te vestigen, blijkt dat het in eigendom hebben van gronden niet als een

doel op zichzelf wordt geduid, maar dat de grondpositie functioneel is voor het bereiken van andere doelen. Deze doelen hebben gemeen dat zij gericht zijn op binnen- en buitenstedelijke ruimtelijke projecten.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat ook de crisis van betekenis is voor de inzet van de Wvg. De inzet van de Wvg heeft mede tot gevolg gehad dat gemeenten een grote voorraad aan gronden hebben opgebouwd. De crisis heeft tot gevolg gehad dat de grote voorraad gronden financiële offers heeft gevraagd van de gemeenten. Dit gegeven is voor veel gemeenten een reden om de Wvg niet meer toe te passen dan wel daar op een terughoudende manier mee om te gaan.

Voor wat betreft het aspect het voeren van regie kan niet worden volstaan met het verwijzen naar de reactie van de respondenten. In paragraaf 3.3 is melding gemaakt van het feit dat met ingang van de inwerkingtreding van de Wro de gemeenten, provincies en het Rijk de mogelijkheid hebben gekregen om een exploitatieplan vast te stellen. Dit exploitatieplan richt zich op de grondexploitatie van een te ontwikkelen gebied. Het exploitatieplan richt zich op de situatie dat een grondeigenaar zelf de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling wil realiseren. De gemeente kan met het exploitatieplan de kosten die met de gebiedsontwikkeling samenhangen verhalen op de grondeigenaar en eisen stellen aan de inrichting van de gronden door de grondeigenaar. De beschikbaarheid van het exploitatieplan betekent niet dat gemeenten daarmee geen oog meer hebben voor de inzet van de Wvg. Als reden hiervoor kan worden aangegeven dat gemeenten toch nog veel waarde hechten aan het hebben van een eigendomspositie om daarmee in maximale zin te kunnen sturen voor bepaalde doeleinden. Als alternatief voor het exploitatieplan is er bij gemeenten een sterke voorkeur voor het sluiten van overeenkomsten met grondeigenaren die op hun gronden zelf de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling willen realiseren. Ook de onbekendheid met de (on)mogelijkheden van het exploitatieplan speelt een belangrijke rol.

Uit de reacties van de respondenten blijkt tevens dat er nog steeds behoefte is aan het hebben van een voorrangspositie om gronden te kunnen verwerven. Dit geldt zowel voor de situatie waarin de gemeenten een actief grondbeleid, een facilitair grondbeleid dan wel een situationeel grondbeleid voeren. De behoefte aan het verwerven van gronden doet zich voor in het geval er sprake is van:

- strategische gronden;
- maatschappelijke functies;
- infrastructuur;
- veilig stellen van gronden voor partijen die bereid zijn om de integrale gebiedsontwikkeling te realiseren en daarover met de gemeente afspraken maken of hebben gemaakt;
- het voorkomen dat andere partijen zich op de grondmarkt begeven;
- de wens van optimale sturing op programma, kwaliteit en economische uitvoerbaarheid.

6.2 Vergroten van het inzicht in de grondmarkt

Het doel volgens de wetgever

Op 4 december 1975 biedt de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer een nieuw wetsontwerp³⁶ aan ter regeling van een voorkeursrecht voor

³⁶ Kamerstuk Tweede Kamer 1975-1976 kamerstuknummer 13713 ondernummers 1-3

gemeenten. In de Memorie van Toelichting refereert de minister aan het eerdere wetsvoorstel als volgt:

Het aangeboden wetsvoorstel beoogt te komen tot een algemeen geldende regeling voor de totstandkoming en uitoefening van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de belangen van zowel de gemeenten als de eigenaren.

Het gaat om een voorrang voor de gemeenten in het rechtsverkeer betreffende onroerend goed, ter ondersteuning van hun aankoopbeleid, dat tot dusverre kan worden en ook dikwijls wordt doorkruist doordat zij, veelal bij verrassing, worden geconfronteerd met aankopen door andere gegadigden. Het ontwerp richt zich daarom tot de eigenaren die, zonder enige dwang van overheidswege, uit eigen verkiezing onroerend goed wensen te vervreemden dat onder het voorkeursrecht valt.

Bovenstaande gedachten steunen het idee dat de gemeente krachtens deze versie van de Wvg een aanzienlijk groter inzicht heeft in de grondmarkt, daar vervreemders zich hoe dan ook eerst dienen te melden bij de gemeente. De gemeente kan niettemin afzien van aankoop, maar heeft onderwijl kennis opgedaan van de op de grondmarkt zich afspelende bewegingen.

Een beter inzicht in de grondmarkt is tevens gepoogd te scheppen middels artikel 26 van de Wvg. Op basis van artikel 26 kan de gemeente via de rechter de nietigheid inroepen van contracten die een grondeigenaar heeft gesloten met een derde partij en waarvan de kennelijke strekking is om onder het voorkeursrecht uit te komen. In 2002 is de Wvg middels een spoedreparatie aangepast zodanig dat het voorkeursrecht niet meer ontweken kon worden. De bijbehorende Memorie van Toelichting³⁷ zegt het volgende:

Op 10 en 17 november 2000 heeft de Hoge Raad een aantal uitspraken gedaan over artikel 261. Deze uitspraken verzwakten de positie van de gemeenten bij het gebruik van de WVG. Dit was voor het lid Depla op 21 november 2000 aanleiding om schriftelijke vragen te stellen (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nr. 408). De minister antwoordde op 19 december 2000 dat hij geen aanleiding ziet om tot spoedreparatie van artikel 26 over te gaan. De gemeenten zouden met de uitspraak van de Hoge Raad in de hand voldoende mogelijkheden behouden om hun regierol waar te kunnen maken. Indieners van het wetsvoorstel zijn van mening dat de uitspraken van de Hoge Raad leemten in de wet aan het licht brengen, die tijdens de parlementaire behandeling niet voorzien en gewenst zijn. Deze leemten en ongewenste effecten worden in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht. Dit is aanleiding om de WVG te repareren door artikel 26 lid 1 aan te passen.

Daarnaast hebben ontwikkelingen op de grondmarkt er toe geleid dat met hulp van artikel 10 lid 2, onder d en e de werking van de WVG wordt

³⁷ Vergaderjaar 2000-2001 Kamerstuk 27750 nr. 3

ontweken. De grote bouwopgave die op korte termijn gerealiseerd moet worden maakt ook deze reparatie met spoed noodzakelijk.

Conclusie

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat de wetgever ervan uitgaat dat de overheid een beter inzicht zou moeten krijgen op de grondmarkt op grond van zowel de aanbiedingsplicht die geldt voor een grondeigenaar bij een voorgenomen vervreemding als de toepassing van artikel 26 Wvg. De vraag is echter of deze doelstelling is bereikt.

Literatuur

Het Rapport TU Delft vermeldt dat het doel inhoudende het krijgen van een beter inzicht in de grondmarkt door het voorkeursrecht nauwelijks kan worden verkregen³⁸. Als reden hiervoor wordt vermeld dat marktpartijen al in een heel vroeg stadium grondposities innemen en trachten via allerlei (juridische) constructies om bij een gevestigd voorkeursrecht te voorkomen dat de overeenkomst met de grondeigenaar wordt vernietigd. Voor de volledigheid wordt gemeld dat het rapport van TU Delft dateert van 2000 en dat nadien de Wvg op meerdere punten, die juist van betekenis zijn voor dit onderwerp, is gewijzigd.

Het rapport 'Ten gronde beschouwd' sluit aan bij de bevindingen van TU Delft maar vermeldt vervolgens dat de Wvg is aangepast op het punt van het kunnen ontduiken van het voorkeursrecht door het aangaan van allerlei constructies. Het rapport concludeert dat er nog nauwelijks mogelijkheden zijn om dergelijke constructies aan te gaan. Vervolgens vermeldt het rapport dat de Wvg ook is gewijzigd op het punt van de overeenkomsten en vrijstellingen. Het rapport wijst hierbij op een overeenkomst die een grondeigenaar verplicht om zijn gronden te vervreemden. De vervreemding ten gevolge van een dergelijke overeenkomst is vrijgesteld van de aanbiedingsplicht als de vervreemding plaatsvindt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers³⁹. In het rapport wordt geen zelfstandig antwoord gegeven op de vraag of de overheden met de Wvg (meer) inzicht hebben in de grondmarkt.

Het onderwerp juridische constructies tussen de grondeigenaar en een derde en de hiermee samenhangende mogelijkheid van het inroepen door de gemeente van de nietigheid van deze constructie komt ook aan de orde in het onderzoek naar het zelfrealisatierecht⁴⁰. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten tot 2001 diverse malen hebben geprobeerd om juridische constructies nietig te laten verklaren, overigens met wisselend succes. Hieruit kan worden afgeleid dat gemeenten toch op enigerlei wijze zicht hadden op de juridische constructies. Hierbij geldt overigens meteen de kanttekening dat daarmee natuurlijk niet kan worden gesteld dat alle juridische constructies die voor nietigheid in aanmerking komen ook daadwerkelijk bekend waren en zijn voorgedragen voor nietigheid. Het rapport komt expliciet in hoofdstuk 7 aan de orde.

³⁸ Rapport TU Delft, onderdeel Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, pag 106

³⁹ Artikel 10, lid 3 tot en met lid 5 Wvg

⁴⁰ Het zelfrealisatierecht, Ruimtelijk instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht, maart 2014, mevrouw L.C. Groen

Conclusie

Bovenstaande literatuur geeft geen helder antwoord op de vraag of aan de doelstelling over het inzicht in de grondmarkt is voldaan. Wel wordt geconstateerd dat de invloed van artikel 26 groot is en dat daardoor de positie van de overheden op de grondmarkt is verstevigd.

Praktijkonderzoek

Artikel 26 Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid om de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. Dit betekent dat in het geval de gemeente kennis neemt van afspraken tussen een grondeigenaar en een derde, waarbij op grond van deze afspraken enige mate van zeggenschap over de gronden overgaat naar deze derde, de gemeente de rechter kan vragen deze afspraken nietig te verklaren. Met toepassing van dit artikel kan de gemeente bereiken dat gronden bij de eigenaar blijven en aan de afspraken die de grondeigenaar en de derde hebben gemaakt geen betekenis meer toekomt (nietig zijn).

Artikel 26 Wvg heeft bijgedragen aan het vergroten van het inzicht van de gemeente in de grondmarkt doordat in het geval een voorkeursrecht is gevestigd er nauwelijks constructies mogelijk zijn waarbij de positie van de gemeente wordt ondermijnd. Het feit dat gemeenten kunnen ingrijpen in het geval een constructie bij haar bekend is, voorkomt dat zeggenschap over gronden overgaat naar derden. Daarnaast verkrijgt de overheid door het ingrijpen met de toepassing van artikel 26 Wvg inzicht in de afspraken die grondeigenaren en derden maken.

In de praktijk hebben gemeenten niet veel gebruik gemaakt van artikel 26 Wvg, hetgeen blijkt uit paragraaf 4.4. Hierin is aangegeven dat er in de periode van 2000 tot 2014 30 gerechtelijke procedures zijn gevoerd. De rechter heeft hierbij in 87% van de voorliggende gevallen uitspraken gedaan ten gunste van de gemeenten. Hoewel dit gegeven op zichzelf gezien nog niet aangeeft dat de gemeenten met de toepassing van artikel 26 inzicht in de grondmarkt hebben verkregen, kan wel worden gesteld dat het middel effectief is geweest in de gevallen die zijn voorgelegd aan de rechter. Op deze wijze heeft de gemeente wel een instrument in handen dat een bijdrage levert om het zicht op de grondmarkt te verbeteren.

Ervaringen van respondenten

Uit de interviews blijkt geen eenduidig antwoord op de vraag of er sprake is van inzicht in de grondmarkt. In het algemeen wordt wel gesteld dat de Wvg het zicht op de grondmarkt heeft verbeterd, maar dat dit nog niet betekent dat er volledig inzicht is in de grondmarkt. Het zicht op de grondmarkt is verbeterd omdat:

1. ten gevolge van het digitaliseren meer informatie beschikbaar is, het Kadaster meer informatie bevat en deze bronnen ook eenvoudiger toegankelijk zijn;
2. overeenkomsten tussen een grondeigenaar en een ontwikkelaar, die zijn gesloten voorafgaand aan het vestigen van het voorkeursrecht, in het Kadaster ingeschreven dienen te zijn (artikel 10, lid 3 Wvg) waardoor deze informatie beschikbaar is;
3. de wetwijziging van artikel 26 Wvg tot gevolg heeft gehad dat eventuele dubieuze overeenkomsten sneller nietig kunnen worden verklaard.

In de praktijk blijkt ook dat gemeenten op verschillende manieren omgaan met het volgen van bewegingen op de grondmarkt. Zo zijn er gemeenten die voorafgaand aan

en vanaf het begin van het vestigen van het voorkeursrecht de grondmarkt nauwlettend in de gaten houden. Deze gemeenten volgen als het ware iedere beweging op de grondmarkt zowel via formele als informele kanalen. Deze gemeenten stellen dat zij inzicht hebben in de grondmarkt.

Andere gemeenten volstaan met het raadplegen van de formele informatiebronnen. Zij stellen dat zij met het vestigen van het voorkeursrecht, het raadplegen van het Kadaster en de inzet van (of het dreigen daarmee) van een nietigheidsactie in de zin van artikel 26 Wvg voldoende zicht hebben op de grondmarkt. Zij geven aan op deze wijze voldoende vertrouwen te hebben in het feit dat de grondmarkt op een goede wijze functioneert.

De derde categorie gemeenten geeft aan dat zij ondanks alle mogelijkheden die er zijn om de grondmarkt te monitoren niet durven te garanderen dat er toch pogingen worden ondernomen om onder het voorkeursrecht uit te komen.

Conclusie

De conclusie die kan worden getrokken is dat de Wvg heeft bijgedragen aan een beter zicht van de overheid op de grondmarkt. Overheden zijn, mede dankzij de toegenomen beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie door digitalisering, beter in staat om bewegingen te volgen die zich op de grondmarkt voordoen. Daarnaast dragen het voorkeursrecht en de bijbehorende aanbiedingsplicht ook bij aan een beter inzicht, omdat de gemeente daarmee ook een beeld heeft welke eigenaar het voornemen heeft te vervreemden. Vervolgens speelt de aanpassing van artikel 26 Wvg ook een grote rol omdat de overheid daarmee een mogelijkheid heeft het ontwijken van het voorkeursrecht op een oneigenlijke manier en daarmee verstoring van de grondmarkt tegen te gaan.

Of de overheid daarmee het volledige beeld heeft van hetgeen zich op de grondmarkt afspeelt, kan echter niet worden gegarandeerd. Indien dit als doel van de Wvg wordt gehanteerd, kan worden gesteld dat het doel niet of niet volledig is bereikt. De mogelijkheid bestaat dat een grondeigenaar en een derde een afspraak hebben gemaakt die op zichzelf bezien niet tot vervreemding van gronden leidt, maar verplichtingen voor beide partijen meebrengt die afbreuk doen aan een gevestigd voorkeursrecht. Indien de gemeente niet van een dergelijke overeenkomst op de hoogte is, heeft zij op dit punt geen zicht op deze beweging in de grondmarkt en kan zij hiertegen geen actie ondernemen.

Hiermee doet de vraag zich voor of de Wvg op dit punt tot gevolg heeft gehad dat juist meerdere constructies ondergrond zijn gegaan. Vanwege het ondergrondse karakter van deze constructies is er op dit punt ook geen informatie beschikbaar, zodat ook hiervoor geldt dat dit mogelijke effect niet kan worden bevestigd noch ontkend.

6.3 Beheersen van de grondprijzen

Het doel volgens de wetgever

Op 4 december 1975 biedt de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer een nieuw wetsontwerp⁴¹ aan ter regeling van een voorkeursrecht voor gemeenten. In de Memorie van Toelichting stelt de minister met betrekking tot prijzen het volgende:

Met nadruk zij erop gewezen, dat het zwaartepunt van de regeling is gelegen in de verplichting van de eigenaren, de gemeenten bij voorrang de gelegenheid te geven tot verwerving. De in dat verband in het ontwerp neergelegde formele en procedurele voorschriften, onder meer met betrekking tot de mogelijkheid de prijs te doen bepalen door middel van taxatie van deskundigen en een nadere uitspraak van de rechtbank, laten geheel onverlet de vrijheid van partijen, hun onderhandelingen te voeren naar eigen inzicht en op meer informele wijze, zoals dit ook thans pleegt te gebeuren.

