

Vergaderjaar 2007–2008

31 285

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), ingevoerd op 1 januari 1985, heeft tot doel om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. De Wvg geeft gemeenten de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die in de toekomst een nieuwe bestemming krijgen. Als de eigenaar van de grond waarop een voorkeursrecht rust de grond wil vervreemden, moet deze de grond eerst aan de gemeente aanbieden.

Het voorliggende wetsvoorstel betreft het laatste deel van de vereenvoudiging en modernisering van de Wvg zoals die is aangekondigd in de Nota Grondbeleid¹ en nader is ingevuld in de Herijkingsbrief uit oktober 2003². Een belangrijke eerste stap in de vereenvoudiging en modernisering van de Wvg is reeds gemaakt in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (IWro)³. Hierin is de Wvg aangepast aan de nieuwe planvormen uit de Wro en is, zoals reeds was aangekondigd in de Nota Ruimte⁴, het rijks- en provinciaal voorkeursrecht geregeld. Daarnaast is in de IWro de procedure tot aanwijzing van gronden voor een voorkeursrecht sterk vereenvoudigd. Het aantal besluitmomenten is teruggebracht, wat leidt tot een flinke lastenverlichting voor gemeenten. Met deze wijzigingen van de Wvg in de IWro zijn de grootste stappen voor de modernisering en vereenvoudiging van de Wvg gezet.

De wijzigingen in de Wvg zoals die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel zijn aanvullend op de in de IWro opgenomen wijzigingen. Het wetsvoorstel omvat de volgende aanpassingen:

- stroomlijning aanbestedingsprocedure;
- nieuwe regeling bekendmaking en inwerkingtreding voorkeursrecht;
- schrappen ontheffing gedeputeerde staten;
- mogelijkheid tot vrijstelling aanbestedingsplicht bij gewichtige redenen vervreemder;
- consequenter en duidelijker maken terminologie voorkeursrecht.

Met deze aanpassingen van de Wvg wordt beoogd om de procedures te vereenvoudigen en te versnellen, praktische problemen bij de uitvoering op te lossen, de leesbaarheid van de wet te verbeteren en waar mogelijk

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 581, nr. 2.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 55 (Brief van de Minister en de Staatssecretaris van VROM waarin zij aangeven hoe zij vorm willen geven aan de vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving).

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 154.

de administratieve- en bestuurlijke lasten verder te reduceren. Voor dit wetsvoorstel is gebruik gemaakt van de evaluatie van de Wvg in 2000¹ en is uitgebreid overleg gevoerd met belanghebbenden en gebruikers.

2. De aanbiedingsprocedure

2.1 Huidige regeling

Wanneer een eigenaar op wiens grond een voorkeursrecht rust, zijn grond wil vervreemden, moet hij zijn goed voordat hij het aan een derde aanbiedt eerst aan de gemeente aanbieden. De huidige wet kent een procedure waarin onder andere zijn opgenomen de wijze van aanbieden aan de gemeente, de reactie van de gemeente en een uitgebreide procedure om de prijs te bepalen als partijen er niet uitkomen. Deze procedure (verder aanbiedingsprocedure genoemd) wordt gekenmerkt door veel stappen en termijnen. De aanbiedingsprocedure is in de Herijkingbrief² dan ook als te vereenvoudigen onderdeel van de Wvg aangemerkt.

2.2 Overwegingen

Bij het evaluatieonderzoek van de Wvg bleek dat het aantal formele aanbiedingen aan gemeenten in de praktijk relatief laag was³. Uitzonderingen hierop waren grote uitbreidingslocaties en binnenstedelijke locaties waar wel veel werd aangeboden. Na een aanbieding volgt blijkens het onderzoek vrijwel altijd een positief beginselbesluit van de gemeente. Blijkens het onderzoek wordt de termijn van twee weken waarbinnen de gemeente moet reageren op de vraag om een deskundigenprocedure te starten algemeen (veel) te kort bevonden. Grondeigenaren kunnen (en doen dit ook) hier misbruik van maken. De duur en de kosten van de deskundigenprocedure worden eveneens als knelpunt genoemd. Het potentieel van deskundigen is klein, zodat het soms lang kan duren voordat een prijsadvies beschikbaar is. Daarnaast zijn de kosten van de deskundigen hoog terwijl de gemeente nog geen garantie heeft dat de verwerving succesvol kan verlopen.

Ook door gebruikers van de Wvg worden bovenstaande punten genoemd. Verder uiten zij kritiek op de betrokkenheid van deskundigen op twee momenten in de procedure en op het cassatieverbod bij de rechterlijke prijsbepaling. Dit laatste wegens de precedentwerking van de rechterlijke uitspraak bij een opvolgende onteigeningsprocedure en het uiteen lopen van de onteigeningswet en de Wvg op dit punt (bij onteigening is wel cassatie toegestaan bij de schadebepaling).

Om aan de bezwaren tegen de huidige aanbiedingsprocedure zoveel mogelijk tegemoet te komen wordt in het onderhavige wetsvoorstel de aanbiedingsprocedure vereenvoudigd. Door de regeling duidelijker te structureren en bepalingen opnieuw te redigeren is gepoogd de leesbaarheid te verbeteren. Het aantal procedurestappen wordt teruggebracht doordat de dubbele regeling van het prijsadvies door deskundigen wordt geschrapt. De huidige dubbele regeling waarin eerst een prijsadvies (artikel 16) en vervolgens in de rechterlijke prijsbepalingsprocedure een nader prijsadvies (artikel 18, tweede lid) wordt uitgebracht wordt ingekort tot één prijsadvies in één rechterlijke prijsbepalingsprocedure. Ook wordt de descende niet meer verplicht gesteld en worden de uitgebreide procedureregels voor de rechterlijke procedure zo veel mogelijk weggelaten omdat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) hierin reeds voorziet. Het aantal wetsartikelen met betrekking tot de aanbiedingsprocedure wordt hiermee bijna gehalveerd.

¹ H. de Wolff e.a., Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000; H. de Wolff e.a., Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 55.