Het vorenstaande betekent, dat het voorkeursrecht niet is te zien als een nieuwe, vereenvoudigde vorm van onteigening ten algemene nutte, ontdaan van de daarvoor geldende procedurevoorschriften en rechtswaARBorgen. De bij een onteigening vereiste noodzaak tot verwerving op korte termijn behoeft bij de totstandkoming en uitoefening van het voorkeursrecht dan ook geenszins aanwezig te zijn.

Literatuur

Het rapport van de TU Delft vermeldt op pag. 130 dat de Wvg bedoeld is als steun in de rug voor gemeenten voor de onderhandelingspositie bij actieve grondverwerving. Bij concurrentie op de grondmarkt, zo geeft het rapport aan, wordt deze steun ook ervaren, maar kwantitatief kan niet worden onderbouwd of er daadwerkelijk sprake is van een prijsdempende werking. Het rapport constateert dan dat de concurrentiestrijd op de grondmarkt zich verplaatst naar het moment vóór de vestiging van het voorkeursrecht. Het rapport vermeldt verder dat een groot deel van de gemeenten die destijds voor het onderzoek zijn benaderd, van mening is dat er geen sprake is van een prijsdempend effect ten gevolge van het gevestigde voorkeursrecht. Vervolgens geeft het rapport aan dat het belang van de Wvg ten aanzien van prijseffecten op de grondmarkt eerder lijkt te bestaan uit de financiële winst die gemeenten kunnen behalen uit gronduitgifte dan de prijsdempende werking op de verweringsprijzen. Het rapport wijst er tevens op dat dit effect wel geldt in de marktsituatie zoals deze destijds was en wijst ook op de eventuele grondexploitatie-risico's die met het verwerven van gronden bij de gemeente terecht komen.

Het rapport 'Ten gronde beschouwd' sluit aan bij de bevindingen van het rapport van de TU Delft. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat het effect van een voorkeursrecht op de demping van prijzen nauwelijks kan worden gemeten.

⁴¹ Kamerstuk Tweede Kamer 1975-1976 kamerstuknummer 13713 ondernummers 1-3

Praktijkonderzoek

Er zijn geen goede bronnen beschikbaar om deze doelstelling binnen de kaders van dit project te kunnen onderbouwen. Er is geen inzicht in wat er gebeurd zou zijn als een voorkeursrecht niet zou zijn gevestigd en de markt zich onafhankelijk had kunnen ontwikkelen. De jurisprudentie op basis van artikel 13 zou mogelijk inzicht kunnen verschaffen, maar de uitspraken op basis van de prijsvaststellingsprocedure zijn slechts sporadisch gepubliceerd.

Ervaringen van respondenten

De respondenten geven aan dat het belang van de Wvg in relatie tot de grondprijzen vooral ligt in het voorkomen van prijsopdrijving. De respondenten vermelden dat het voorkeursrecht zorgt voor rust op de grondmarkt, omdat de bestaande eigendomsverhoudingen worden bevroren. Het feit dat partijen van buitenaf zich na de vestiging van het voorkeursrecht niet meer kunnen begeven op de grondmarkt binnen het te ontwikkelen plan zorgt er voor dat prijsopdrijving wordt voorkomen.

Respondenten geven ook aan dat het voorkeursrecht niet heeft gezorgd voor een prijsdrukkende werking. Respondenten geven aan dat de marktprijs dient te worden betaald voor de te verwerven gronden. In sommige gevallen heeft de vestiging van de Wvg juist geleid tot een hogere prijs omdat het vestigen van het voorkeursrecht werd uitgelegd als een serieus signaal dat er een ruimtelijk project op stapel staat.

In het algemeen stellen respondenten dat de prijsvaststellingsprocedure zoals deze in de Wvg is opgenomen tot marktconforme prijzen heeft geleid. Hoewel deze procedure niet vaak is toegepast, is doorgaans een redelijke prijs het resultaat geweest van deze procedure. Opvallend is dat deze procedure ook op andere wijze tot bevredigende resultaten leidt. Respondenten geven aan dat deze procedure regelmatig is ingezet, maar uiteindelijk vaak heeft geleid tot het alsnog bereiken van minnelijke overeenstemming over de prijs van de te vervreemden onroerende zaak.

Het bovenstaande neemt niet weg dat in een paar gemeenten de prijs zoals deze door de rechter werd vastgesteld beduidend hoger was dan dat de gemeente voor ogen had. Hierbij geldt dan wel de opmerking dat prijsbeleid van de gemeente niet was gebaseerd op een verkenning van prijzen die in de markt werden geboden maar op een eigen rekenkundig vastgesteld prijsbeleid waardoor de gemeente in feite geen of een onvoldoende goed beeld had van hetgeen in de markt als prijs werd gehanteerd.

Een ander voorbeeld van het prijsbeleid dat gemeenten voeren is dat sommige gemeenten de gronden verwerven op basis van de schadeloosstelling zoals deze in een onteigeningsprocedure wordt vastgesteld. Op voorhand hanteren deze gemeenten het uitgangspunt dat, in het geval niet tot minnelijke overeenstemming zou worden gekomen, onteigening in het verschiet ligt. Vanuit de te verwachten schadeloosstelling, die op grond van de onteigeningswet zou kunnen worden vastgesteld, komen de grondeigenaar en de gemeente op een minnelijke wijze tot overeenstemming. Deze benadering heeft tot gevolg dat op voorhand niet alleen de verkeerswaarde wordt betaald, maar ook de schadeloosstelling. Deze schadeloosstelling kan vergoeding bevatten voor inkomensverliezen, verhuiskosten, productieverlies etc.

Verschillende marktpartijen stellen dat de gemeenten er juist de oorzaak van zijn dat zelfs in de tijd van crisis de prijzen minder snel dalen of in het geheel niet dalen ten opzichte van de situatie van een vrije markt. De reden hiervan zou zijn dat gemeenten vanwege hun voorraden aan gronden een belang hebben om de prijzen niet te laten dalen. Daarnaast kan de voorkeurspositie van gemeenten ertoe leiden dat er geen marktwerking meer is en dat de prijzen daardoor hoger blijven dan in een vrije markt

het geval zou zijn. Deze opvattingen vallen enerzijds buiten de reikwijdte van het onderzoek en zijn anderzijds nauwelijks met concrete gegevens te beoordelen. Deze opvattingen kunnen om deze redenen dan ook niet worden bevestigd noch ontkend.

Conclusie

In algemene zin geldt dat de prijsdempende werking op verschillende manieren kan worden uitgelegd. De prijsdemping kan worden geduid als: het effect dat bestaande prijzen worden verlaagd of het effect dat de prijzen niet verder stijgen. Tegen deze achtergrond kan het volgende worden geconcludeerd:

1. de Wvg heeft niet geleid tot een dempend effect van de grondprijs in de zin dat vanwege de Wvg de grondprijzen zijn gedaald. Bezien vanuit deze doelstelling heeft de Wvg niet bereikt wat de wetgever heeft beoogd.
2. de conclusie lijkt wel gerechtvaardigd dat de Wvg tot gevolg heeft gehad dat de prijzen niet in excessieve mate zijn toegenomen en dat er geen ruimte meer is om met gronden te speculeren.

In algemene zin kan worden gesteld dat bij gemeenten de beleving heerst dat het uitgangspunt van de Wvg, inhoudende dat de grondeigenaar de waarde in het economisch verkeer vergoed dient te krijgen, in de praktijk ook uitkomt.

7 Wvg, artikel 26 en zelfrealisatie

Artikel 26 Wvg heeft op meerdere aspecten van het voorkeursrecht betrekking. Om deze reden komt dit artikel op meerdere plaatsen in deze evaluatie aan de orde. Zo gaat paragraaf 4.4 in op de tijdsbesteding en daarmee de kosten die aan het voeren van een procedure ingevolge artikel 26 Wvg zijn verbonden. In paragraaf 6.2.3 wordt artikel 26 Wvg beschouwd vanuit de bijdrage die dit artikel met bijbehorende jurisprudentie heeft geleverd aan het inzicht in de grondmarkt voor overheden.

In dit hoofdstuk komt een derde aspect van artikel 26 Wvg aan de orde: de verhouding van dit artikel met het beginsel van zelfrealisatie door een grondeigenaar. Onder zelfrealisatie wordt in deze verstaan de situatie dat de grondeigenaar het voornemen heeft om zelf de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling op eigen gronden te realiseren. Hoewel het onderwerp 'zelfrealisatie' niet als zodanig in de Wvg is opgenomen, speelt artikel 26 Wvg hierin wel een belangrijke rol. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor de overheid om de nietigheid van overeenkomsten in te roepen. Deze mogelijkheid is aanwezig als er tussen een grondeigenaar en een derde (dus niet de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd) een overeenkomst is gesloten met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de betreffende overheid.

Het doel volgens de wetgever

Artikel 26 is in de Wvg opgenomen om te voorkomen dat een grondeigenaar de aanbiedingsplicht aan de gemeente, die op grond van een gevestigd voorkeursrecht geldt, kan ontlopen. Het gaat hierbij dan om constructies waarbij de grond niet formeel wordt vervreemd aan een derde, maar deze derde vanwege de constructie met de grondeigenaar feitelijk gezien wel zeggenschap krijgt over de gronden van de eigenaar. In de Wet voorkeursrecht die in 1985 in werking is getreden was hierin voorzien door een aantal concrete situaties te beschrijven die voor de gemeente aanleiding konden zijn om de nietigheid van de constructie in te roepen. Deze benadering van het beschrijven van concrete situaties is in de wetwijziging van 1996 losgelaten; artikel 26 is zodanig aangepast dat de gemeente voor alle rechtshandelingen die kennelijk de strekking hebben afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie, de nietigheid kan inroepen.

In de memorie van Toelichting bij de wetwijziging van 1996 stelde de regering⁴²:

Artikel 26 biedt de gemeente de mogelijkheid om de nietigheid van bepaalde transacties in te roepen, die kennelijk de strekking hebben afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Nu in het rechtsverkeer steeds meer op de concrete situaties afgestemde constructies worden gebezigd, is er voor gekozen niet langer in de wet de transacties limitatief op te nemen voor welke situaties de nietigheid kan worden ingeroepen. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen is generalisering van dit artikel tot alle transacties, die voldoen aan de clausulering van het tweede lid dan ook wenselijk. Dit levert tevens een bijdrage aan deregulering van deze wet.

⁴² Tweede Kamer, 1995-1996, 24.235, nr. 3, blz 13

Vanaf de inwerkingtreding in 1996 heeft artikel 26 Wvg de gemoederen beziggehouden. Zo zijn er vanaf 2000 tot 2014 30 uitspraken gedaan over de toepassing van artikel 26 Wvg (zie paragraaf 4.4). Kern van deze geschilpunten was de vraag of de overeenkomst die een grondeigenaar en een derde hadden gesloten kennelijk afbreuk deed aan het belang van de gemeente van de bij haar in de Wvg geregelde voorkeursrechtspositie.

De Hoge Raad heeft (hierna: HR) in november 2000 drie arresten⁴³ gewezen waarin artikel 26 centraal stond. De HR bepaalde op grond van de toenmalige redactie van artikel 26 dat een rechtshandeling nietig was in het geval er voldaan werd aan twee voorwaarden t.w. de rechtshandeling heeft de kennelijke strekking afbreuk te doen aan de gemeentelijke voorkeurspositie en het gevolg van de rechtshandeling is dat het belang van de gemeente wordt geschaad. Samengevat legde de HR beide voorwaarden als volgt uit:

1. Vast moet staan dat gedurende het voorkeursrecht de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond door de eigenaar in zodanige mate worden overgedragen dat een resultaat wordt bereikt dat materieel op hetzelfde neerkomt als vervreemding.
2. Indien er sprake zou zijn van een overeenkomst tot vervreemding de gemeente van het voorkeursrecht gebruik zou hebben gemaakt en tot aankoop van de gronden zou zijn overgegaan.
3. Aan het vorige punt hoeft niet te worden voldaan als de rechtshandeling inhoudt dat de betrokken partijen de intentie hadden om de nieuwe bestemming te realiseren.
4. Mocht de gemeente echter nadrukkelijk regie willen voeren bij het realiseren van de nieuwe bestemming dan is er toch sprake van afbreuk aan de voorkeurspositie van de gemeente en haar belang als niet vaststaat dat:
 - a. één van de betrokken partijen bereid is de nieuwe bestemming te realiseren;
 - b. de partij financieel en anderszins (al dan niet met anderen) in staat is de bestemming te realiseren;
 - c. partijen zich op een zodanige wijze jegens de gemeente willen verbinden dat de realisatie van de gerechtvaardigde belangen van de gemeente is geborgd.
5. Indien de gemeente een aanbod van een overeenkomst zonder gegronde redenen afwijst of eisen stelt die niet passen binnen het wettelijk kader of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dan is er geen sprake van een rechtshandeling die nietig is.

Deze arresten waren aanleiding voor een aantal Kamerleden⁴⁴ om een initiatiefwet in procedure te brengen met als doel de positie van de gemeente weer te verstevigen. De initiatiefnemers stelden dat de arresten van de Hoge Raad tot lange procedures zouden kunnen leiden en de daarmee samenhangende onzekerheid. Daarnaast bestond volgens de initiatiefnemers het risico dat er nieuwe jurisprudentie zou kunnen ontstaan van

⁴³ HR 10 november 2000 (Gemeente Bleiswijk), HR 10 november 2000, (gemeente Alkmaar), HR 17 november 2000 (gemeente Maastricht) en

⁴⁴ Depla, Ravensteijn, Van Wijmen en Biesheuvel

eventuele nieuwe rechtsvragen. Het wetsvoorstel voorzag in het schrappen van de woorden 'het belang van de gemeente' uit artikel 26 Wvg. Met het schrappen van deze woorden stelden de initiatiefnemers dat de rechterlijke toets zich diende te richten op het feitelijke doel van deze bepaling⁴⁵:

Het voorkeursrecht verschaft de gemeente een voorkeurspositie bij vervreemdingsplannen van rechthebbenden. Private rechtshandelingen die afbreuk doen aan deze voorkeurspositie staan bloot aan vernietiging. Het gaat daarbij om rechtshandelingen die zodanig zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, doch wel de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de gronden worden overgedragen aan een of meer andere (rechts)personen. (...) De voorgestelde wetswijziging is niet van invloed op het recht van de eigenaar om het bestemmingsplan op eigen grond te realiseren.

De wetswijziging is in 2002 in werking getreden en heeft veel duidelijkheid geschapen: het bereik voor de gemeente om artikel 26 Wvg in te zetten is aanmerkelijk verbreed. Van belang is te constateren dat bij het wetsvoorstel ook expliciet is vermeld dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft de realisatie van de bestemming door de grondeigenaar op eigen gronden onmogelijk te maken. Deze opmerking past ook in de lijn dat de Wvg vanaf de vaststelling niet tot doel heeft gehad om zelfrealisatie te verhinderen.

De wetswijziging is van grote betekenis geweest en is ook efficiënt gebleken. Uit paragraaf 4.4 blijkt bijvoorbeeld dat het vanaf de inwerkingtreding zeer rustig is geweest met jurisprudentie in het kader van artikel 26. Pas in het jaar 2005 doen zich weer twee uitspraken voor, gevolgd door een behoorlijke uitschieter in 2007 – in dat jaar zijn 18 uitspraken in het kader van artikel 26 gedaan.

Literatuur

In het rapport 'Ten gronde beschouwd' wordt nadrukkelijk stil gestaan bij de betekenis van artikel 26 Wvg, ook in relatie tot zelfrealisatie. Op pag. 51 wordt verwezen naar het arrest Etten-Leur⁴⁶ en geconcludeerd dat de mogelijkheden om met een beroep op eventuele zelfrealisatie een nietigheidsactie op grond van artikel 26 Wvg af te wenden, nagenoeg nihil is. De reden hiervan is dat vrijwel iedere overeenkomst tussen een grondeigenaar en een marktpartij impliceert dat er sprake is van het in enigerlei mate overdragen van beschikkingsmacht of economisch belang. Vervolgens wordt ook geconstateerd dat dit niet betekent dat onteigening daarmee per definitie een succes is hetgeen zou blijken uit een aantal KB's over onteigening⁴⁷. De reden hiervan is dat het doel van de Wvg verschilt ten opzichte van de onteigeningswet. Verwezen wordt naar een conclusie van de Advocaat-generaal bij het arrest van de HR⁴⁸:

⁴⁵ Tweede Kamer 2000-2001, nr. 27750, nr 5 pag 5

⁴⁶ HR 27 juni 2008, Tijdschrift voor bouwrecht 2008, nr. 159 en Nederlandse Jurisprudentie 2009, nr. 79

⁴⁷ KB 24 november 1998 (Alkmaar) Staatscourant 1998, pag.242 en KB 6 februari 2001, Staatscourant 2001, nr. 45, pag. 13

⁴⁸ Hoge Raad 27 juni 2008, Nederlandse Jurisprudentie 2009, nr. 79. Conclusie Advocaat-generaal Keus, overweging 2.12

Dat de Wvg en de ow vanuit hun verschillende doelstellingen verschillende grenzen aan de mogelijkheden van zelfrealisatie stellen en dat de Wvg ingrijpt op rechtshandelingen (zoals vervreemding van gronden aan een projectontwikkelaar) die, zouden zij ongemoeid zijn gelaten, op zichzelf tot een adequate realisatie van de (toekomstige) bestemming hadden kunnen leiden en aan de noodzaak van onteigening in de weg zouden hebben gestaan, is (...) dan ook geenszins ongerijmd.

Het onderwerp 'zelfrealisatie' is onderwerp van het proefschrift van mevrouw Groen. In dit proefschrift wordt vermeld dat het zelfrealisatierecht samenhangt met het eigendomsrecht. In het kader van het eigendomsrecht en bouwen kan zelfrealisatie worden geduid als het recht van een grondeigenaar om op eigen grond een bouwplan te realiseren. De overheid kan vanuit de behartiging van het algemeen belang op grond van wettelijke instrumenten invloed uitoefenen op dit zelfrealisatierecht.

In het proefschrift worden verschillende wettelijke regelingen genoemd die van invloed (kunnen) zijn op het zelfrealisatierecht. Hierbij wordt gewezen op wetten als de Wet ruimtelijke ordening (inclusief de Grondexploitatiewet), de Wvg, de Onteigeningswet en de Woningwet.

In het proefschrift wordt geconstateerd dat het voorkeursrecht op zichzelf bezien aanvankelijk niet van invloed was op het zelfrealisatierecht. De grondeigenaar wordt immers in zijn beschikkingsbevoegdheid beperkt omdat hij de gronden niet meer richting derden kan vervreemden zonder deze gronden eerst aan de overheid aan te bieden. Aan het zelfrealisatierecht deed de Wvg echter niets af. Het voorkeursrecht is echter wel voor het zelfrealisatierecht van betekenis geworden met de opname van artikel 26 Wvg. Met dit artikel konden gemeenten, blijkens de ontstane jurisprudentie over de uitleg van de woorden 'het belang van de gemeente', eisen stellen aan de wijze waarop een grondeigenaar samen met een derde de beoogde bestemming op zijn gronden wilde realiseren. De grondeigenaar en de derde diende, ter voorkoming van nietigheid van hun afspraken, immers met de gemeente een overeenkomst te sluiten over de wijze van invulling van deze bestemming (zie paragraaf 6.4.1).

Het proefschrift vermeldt ook de verhouding tussen Wvg en de Onteigeningswet. Gewezen wordt op het feit dat de Kroon van mening was en ook van mening is gebleven dat de Wvg en de Onteigeningswet van elkaar moesten worden gescheiden⁴⁹. In het kader van artikel 26 Wvg hanteerde de Hoge Raad ook deze lijn.

Met betrekking tot de wijziging van de Wvg in 2002 en de jurisprudentie die is geanalyseerd, vermeldt het proefschrift een aantal belangrijke constatering⁵⁰:

1. Er is sprake van een wezenlijk verschil tussen de woorden 'beschikken' en 'gebruiken'. Als door een grondeigenaar de beschikkingsmacht en het economisch belang in enigerlei mate wordt overgedragen, is er sprake van 'beschikken' dat op grond van artikel 26 Wvg niet is toegestaan. Is er daarentegen sprake van een overeenkomst waarbij een derde de grondeigenaar behulpzaam is bij het gebruik van zijn grond dan kan de overeenkomst in stand blijven.

⁴⁹ Het proefschrift verwijst onder andere naar het KB van 21 januari 2009 (Breda), het KB d.d. 30 mei 2011 (Gorinchem) en KB d.d. 10 mei 2010 (Hoogeveen). Overigens hanteerde de Kroon deze lijn ook al in het KB van 14 maart 2002 (Bergh)

⁵⁰ Pag. 318 van het proefschrift.

2. Omdat de grondeigenaar niet meer met de gemeente hoeft te overleggen om afspraken te maken over de wijze van invullen van zijn gronden (het belang van de gemeente) is de invloed van de gemeente minder geworden.
3. Een samenwerkingsovereenkomst die onder de Wvg van 2002 is verboden, is onder de Onteigeningswet wel toegestaan. Een grondeigenaar kan dus wachten totdat de gemeente een onteigening start om in deze procedure in te brengen dat hij met een derde zelf de bestemming wil realiseren. Indien de grondeigenaar met deze derde bereid en in staat is om de bestemming te realiseren, kan de onteigening geen doorgang vinden.

Conclusie

De conclusie die kan worden getrokken is dat de Wvg formeel geen betrekking heeft op het beginsel van zelfrealisatie, maar in het kader van artikel 26 wel een relatie met zelfrealisatie heeft gekregen. Uit jurisprudentie van zowel de Hoge Raad als de Kroon volgt dat de Wvg en de Onteigeningswet een zelfstandig afwegingskader hebben en niet met elkaar in strijd zijn. Dit neemt niet weg dat voor de praktijk het onderscheid tussen artikel 26 Wvg en onteigening in relatie tot het beginsel van zelfrealisatie niet altijd even eenvoudig is.

In het verlengde hiervan geldt dan ook dat een grondeigenaar en een derde inderdaad kunnen wachten op een eventuele onteigeningsprocedure om eventueel alsnog tot zelfrealisatie te kunnen overgaan. Op zichzelf is het gestelde in de vorige zin geen probleem: het wettelijk kader respecteert het recht van zelfrealisatie, mits een en ander geschiedt in overeenstemming met de vorm van uitvoering zoals deze door de overheid is vastgelegd. Dit past ook binnen de kaders zoals deze door de wetgever zijn vastgelegd.

Ervaringen van respondenten

De respondenten geven aan dat artikel 26 Wvg in het verleden slechts beperkt is toegepast. In ieder geval geldt dit voor de gerechtelijke procedure. De uitspraken die door de rechters zijn gedaan geven een wisselend beeld: gemeenten hebben procedures verloren, bijvoorbeeld vanwege het niet juist toepassen van de procedure (termijnoverschrijding) of een materiële weging door de rechter ten gunste van de grondeigenaar. Gemeenten zijn in bepaalde gevallen gelijk gesteld en de overeenkomsten die door hen zijn aangevochten, zijn door de rechter nietig verklaard.

Respondenten geven aan dat artikel 26 Wvg de gemeenten wel een stevige positie geeft. Dit is niet alleen vanwege het feit dat de mogelijkheid openstaat om een overeenkomst tussen een grondeigenaar en een derde door de rechter nietig te laten verklaren, maar het dreigen met deze mogelijkheid is vaak al afdoende voor de grondeigenaar om met de gemeenten zaken te willen doen. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat juist het dreigen met het voorleggen van de overeenkomst aan de rechter de grondeigenaar heeft doen beslissen om de overeenkomst met een derde niet door te zetten. Zelfs heeft de inzet van artikel 26 geleid tot het sluiten van overeenkomsten met de gemeente over de betreffende gronden. Dit geldt voor gevallen waarin de inzet van artikel 26 werd aangekondigd en zelfs in een geval waarin de gemeente een gerechtelijke procedure heeft verloren. Hoewel de inhoud van de gesloten overeenkomsten tijdens het onderzoek niet aan de orde zijn geweest, is in twee gevallen aangegeven dat de gemeente is gekomen tot een bouwclaimovereen-

komst. Deze overeenkomst houdt in dat de gemeente de gronden aankoopt en vervolgens bouwrijpe gronden terug verkoopt.

De respondenten hebben geen melding gemaakt van ervaringen die direct betrekking hebben op de samenhang tussen het recht op zelfrealisatie, artikel 26 Wvg en de Ontheingingswet. Meerdere respondenten hebben wel aangegeven dat er een andere relatie bestaat tussen de Wvg en de Ontheingingswet. Het vestigen van een voorkeursrecht wordt gezien als het voorportaal van een ontheingingsprocedure en is in dat verband ook daadwerkelijk functioneel. Het vestigen van het voorkeursrecht betekent dat de eigendomsverhoudingen worden bevroren en dat daarmee wordt voorkomen dat tijdens de ontheingingsprocedure nog gronden worden vervreemd.

Conclusie

Artikel 26 is in 2002 nadrukkelijk aangepast. Sedertdien is de reikwijdte van het artikel 26 Wvg breder en daarmee de inzet voor de gemeente gemakkelijk geworden. Vanaf 2002 is het voor derden moeilijker geworden om met een eigenaar, op wiens gronden het voorkeursrecht van toepassing is, een overeenkomst te sluiten, Dit blijkt ook wel uit de aandacht die dit artikel nadien heeft gekregen; is slechts een relatief gering aantal uitspraken van rechter op dit punt, zie paragraaf 4.4. Opvallend in dat verband is de forse toename van het aantal uitspraken in 2007. Wat hiervan de oorzaak is, valt niet te achterhalen.

Een belangrijke constatering is dat zowel uit de parlementaire behandeling als uit de jurisprudentie van de HR volgt dat de Wvg niet tot doel heeft de zelfrealisatie door de grondeigenaar te verhinderen. De Wvg heeft slechts tot doel te voorkomen dat de grondeigenaar aan het voorkeursrecht en de positie van de gemeente afbreuk doet door de beschikkingsmacht over zijn gronden in enigerlei mate over te dragen. Dit neemt niet weg dat in de praktijk van alledag het onderscheid tussen Wvg en ontheinging in relatie tot het beginsel van zelfrealisatie lastig blijft.

8 Afweging, conclusie en aanbevelingen

Inleiding

Dit onderzoek is gericht op de evaluatie van de doelstellingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze doelstellingen zijn in 2000 door de Universiteit Delft geëvalueerd. Sinds 1996 hebben ingrijpende aanpassingen plaatsgevonden, zowel in het wettelijke stelsel als in economische en ruimtelijke zin. In het onderliggende onderzoek is, in het licht van de wijzigingen, nagegaan hoe het voorkeursrecht tussen 1996 tot 2014 werd toegepast en in welke mate de verschillende doelstellingen van de wet hiermee zijn gerealiseerd.

Het onderzoek staat niet op zichzelf, maar vormt een bouwsteen voor de aanvullingswet grondeigendom. Met deze aanvullingswet zullen de Onteigeningswet, het onderdeel landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied en eventueel ook het voorkeursrecht in de Omgevingswet worden geïntegreerd. In de aanvullingswet grondeigendom zal daarnaast ook vrijwillige stedelijke herverkaveling wettelijk worden geregeld. Het doel van de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten is een feitelijke basis te bieden voor de discussie over de toekomst van het voorkeursrecht. Die discussie is breder dan de evaluatie. Bij de vraag of het voorkeursrecht al of niet moet worden gehandhaafd of aangepast spelen ook nieuwe ontwikkelingen en de mogelijke alternatieven voor het voorkeursrecht een rol.

Structuur van dit hoofdstuk

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk vat samen hoe het voorkeursrecht in de praktijk is gebruikt door gemeenten. De tweede paragraaf evalueert de mate waarin aan de doelstellingen van de Wvg is voldaan. De derde paragraaf gaat in op de te verwachten ontwikkelingen in het ruimtelijk domein en de mogelijke gevolgen voor de positie van het voorkeursrecht. In de vierde paragraaf zijn de belangrijkste alternatieven van het voorkeursrecht toegelicht: onteigening en het exploitatieplan. In de vijfde en laatste paragraaf zijn de argumenten voor en tegen het behoud van het instrument toegelicht. Daarnaast omvat deze paragraaf een overzicht van de verbetermogelijkheden die gedurende dit onderzoek zijn geïnventariseerd.

8.1 Vestigingen van het voorkeursrecht in de praktijk

In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies ten aanzien van het gebruik van het voorkeursrecht in de praktijk samengevat.

1. Gemeenten hebben ruim gebruik gemaakt van het voorkeursrecht.

In de periode van 1996 tot en met 2014 heeft de Staatscourant in totaal 4.830 vestigingen van het voorkeursrecht gepubliceerd, waarvan 468 na de laatste aanpassing van de Wvg in 2008. Een deel van deze publicaties betreft een hervestiging van een eerder gevestigd voorkeursrecht. Het aantal unieke locaties waarop een voorkeursrecht werd gevestigd is geraamd op 2.500.

2. Er is een nauwe samenhang tussen het aantal gevestigde voorkeursrechten en enerzijds aanpassingen in de wetgeving en anderzijds de economie.

Nadat in 1996 het voorkeursrecht als instrument beschikbaar komt voor gemeenten met een uitbreidingscapaciteit neemt het aantal publicaties ten opzichte van voorgaande jaren sterk toe. Als in 2004 het voorkeursrecht beschikbaar komt voor alle gemeenten, volgt opnieuw een forse toename van het aantal gevestigde voorkeursrechten. De economie blijkt echter ook een belangrijke rol te spelen. Nadat de kredietcrisis ervoor zorgde dat na 2008 de vraag naar bouwgronden afnam waardoor de grondprijzen niet langer stegen, nam het aantal vestigingen fors af.

3. Het voorkeursrecht heeft er nadrukkelijk toe bijgedragen dat gemeenten in totaal 427 km² aan gronden hebben kunnen verwerven.

Gemeenten hebben sinds zij de beschikking kregen over het voorkeursrecht, in totaal 427 km² aan gronden verworven, waarvan het grootste deel tussen 1996 en 2009. In totaal kochten zij 52.000 percelen. Van deze percelen was 53% bestemd voor uitleglocaties en 30% voor herstructurering. Naar oppervlakte gemeten werd het grootste deel van deze gronden, circa 88%, aangekocht met als doel het verwezenlijken van uitleglocaties.

4. De crisis heeft gemeenten gedwongen om het voorkeursrecht zorgvuldiger toe te passen.

De inzet van de Wvg heeft mede tot gevolg gehad dat gemeenten een grote voorraad aan gronden hebben opgebouwd. Deze voorraad heeft sinds het intreden van de kredietcrisis financiële offers gevraagd van gemeenten. Zij zijn daarom terughoudend geworden bij de toepassing van het voorkeursrecht en maken voor elke vestiging een zorgvuldige afweging. Dit past ook in het huidige tijdsbeeld waarbij de overheid een terugtrekkende rol neemt.

8.2 Evaluatie van de doelstellingen van de Wvg

In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies ten aanzien van het behalen van de doelen van de wet uitgewerkt. Het doel van de Wvg is gemeenten een betere uitgangspositie te geven op de grondmarkt door ze als eerste in staat te stellen gronden te verwerven. Grondverwerving is echter geen doel op zich. De doelstelling van de wetgever is om gemeenten op een grondmarkt een voorkeurspositie te geven. Deze voorkeurspositie betekent automatisch dat andere partijen op de grondmarkt worden beperkt.

De vestiging van het voorkeursrecht moet, naast de mogelijkheid dat de gemeente de grond verwerft, een drietal resultaten opleveren. Ten eerste het versterken van de regisserende rol van de gemeente, ten tweede het vergroten van het inzicht in de grondmarkt en als laatste beheersing van de grondprijzen. Van dit drietal is de regisserende rol van de gemeente cruciaal. Die betreft het vermogen om te bepalen dat noodzakelijke woningbouwlocaties wat betreft tijd en kwaliteit naar de wensen van de gemeenten worden gerealiseerd. Een goed inzicht in de grondmarkt en beheersing van de grondprijzen dragen daaraan bij, maar qua belang secundair.

Doel 1. Versterken van de regisserende rol van de gemeente

Op basis van het onderzoek zijn ten aanzien van de regisserende rol van gemeenten de volgende conclusies getrokken:

5. Gemeenten hebben het voorkeursrecht als regie-instrument ingezet om locaties snel en hoogwaardig te realiseren.

Het voorkeursrecht heeft er volgens gemeenten toe bijgedragen dat woningbouwlocaties efficiënt, met de beoogde kwaliteit en conform hun wensen zijn gerealiseerd. Gemeenten blijken op eigen wijze invulling te hebben gegeven aan regievoering met behulp van het voorkeursrecht. Zij zetten het voorkeursrecht enerzijds in om de grond daadwerkelijk in eigendom te verwerven, anderzijds om regie te voeren op partijen die op de bouwlocatie grond willen verwerven. Zowel voor een actief als een faciliterend grondbeleid werpt de Wvg volgens gemeenten dus haar vruchten af.

6. Gemeenten hebben veel gronden verworven om invulling te geven aan regie.

Verwerving van gronden biedt gemeenten de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkeling optimaal te sturen. Het hebben van eigendom geeft gemeenten de mogelijkheid om te bepalen welke onderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip en door welke marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. Tegelijkertijd leidt een ruime grondpositie ook tot verstoring van de markt en het risico op afwaardering van gronden in tijden van crisis.