³ H. de Wolff e.a., Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, p. 58 ev. en p. 3.

2.3 De vereenvoudigde aanbestedingsprocedure

In hoofdlijnen ziet de aanbestedingsprocedure in de aangepaste Wvg er als volgt uit:

- vervreemder biedt het goed aan de gemeente aan (de opgave);
- gemeente geeft aan of zij al dan niet wenst te kopen;
- indien gemeente wenst aan te kopen: onderhandeling door vervreemder en gemeente;
- indien partijen er in onderhandeling niet uitkomen: rechterlijke prijsbepalingsprocedure;
- uitspraak rechter over de prijs;
- aparte procedure ter vaststelling aankoopplicht gemeente bij bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder (huidig artikel 27).

Evenals in de Wvg zoals die thans geldt, start de vereenvoudigde aanbestedingsprocedure doordat de vervreemder door middel van een opgave aan de gemeente kenbaar maakt dat hij in beginsel bereid is over te gaan tot vervreemding van zijn goed aan de gemeente. Burgemeester en wethouders moeten vervolgens aangeven of de gemeente het goed in beginsel wenst aan te kopen (beginselbesluit). De termijn voor het nemen van een beginselbesluit door burgemeester en wethouders wordt in dit wetsvoorstel van acht weken teruggebracht naar zes weken. Gemeenten hebben aangegeven deze termijn voldoende te vinden. Hiermee hangt samen dat de termijn om een verzoek tot prijsbepaling bij de rechter in te dienen met twee weken wordt verlengd, overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie van de Wvg.

Evenals bij de huidige aanbestedingsprocedure is het uitgangspunt van de in dit wetsvoorstel vereenvoudigde aanbestedingsprocedure dat de vervreemder de voortgang van de onderhandelingen bepaalt. Na de formele aanbesteding (opgave) door de vervreemder en het beginselbesluit van burgemeester en wethouders komen partijen in beginsel door het voeren van onderhandelingen minnelijk tot vaststelling van de vervreemdingsvoorwaarden. De aparte prijsadviesprocedure uit artikel 16 van de huidige wet waarin de rechter alleen een aanwijzende rol met betrekking tot de deskundigen speelt, komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Dit is overeenkomstig de huidige onteigeningswet waarin een dergelijke aparte prijsadviesprocedure ook ontbreekt. Partijen kunnen tijdens de minnelijke fase uiteraard wel zelf besluiten om een deskundigenadvies in te winnen. Een wettelijke regeling hiervoor is niet nodig.

Wanneer partijen er gezamenlijk niet uitkomen, een opgave is gedaan en een beginselbesluit is genomen kan de vervreemder aan burgemeester en wethouders verzoeken om bij verzoekschrift een rechterlijke prijsbepalingsprocedure aan te vragen. Deze procedure wordt gestart met een bij procureur in te dienen verzoekschrift. De reden om het verzoek tot prijsbepaling aan de rechter via burgemeester en wethouders te laten lopen ligt in het feit dat de gemeente de kosten van de rechterlijke procedure, het deskundigenadvies en de rechtsbijstand van de vervreemder moet dragen. Burgemeester en wethouders kunnen er dan voor kiezen om geen verzoek bij de rechter in te dienen. Zij krijgen hiervoor een beslistermijn van vier weken. Deze termijn is met twee weken verlengd ten opzichte van de termijn in artikel 16, eerste lid, van de huidige Wvg. Die termijn van twee weken bleek in de praktijk te kort¹. Dienen burgemeester en wethouders vervolgens geen verzoek bij de rechter in, of doen zij dit te laat, dan krijgt de vervreemder de vervreemdingsvrijheid aan eenieder gedurende drie jaren. Dit is overeenkomstig de huidige regeling.

¹ H. de Wolff e.a., *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft: Delft University Press 2000, p. 149; H. de Wolff e.a., *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft: Delft University Press 2000, pp. 36–37.

Voor de prijsbepalingsprocedure bij de rechtbank geldt dat de rechtbank altijd een of meer deskundigen dient te benoemen om advies aan de rechtbank uit te brengen over de prijs. Zij onderzoeken ten behoeve van hun advies de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak. Voor het overige worden er voor de procedure bij de rechter geen inhoudelijke procedureregels gegeven en wordt de verplichting tot het houden van een descente afgeschaft. De derde titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg regelt, geeft mede via de daarin opgenomen schakelbepaling (artikel 284 Rv) uitgebreide regels omtrent de procedure en het bewijsrecht. Zo kent artikel 201 Rv, welk artikel op grond van artikel 284 Rv ook op de verzoekschriftprocedure van toepassing is, een goede regeling voor de descente. Door te volstaan met de regeling uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan de rechter afhankelijk van de omstandigheden van het geval kiezen of gebruik wordt gemaakt van een descente. Soms biedt namelijk fotografie voldoende inzicht in de ligging en gesteldheid van de betreffende onroerende zaken en is een descente overbodig. Het staat de partijen wel altijd vrij om de rechter te verzoeken tot het houden van een descente. De hiervoor beschreven regeling biedt de rechter meer vrijheid om keuzes te maken in de procedure dan de huidige regeling. Dit past in de tendens tot terugdringing van de lijdelijkheid van de rechter ten aanzien van het verloop en de instructie van de zaak¹.

De wijze van prijsbepaling door de rechter blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. De artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet blijven hiervoor van toepassing, wat betekent dat de prijs dezelfde is die bij veronderstelde verkoop in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelende koper en vervreemder tot stand zou komen.

Doet de rechter bij eindbeschikking uitspraak over de verkoopprijs, dan beslist hij tevens over de kostenverdeling. De kosten van de rechterlijke procedure, het deskundigenadvies en de rechtsbijstand van de vervreemder komen, evenals in de huidige regeling voor rekening van de gemeente. De rechtbank kan echter in de omstandigheden van het geval aanleiding zien om de kosten geheel of gedeeltelijk te compenseren. Een omstandigheid waarbij dit aan de orde kan zijn, is bijvoorbeeld als de vervreemder de gemeente verzocht heeft de prijsvaststellingsprocedure te starten met het enkele oogmerk een gratis prijsadvies te krijgen. Dus zonder dat hij het oogmerk heeft om het desbetreffende goed aan de gemeente te verkopen. De rechter kan in dit geval misbruik van de procedure door de vervreemder sanctioneren. Deze kostenveroordelingsregeling is gelijk aan de regeling uit de huidige Wvg.