7. Het voorkeursrecht heeft geholpen om aan de onderhandelingstafel plaats te nemen en, indien nodig, gronden minnelijk te verwerven.

Het voorkeursrecht maakt het voor gemeenten mogelijk om met grondeigenaren en, indien relevant, projectontwikkelaars te onderhandelen. De voorkeurspositie blijkt er ook voor te zorgen dat gronden langs minnelijke weg worden verworven, omdat de grondeigenaar gedwongen is om met de gemeente te onderhandelen en derden – in eerste instantie – van de onderhandelingen zijn uitgesloten. Het is hierdoor meestal niet nodig om een prijsvaststellingsprocedure te doorlopen.

Doel 2. Vergroten van het inzicht in de grondmarkt

Op basis van het onderzoek zijn ten aanzien van het inzicht in de grondmarkt door gemeenten de volgende conclusies getrokken:

8. Het voorkeursrecht stelt gemeenten in staat om bewegingen op de grondmarkt te volgen, maar alleen in gebieden waarin een voorkeursrecht is gevestigd.

Gemeenten weten beter welke verkooptransacties in een gebied ophanden zijn. De aanbiedingsplicht voor grondeigenaren en de controle die de notaris uitvoert voor elke overdracht, dragen hier actief aan bij. Ook de prijsvaststellingsprocedure speelt een belangrijke rol, gemeenten kunnen met deze procedure een objectief inzicht verkrijgen in de waarde van gronden. Het verbeterde inzicht geldt echter uitsluitend voor de gebieden waarin het voorkeursrecht is gevestigd en wanneer geen contracten zijn gesloten met het oog op een toekomstige onteigening (zie ook punt 10).

9. Digitalisering heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzicht in de grondmarkt.

Na de introductie van het voorkeursrecht, heeft ook de digitalisering haar intrede gedaan. Dankzij de digitalisering hebben gemeenten continue een volledig inzicht in transacties op de volledige grondmarkt en de grondprijzen, ook buiten gebieden waar een voorkeursrecht is gevestigd.

10. Marktpartijen sluiten overeenkomsten met derden uit het zicht van gemeenten.

Grondeigenaren kunnen afspraken maken met derden die niet tot vervreemding van gronden leiden, maar die wel verplichtingen voor beide partijen meebrengen die afbreuk doen aan een gevestigd voorkeursrecht. Als de gemeente op de hoogte is van dergelijke overeenkomsten, kan zij op grond van artikel 26 Wvg de nietigheid daarvan inroepen. Als de gemeente niet van een dergelijke overeenkomst op de hoogte is, heeft zij op dit punt geen zicht op deze beweging in de grondmarkt en kan zij hiertegen geen actie ondernemen. In de praktijk blijkt dat daarmee niet is verzekerd dat de gemeente de gronden ook kan verwerven. De eigenaar kan namelijk besluiten een onteigening af te wachten en zich daar vervolgens tegen verweren met een beroep op zelfrealisatie. Het inzicht in de grondmarkt wordt hierdoor in de praktijk aangetast.

11. De Wvg heeft niet tot doel om zelfrealisatie te verhinderen

Zowel uit de parlementaire behandeling als uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de Wvg niet tot doel heeft de zelfrealisatie door de grondeigenaar te verhinderen. De jurisprudentie op basis van artikel 26 (nietigheid) en de Onteigeningswet hebben een heldere scheidslijn aangebracht: het voorkeursrecht en onteigening zijn zelfstandige afwegingskaders met ieder een andere doelstelling. Dit neemt niet weg dat in de praktijk van alledag het onderscheid tussen Wvg, onteigening in relatie tot het beginsel van zelfrealisatie lastig blijft.

Doel 3: beheersing van de grondprijzen

Op basis van het onderzoek zijn ten aanzien van de beheersing van de grondprijzen de volgende conclusies getrokken:

12. Het voorkeursrecht heeft op zichzelf geen prijsdempende werking.

Dat prijzen toenemen, kan met het voorkeursrecht niet worden voorkomen. Naarmate plannen gedurende de reeks van ruimtelijke besluiten (van beleid naar bestemmingsplan) steeds duidelijker worden, nemen de grondprijzen als gevolg hiervan automatisch toe. Dit effect wordt met het voorkeursrecht niet voorkomen. Ook de vestiging van een voorkeursrecht zelf past in deze lijn, de vestiging is immers een bevestiging van een aanstaande ruimtelijke ontwikkeling.

13. Het voorkeursrecht voorkomt speculatie in tijden van hoogconjunctuur.

Speculatie op speculatie leidt tot hogere prijzen. Deze stapeling kan worden voorkomen door toepassing van het voorkeursrecht. Hiermee worden marktpartijen uitgesloten van de onderhandelingen op de grondmarkt. Gronden kunnen dan niet meermaals worden doorverkocht en prijsopdrijving door speculatie kan zo volgens de respondenten worden voorkomen. Het is binnen de kaders van dit project niet mogelijk gebleken deze uitspraak te onderbouwen met kwantitatieve gegevens.

8.3 Toekomstige ontwikkelingen

De terugtrekkende overheid: van actief naar faciliterend grondbeleid⁵¹

Een toenemend aantal gemeenten legt het accent op faciliterend grondbeleid en koopt alleen nog grond in gevallen waarin dit noodzakelijk is om maatschappelijke functies te realiseren. Hierdoor worden financiële risico's verkleind en krijgen burgers en bedrijven meer ruimte om zelf te ontwikkelen. De oorzaak voor deze terugtrekkende rol is de afnemende uitbreidingsbehoefte, die vooral in de krimpgebieden een sterke rol speelt. Gemeenten kampen nog steeds met overschotten aan bouwgrond, nog niet gerealiseerde ruimtelijke plannen en financiële verliezen op grondposities. Veel gemeenten zijn hierdoor in de huidige markt niet bereid om te investeren in nieuwe ontwikkelingen en de daarbij behorende financiële risico's van grondaankopen.

In plaats van uitbreiding, kiezen gemeenten daarom steeds vaker voor de transformatie en herstructurering van het bestaand stedelijk gebied. Actief grondbeleid is in het bestaand gebied veelal geen optie door de hoge kosten van verwerving en eventueel ook sloop en sanering. Het grondbezit is ook sterk versnipperd. Daardoor zal gebiedsontwikkeling steeds vaker een zaak zijn van zittende eigenaren en beleggers. De nieuwe rol van de gemeente wordt het borgen van ruimtelijke kwaliteit.

Het Rijk wil gemeenten de mogelijkheid bieden om zelf te bepalen wanneer actief of juist faciliterend grondbeleid gewenst is. Het kabinet kiest er daarom voor gemeenten een evenwichtige en gevarieerde gereedschapskist met wettelijke instrumenten te bieden voor zowel actief- als faciliterend grondbeleid.

De Omgevingswet

Naast de veranderende rol van de overheid, speelt ook de integratie van regelgeving over de leefomgeving in de Omgevingswet een belangrijke rol voor de toekomst van de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Het nieuwe wettelijke stelsel moet gemeenten meer ruimte geven voor een flexibel grondbeleid. De nieuwe wet kent minder planfiguren en ook de werkwijze om de omgevingsvisie en het omgevingsplan vast te stellen en te onderhouden is meer gericht op een passief, facilitair grondbeleid, waarbij meer ruimte is voor herstructurering van bestaand bebouwd gebied en stedelijke herverkaveling.

8.4 Alternatieven voor het voorkeursrecht

Met de invoering van de Wvg heeft de wetgever beoogd de overheid een instrument te bieden dat haar in staat moet stellen regie te voeren over beoogde stedenbouwkundige ontwikkelingen. Op basis van dit onderzoek blijken er twee instrumenten die als alternatief van het voorkeursrecht kunnen worden beschouwd: onteigening en het exploitatieplan.

Onteigening

Gemeenten zien onteigening niet als een goed alternatief voor het voorkeursrecht. Uit de interviews blijkt dat gemeenten onteigening niet willen gebruiken om in te zetten voor regie en sturing, ook niet bij een faciliterend grondbeleid. Onteigening kan volgens de gemeenten niet in een vroeg stadium van de planvorming worden ingezet omdat onteigening pas mogelijk is als de vorm van uitvoering van het plan vastligt. De procedures zijn (te) lang, speculatie kan niet of moeilijk worden voorkomen en,

⁵¹ Brief van de minister van IenM, Tweede Kamer 2013-2014 27581, nr. 47.

misschien wel het meest belangrijk, het instrument grijpt direct in op de eigendomspositie van burgers en bedrijven. Uit het onderzoek blijkt ook dat onteigening vooral door deze laatste reden politiek geen aantrekkelijk instrument is en door gemeenten alleen incidenteel en na zorgvuldige afweging wordt ingezet.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is eveneens een belangrijk instrument voor de situatie dat een grondeigenaar op zijn gronden zelf de beoogde stedenbouwkundige invulling wil realiseren. Het exploitatieplan biedt de overheid in deze situatie de mogelijkheid om 'regie' te voeren. Deze regie bevat op hoofdlijnen twee aspecten:

1. Financiële regie: de overheid heeft de plicht haar kosten voor de realisatie van de ontwikkeling te verhalen op de vergunningaanvrager (vaak de grondeigenaar). Het kostenverhaal wordt verzekerd met de afgifte van een vergunning om te bouwen.
2. Inhoudelijke regie: het exploitatieplan kan eisen en regels bevatten die betrekking op de feitelijke invulling van de beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling. De onderwerpen waarover in een exploitatieplan eisen en regels kunnen worden gesteld zijn onder andere de aanleg van de openbare ruimte, de fasering van de realisatie van het gebied, het aanwijzen van deelgebieden en het vastleggen van de volgorde hiervan, de situering en het aantal van sociale woningen en/of woningen in het kader van particulier opdrachtgeverschap.

Het exploitatieplan heeft nadrukkelijk toegevoegde waarde. Dit neemt echter niet weg dat er ten opzichte van het voorkeursrecht meerdere wezenlijke verschillen bestaan. In essentie zijn dit de volgende verschillen:

- Het exploitatieplan biedt niet de mogelijkheid van regie door middel van verwerving. De Wvg stelt overheden in staat om gronden te verwerven en daarmee eventueel volledige zeggenschap over de gronden te verkrijgen. De Wvg beperkt hiermee het eigendomsrecht, het exploitatieplan respecteert de eigendomsverhoudingen, maar geeft regie doordat de gemeente financiële en inhoudelijke eisen kan afdwingen. Binnen die vereisten behoudt de grondeigenaar voor een belangrijk deel de regie.
- Met het exploitatieplan kan prijsopdrijving door speculatie niet worden voorkomen. De Wvg kan al worden toegepast bij een voornemen om een locatie te ontwikkelen. De gemeente kan na vestiging met eigenaren in gesprek gaan over de toekomstige invulling van het gebied. Het exploitatieplan kan pas worden toegepast als besluiten over de ruimtelijke invulling van een gebied zijn of worden genomen.

De conclusie is dan ook dat het exploitatieplan niet in alle opzichten als vervanger van het voorkeursrecht kan worden aangemerkt.

8.5 Beleidsopties: behouden, afschaffen of aanpassen?

Bij de afweging over het al dan niet handhaven van de Wvg zijn vraagstukken aan de orde die zich afspelen op verschillende abstractieniveaus. Op het hoogste abstractieniveau doen zich de principiële aspecten die samenhangen met de Wvg voor. Een niveau lager betreft de discussie de doelen van de Wvg: zijn de beoogde doelen bereikt, is de Wvg effectief geweest en in welke mate is deze wet nog geschikt voor de toekomst. Het derde abstractieniveau betreft de vraag in hoeverre het systeem van de Wvg en de wettelijke bepalingen die in deze wet zijn opgenomen hebben voldaan en in de toekomst zullen voldoen.

Principiële vraagstukken: wat zou de rol van de overheid moeten zijn?

Aan de toekomst van het voorkeursrecht ligt een principiële, politieke afweging ten grondslag. Het gaat hierbij om de vraag of gebiedsontwikkeling een taak zou moeten zijn van de overheid, en zo ja, of de realisatie van de maatschappelijke functies waarvoor het voorkeursrecht wordt gebruikt van voldoende maatschappelijk belang zijn om het grondwettelijke eigendomsrecht van burgers en bedrijven aan te tasten.

Het hoeft geen nader betoog dat deze principiële, politieke vraagstukken geen onderwerp zijn van deze evaluatie. Dit neemt niet weg dat het antwoord op deze vragen wel relevant is voor het antwoord op de vraag of de Wvg dient te worden gehandhaafd.

Literatuur: wat is de visie op het behoud van het voorkeursrecht?

De vraag in hoeverre het voorkeursrecht dient te worden gehandhaafd, is ook in de recente literatuur aan de orde geweest. De literatuur blijkt echter niet eenduidig. Ten behoeve van deze evaluatie is dit geïllustreerd aan de hand van de rapporten 'Ten gronde beschouwd', het proefschrift van mevrouw Groen⁵² en het rapport van Mr. G. Kwint.

In het rapport 'Ten gronde beschouwd'⁵³ wordt voorgesteld om de Wvg te handhaven. Het rapport geeft aan dat het voorkeursrecht nog altijd van betekenis is voor gemeenten die een actief grondbeleid willen voeren, bijvoorbeeld in groeigebieden. Daarnaast geeft dit rapport aan dat het voorkeursrecht ook functioneel is voor gemeenten die een facilitair grondbeleid willen voeren, waardoor het instrument ook in krimp- en anticipatiegebieden toegevoegde waarde biedt. Voor deze gebieden ligt de meerwaarde van het voorkeursrecht vooral in het voeren van regie bij herstructurering en transformatie. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt ook dat het voorkeursrecht sinds de introductie regelmatig wordt ingezet voor deze doelen.

Mevrouw Groen neemt in haar proefschrift vooralsnog geen stelling in over het al dan niet afschaffen van het voorkeursrecht. Zij geeft aan dat de invoering van de Grexwet (afdeling 6.4 Wro) zorgt voor een goed evenwicht vanuit het perspectief zelfrealisatie. Zij concludeert dan ook dat gelet op dit evenwicht het zinvol is te wachten op jurisprudentie die op dit evenwicht betrekking heeft en afhankelijk hiervan te bezien of het wijzigen van wetten noodzakelijk is.

De heer Kwint⁵⁴ zet vraagtekens bij het voortbestaan van het voorkeursrecht als instrumentarium. Hij geeft aan dat de Wvg wel effectief is geweest, maar dat het de wet ontbreekt aan legitimatie. Hij stelt dat gemeenten voldoende regie kunnen voeren met het bestemmingsplan, het kostenverhaal (de baatbelasting en de exploitatieverordening) en de mogelijkheid van onteigening. Daarnaast wijst Kwint er op dat een eigenaar kan wachten met het aanbieden van zijn gronden totdat de gemeente gaat onteigenen, waarna de eigenaar zich op zelfrealisatie kan beroepen, zelfs met de hulp van derden.

⁵² Het zelfrealisatierecht. Ruimtelijke instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht, dissertatie, maart 2014, L.C. Groen.

⁵³ Ten gronde beschouwd, oktober 2012, Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. T. Lam, Drs. F. de Bruijne, Dr. J. Sluysmans en Prof. Mr. A. Nijmeijer.

⁵⁴ Is de Wet voorkeursrecht gemeenten in het licht van de nieuwe regie- en verhaalsmogelijkheden van de Grondexploitatiewet nog effectief?, september 2010, mr. G. H.M.M. Kwint.

Praktijkonderzoek: wat is de visie van de respondenten?

Zowel tijdens de interviews als bij de werksessies heeft het merendeel van de respondenten zich uitgesproken voor handhaving van de Wvg. Wel valt op dat er een scherpe scheidslijn bestaat tussen overheden en deskundigen enerzijds en marktpartijen anderzijds. Overheden en deskundigen zijn overwegend vóór het behoud van het instrument, met de overweging dat het instrument noodzakelijk is om de rol die decentrale overheden toebedeeld hebben gekregen op het gebied van ruimtelijke ordening alleen kan worden uitgevoerd als hiervoor de juiste instrumenten voorhanden zijn.

Marktpartijen stellen dat vooral gemeenten het voorkeursrecht ongebreideld hebben toegepast, veel te veel grond hebben verworven en hiermee de markt hebben verstoord. Zij geven aan dat gemeenten hierdoor grote financiële verliezen hebben geleden door de risico's die uiteindelijk zijn betaald door de eindgebruiker: de belastingbetaler.

Hierbij speelt het verleden een grote rol: de respondenten zijn van mening dat de Wvg in het verleden goed heeft gefunctioneerd en heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen (zie hoofdstuk 6). Anderzijds geven de respondenten ook aan dat het verleden heeft geleerd dat een ongebreidelde inzet van de Wvg verstrekende gevolgen kan hebben, zeker als er sprake is van een economische crisis.

Argumenten voor het behoud van het voorkeursrecht

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het doel van deze evaluatie niet het beantwoorden van de vraag of de Wvg dient te worden gehandhaafd of niet. Het doel van deze evaluatie is wel om aan de discussie over deze vraag een bijdrage te leveren. Tegen de achtergrond van de reikwijdte van dit onderzoek past het dan ook niet om een oordeel of een concreet advies te geven. Dit neemt niet weg dat in het kader van de te voeren discussie wel een overzicht met argumenten voor en tegen behoud van het voorkeursrecht kan worden opgesteld.

Op basis van de het onderzoek kunnen de volgende argumenten worden aangedragen om het voorkeursrecht in de huidige vorm te behouden:

1. Gemeenten kunnen met het voorkeursrecht regie en sturing uitoefenen

De praktijk wijst uit dat het voorkeursrecht gemeenten de mogelijkheid biedt tot het aankopen van gronden en zo tijdig en met de beoogde kwaliteit realiseren van ruimtelijke opgaven. Zij hebben hiervoor op diverse manieren invulling gegeven aan het begrip 'regie' en rust gebracht op de grondmarkt. Het verwerven en bezitten van gronden blijkt hierbij in de praktijk geen doel op zich. Gemeenten kopen gronden aan om deze in te zetten voor ruimtelijke doelen, zoals woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Het bevroren van de eigendomsverhoudingen is daarbij een belangrijk gevolg van het vestigen van het voorkeursrecht.

2. De Wvg voorkomt speculatie bij hoogconjunctuur en beschermt zo de eindgebruiker

De conjunctuur heeft een belangrijke invloed op grondprijzen: bij hoogconjunctuur is er veel vraag naar grond en stijgen de grondprijzen door speculatie op speculatie. Prijsopdrijving zorgt er uiteindelijk voor dat de gebouwde huizen of bedrijventerreinen duur worden. De eindgebruiker (de woningeigenaar of het gevestigde bedrijf) betaalt deze kosten uiteindelijk. Naar het oordeel van de gemeenten en de geraadpleegde experts heeft het voorkeursrecht er toe bijgedragen dat excessieve prijsverhogingen

zich niet meer hebben voorgedaan en heeft zo een bijdrage geleverd aan de bescherming van de eindgebruiker. Ook hierbij geldt dat het bevrozen van de eigendomsverhoudingen een belangrijke bijdrage heeft geleverd.

3. De Wvg biedt laagconjunctuur mogelijkheden tot regie bij faciliterend grondbeleid

Tijdens laagconjunctuur is er weinig vraag en dalen de grondprijzen. Het voorkeursrecht is dan niet nodig om prijsopdrijving te voorkomen, maar kan wel worden gebruikt om versnippering van gronden te voorkomen en projectontwikkelaars die samenwerken met de gemeente te faciliteren. Gemeenten zien het voorkeursrecht ook als een aanvulling op een eventueel nieuw instrument voor stedelijke herverkaveling. Gemeenten kunnen uit voorzorg een voorkeursrecht vestigen op gronden van partijen die van cruciaal belang zijn om een door een meerderheid van de eigenaren gewenste herverkaveling te realiseren.

4. Het voorkeursrecht helpt bij minnelijk verwerven en tast het eigendomsrecht minder aan dan onteigening.

Het voorkeursrecht maakt het voor gemeenten mogelijk om in gesprek te komen met grondeigenaren, deze kunnen grond niet meer leveren aan derden zonder dat de gemeente daarvan op de hoogte raakt. Daarnaast vervult het voorkeursrecht een verbindingsfunctie tussen het proces van de minnelijke onderhandelingen en onteigening, waarbij de prijsvaststellingsprocedure garandeert dat een grondeigenaar een eerlijke prijs betaald krijgt. Het voorkeursrecht is ook minder ingrijpend dan een onteigeningsprocedure, omdat deze het eigendom van gemeenten direct aantast.

5. De markt is niet altijd bereid om publieke voorzieningen en infrastructuur te realiseren.

Marktpartijen streven naar economisch rendement. Ontwikkelingen die commercieel rendabel zijn, bijvoorbeeld woningbouw en bedrijventerreinen, worden dan ook door de markt opgepakt. Er zijn echter ook ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een economisch rendement niet of niet op korte termijn te realiseren is. Voorbeelden zijn parken en infrastructuur. In de huidige samenleving zijn deze ontwikkelingen een taak van de overheid. Gemeenten en deskundigen zien het voorkeursrecht als een belangrijk instrument om deze ontwikkelingen mogelijk te maken.

Mogelijkheden voor verbetering bij het behoud van het voorkeursrecht

Gedurende het onderzoek is nagegaan welke mogelijkheden er zijn om het instrument voorkeursrecht te vereenvoudigen of om het instrumentarium te verbeteren. Hierbij bleek dat het instrument dankzij de aanpassingen in 2004 en 2008 voldoende mogelijkheden biedt om het instrument doelmatig toe te passen. Ook worden de administratieve procedures doorgaans niet als (te) belastend ervaren. Het aantal mogelijkheden voor verbetering is hierdoor – bij een ongewijzigd beleidsdoel – beperkt. De respondenten van het onderzoek geven de volgende overwegingen voor verbetering mee:

1. Overweeg een koopplicht in te voeren voor gevestigde voorkeursrechten

In de huidige situatie zijn gemeenten zeer zelden en pas na het doorlopen van een procedure op basis van artikel 15 verplicht om gronden aan te kopen. Vanuit het oogpunt van de grondeigenaar is het echter redelijker om gemeenten verplicht te stellen om gronden na de aanbieding, te verwerven tegen een vergoeding van de

marktwaarde. De gemeente heeft immers al te kennen gegeven de gronden te willen verwerven. Zo worden gemeenten gedwongen goed na te denken over de situaties waarin een voorkeursrecht wordt gevestigd, wat een zorgvuldiger afgewogen gebruik van het instrument kan bewerkstelligen.

Een algemene koopplicht kan echter vanuit verschillende scenario's ernstig in het nadeel van gemeenten werken, bijvoorbeeld omdat bij het ontwikkelen van de ruimtelijke plannen blijkt dat percelen die eerder mogelijk interessant waren, uiteindelijk geen onderdeel uit gaan maken van de ontwikkeling. Een mogelijkheid is om de koopplicht in te voeren voor voorkeursrechten die gevestigd zijn op basis van vastgestelde ruimtelijke plannen, te weten een bestemmingsplan of inpassingsplan.

2. Laat het voorkeursrecht direct bij publicatie in werking treden

Het voorkeursrecht treedt pas in werking de dag na publicatie in de Staatscourant. Het is mogelijk dat op deze dag nog transacties plaatsvinden. Dit is een onwenselijke situatie en kan voorkomen worden door het voorkeursrecht in werking te laten treden op de dag van publicatie in de Staatscourant. Dit vereist ook dat gemeenten de publieke beperking al op de dag van publicatie inschrijven in het WKPB-register.

3. Stem het voorkeursrecht en onteigening beter op elkaar af

Het voorkeursrecht zorgt er voor dat gronden niet meer kunnen worden overgedragen zonder deze eerst aan de overheid aan te bieden. Een dergelijke wettelijke plicht zou ook moeten worden opgenomen voor de situatie dat de overheid het voornemen heeft uitgesproken om gronden te gaan onteigenen. Hiermee wordt voorkomen dat gronden na het voornemen tot onteigening aan een derde worden overgedragen.

Het beginsel van zelfrealisatie dient in de Wvg beter te worden verankerd door aan te sluiten bij de criteria van de onteigeningswet. Dit houdt in dat overdracht van beschikkingsmacht over gronden ook mogelijk is als deze overdracht is gericht op het realiseren van het beoogde stedenbouwkundige plan in overeenstemming met de vorm van uitvoering zoals de overheid deze voor ogen heeft.

4. Bezie of het voorkeursrecht zelfrealisatie moet tegengaan.

Het voorkeursrecht is principieel niet bedoeld om zelfrealisatie tegen te gaan. Desondanks biedt de Wvg met artikel 26 wel een instrument dat het in sommige gevallen mogelijk maakt om grondeigenaren te verhinderen om samen te werken met derden om een ontwikkeling mogelijk te maken. De reden is dat de Wvg verbiedt dat een grondeigenaar enige mate van beschikkingsbevoegdheid over zijn gronden overdraagt aan een derde. Het gevolg is dat deze derde niet snel bereid is met de grondeigenaar de beoogde bestemming te realiseren.

De wijze van toepassing van de Wvg in relatie tot zelfrealisatie is echter strikter dan in het onteigeningsrecht; het onteigeningsrecht staat wel toe dat een grondeigenaar en een derde afspraken maken over het gezamenlijk realiseren van de beoogde bestemming. Om te voorkomen dat er op grond van artikel 26 nietigheid wordt ingeroepen, kan dit alles grondeigenaren ertoe bewegen om afspraken te maken met derden buiten het zicht van de gemeenten en vervolgens te wachten op een onteigening, waarna zelfrealisatie alsnog mogelijk blijkt.

Het is zinvol om te bezien of het voorkeursrecht zelfrealisatie wel of niet zou moeten tegengaan:

- Als zelfrealisatie wel mogelijk moet zijn, dan kan het voorkeursrecht beter worden afgestemd op de criteria bij onteigening. Dit houdt in dat overdracht van beschikingsmacht over gronden ook mogelijk is als deze overdracht is gericht op het realiseren van het beoogde stedenbouwkundige plan in overeenstemming met de vorm van uitvoering zoals de overheid deze voor ogen heeft.
- Als zelfrealisatie niet mogelijk moet zijn, dan kan artikel 26 worden versterkt, bijvoorbeeld door het onmogelijk te maken om na het nietig verklaren van een overeenkomst een nieuwe overeenkomst aan te gaan.

5. Stel randvoorwaarden op waardoor gemeenten het voorkeursrecht alleen selectief kunnen vestigen.

Gemeenten hebben het voorkeursrecht in het verleden veelvuldig en breed toegepast, wat heeft geleid tot grote grondposities, hinder voor marktpartijen en aanzienlijke verliezen bij (sommige) gemeenten. Door concrete eisen te stellen aan het gebruik van het voorkeursrecht worden gemeenten gedwongen zorgvuldiger gebruik te maken van het voorkeursrecht, waarmee de nadelige effecten worden beperkt. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Financiële randvoorwaarden. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten meer risico's aangaan dan hun financiële situatie toelaat.
- Inperking van het toepassingsgebied. Hiermee kan worden geborgd dat het voorkeursrecht alleen daar wordt gebruikt waar overheidsinmenging nodig is om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, bijvoorbeeld voor maatschappelijke functies.

Overige verbetermogelijkheden

Naast de hierboven toegelichte verbetermogelijkheden, zijn gedurende het onderzoek ook verbetermogelijkheden besproken die niet door alle respondenten worden onderschreven. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in de onderstaande kaders. Gedurende het onderzoek is ook een aantal technische verbetermogelijkheden opgehaald, deze vallen buiten de scope van dit onderzoek en zijn als bijvangst opgenomen in bijlage IIIV.

Kader 1. Verbetermogelijkheden die mogelijk niet haalbaar zijn of onvoldoende meerwaarde bieden.

Gedurende het onderzoek zijn verbetermogelijkheden besproken die niet door alle respondenten worden onderschreven of die in de praktijk relatief weinig meerwaarde bieden. Deze aanbevelingen zijn in dit kader opgenomen.

Onderzoek de mogelijkheden om de prijsvaststellingsprocedures te versnellen.

Gemeenten blijken vaak veel tijd te nemen om te beslissen of zij een perceel willen verwerven, ook als gebruik wordt gemaakt van een aanbestedingsprocedure. Dit is hinderlijk voor grondeigenaren die zaken willen doen met de gemeente. Marktpartijen zijn gebaat bij een snellere beslissing, waarbij eerder duidelijk wordt of een gemeente de gronden wel of niet wil aankopen en tegen welke prijs.

Deze verbetermogelijkheid is in de praktijk lastig uit te werken, omdat veel gronden worden verworven na minnelijk overleg. Aan deze onderhandelingen is geen termijn verbonden. Voor de mogelijkheden waaraan wel een termijn is verbonden,

Schrap de structuurvisie als grond voor het voorkeursrecht.

Op dit moment kan een structuurvisie een basis zijn om het voorkeursrecht te vestigen. Deze planfiguur geeft voor de overheid veel inhoudelijke werkzaamheden en lasten en is daarmee een extra (financiële) belasting voor de overheid. De structuurvisie heeft voor het voorkeursrecht te weinig toegevoegde waarde. Er is voorgesteld om deze planfiguur te laten vervallen als grond voor het voorkeursrecht. De totale termijn van 6 jaar waarvoor het voorkeursrecht kan gelden, dient te worden gehandhaafd. De periode van 6 jaar vloeit voort uit de huidige artikelen 4 (3 jaar) en 5 Wvg (3 jaar).

De deskundigen geven echter aan dat de structuurvisie een noodzakelijke ruimtelijke stap is in het proces van goede ruimtelijke ordening. Het schrappen van deze planfiguur voegt daarmee weinig toe.

Verplicht gemeenten het voorkeursrecht te hervestigen.

Gemeenten blijken in de praktijk terughoudend om voorkeursrechten in te trekken, ook als zij weten dat gebieden zeer waarschijnlijk niet ontwikkeld gaan worden. Dit kan erin resulteren dat een grondeigenaar tot wel 16 jaar niet vrij over zijn eigendom kan beschikken. Er is voorgesteld om gemeenten het voorkeursrecht bij elke planfiguur opnieuw te laten vestigen, zoals voor 2008 ook verplicht was. Gemeenten worden hiermee gedwongen om steeds opnieuw te beslissen of zij het voorkeursrecht op een locatie in stand willen houden.

Vanuit het oogpunt van de uitvoeringslasten is deze verplichting onwenselijk. Daarnaast is het grootste deel van de periode van vestiging van het voorkeursrecht ontleend aan het bestemmingsplan (10 jaar). Veel beoogde ontwikkelingen worden uiteindelijk vastgelegd in een bestemmingsplan, waardoor de totale lengte van de vestiging in veel gevallen niet wezenlijk korter zou worden. Beoogde ontwikkelingen die niet resulteren in een bestemmingsplan – en dus niet doorgaan – zullen ook niet met de periode van 10 jaar met het voorkeursrecht worden belast.

Argumenten voor afschaffing van het voorkeursrecht

Op basis van de het onderzoek kunnen de volgende argumenten worden aangedragen om het voorkeursrecht af te schaffen:

1. Het voorkeursrecht beperkt het eigendomsrecht

Het voorkeursrecht is een inbreuk op het eigendomsrecht en wordt ook zo beleefd: grondeigenaren maken in veel gevallen bezwaar. Ook blijkt dat informatiebijeenkomsten van gemeenten buitengewoon goed worden bezocht. Grondeigenaren blijken het voorkeursrecht te zien als een aankondiging van de onteigening. Ook de belangenorganisaties van ontwikkelaars en bouwers stellen dat het voorkeursrecht een (te) grote inbreuk doet op het eigendomsrecht. Zij vragen zich af of het maatschappelijk belang de inbreuk op het eigendomsrecht (nog) rechtvaardigt.

2. Het gebruik van het voorkeursrecht brengt financiële risico's met zich mee

De crisis heeft bij de overheid het inzicht gebracht dat het hebben van een grote voorraad gronden kan leiden tot financiële risico's. Het inzetten van het voorkeursrecht heeft aan de grote voorraad gronden bijgedragen waarmee het voorkeursrecht zijn dienst heeft bewezen. Overigens blijkt uit het onderzoek dat voorkeursrecht in toenemende mate wordt ingezet om specifieke doelstellingen te realiseren. Hierbij is het onderscheid van actief of faciliterende grondbeleid niet meer van belang.

3. Het voeren van regie en sturing past niet bij het huidige tijdsbeeld

De overheid trekt zich terug en laat op een toenemend aantal maatschappelijke facetten de markt steeds meer haar werk doen. Dit geldt ook in de ruimtelijke ordening waarin organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie de toekomst zullen bepalen. De overheid zou vooral het algemeen belang moeten borgen en de noodzakelijke kaders moeten verschaffen. Het voorkeursrecht is geen noodzakelijk instrument om die rol te kunnen uitvoeren.