Door de eindbeschikking van de rechter is de gemeente gedurende drie maanden na het onherroepelijk worden van de eindbeschikking gehouden om aan overdracht van het goed mee te werken. De vervreemder is na de rechterlijke procedure, net als in de huidige Wvg, niet verplicht om zijn goed over te dragen. De Wvg gaat immers steeds uit van de vrijheid voor de vervreemder om tot vervreemding te beslissen. Doet de vervreemder echter niet binnen die drie maanden een beroep op de medewerkingsplicht van de gemeente dan blijft het voorkeursrecht gelden en vervalt de medewerkingsplicht van de gemeente.

De huidige wet voorziet in een mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om na afkomst van het deskundigenadvies en vóór het rechterlijk prijsoordeel van de aankoop af te zien (artikel 17, eerste lid). Hoewel een vergelijkbare bepaling niet wordt opgenomen, blijft dit met het onderhavige wetsvoorstel mogelijk. Na oplevering van het deskundigenadvies en vóór de eindbeschikking van de rechter kan de gemeente er voor kiezen van de koop af te zien. De gemeente kan de verzoekschriftprocedure beëindigen door haar verzoek in te trekken. Dit is een algemeen

¹ Zie hierover: Kamerstukken II 1999/00, 26 855, nr. 3, p. 6 (memorie van toelichting bij: Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg). Zie tevens: Kamerstukken II 2005/06, 29 279, nr. 35 (Rechtsstaat en Rechtsorde; Brief minister over een slagvaardiger rechtspraak) en Kamerstukken II 2006/07, 30 951, nr. 1 waarin een kabinetsreactie wordt gegeven op het eindrapport van de adviescommissie fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht (W. D. H. Asser, H. A. Groen, J. B. M. Vranken m.m.v. I. N. Tzankova, «Uitgebalanceerd», Den Haag 2006).

uitgangspunt van de verzoekschriftprocedure uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Beëindigt de gemeente de verzoekschriftprocedure dan heeft de vervreemder weer de vervreemdingsvrijheid aan een ieder gedurende drie jaar. De rechtbank beslist na intrekking van het verzoek door burgemeester en wethouders nog wel over de kostenverdeling. Gedurende de procedure zijn door de vervreemder kosten voor onder andere rechtsbijstand gemaakt. Deze dienen evenals in het geval er een einduitspraak over de verkoopprijs wordt gedaan in beginsel ten laste van de gemeente te komen. De rechter doet over de kostenverdeling dus nog uitspraak.

Als laatste onderdeel van de aanbiedingsprocedure wordt de procedure ter vaststelling van een aankoopplicht voor de gemeente, zoals in het huidige artikel 27 is opgenomen, met enige redactionele aanpassingen gehandhaafd. Dit artikel is als gevolg van het amendement-Van Dam c.s.¹ in de Wvg opgenomen. Het ziet op de situatie dat de vervreemder zijn goed heeft aangeboden aan de gemeente, maar de gemeente, ondanks een positief beginselbesluit, later in de procedure afhaakt. Onder omstandigheden kan het dan redelijk zijn dat de vervreemder ook inderdaad van zijn goed af kan. De bepaling beoogt daartoe een mogelijkheid te openen en bepaalt dat de vervreemder een verzoek kan doen aan de rechtbank opdat deze bepaalt dat de gemeente medewerking moet verlenen aan de overdracht. De toetsingsnorm voor een succesvol beroep op deze regeling blijft «bijzondere persoonlijke omstandigheden». Voor de interpretatie van deze toetsingsnorm blijf de wetsgeschiedenis van het oude artikel 27 en de daarop gebaseerde jurisprudentie maatgevend. Stelt de rechtbank een dergelijke aankoopplicht vast dan bepaalt deze ook de prijs.

Het past om op deze plaats ook enige woorden te wijden aan de betekenis van Europese staatssteunregels voor de aanbiedingsprocedure en de prijsvorming. Bij een aanbieding van grond en onroerende zaken kunnen de Europese staatssteunregels van toepassing zijn. Hierbij gaat het met name om de Mededeling staatssteunelementen verkoop grond en gebouwen (PbEG 1997, C209/3). Hoewel deze Mededeling zich qua reikwijdte beperkt tot verkoop, worden de beginselen van de Mededeling door de Europese Commissie ook naar analogie toegepast op aankoop, erfpacht en verhuur door overheden. (Zie hierover: Handreiking Grondtransacties en Staatssteun). Dat betekent dat hoewel in dit wetsvoorstel de verplichte procedure van het deskundigenadvies voorafgaand aan de rechterlijke prijsbepalingsprocedure uit de Wvg wordt geschrapt, gemeenten in enkele gevallen wel op grond van de Europese staatssteunregels gehouden blijven om een onafhankelijk deskundigenadvies in te winnen om de marktwaarde van de grond vast te stellen.

3. Bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten

3.1 Huidige regeling

In de Wvg zoals die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake de Invoeringswet Wro luidt, wordt het gemeentelijk-, provinciaal- en rijksvoorkeursrecht bekendgemaakt via publicatie in de Staatscourant en één of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente verspreid worden en op de gebruikelijke wijze. Daarnaast worden de eigenaren en beperkt gerechtigden door middel van een aangetekend schrijven van het voorkeursrechtbesluit op de hoogte gebracht en wordt op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) het gemeentelijk voorkeursrecht in het gemeentelijke beperkingenregister en de gemeentelijke beperkingenregistratie en het provinciale of rijksvoorkeursrecht in het kadaster ingeschreven. Het gemeentelijk, provinciaal en rijksvoorkeursrecht treedt in die regeling in werking daags na

¹ Kamerstukken II 1980/81, 13 713, nr. 74.

dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging bekend is gemaakt.