4. De markt is voldoende betrokken en capabel om zelf gebiedsontwikkeling te realiseren: de rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling is (hooguit) kwaliteitsbewaking

Daar waar vraag is naar ruimtelijke ontwikkeling, is de markt goed in staat deze ontwikkelingen zelfstandig te realiseren. De overheid heeft afdoende middelen tot sturing ter beschikking om de kwaliteit te kunnen borgen, waaronder het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Beide plannen hebben een bindende werking wat tot gevolg heeft dat alle partijen dus ook de markt en de grondeigenaren die zelf hun eigen gronden willen bebouwen daaraan zijn gebonden. Aanvullende sturing is daarbij niet nodig.

5. De komende decennia zal de verstedelijkingsopgave snel kleiner worden.

Het voorkeursrecht heeft gemeenten in staat gesteld om de uitbreidingsopgave uit te voeren door aanleg van grote nieuwe uitleglocaties. Inmiddels is de verstedelijkingsopgave voor een groot deel van Nederland geen uitbreidingsopgave meer, maar vooral een herstructurerings- en transformatie-opgave. Er zijn voldoende woningen en bedrijven, maar die verouderen en voldoen niet meer aan nieuwe eisen.

Dat geldt vooral in krimp- en anticipatieregio's. Het voorkeursrecht heeft in deze regio's een kleinere toegevoegde waarde en is eigenlijk alleen in groeiregio's nog van belang.

Bijlagen bij rapportage:

Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten

I	Projectorganisatie en afstemming	92
II	Bronnenlijst	97
III	Jurisprudentie	99
IV	Vragenlijst voor interviews	103
V	Verslagen van de expertsessies	107
VI	Suggesties technische verbetering	113

I Projectorganisatie en afstemming

In deze bijlage is toegelicht welke partijen bij het project 'Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten voor Omgevingswet' zijn betrokken. Eerst is toegelicht hoe het project is georganiseerd. Vervolgens is een overzicht opgenomen van de partijen die als respondent zijn betrokken bij het onderzoek.

Projectorganisatie

De evaluatie van het voorkeursrecht is in 2014 en 2015 uitgevoerd door Sira Consulting en Van der Heijden Grondadvies bv. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de samenstelling en rolverdeling van het projectteam.

Tabel 3. Projectteam

Organisatie	Medewerker	Rol
Sira Consulting	Nardie Scharenborg	Coördinatie en kwaliteitsbewaking
	Joland van der Heijden	Projectleider
	Patrick van der Poll	Plaatsvervangend projectleider
	Lennard Torbijn	Projectmedewerker
Van der Heijden Grondbeleid bv	Theo van der Heijden	Inhoudelijk expert

De evaluatie is begeleid door deskundigen van de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De onderstaande tabel toont het overzicht van de betrokken deskundigen.

Tabel 4. Projectbegeleiding

Organisatie	Deelnemers
BZK – Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie (WBI)	Leo Nooteboom
IenM – Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ)	Jeroen van Vliet
IenM – Directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW)	Niek van der Heiden

Betrokken respondenten: interviews

In het praktijkonderzoek in fase 3 zijn interviews uitgevoerd met 26 deskundigen van 16 organisaties. De onderstaande tabel toont het overzicht van betrokken respondenten in alfabetische volgorde.

Tabel 5. Geïnterviewde respondenten

Respondent			Organisatie
mw.	B.	Bakker-Kramer	Gemeente Alkmaar
dhr.	M.	Böhne	Gemeente Almere
dhr.	H.	Meijer	Gemeente Almere
dhr.	A.	van Bijlevelt	Gemeente Almere
dhr.	R.	Titulaer	Gemeente Amersfoort
mw.	A.	Ingenhou	Gemeente Arnhem
mw.	D.	Bleeker	Gemeente Castricum
dhr.	J.	Drenth	Gemeente Castricum
dhr.	J.	van Boven	Gemeente Castricum
dhr.	W.	Voerman	Gemeente Castricum
dhr.	A.	Borst	Gemeente Deventer
dhr.	J.	Bonenkamp	Gemeente Edam-Volendam
dhr.	R.	de Boer	Gemeente Edam-Volendam
dhr.	J.	van Ameijde	Gemeente Etten-Leur
dhr.	F.	Weerts	Gemeente Maastricht
dhr.	R.	Bakhuizen	Gemeente Pijnacker-Nootdorp
mw.	J.	van der Schaft	Gemeente Stein
dhr.	M.	Lindhout,	Gemeente Utrecht
dhr.	W.	van Gelder	Gemeente Utrecht
dhr.	R.	van Houdt,	Gemeente Utrecht
dhr.	J.	Francke*	Gemeente Vlissingen*
dhr.	J.	Beekman	Gemeente Westland
dhr.	H.	Daudeij	Gemeente Westland
dhr.	C.	van Rooij	Gemeente Zuidplas
dhr.	M.	van Putten	Overwater Grondbeleid Adviesbureau
dhr.	P.	Dijkstra	Provincie Noord-Brabant

* Respondent heeft alleen een schriftelijke reactie gegeven.

Betrokken respondenten: werksessies

De resultaten van de evaluatie zijn in twee expertbijeenkomsten afgestemd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de resultaten van het onderzoek getoetst. In de onderstaande tabellen is een overzicht gegeven van de samenstelling van deze expertbijeenkomsten.

Tabel 6. Deelnemers aan expertbijeenkomst A: praktijk van het voorkeursrecht

Rol	Naam	Organisatie
Deelnemers	Arjen van Gijssel	Aedes
	Arnoud Ashouwer	Gemeente Kampen
	Coen van Rooyen	NVB Bouw
	Ernst van Gelder	Vereniging van Grondeigenaren VvG
	Jan-Hans Jonker	PAS BV
	Marco Elshof	Vereniging Nederlandse Gemeenten VNG
	Nicolette Zandvliet	NEPROM
	Patrick Spaans	Gemeente Amsterdam
	Rogier Titulaer	Gemeente Amersfoort
Agendaleden	Peter Jasperse	Interprovinciaal Overleg IPO
	Ronnie van Woudenberg	Federatie Particulier Grondbezit
Organisatie	Niek van der Heiden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
	Leo Nootboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
	Jeroen van Vliet	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
	Theo van der Heijden	Van der Heijden Grondbeleid bv
	Joland van der Heijden	Sira Consulting
	Lennard Torbijn	Sira Consulting

Tabel 7. Deelnemers aan expertbijeenkomst B: toekomst van het voorkeursrecht

Rol	Naam	Organisatie
Deelnemers	Albert van Gellicum	Kendes
	Arjan Bergman	Universiteit van Amsterdam/ASRE
	Bertold te Winkel	Gloudemans Rentmeesters
	Mascha van den Brule	Gloudemans Rentmeesters
	Hendrik van Sandick	Van Sandick Advies
	Herman de Wolff	Technische Universiteit Delft
	Jan Frans de Groot	Houthoff Buruma
	Jan Mus	Rassers Advocaten
	Jeroen Huijben	Programma Eenvoudig Beter (IenM/RvS)
	Joop van den Brand	Van den Brand Grondbeleid
	Michel van Putten	Overwater Grondbeleid Adviesbureau
	Niels Sorel	Planbureau voor de Leefomgeving
Agendaleden	Erwin van der Krabben	Radboud Universiteit

Rol	Naam	Organisatie
	Friso de Zeeuw	TU Delft/Bouwfonds
	Renée van Bommel	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Organisatie	Niek van der Heiden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
	Leo Nootboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
	Jeroen van Vliet	Ministerie van Infrastructuur en Milieu IenM
	Theo van der Heijden	Van der Heijden Grondbeleid bv
	Joland van der Heijden	Sira Consulting
	Lennard Torbijn	Sira Consulting

II Bronnenlijst

Deze bijlage geeft een overzicht van de gebruikte bronnen in het onderzoek. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen literatuurbronnen en gegevensbestanden.

Literatuur

- 'De Wet voorkeursrecht gemeenten gestroomlijnd', mr. R.J. Lucassen en L.M. Muetstege. In: Fiscaal en Civiel vastgoedrecht, september 2010, jaargang 15, pp. 7-11.
- 'De wijzigingen in de wet voorkeursrecht gemeenten per 1 juli 2008', Bouwrecht 9, september 2008.
- 'Eerste ervaringen Wet voorkeursrecht gemeenten', Technische Universiteit Delft, 2000.
- 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY/Fakton', 23 januari 2015.
- 'Functioneren Wkpb in de praktijk', Duo Market Research, drs. V. van Grinsven en Dr. E. Elphick, februari 2010.
- 'Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten', Technische Universiteit Delft, 2000.
- 'Het zelfrealisatierecht. Ruimtelijke instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht – dissertatie', L.C. Groen, maart 2014.
- 'Het zelfrealisatierecht. Ruimtelijke instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht - samenvatting en conclusie', L.C. Groen, maart 2014.
- 'Is de Wet voorkeursrecht gemeenten in het licht van de nieuwe regie- en verhaalsmogelijkheden van de Grondexploitatiewet nog effectief?', mr. G.H.M.M. Kwint, september 2010.
- 'Ten gronde beschouwd', Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. T. Lam, Drs. F. de Bruijne, Dr. J. Sluysmans en Prof. Mr. A. Nijmeijer, oktober 2012.
- 'Wet voorkeursrechten verklaard, 2000, 2009, 2010 2012', mr. J. Mus en mr. P.C.E. van Wijmen, 2012.
- 'Wkpb, een prima start', HEC, 25 maart 2010.

Gegevensbestanden

- **Publicaties in de Staatscourant online.** Het voorkeursrecht wordt gevestigd na een publicatie in de Staatscourant. Deze publicaties zijn vanaf 2009 online beschikbaar op het online portaal van de Staatscourant. Met behulp van dit portaal is inzichtelijk gemaakt welke gemeenten en provincies in de periode van 2009 tot en met 2014 een voorkeursrecht hebben gevestigd.
- **Register Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken** (WKPB-register). Gemeenten registreren gemeentelijke beperkingen die vallen onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB) in hun eigen registratie. Na registratie hebben de gemeenten de verplichting om de Publiekrechtelijke Beperkingen binnen 4 dagen aan te brengen in de Landelijke Voorziening van de WKPB. Via de Landelijke Voorziening WKPB worden deze beperkingen ontsloten via Kadaster-on-Line. (KOL) Het Kadaster beheert deze Landelijke Voorziening WKPB. De WKPB is op 01-07-2007 ingegaan.
- **Overdrachtenregister.** Het Kadaster houdt bij welke en wat voor type onroerende goederen er van eigenaar wisselen. Op basis van dit register is bepaald welke percelen met de beperking 'voorkeursrecht gemeenten' er zijn verkocht aan de betreffende gemeenten. Dit heeft inzicht verschaft in het succes van het voorkeursrecht als verwervingsinstrument. Op basis van het type aangekochte gronden kon tevens worden ingeschat of het herstructurerings- of uitbreidingsgebieden betrof.
- **Uitsprakendatabank van de rechtspraak.** Op basis van deze database is een jurisprudentieonderzoek gehouden. Hierbij is nagegaan hoeveel gerechtelijke uitspraken er gedurende de periode van 2000 tot en met 2014 zijn gedaan. Voor de relevante uitspraken is verder nagegaan of de decentrale overheid of de grondeigenaar in het gelijk werd gesteld en wat de overweging was van de rechter. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de relevante uitspraken.
- **CBS Statline.** Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt gegevens bij over economische groei. Deze gegevens zijn gebruikt om het gebruik van het voorkeursrecht in de periode van 2000 tot en met 2014 te vergelijken met de economische ontwikkelingen in die periode.

III Jurisprudentie

In de uitsprakendatabank van de rechtspraak zijn voor de periode van 2000 tot 2014 in totaal 134 uitspraken terug te vinden over het voorkeursrecht. In dit onderzoek zijn deze uitspraken onderzocht om inzicht te krijgen in de juridische zekerheid die het instrument voorkeursrecht biedt voor gemeenten en grondeigenaren. In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de bekeken uitspraken, onderverdeeld naar type procedure. Per uitspraak is aangegeven op welke datum de uitspraak werd gedaan en aan welke partij de procedure werd toegewezen.

Beroep tegen de vestiging van het voorkeursrecht

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van beroepen tegen de vestiging van het voorkeursrecht opgenomen. Voor elke uitspraak is de referentie opgenomen, de datum van de uitspraak en de partij aan wie de uitspraak is toegewezen. De analyse van deze zaken is opgenomen in paragraaf 4.1.

Tabel 8. Uitspraken over beroepen tegen de vestiging van het voorkeursrecht

Nr	Referentie	Datum uitspraak	Toegewezen aan
1.	ECLI:NL:RBARN:2000:AA5149	14-2-2000	eigenaar
2.	ECLI:NL:RBARN:2000:AA5287	21-2-2000	gemeente
3.	ECLI:NL:RBBRE:2000:AA8402	22-9-2000	eigenaar
4.	ECLI:NL:RBBRE:2000:AA8228	22-9-2000	niet ontvankelijk
5.	ECLI:NL:RBBRE:2000:AA8657	22-9-2000	eigenaar
6.	ECLI:NL:RBBRE:2000:AA8658	22-9-2000	eigenaar
7.	ECLI:NL:RBGRO:2001:AB1243	14-3-2001	eigenaar
8.	ECLI:NL:RBUTR:2001:ZF1363	1-5-2001	gemeente
9.	ECLI:NL:RBZWO:2001:AD5821	15-11-2001	gemeente
10.	ECLI:NL:RBARN:2001:AD6868	11-12-2001	gemeente
11.	ECLI:NL:RBBRE:2002:AE1296	18-1-2002	gemeente
12.	ECLI:NL:RBALK:2002:AE2494	18-4-2002	eigenaar
13.	ECLI:NL:RBARN:2003:AF4632	14-2-2003	eigenaar
14.	ECLI:NL:RBSGR:2003:AS7344	10-4-2003	gemeente
15.	ECLI:NL:RBMAA:2003:AI0430	24-7-2003	gemeente
16.	ECLI:NL:RBSGR:2004:AS7080	15-3-2004	gemeente
17.	ECLI:NL:RBSGR:2004:AS7079	17-6-2004	gemeente
18.	ECLI:NL:RBALK:2004:AR2694	21-9-2004	gemeente
19.	ECLI:NL:RBALK:2004:AR2696	21-9-2004	eigenaar
20.	ECLI:NL:RBALK:2004:AR2693	21-9-2004	gemeente
21.	ECLI:NL:RBALK:2004:AR2695	21-9-2004	gemeente
22.	ECLI:NL:RBSGR:2004:AS7302	27-10-2004	gemeente
23.	ECLI:NL:RBSGR:2005:AS7072	31-1-2005	gemeente
24.	ECLI:NL:RBSGR:2005:AS7078	31-1-2005	gemeente

Nr	Referentie	Datum uitspraak	Toegewezen aan
25.	ECLI:NL:RBZUT:2005:AU1434	16-8-2005	gemeente
26.	ECLI:NL:RBMAA:2005:AU7002	25-11-2005	eigenaar
27.	ECLI:NL:RBHAA:2006:AY4890	11-7-2006	gemeente
28.	ECLI:NL:RBALK:2006:AY9719	19-7-2006	eigenaar
29.	ECLI:NL:RBGRO:2006:AZ2538	17-9-2006	eigenaar
30.	ECLI:NL:RBZLY:2007:AZ8227	4-1-2007	gemeente
31.	ECLI:NL:RBSGR:2007:AZ9640	14-2-2007	eigenaar
32.	ECLI:NL:RBSHE:2007:BA0435	1-3-2007	gemeente
33.	ECLI:NL:RBARN:2007:BA6169	10-5-2007	eigenaar
34.	ECLI:NL:RBARN:2007:BA9009	27-6-2007	gemeente
35.	ECLI:NL:RBUTR:2007:BB3460	6-9-2007	gemeente
36.	ECLI:NL:RBALM:2007:BB6390	22-10-2007	eigenaar
37.	ECLI:NL:RBHAA:2007:BB8860	12-11-2007	eigenaar
38.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB8439	14-11-2007	gemeente
39.	ECLI:NL:RBHAA:2007:BC0768	17-12-2007	niet ontvankelijk
40.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BC7351	12-2-2008	eigenaar
41.	ECLI:NL:RBHAA:2008:BC8138	26-3-2008	gemeente
42.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BD1447	28-4-2008	gemeente
43.	ECLI:NL:RBARN:2008:BF8829	24-9-2008	gemeente
44.	ECLI:NL:RBROE:2009:BH6933	20-3-2009	eigenaar
45.	ECLI:NL:RBMAA:2009:BI2264	10-4-2009	gemeente
46.	ECLI:NL:RBARN:2009:BI6014	14-5-2009	gemeente
47.	ECLI:NL:RBZLY:2009:BJ9165	29-9-2009	gemeente
48.	ECLI:NL:RBUTR:2009:BK4399	20-11-2009	eigenaar
49.	ECLI:NL:RBSGR:2009:BK6374	11-12-2009	eigenaar
50.	ECLI:NL:RBSGR:2010:BL5748	24-2-2010	gemeente
51.	ECLI:NL:RBHAA:2010:BL7077	8-3-2010	eigenaar
52.	ECLI:NL:RBSGR:2010:BL7909	10-3-2010	gemeente
53.	ECLI:NL:RBZUT:2010:BN0544	31-3-2010	niet ontvankelijk
54.	ECLI:NL:RBLEE:2011:BP1400	18-1-2011	gemeente
55.	ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ7223	18-5-2011	gemeente
56.	ECLI:NL:RBARN:2011:BQ8630	1-6-2011	gemeente
57.	ECLI:NL:RBSGR:2011:BR1267	29-6-2011	gemeente
58.	ECLI:NL:RBROT:2011:BR2857	21-7-2011	gemeente
59.	ECLI:NL:RBAMS:2013:6532	16-8-2013	gemeente
60.	ECLI:NL:RBOBR:2014:1572	3-4-2014	gemeente
61.	ECLI:NL:RBOBR:2014:1574	3-4-2014	gemeente

Uitspraken over prijsvaststelling

In de onderstaande tabel zijn de uitspraken die zijn gedaan in het kader van prijsvaststellingsprocedures opgenomen. Voor elke uitspraak is de referentie en de datum van de uitspraak opgenomen. De analyse van deze zaken is opgenomen in paragraaf 4.2.