Deze in de Invoeringswet Wro opgenomen regeling van bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten is inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de regeling die voor inwerkingtreding van die wet gold. Met die regeling kunnen er echter voorkeursrechten bestaan die gedurende een korte periode na het aanwijzingsbesluit nog niet op perceelsniveau kenbaar zijn. Dat kan leiden tot ongeldige overdrachten of de ongeldige vestiging van beperkte rechten. Daarnaast kan dit invloed hebben op het financieringsklimaat. Gevestigde hypotheeklen zijn ongeldig als na de vestiging van het recht van hypotheek blijkt dat ten tijde van de verkrijging van het onderpand een voorkeursrecht gold.

In de Wvg is aan het notariaat een controlerende rol toebedeeld. De notaris heeft de wettelijke plicht om te controleren of een overdracht wel of niet is toegestaan (of er een voorkeursrecht is gevestigd) en dient hierover onder aan de overdrachtsakte een verklaring op te nemen. Onder de geldende regels is het voor het notariaat soms lastig om die controlerende rol goed uit te voeren. Het voorkeursrecht treedt namelijk in werking na de bekendmaking van de terinzagelegging van het aanwijzingsbesluit in de Staatscourant. Op dat moment is het voorkeursrecht nog niet altijd per perceel ingeschreven in de gemeentelijke beperkingen registratie of de openbare registers van het Kadaster. In de Staatscourant worden de voorkeursrechten niet op perceelsniveau aangegeven zodat de Staatscourant niet de door het notariaat vereiste informatie biedt. De notaris kan daarom op grond van de beschikbare informatie bij het passeren van zijn akte niet met zekerheid vaststellen of het perceel is aangewezen voor een voorkeursrecht. Het gevolg hiervan is dat het notariaat soms voorafgaand aan het passeren van de akte schriftelijk bij gemeenten¹ informeert over het al dan niet aanwezig zijn van een voorkeursrecht. Deze schriftelijke correspondentie tussen het notariaat en gemeenten leidt tot lasten voor de burger (het notariaat berekent deze kosten door aan de (ver)kopende partij) en gemeenten.

3.2 Overwegingen

Om in de toekomst ongeldige overdrachten en ongeldige vestiging van beperkte rechten te voorkomen en een eenvoudige uitoefening van de controlerende rol van het notariaat mogelijk te maken moet de kenbaarheid van geldende voorkeursrechten goed geregeld zijn². Daartoe moet door middel van een nieuwe regeling de kenbaarheid van het voorkeursrecht op het moment van inwerkingtreding van het voorkeursrecht zo effectief mogelijk worden geregeld. Ook dient de nieuwe regeling een goede vervulling van publiekrechtelijke taken te faciliteren. Gemeente, provincie en rijk moeten hun voorkeursrechtbevoegdheid praktisch goed uit kunnen voeren. De nieuwe regeling moet er tevens voor zorgen dat de tijd die tussen inwerkingtreding van het voorkeursrecht en de kenbaarheid/zichtbaarheid van het voorkeursrecht op perceelsniveau verstrijkt zo kort mogelijk is, zodat er geen voorkeursrechten kunnen bestaan die niet per perceel kenbaar zijn. Daarnaast is het van belang dat er zo weinig mogelijk tijd verstrijkt tussen het nemen van het aanwijzingsbesluit en het moment waarop het voorkeursrecht in werking treedt. Voorkomen moet worden dat grondeigenaren anticiperend op de inwerkingtreding van het voorkeursrecht hun grond aan anderen dan de gemeente, provincie of het rijk verkopen.

¹ Bij provincie en rijk speelt dit nog niet omdat deze op het moment van inwerkingtreding van deze wet nog maar kort de voorkeursrechtbevoegdheid genieten.

² Geldt in beginsel ook voor het vervallen van voorkeursrechten.

Ten slotte moet de nieuwe regeling voldoen aan de eis uit artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat een besluit niet in werking kan treden voordat het is bekendgemaakt. Bij de vormgeving van de bekend-

making moet tevens rekening worden gehouden met de uitgangspunten van de per 1 juli 2007 in werking getreden Wkpb¹. Als gevolg van de Wkpb moeten gemeentelijke voorkeursrechten worden ingeschreven in een gemeentelijk beperkingenregister en bijgehouden in een geautomatiseerde gemeentelijke beperkingenregistratie. Provinciale- en rijksbeperkingen zoals provinciale- en rijksvoorkeursrechten worden op grond van de Wkpb ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster². De in de gemeentelijke beperkingenregistratie en de openbare registers opgenomen informatie is voor de burger toegankelijk via één centraal informatiepunt: Kadaster-Online.

3.3 Bekendmaking van voorkeursrechten

In de voorgestelde nieuwe regeling wordt de bekendmaking van gemeentelijke, provinciale en rijksvoorkeursrechten via de bekendmaking van de zakelijke inhoud van het besluit en de bekendmaking van de terinzagelegging van het besluit in de Staatscourant gehandhaafd. Bekendmaking via de Staatscourant blijkt in de praktijk een goede en betrouwbare wijze van bekendmaking van voorkeursrechten. Ook de schriftelijke mededeling van het voorkeursrecht aan de eigenaren en beperkt gerechtigden en de algemene bekendmaking op de gebruikelijke wijze (bijvoorbeeld via de gemeentepagina in een plaatselijk nieuwsblad en de provinciale bladen) wordt gehandhaafd. Door deze bekendmaking via twee media wordt aangesloten bij de informatiebehoefte van de verschillende categorieën belanghebbenden bij voorkeursrechten. De in de huidige wet verplichte bekendmaking van het voorkeursrecht in één of meer dagof nieuwsbladen komt – met als doel een reductie van de gemeentelijke bestuurlijke lasten – te vervallen.