Tabel 9. Uitspraken in het kader van prijsvaststelling

Nr	Referentie	Datum uitspraak
1.	ECLI:NL:RBDOR:2006:AU9887	11-1-2006
2.	ECLI:NL:RBALK:2006:AV2370	22-2-2006
3.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA4310	25-4-2007
4.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB2420	11-7-2007
5.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BD0969	2-4-2008
6.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BG1017	28-5-2008
7.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BG1015	28-5-2008
8.	ECLI:NL:RBSGR:2008:BG1018	11-7-2008
9.	ECLI:NL:RBMAA:2008:BF1348	28-8-2008
10.	ECLI:NL:RBMAA:2009:BO7663	22-7-2009
11.	ECLI:NL:RBDOR:2009:BK1912	28-10-2009
12.	ECLI:NL:RBSGR:2009:BK5499	18-11-2009
13.	ECLI:NL:RBDOR:2011:BP2241	26-1-2011

Uitspraken op basis van artikel 26

In de onderstaande tabel zijn de uitspraken die zijn gedaan op basis van artikel 26 opgenomen. Voor elke uitspraak is de referentie opgenomen, de datum van de uitspraak en de partij aan wie de uitspraak is toegewezen. De analyse van deze zaken is opgenomen in paragraaf 4.4.

Tabel 10. Uitspraken op basis van artikel 26

Nr	Referentie	Datum uitspraak	Toegewezen aan
14.	ECLI:NL:RBMID:2000:AA5841	1-3-2000	gemeente
15.	ECLI:NL:RBMID:2000:AA5745	1-3-2000	gemeente
16.	ECLI:NL:RBARN:2005:AT6045	27-4-2005	eigenaar
17.	ECLI:NL:RBSHE:2005:AT9334	13-7-2005	eigenaar
18.	ECLI:NL:RBALK:2006:AW0471	6-4-2006	gemeente
19.	ECLI:NL:RBBRE:2006:AY5590	14-7-2006	gemeente
20.	ECLI:NL:RBALK:2006:AZ5604	20-12-2006	gemeente
21.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA2039	28-3-2007	gemeente
22.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA2304	28-3-2007	gemeente
23.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA4094	25-4-2007	gemeente

Nr	Referentie	Datum uitspraak	Toegewezen aan
24.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA8564	2-5-2007	gemeente
25.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BA8603	2-5-2007	gemeente
26.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB1414	9-5-2007	gemeente
27.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB1816	9-5-2007	gemeente
28.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB1630	9-5-2007	gemeente
29.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB1651	9-5-2007	gemeente
30.	ECLI:NL:RBZUT:2007:BA7280	6-6-2007	gemeente
31.	ECLI:NL:RBZUT:2007:BA7291	6-6-2007	gemeente
32.	ECLI:NL:RBZUT:2007:BA7302	6-6-2007	gemeente
33.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB2546	18-7-2007	gemeente
34.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB0739	1-8-2007	niet beslist
35.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BD1254	24-10-2007	gemeente
36.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BB8747	24-10-2007	gemeente
37.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BC0917	19-12-2007	eigenaar
38.	ECLI:NL:RBSGR:2007:BC0911	19-12-2007	gemeente
39.	ECLI:NL:RBDOR:2008:BD1435	7-5-2008	gemeente
40.	ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ4304	4-3-2009	gemeente
41.	ECLI:NL:RBSGR:2009:BK5889	4-11-2009	gemeente
42.	ECLI:NL:RBZUT:2009:BK3048	6-11-2009	gemeente
43.	ECLI:NL:RBDOR:2011:BU7328	7-12-2011	gemeente

IV Vragenlijst voor interviews

In het praktijkonderzoek zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met praktijkdeskundigen. In deze bijlage is de vragenlijst opgenomen die bij deze interviews als leidraad is gebruikt.

Achtergrond

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt met het voorkeursrecht één van de grondbeleidsinstrumenten die gemeenten, provincies en Rijk kunnen toepassen om de leefomgeving te beïnvloeden. Op dit moment werkt het interdepartementale programma Eenvoudig Beter aan een stelselwijziging van het omgevingsrecht in de vorm van de Omgevingswet. Deze stelselwijziging is aanleiding om nut, noodzaak en inhoud van de Wvg opnieuw te bezien. Op basis hiervan is het ministerie van Infrastructuur en Milieu het project 'Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten voor Omgevingswet' gestart, dat wordt uitgevoerd door Sira Consulting in samenwerking met Van der Heijden Grondbeleid bv. Op basis van de uitkomsten beslist Eenvoudig Beter of het voorkeursrecht (al dan niet aangepast) wordt opgenomen in de Omgevingswet, of dat het instrument voorkeursrecht wordt geschrapt.

Werkwijze

Wij verzamelen de voor de evaluatie benodigde gegevens via een analyse van eerdere onderzoeken en in interviews met deskundigen van de overheid en het bedrijfsleven. Wij voeren deze interviews uit in de maanden december en januari. Een interview duurt ongeveer 1,5 uur en wordt uitgevoerd door de onderzoekers van Sira Consulting en/of Van der Heijden Grondbeleid bv. Na afronding van het interview ontvangt u een verslag van het interview, waarop u kunt reageren. Als u akkoord bent met het verslag, dan worden de resultaten (geanonimiseerd) verwerkt in het rapport.

Tijdens het interview bespreken wij graag met u hoe uw organisatie de Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk al dan niet toepast of heeft toegepast. Hiervoor nemen wij graag samen met u de vragen in deze memo door. Er is uiteraard ruimte om van de vragenlijst af te wijken.

Vragen

1. Streeft uw organisatie naar een actief grondbeleid, facilitair grondbeleid of een combinatie van beide? Kunt u aangeven waarom?
 - a. Welke beleidsinstrumenten past uw organisatie toe bij de uitvoering van uw grondbeleid en waarom?
 - b. Welke positieve aspecten komt u tegen en welke belemmeringen ervaart u bij de toepassing van de instrumenten?
 - c. Wat zijn de ontwikkelingen in het grondbeleid in de loop van de tijd binnen uw gemeente?
2. Het voorkeursrecht kan worden toegepast als verwervingsinstrument of als regie-instrument om speculatie te voorkomen, zonder particuliere exploitatie te ontmoedigen.

- a. Welke positie heeft het voorkeursrecht in het grondbeleidsinstrumentarium van uw organisatie?
 - b. Hoe heeft de positie van het voorkeursrecht in uw organisatie zich ontwikkeld?
 - c. Heeft de toepassing van het voorkeursrecht geleid tot realisatie van de doelen waarvoor uw organisatie het heeft ingezet? Hierbij kunt u denken aan de volgende vragen:
 - Heeft u hierdoor daadwerkelijk (meer) gronden kunnen verwerven?
 - Heeft het voorkeursrecht uw positie verstevigd?
 - Heeft het voorkeursrecht een prijsdrukkend effect op de te verwerven gronden?
 - Heeft het voorkeursrecht ervoor gezorgd dat minder partijen van buitenaf zich hebben begeven op de grondmarkt in uw organisatie?
3. Welke stappen doorloopt uw organisatie bij de vestiging van het voorkeursrecht en bij de behandeling van de aanbidding van een vervreemder van een grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd? Kunt u per stap aangeven hoeveel tijd (capaciteit) dit uw organisatie kost?
 4. Sluit de ontwikkeling van de Wvg aan bij de verandering in nationale dan wel uw lokale beleidsopvattingen en –prioriteiten? Waarom wel of niet?
 5. Het aantal gevestigde voorkeursrechten in Nederland is de afgelopen 5 jaar sterk afgenomen. Kunt u aangeven:
 - a. Of u deze afname binnen uw organisatie herkent?
 - b. Welke oorzaak deze afname heeft?
 6. Met betrekking tot de doelen van het al dan niet toepassen van het voorkeursrecht:
 - a. Welke doelen streeft uw organisatie na door toepassing van het voorkeursrecht?
 - b. In welke mate ziet u deze doelen gerealiseerd?
 - c. Was de Wvg-doelstelling ook bereikt zonder de Wvg?
 7. Is het samenvoegen van het onteigenings- en voorkeursrecht zinvol?
 8. Zou een gemeente na vestiging van het voorkeursrecht een koopverplichting moeten hebben?
 9. Het voorkeursrecht is gebonden aan wettelijke termijnen. Bieden de huidige termijnen voldoende ruimte voor het grondbeleid van uw organisatie? Waarom wel of niet?
 10. Beoogd is om het grondbeleid en het voorkeursrecht te integreren en de onderlinge samenhang te vergroten. Hoe ervaart u de samenhang met andere grondregelgeving?
 11. De herformulering van de Wvg in 2010 had tot doel om gehanteerde begrippen en terminologie te uniformeren en vereenvoudigen.
 - a. Wat is – met betrekking tot de begripsvoering en terminologie - uw ervaring met de Wvg?
 - b. Is het proces voor vestiging en aanbidding eenvoudiger geworden? Waarom wel of niet?

- c. In hoeverre is de beoogde uniformering merkbaar in de praktijk?
 - d. Tot welk resultaat heeft de uniformering geleid?
- 12. Heeft u in uw organisatie ervaring met de volgende onderdelen van de Wet voorkeursrecht gemeente? Zo ja, wat voor ervaringen zijn dat?
 - a. Vrijstellingen van aanbiedingsplicht zoals opgenomen in artikel 10, leden 2 tot en met 6?
 - b. De prijsvaststellingsprocedure zoals opgenomen in artikel 15 Wvg?
 - c. Het intropen van nietigheid van overeenkomsten zoals opgenomen in artikel 26 Wvg? Dan wel andere vormen van het mogelijk ontduiken van het voorkeursrecht?
- 13. Als gekozen wordt voor integratie van het voorkeursrecht in de Omgevingswet, welke aanbevelingen zijn er om het voorkeursrecht als doelmatiger en eenvoudiger instrument in te richten?
- 14. Als ervoor gekozen wordt om het voorkeursrecht te schrappen:
 - a. Moet er naar uw mening dan een alternatief voor het voorkeursrecht komen en wat is dan dit alternatief voor gemeenten en provincies?
 - b. Welke instrumenten houden zij over om een actief en faciliterend grondbeleid te voeren en is dat voldoende?
- 15. Ten slotte, heeft u nog aanbevelingen om het voorkeursrecht in de toekomst effectiever en/of efficiënter te kunnen toepassen?

V Verslagen van de expertsessies

De resultaten uit het bureau- en praktijkonderzoek zijn getoetst en aangevuld in twee werksessies. In de eerste sessie lag het accent op het gebruik van het voorkeursrecht in de praktijk. In de tweede sessie lag het accent op de toekomst van het voorkeursrecht.

In deze bijlage zijn de verslagen van de beide expertsessies opgenomen. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de deelnemers.

Sessie 1: Praktijk van het voorkeursrecht

Inleiding

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) voeren Sira Consulting en Van der Heijden Grondbeleid een onderzoek uit om de Wet voorkeursrecht gemeenten te evalueren. De conceptresultaten van deze evaluatie zijn besproken in een praktijk- en een expertsessie. Ter voorbereiding hebben de aanwezigen – onder embargo – een conceptversie van het rapport ontvangen. In dit verslag zijn de resultaten van de praktijksessie samengevat.

Opening en toelichting - Niek van der Heiden

De werksessie wordt geopend door Niek van der Heiden. Hij licht toe dat het IenM werkt aan een aanvullingswet om de onderwerpen voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en stedelijke herverkaveling op te nemen in de Omgevingswet. Deze wet gaat medio oktober in internetconsultatie.

De resultaten van de evaluatie gebruikt IenM om te beslissen of, en zo ja hoe het voorkeursrecht wordt opgenomen in deze aanvullingswet. De werksessie is bedoeld om na te gaan of de doelstellingen van de wet en de hierover verzamelde resultaten worden herkend door de aanwezigen. De resultaten worden, evenals dit verslag, verwerkt in het eindrapport van de evaluatie.

Presentatie van de resultaten

Joland van der Heijden licht de voorlopige projectresultaten toe met behulp van de presentatie in de bijlage bij deze notulen. Tijdens de presentatie wordt het volgende opgemerkt:

- De meeste voorkeursrechten zijn gevestigd tussen 1996 en 2008, met pieken in 2004 en 2008 die samenhangen met de economische situatie en met wetswijzigingen.
- Na 2008 is het aantal publicaties sterk afgenomen. Er worden vier belangrijke oorzaken genoemd, waarvan de effecten niet los van elkaar kunnen worden bepaald:
 - De crisis heeft veel ruimtelijke ontwikkelingen stilgelegd en heeft de grondprijzen gedempt, waardoor er minder noodzaak is om het voorkeursrecht toe te passen. Gemeenten hebben ook een grote overcapaciteit aan gronden in eigendom.
 - De aanpassing van de Wvg, waardoor het aantal hervestigingen per ontwikkellocatie sterk is verminderd (van maximaal 6 tot maximaal 2).
 - De Wro biedt na 2008 nieuwe instrumenten als alternatief voor het voorkeursrecht. Met name het exploitatieplan, dat een alternatief biedt om ontwikkelingen te bekostigen.
 - De verschuiving van de rol van de overheid van actief naar faciliterend.
- Nicolette Zandvliet merkt op dat de evaluatie te veel vanuit het perspectief van de gemeenten is opgesteld. De onderzoekers zeggen dat deze keuze is gemaakt omdat de evaluatie is gericht op de doelstellingen uit de wet, die eveneens vooral zijn gericht op de overheid. Vandaar dat alleen interviews met medewerkers van overheden hebben plaatsgevonden. Er is voor gekozen om marktpartijen te betrekken via de werksessies. Sira Consulting en Van der Heijden Grondbeleid zeggen toe om in het eindrapport nadrukkelijk aandacht te besteden aan de positie van de marktpartijen in relatie tot de Wvg.
- Nicolette Zandvliet en Arjen van Gijssel merken op dat het effect van de Wvg op de grondprijzen niet volledig is beschreven. In tijden van economische krimp zorgt de grondpositie van gemeenten, die zij mede dankzij de Wvg hebben gekregen, dat de prijzen minder snel dalen dan in een vrije markt kan worden verwacht. Sira en Van der Heijden Grondbeleid zeggen toe om dit effect in het rapport op te nemen, maar geven ook aan dat het niet mogelijk is om binnen deze onderzoeksopzet te toetsen of het effect zich ook daadwerkelijk heeft voorgedaan en dat in kwantitatieve zin te onderbouwen. Daarvoor is casusonderzoek nodig.
- Ernst van Gelder zegt dat in gevallen waarin het voorkeursrecht niet is gevestigd, te zien is wat er zonder het voorkeursrecht met de prijzen gebeurt. De casus Zuidplaspolder is daarvan een goed voorbeeld uit zijn praktijk. Op dit gehele gebied was het voorkeursrecht gevestigd. Toen het voorkeursrecht als gevolg van een procedurefout door de gemeente van bepaalde percelen werd afgehaald, werden deze percelen onmiddellijk tegen hogere prijzen aangekocht door ontwikkelaars.
- Nicolette Zandvliet geeft aan dat het rapport beschrijft dat het voorkeursrecht de eigendomsrechten niet aantast. Dat is onjuist, het recht om gronden naar eigen inzien te vervreemden is immers onderdeel van het eigendomsrecht. Ook Arjen van Gijssel ziet het voorkeursrecht in deze zin als belastend. Sira en Van der Heijden Grondbeleid passen het rapport hierop aan.