3.4 Inwerkingtreding van voorkeursrechten

In de nieuwe regeling voor de inwerkingtreding van voorkeursrechten wordt gebruik gemaakt van het stelsel zoals dat uit de Wkpb voortvloeit. De inwerkingtreding van het gemeentelijk voorkeursrecht wordt daarom in dit wetsvoorstel gekoppeld aan het moment van de op grond van de Wkpb voor burgemeester en wethouders verplichte registratie van het gemeentelijk voorkeursrechtbesluit (aanwijzingsbesluit) in de geautomatiseerde gemeentelijke beperkingenregistratie. De inwerkingtreding van provinciale en rijksvoorkeursrechten wordt gekoppeld aan het moment van aanbidding van het voorkeursrechtbesluit ter inschrijving aan het Kadaster. Met deze oplossing is zowel het gemeentelijk als het provinciaal of rijksvoorkeursrecht vanaf het moment van inwerkingtreding op perceelsniveau zichtbaar via Kadaster-Online. Dat betekent dat gemeentelijke, provinciale en rijksvoorkeursrechten op dezelfde wijze en plaats voor notariaat, burgers en bedrijven zichtbaar zijn. Gemeentelijke voorkeursrechten staan direct nadat zij zijn opgenomen in de gemeentelijke beperkingenregistratie in Kadaster-Online. Voor provinciale- en rijksvoorkeursrechten geldt dat deze direct na hun aanbidding ter inschrijving bij het Kadaster in Kadaster-Online als ingekomen stuk op perceelsniveau worden «gesignaleerd». De daadwerkelijke inschrijving van het provinciaal- of rijksvoorkeursrecht vindt na korte tijd plaats.

Omdat gemeenten, provincies en rijk zelf zorgdragen voor het bijhouden van de gemeentelijke beperkingenregistratie of de aanbidding ter inschrijving bij het Kadaster en de publicatie in de Staatscourant is een optimale afstemming tussen publicatie en inwerkingtreding mogelijk. Gemeenten, provincies en rijk hebben zelf in de hand dat de tijd die hertussen verstrijkt zo kort mogelijk is. Praktisch kan dit bereikt worden door de voorkeursrechtadvertentie voorafgaand aan het nemen van het besluit reeds onder embargo aan de Staatscourant te verstrekken, zodat de

¹ Kamerstukken II 28 218, nr. 2.

² Artikel 3, tweede lid juncto artikel 15, eerste lid, Wkpb.

bekendmaking in de Staatscourant direct na het vaststellen van het besluit plaats kan vinden en het voorkeursrecht de dag na dagtekening van die Staatscourant in de gemeentelijke beperkingenregistratie kan worden geregistreerd of ter inschrijving bij het Kadaster aangeboden kan worden.

Een goede uitvoering van de inschrijving van provincialerijksvoorkeursrechten is belangrijk. Het Kadaster heeft op grond van afspraken met provincies en rijk in zijn Kwaliteitshandvest vastgelegd hoe het de inschrijving zal behandelen. Met deze nieuwe regeling van de bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten wordt zowel het belang van de rechtszekerheid in het vastgoedverkeer als de goede uitvoerbaarheid gediend.

4. Schrappen ontheffing gedeputeerde staten en introductie vrijstelling aanbiedingsplicht

4.1 Huidige regeling

De Wvg kent momenteel de mogelijkheid van ontheffing door gedeputeerde staten van de plicht tot onderhandelen met de gemeente. In de Herijkingbrief¹ is reeds aangegeven dat deze ontheffingsmogelijkheid zal worden afgeschaft. Een eerste reden hiervoor is dat deze regeling nauwelijks wordt gebruikt². Uit het evaluatieonderzoek in 2000 kwam ook naar voren dat de positie van gedeputeerde staten in dezen een «wat vreemde rol» opleverde. Het gaat immers om het voorkeursrecht van de gemeente. In het evaluatieonderzoek leidde dit tot de aanbeveling om de provinciale ontheffing af te schaffen³.

4.2 Overwegingen

De aanbeveling tot schrappen van de ontheffingsmogelijkheid bij gedeputeerde staten wordt in dit wetsvoorstel opgevolgd. Toch zijn er gevallen denkbaar waarin burgers vanwege bijzondere omstandigheden een uitzondering op de werking van het voorkeursrecht willen vragen. Gedacht kan worden aan het geval waarin iemand om technische redenen zijn bedrijfsvorm aanpast (zoals van een commanditaire vennootschap naar een besloten vennootschap) waarbij overdracht aan de nieuwe rechtspersoon nodig is. In het evaluatieonderzoek is aangegeven dat dergelijke verzoeken om met toestemming van de overheid te kunnen overdragen, aan de orde zouden moeten komen bij het beginselbesluit en de rechtsbescherming daartegen (bezwaarprocedure)⁴. Deze optie uit het evaluatierapport wordt in dit wetsvoorstel echter niet gevolgd. Bezwaarlijk bij een dergelijke oplossing zou namelijk zijn dat de vervreemder dan volgens de regels van de Wvg formeel zijn goed juist moet aanbieden aan de gemeente maar tegelijkertijd hierbij moet aangeven dat hij in feite niet bereid is met de gemeente in onderhandeling te treden. Van een echte aanbieding is in zo'n geval geen sprake.

4.3 Uitzondering op aanbiedingsplicht

Om toch te voorzien in een mogelijkheid om met behoud van de gelding van het voorkeursrecht een bepaalde vervreemding mogelijk te maken wordt aan artikel 10 een extra uitzondering op de aanbiedingsplicht toegevoegd. De aanbiedingsplicht geldt op grond van dit nieuwe onderdeel niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van de vervreemder besluiten dat er niet aangeboden hoeft te worden. Burgemeester en wethouders moeten hierbij de voorgestelde overdracht specifiek kunnen beoordelen om te bezien of deze voor de gemeente niet nadelig uitpakt. Hiertoe kunnen zij bijvoorbeeld een concept-overeenkomst of -transportakte van de vervreemder verlangen.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 55.

² H. de Wolff e.a., Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, p. 66 ev.

³ H. de Wolff e.a., Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, pp. 48–49.

⁴ H. de Wolff e.a., Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, pp. 48–49.

Grondslag voor de vrijstelling van de aanbiedingsplicht moeten «gewichtige redenen» van de vervreemder zijn. De vraag wanneer er sprake is van «gewichtige redenen» is niet bij voorbaat in algemene zin te beantwoorden. Burgemeester en wethouders zullen dit moeten beoordelen. Wel kan worden aangesloten bij wat de wetsgeschiedenis omtrent de ontheffing van gedeputeerde staten vermeldt. Deze ontheffingsmogelijkheid werd gedacht te bestaan bij bepaalde gevallen van voorgenomen ruil, schenking of inbreng waarbij de persoonlijke omstandigheden en bedoelingen van de vervreemder zodanig zijn, dat een verkoop aan de gemeente redelijkerwijs niet kan worden geëist. Een ander voorbeeld kan zijn een voorgenomen verkoop «in de put» van een op te richten gebouw, waarvoor reeds een bouwvergunning is verleend. Eerder is ook al het geval genoemd van een eigenaar die zijn bedrijf en goed in een andere rechtsvorm wil onderbrengen. Tot slot zij verwezen naar de mogelijkheid van overdrachten ten behoeve van de zogenoemde oude bestemming. Een voorkeursrecht wordt vaak gevestigd in een vroeg stadium van de planvorming. Uitvoering van het nieuwe plan kan dan nog een tijd duren. Het is mogelijk dat men een bedrijf met de oude (vaak agrarische) bestemming in zo'n geval wil overdragen voor doeleinden die bij de oude bestemming horen. Wanneer het een overdracht betreft waartegen de gemeente geen bezwaar heeft, kunnen burgemeester en wethouders met zo'n overdracht instemmen. Zij kunnen echter ook beslissen niet in een dergelijke vrijstelling te voorzien. Redenen om geen vrijstelling te geven, zouden bijvoorbeeld kunnen zijn het voorkomen van een latere hoge prijs van aankoop van de grond wegens prijsstijging als gevolg van investeringen of het vermoeden dat de verkoop juist geschiedt met het oog op de nieuwe bestemming van de gronden.

Verlenen burgemeester en wethouders vrijstelling dan kunnen zij in hun besluit beperkingen opnemen. Burgemeester en wethouders kunnen bijvoorbeeld de uitzondering op de aanbiedingsplicht beperken tot een concrete en bepaalde overdracht aan een bepaalde natuurlijk persoon of rechtspersoon. De bepaling ziet immers op een zeer uitzonderlijke situatie waarin gewichtige redenen grond zijn voor een overdracht.

5. Terminologie Wet voorkeursrecht gemeenten

In het onderhavige wetsvoorstel is de terminologie van de Wvg op een aantal punten duidelijker en consequenter gemaakt en op enkele punten aangepast aan de termen uit de Awb en het Burgerlijk Wetboek (BW). In het wetsvoorstel zijn termen als verdeling, aanwijzing van gronden, goed, vervreemden, vervreemder, verkrijger, bekendmaking en mededeling consequent doorgevoerd.

Daarnaast is ter verbetering van de leesbaarheid van de wet het rechtsgevolg van een voorkeursrecht expliciet in de wet opgenomen. De juridische status van een overdracht in strijd met de Wvg was tot nu toe niet expliciet geregeld. Om een einde te maken aan deze onduidelijkheid in het rechtsverkeer, is het rechtsgevolg van een aanwijzing voor een voorkeursrecht nu in de Wvg vastgelegd. Voor het expliciet in de wet opnemen van het rechtsgevolg van handelen in strijd met de Wvg is in dit wetsvoorstel aangesloten bij het systeem van de wet en de thans geldende jurisprudentie van de Hoge Raad¹. Gekozen is voor onbevoegdheid van de rechthebbende tot vervreemding in de zin van deze wet. Het gevolg van deze onbevoegdheid tot vervreemding is dat een overdracht in strijd met de Wvg ongeldig is.

¹ HR 9 april 1999, BR 1999, 977, NJ 2000, (688 Weert).

6. Totstandkoming in overleg met praktijk

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is meermalen en uitgebreid overleg gevoerd met zowel vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, notariaat, Kadaster en marktpartijen¹, als vertegenwoordigers uit de wetenschap en advocatuur. Hun inbreng bracht een aantal verbeterpunten aan het licht en diverse suggesties ter verbetering van de leesbaarheid van de wet werden gedaan. Dankzij deze inbreng is naar de mening van de regering een evenwichtig wetsvoorstel tot stand gekomen.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is tevens de vraag aan de orde geweest in hoeverre de dualisering van het gemeentebestuur tot wijzigingen zou moeten leiden bij het vestigen van een voorkeursrecht. Met instemming van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is ervoor gekozen om de huidige bevoegdheidsverdeling, waarbij burgemeester en wethouders het eerste (voorlopige) voorkeursrecht vestigen en de raad vervolgens het voorkeursrecht voor langere tijd vestigt, te behouden. De redenen daarvoor zijn: het voorkeursrecht is een ingrijpende bevoegdheid, het kan een voorbode zijn van een planologische wijziging met een verordenend karakter en er hoort een op de gemeentebegroting drukkende financiële afweging voor de financiering van de grondaankoop bij. Dit leidt tot de conclusie dat betrokkenheid van de raad bij voorkeursrechten wenselijk blijft. Verder zorgen de wijzigingen in het voorkeursrecht die zijn opgenomen in de Invoeringswet Wro voor een sterke vermindering van het aantal vestigingsbesluiten. Dit betekent mede dat de rol van de raad bij het vestigen van een voorkeursrecht niet meer tot veel lasten voor de overheid leidt.

7. Effecten van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel betreft zoals reeds aangegeven het laatste deel van de vereenvoudiging en modernisering van de Wvlg. In de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is de Wvlg reeds aangepast aan de nieuwe planvormen uit de Wro, is het rijks- en provinciaal voorkeursrecht geregeld en is de procedure tot aanwijzing van gronden voor een voorkeursrecht (vestigingsprocedure) vereenvoudigd. Die vereenvoudiging van de vestigingsprocedure, waarbij het aantal besluitmomenten wordt teruggebracht, leidt tot een relatief grote lastenverlichting voor gemeenten en heeft ook het grootste aandeel in de te bereiken lastenverlichtingen. De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen vereenvoudigingen zijn dan ook als aanvullend te beschouwen en de hiermee te bereiken lastenverlichtingen zijn beperkt.