- Bij de presentatie van de door gemeenten en provincies verworven gronden (slide 9) merkt Ernst van Gelder op dat geen rekening is gehouden met gronden die zijn verworven door organisaties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Joland van der Heijden merkt op dat het binnen dit project niet mogelijk was om deze aankopen in het onderzoek te betrekken omdat niet bekend is onder welke handelsnaam deze organisaties in het Overdrachtenregister zijn ingeschreven. Het totaal aangekochte areaal is hierdoor in de praktijk groter dan in het onderzoek is berekend.
- Dat er een aanzienlijk groter areaal grond is aangekocht voor uitleg dan voor herstructurering (slide 10) komt volgens Nicolette Zandvliet en Arjen van Gijssel mede doordat binnenstedelijke herstructurering meer financiële risico's met zich meebrengt.
- Arjen van Gijssel geeft aan dat hij mist wat er van de toekomst kan worden verwacht, bijvoorbeeld voor demografische en ruimtelijke ontwikkelingen. Niek van der Heiden merkt op dat dit buiten de scope van het onderzoek valt en dat het de verantwoordelijkheid van het kabinet en het parlement is om daarmee rekening te houden bij de besluitvorming over de toekomst van de Wvg.
- Nicolette Zandvliet stelt dat veel gemeenten de Wvg vooral hebben gebruikt om een sterke grondpositie te verwerven. Ernst van Gelder geeft aan dat de Wvg inderdaad hiervoor werd ingezet, maar dat grondpositie zelf nooit een doel is geweest. Het uiteindelijke doel is regie houden.
- Patrick Spaans merkt op dat de Wvg de gemeente in de gelegenheid stelt om al vroeg in het proces aan tafel te komen. Tijdens verdere gesprekken en onderhandelingen blijkt dan wel of verwerving daadwerkelijk nodig is. Arnoud Ashouwer vult aan dat het voorkeursrecht mogelijk een aanvulling kan zijn op vrijwillige stedelijke herverkaveling. Door het voorkeursrecht te vestigen, heeft de gemeente de mogelijkheid gronden aan te kopen als dat nodig is om te voorkomen dat grond wordt verkocht aan partijen die niet aan de herverkaveling mee willen werken. Het voorkeursrecht is daarmee ook een middel om te bevorderen dat de juiste verkaveling tot stand komt. Tijdens de bespreking blijkt dat begrippen rond prijsontwikkeling onvoldoende duidelijk zijn gedefinieerd, waardoor vooral het begrip prijsdemping niet door iedereen op dezelfde wijze wordt gehanteerd. Sira en Van der Heijden Grondbeleid passen het rapport hierop aan.

Verdieping: zijn de doelen van de Wvg bereikt?

Onder leiding van Theo van der Heijden worden in korte discussies de doelen van de Wvg besproken. In dit onderdeel zijn de resultaten van de discussies samengevat.

Doelstelling 1: Versterken van de regisserende rol van gemeenten

- De vertegenwoordigers van gemeenten geven aan dat zij ook in de toekomst nog steeds een nuttige rol voor het voorkeursrecht zien en het instrument daarom willen behouden.
- Nicolette Zandvliet geeft aan dat de voorkeurspositie die de overheid heeft dankzij het voorkeursrecht, automatisch betekent dat marktpartijen worden benadeeld. Theo van der Heijden geeft aan dat dit een bewuste keuze is geweest die samenhangt met de regierol die de Nederlandse overheid heeft op het gebied van ruimtelijk beleid. De voorkeurspositie is kracht bijgezet in de novemberarresten van 2000 omdat de Hoge Raad toen heeft uitgesproken wat onder regie kan worden

verstaan en dat gemeenten vanuit haar regierol de rechter kunnen vragen een overeenkomst nietig te verklaren.

- Nicolette Zandvliet en Arjen van Gijssel stellen dat de Wvg een prikkel geeft aan gemeenten om gronden te verwerven. Daarbij merkt Arjen van Gijssel op dat het wel een belastend instrument is voor de eigenaar. Gemeenten hebben hierdoor veel te veel grond gekocht en zijn zelf grondhandelaren geworden. Dit heeft ertoe geleid dat gemeenten veel verliezen hebben geleden. Deze verliezen zijn opgevangen door de belastingbetaler; een marktpartij zou failliet zijn gegaan. Leo Nooteboom geeft aan dat in het verleden al drie keer is voorgekomen dat gemeenten in een stijgende conjunctuur overmatig hebben geïnvesteerd in grond.
- Theo van der Heijden stelt dat de verliezen op grond geen direct gevolg zijn van de Wvg. De afwegingen om de Wvg in te zetten is een beleidsmatige keuze van een gemeente. Kwestie is wel of gemeenten het voorkeursrecht niet selectiever zouden moeten inzetten. Een gemeente hoort vanuit goed ondernemerschap te handelen en zou niet meer moeten aankopen dan de financiële situatie toelaat. Jan-Hans Jonker stelt voor om in de toekomst een financieel kader te introduceren met randvoorwaarden voor het gebruik van het voorkeursrecht. Theo van der Heijden vult aan dat ook in de interviews is voorgesteld om een risicodekkende financiële onderbouwing verplicht te stellen.
- Arjen van Gijssel vraagt zich af waarom gemeenten het instrument nodig hebben en of er geen alternatieven zijn. Niek van der Heiden vraagt of het exploitatieplan hiervoor geschikt zou zijn. De aanwezige gemeenten reageren dat het voorkeursrecht noodzakelijk is als het in het belang van alle partijen (zowel gemeenten als markt) is dat het project gerealiseerd wordt, maar als de precieze uitwerking van het plan nog niet vast staat. Het gebruik van het exploitatieplan als regie-instrument vereist dat de overheid vooraf precies weet hoe een plan eruit ziet. Het exploitatieplan biedt hiermee onvoldoende flexibiliteit, wat tot een suboptimaal resultaat kan leiden.

Conclusie

Het voorkeursrecht heeft gemeenten mogelijkheden voor regievoering geboden doordat zij aan tafel komen op een moment dat de precieze uitwerking van de plannen nog niet vaststaat. Het voordeel van het voorkeursrecht boven het exploitatieplan is dat het gemeenten meer speelruimte biedt om plannen samen met de betrokken partijen uit te werken. Kanttekening is wel dat het voorkeursrecht belastend is voor de eigenaar, die niet meer vrij kan vervreemden, en dat toepassing van het voorkeursrecht gemeenten kan verleiden meer grond te kopen en grotere financiële risico's te nemen dan verantwoord is.

Doelstelling 2: Vergroten van het inzicht in de grondmarkt

- Op locaties waar gronden interessant zijn voor ontwikkeling kan met het voorkeursrecht lokaal strategisch inzicht worden verkregen in (op handen zijnde) grondtransacties. De Wvg draagt echter niet in zijn algemeenheid bij aan een beter inzicht in de grondmarkt. Daarvoor moeten andere bronnen worden geraadpleegd.
- Gemeenten hebben de mogelijkheid om met artikel 26 overeenkomsten van grondeigenaren met derden nietig te laten verklaren. Dit kan echter alleen als de overheid zicht heeft op dergelijke overeenkomsten. De Wvg verschaft dit inzicht op zichzelf niet. Het artikel draagt er zelfs aan bij dat grondeigenaren bewust intransparanter te werk zullen gaan om zo overeenkomsten uit het zicht van gemeenten te

houden. De Wvg draagt op die manier zelfs bij aan een verminderde transparantie op de grondmarkt.

- Nicolette Zandvliet merkt op dat Gedragscode van de NEPROM leden afraadt de grenzen van de wet op te zoeken. De Commissie Gedragscode van de NEPROM heeft ook meer concreet een uitspraak gedaan over artikel 26. Die uitspraak is op de Internetsite van de NEPROM gepubliceerd.
- Geconstateerd wordt dat artikel 26 weinig wordt ingeroepen. Gebrek aan inzicht in de grondmarkt is bovendien sinds 2008 minder belangrijk geworden doordat gemeenten vanaf dat jaar het exploitatieplan kunnen toepassen.

Conclusie: Het voorkeursrecht draagt eraan bij dat gemeenten beter weten welke verkooptransacties in een gebied ophanden zijn. De doelstelling is daarmee gerealiseerd. Kanttekening is wel dat het inzicht in de praktijk wordt aangetast doordat sommige grondeigenaren overeenkomsten sluiten met derden uit het zicht van de gemeente. De gemeente heeft het voorkeursrecht niet nodig om inzicht te krijgen in de algemene situatie op de grondmarkt. Die gegevens zijn door de digitalisering sinds een aantal jaren eenvoudig toegankelijk.

Doelstelling 3: Drukken van grondprijzen en voorkomen van speculatie

- Nicolette Zandvliet stelt dat het voorkeursrecht niet alleen een dempend effect heeft gehad op de prijsstijgingen tijdens hoogconjunctuur, maar dat er ook een dempend effect optreedt op prijsdalingen tijdens laagconjunctuur. Gemeenten hebben het voorkeursrecht te voortvarend gebruikt en zo een te grote invloed uitgeoefend op de grondprijzen.
- Er is veel discussie over begrippen als marktwaarde, verkeerswaarde en schadeloosstelling. De Wvg is eigenlijk bedoeld om na de vestiging af te wachten tot grondeigenaren hun gronden aanbieden, in dat geval zouden gemeenten moeten verwerven tegen de verkeerswaarde. Veel gemeenten zijn echter na vestiging actief gaan verwerven en sommige gemeenten hebben hierdoor onderhandeld tegen schadeloosstelling (conform onteigening). Schadeloosstelling omvat behalve de verkeerswaarde ook aanvullende vergoedingen, maar is vaak lager dan de prijzen die marktpartijen vanuit speculatieoogpunt bereid zouden zijn te betalen. Er is dus sprake van een prijsdempend effect in situaties die zich lenen voor speculatie. De actieve rol die gemeenten zichzelf hebben aangemeten, hebben er toch toe geleid dat prijzen zijn gestegen.

Conclusie

Met het voorkeursrecht is speculatie voorkomen. De doelstelling is hiermee gerealiseerd. Kanttekening is wel dat de actieve rol van gemeenten er in sommige gevallen toe heeft geleid dat wel prijsopdrijving heeft plaatsgevonden.

Discussie: de toekomst van het voorkeursrecht

Onder leiding van Theo van der Heijden wordt een korte discussie gehouden over de toekomst van het voorkeursrecht.

- Nicolette Zandvliet en Coen van Rooyen geven aan dat marktpartijen niet gebaat zijn bij de wijze waarop de overheid het voorkeursrecht toepast en zien bij voorkeur dat het instrument wordt afgeschaft.
- Arnoud Ashouwer geeft aan dat gemeenten meer de samenwerking moeten zoeken met marktpartijen en het voorkeursrecht moeten toepassen om gezamenlijk projecten te realiseren. Coen van Rooyen geeft aan dat het voorkeursrecht in

dergelijke samenwerkingen meerwaarde kan bieden, zeker om kleine aannemers een kans te geven bij ontwikkelingen. Voorwaarde is dan wel dat het voorkeursrecht niet ongebreideld wordt ingezet. Nicolette Zandvliet vraagt zich af hoe gemeenten kunnen worden geremd om een te actieve rol te gaan spelen.

- Arjen van Gijssel geeft aan dat het aankopen van gronden door gemeenten een volkshuisvestelijk belang kan dienen. Het voorkeursrecht is echter belastend voor de eigenaar en gemeenten hebben daarnaast nog een breed instrumentarium tot hun beschikking. Gemeentelijke grondbedrijven zijn mede hierdoor te groot geworden.
- Patrick Spaans merkt op dat het al dan niet in stand houden van het voorkeursrecht afhankelijk is van de rol die de overheid zou moeten spelen. Als de politieke keuze wordt gemaakt om de overheid een actieve te rol te laten spelen bij het inrichten van gebieden, dan moeten gemeenten ook instrumenten hebben om die rol in te kunnen vullen. De regierol is er dus, maar gemeenten worstelen er soms zelf ook mee hoe ver die moet gaan. De gemeente moet niet te dominant worden. Het voorkeursrecht helpt vooral om als gemeente bij marktpartijen aan tafel te komen. Coen van Rooyen merkt op het voorkeursrecht wel een zwaar middel te vinden om met marktpartijen in gesprek te komen.
- Theo van der Heijden vat samen dat zolang er regie nodig is, het voorkeursrecht bestaansrecht heeft. Er moet echter voor worden gewaakt dat het voorkeursrecht de overheid een te grote machtspositie geeft.

VI Suggesties voor technische verbetering

De heer Jan Mus van Rassers Advocaten heeft naar aanleiding van de expertsessie een overzicht met aanvullende verbetermogelijkheden aangeleverd. Deze verbetermogelijkheden zijn technisch van aard en vallen buiten de scope van het onderzoek.

Verbied herhaalde vestiging van het voorkeursrecht

In de wet is ongeregeld gelaten of een gemeente, na het verstrijken van de maximale vestigingsperiode van ruim zestien jaar, of zelfs al na vaststelling van een bestemmingsplan, opnieuw een voorkeursrecht mag vestigen ex. artikel 5 Wvg waarbij het voorkeursrecht opnieuw in totaal ruim 16 jaar gaat duren, omdat de gemeente het bestemmingsplan (om welke reden dan ook) niet uitvoert en inmiddels een wezenlijk andere ontwikkeling ambieert.

Deze hervestiging zou wettelijk verboden moeten zijn. Te denken valt aan een periode van tien of vijf jaar, waarbinnen na afloop van deze vestigingstermijn niet opnieuw een voorkeursrecht mag worden gevestigd.

NB: het herhalingsverbod van artikel 9c Wvg is hier niet van toepassing. Dit wetsartikel verbiedt slechts het vestigen van hetzelfde voorkeursrecht nadat de wettelijke duur van eenzelfde voorkeursrecht is verstreken. Te denken valt aan de vestiging van een voorkeursrecht ex. artikel 5 Wvg, nadat de termijn van drie jaar van een eerder voorkeursrecht ex. artikel 5 Wvg is verstreken, zonder dat tijdig een opvolgende planologische grondslag (structuurvisie of bestemmingsplan) is vastgesteld.

Verbied stapeling van voorkeursrechten van gemeenten en provincies

Stel dat de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd en de vestigingsperiode loopt al vijf jaar. De provincie neemt de ontwikkeling op basis van artikel 9a Wvg van de gemeente over en vestigt een eigen provinciaal voorkeursrecht. Volgens de huidige wettelijke regeling gaat dan een nieuwe vestigingstermijn lopen die ook weer ruim zestien jaar kan duren.

Op deze manier kan een eigenaar worden geconfronteerd met een vestigingstermijn die de ruim zestien jaar ruimschoots overschrijdt, tot aan ruim 32 jaar aan toe. Dat is niet aanvaardbaar, in de Wvg ontbreekt een regeling om die lange duur tegen te gaan.

Definieer het begrip 'bijzondere persoonlijke omstandigheden'

In verzoekschriftprocedures ex. artikel 15 Wvg speelt de uitleg van het wettelijk begrip "bijzondere persoonlijke omstandigheden" een cruciale rol. In de jurisprudentie wordt aan dit begrip door de rechtbanken bepaald geen eenduidige uitleg gegeven, zie het boek van J.B. Mus en P.C.E. van Wijmen, Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard, vijfde druk 2012, p. 219-223.

Deze onwenselijke situatie creëert een te grote rechtsonzekerheid voor eigenaren. Jurisprudentie van de Hoge Raad ontbreekt na 1985 nu al 30 jaar en het kan nog decennia duren voordat een zaak eindelijk de Hoge Raad bereikt.

Maak gemeentelijke beperkingenregisters toegankelijk voor burgers en bedrijven

De gemeentelijke beperkingenregisters zijn niet online voor de burger en professionals raadpleegbaar. De stukken zijn helaas sinds 2008 ook niet meer opvraagbaar in het kadaster. De burger is volledig afhankelijk geworden van medewerking door de gemeente.

Het is al jaren heel moeilijk om de stukken (raadsvoorstel en vestigingsbesluit, voorkeursrechtkaart en lijst met percelen) vlot te bemachtigen, gemeenten reageren traag en zijn vaak niet op de hoogte van de materie.

Voer de verbeterde manier van inwerkingtreding in

Een belangrijk gedeelte van Staatsblad 2010, 248 is nog niet ingevoerd. Het gaat over een verbeterde manier van inwerkingtreding van het voorkeursrecht alsmede een wettelijke keuze voor het rechtsgevolg dat aan de vestiging verbonden moet zijn. Zie over deze materie het boek van J.B. Mus en P.C.E. van Wijmen, Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard, vijfde druk 2012, p. 84-85. De wetgever zou eindelijk tot invoering moeten overgaan.