In het wetsvoorstel is, in aanvulling op de reeds in de IWro opgenomen vereenvoudigingen, zoveel mogelijk getracht de regelingen duidelijk te structureren en formuleren. Hiermee is beoogd de leesbaarheid van de wet ten behoeve van een goede toepassing van de wet te bevorderen. Daarnaast is beoogd het systeem van de wet beter te laten functioneren. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure en een nieuwe regeling voor de bekendmaking en inwerkingtreding van het voorkeursrecht, wordt de ontheffingsmogelijkheid door gedeputeerde staten geschrapt onder invoering van een eenvoudiger mogelijkheid tot vrijstelling van de aanbestedingsplicht, en vermeldt de wet uitdrukkelijk het rechtsgevolg van een gevestigd voorkeursrecht.

Met de nieuwe regeling voor de aanbestedingsprocedure is getracht zowel de leesbaarheid te verbeteren als het aantal procedurestappen en de uitgebreide procedureregels terug te brengen. De wijzigingen ter verbetering van de leesbaarheid zullen het werken met de wet gemakkelijker

¹ Er is actief meegedacht door VNG, IPO, LTO, Neprom, NVB, Vereniging van Grondbedrijven, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, Vereniging Eigen Huis en Kadaster.

maken. Het terugbrengen van het aantal procedurestappen zal leiden tot een kleine reductie van de bestuurlijke lasten. Door het beperken van de procedurestappen wordt de dubbele betrokkenheid van deskundigen (deskundigenadvies en later een nader advies) teruggebracht tot de betrokkenheid van deskundigen op één moment, namelijk bij de rechterlijke prijsbepalingsprocedure, waardoor de kosten hiervan worden beperkt. Als gevolg van het ineenschuiven van de prijsadviesprocedure en de rechterlijke prijsvaststellingsprocedure tot één verzoekschriftprocedure vervalt één van de twee in te dienen verzoekschriften. Daarnaast wordt de verplichting tot het houden van een descende afgeschaft, waardoor de kosten van juridische bijstand en het beslag op de ambtelijke capaciteit, indien het specifieke geval dat toelaat, kunnen worden beperkt. Tenslotte wordt ter vergroting van de rechtszekerheid en rechtseenheid het cassatieverbod opgeheven.

Deze wijzigingen in de aanbiedingsprocedure leiden als gevolg van de beperkte toepassing van de aanbiedingsprocedure in de praktijk naar verwachting echter niet tot een grote reductie van de bestuurlijke lasten. Slechts in een beperkt aantal gevallen waarin een voorkeursrecht is gevestigd, besluit de vervreemder zijn goed aan de gemeente aan te bieden. In een nog kleiner aantal gevallen komen partijen niet minnelijk tot een vervreemding waarna zij de rechter verzoeken de prijs te bepalen. Het aantal gevallen waarbij cassatie wordt ingesteld is navenant nog kleiner. De wijzigingen in aanbiedingsprocedure geven geen extra kosten voor burgers of bedrijven omdat de kosten van de rechterlijke procedure, het deskundigenadvies en de rechtsbijstand van de vervreemder, evenals thans het geval is, voor rekening van de gemeente komen.

De nieuwe regeling voor de bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten heeft als voornaamste doel om ongeldige overdrachten en ongeldige vestiging van beperkte rechten te voorkomen. Daarnaast moet het een eenvoudiger uitoefening van de controlerende rol door het notariaat mogelijk maken. Doordat de inwerkingtreding van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan de inschrijving in de gemeentelijke beperkingenregistratie of de aanbidding ter inschrijving aan het Kadaster kan het notariaat via Kadaster-Online per perceel kennisnemen van alle geldende voorkeursrechten. Daarmee is het schriftelijk naar het bestaan van voorkeursrechten informeren bij de gemeente door notarissen verleden tijd. Dit leidt tot een lastenreductie zowel aan de zijde van het notariaat als bij de gemeenten. Ook het schrappen van de verplichting om het voorkeursrecht, naast de bekendmaking in de Staatscourant en de gebruikelijke wijze, in een dag- of nieuwsblad bekend te maken, leidt tot een beperkte lastenreductie bij gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat de voorgestelde wijzigingen en vereenvoudigingen leiden tot een beperkte bestuurlijke-lastenreductie bij gemeenten. Voor burgers en bedrijven geldt dat er als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen extra administratieve lasten of overige nalevingskosten ontstaan.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

A

In artikel 1, onder f, wordt de term «verkoper» vervangen door «vervreemder». De term «vervreemder» sluit beter aan bij de terminologie van het BW. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 3:86, eerste lid, BW, dat de bekrachtiging regelt bij «onbevoegdheid van de vervreemder». Daarnaast sluit het beter aan bij de definitie van het rechtsgevolg van het voorkeursrecht die

wordt opgenomen in artikel 2. De artikelen 10, eerste, derde, vierde en vijfde lid, en 25, eerste en tweede lid, zijn hieraan tevens aangepast.

B

Het nieuwe artikel 2 brengt geen inhoudelijke veranderingen aan ten aanzien van het nu geldende artikel 2. Wel wil het, om een einde te maken aan de onduidelijkheid in het rechtsverkeer én voor de geïnteresseerde lezer van de wet, al direct duidelijk maken wat de betekenis is van het vestigen van een voorkeursrecht. In de huidige tekst is de feitelijke betekenis van artikel 2 enkel af te leiden uit de onderlinge samenhang van artikel 2 met de daarin genoemde artikelen 10 en met 24, 26 en 27. Met het voorstel wordt aangesloten bij het systeem van de wet en de thans geldende jurisprudentie van de Hoge Raad¹. Gekozen is voor onbevoegdheid van de vervreemder in de zin van deze wet tot vervreemding in de zin van deze wet. Het gevolg van deze onbevoegdheid tot vervreemding is, op grond van artikel 3:84, eerste lid, BW, dat een overdracht in strijd met de Wvg ongeldig is. Bekrachtiging van een dergelijke rechtshandeling blijft op grond van artikel 3:58 BW mogelijk. Dat betekent dat indien burgemeester en wethouders, respectievelijk gedeputeerde staten of de Minister van VROM achteraf toch instemmen met de overdracht, de overdracht alsnog geldig is.

C

Ingevolge het nieuw voorgestelde artikel 2, tweede lid, kan de verwijzing in artikel 6, tweede lid, naar de artikelen 10 tot en met 24, 26 en 27 wegens overbodigheid vervallen.

D

Artikel 7 regelt de wijze van bekendmaking van gemeentelijke voorkeursrechten en het moment van inwerkingtreding van gemeentelijke voorkeursrechten.

In het eerste lid wordt de regeling van de bekendmaking van het gemeentelijk voorkeursrecht via de bekendmaking van de zakelijke inhoud van het besluit en de terinzagelegging van het besluit Staatscourant gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor de algemene bekendmaking op de gebruikelijke wijze (bijvoorbeeld via de gemeentepagina in een plaatselijk nieuwsblad). Wel is de redactie van deze regeling gemoderniseerd en wordt de termijn van terinzagelegging verkort tot de beroepstermijn. Dit omdat de gemeentelijke beperkingenregistratie voor het voorkeursrechtbesluit voldoende kenbaarheid garandeert. Voor het bestaande artikel 8, eerste lid, betekent dit dat alleen in de tijd totdat de beroepstermijn is verstreken, het besluit tot intrekking bij de terinzage gelegde stukken kan worden gevoegd.

Het tweede lid regelt dat het voorkeursrecht in werking treedt op het tijdstip waarop de gegevens van dat besluit worden opgenomen in de gemeentelijke beperkingenregistratie, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wkpb. Met het tijdstip van waarop de gegevens worden opgenomen wordt bedoeld de eerste registratie van het voorkeursrechtbesluit in de gemeentelijke beperkingenregistratie. Dit moment van inwerkingtreding dient door de hiertoe bevoegde gemeenteambtenaar in de geautomatiseerde registratie te worden opgenomen (artikel 6, eerste lid, onder b, Wkpb). Het voornemen is om te regelen dat het moment van inwerkingtreding tevens op het aanwijzingsbesluit of besluit tot voorlopige aanwijzing zoals dat wordt ingeschreven in het gemeentelijk beperkingenregister, aangetekend dient te worden.

Het voorkeursrechtbesluit kan niet in werking treden voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 Awb). Daarom is in het tweede lid nog eens opgenomen dat de opname in de gemeentelijke beperkingenregistratie

¹ HR 9 april 1999, BR 1999, 977, NJ 2000, 688 (Weert).

niet eerder plaats vindt dan op de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het voorkeursrecht en de terinzagelegging daarvan is bekendgemaakt.

In het derde lid wordt de schriftelijke mededeling van het voorkeursrecht aan de eigenaren en beperkt gerechtigden gehandhaafd evenals de aanvullende eis dat deze mededeling een zakelijke beschrijving van de betekenis van het besluit dient te bevatten. Het besluit dient een in begrijpelijke bewoordingen opgestelde uitleg te bevatten over de gevolgen van de aanwijzing voor een voorkeursrecht.

E

Nu de termijn van terinzagelegging, bedoeld in artikel 7, wordt verkort tot de beroepstermijn, is het logischerwijs niet meer mogelijk het besluit tot intrekking van de aanwijzing te voegen bij de terinzagegelegde stukken. Dat voorschrift komt dan ook te vervallen.

F

De belangrijkste wijziging van artikel 9a betreft de regeling van de inwerkingtreding van provinciale- en rijksvoorkeursrechten. Deze treden in werking op het moment van aanbidding ter inschrijving aan het Kadaster. Dit is vastgelegd in het vierde lid. Voor het moment van inwerkingtreding van het provinciaal- of rijksvoorkeursrecht wordt aangesloten bij de regeling uit artikel 11c van de Kadasterwet, dat bepaalt dat bij elk ter inschrijving aangeboden stuk dag, uur en minuut wordt aangetekend. Ook voor de inwerkingtreding van provinciale- en rijksvoorkeursrechten geldt dat dit niet eerder kan geschieden dan op de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging bekend is gemaakt. De toepassing van artikel 3:24 BW wordt niet langer uitgesloten omdat de inschrijving in het Kadaster het rechtsgevolg van inwerkingtreding van het voorkeursrecht tot gevolg heeft.

De overige aanpassingen in artikel 9a zijn van wetgevingstechnische aard. Door de van overeenkomstige toepassingverklaring in het vijfde lid wordt voorkomen dat een deel van het vierde lid nog eens zou moeten worden herhaald.

G

In artikel 10 wordt in het eerste lid «kopen» vervangen door «verkrijgen». Hiermee wordt het voor gemeenten, provincies en rijk mogelijk om de aangewezen gronden op grond van andere titels te verkrijgen dan alleen koop. Bij de andere titels moet dan gedacht worden aan bijvoorbeeld ruil (van gronden) of een combinatie van ruil en koop.

Het derde lid, onder b, is technisch aangepast aan de gewijzigde regeling van inwerkingtreding van voorkeursrechten.

In het vijfde lid wordt «koper» vervangen door «verkrijger». Hiermee wordt de terminologie van de wet duidelijker en consequenter.

Het voorgestelde zesde lid maakt het mogelijk een vervreemder te ontheffen van de verplichting zijn goed aan de gemeente aan te bieden. Een vergelijkbare voorziening is thans opgenomen in de artikelen 14 en 15, met dien verstande dat het daarbij een na het beginselbesluit te verzoeken ontheffing betreft van de verplichting met de gemeente te onderhandelen. Verder was de beslissingsbevoegdheid toebedeeld aan gedeputeerde staten. De vervreemder kan met de nieuwe regeling om «gewichtige redenen» burgemeester en wethouders verzoeken om te worden ontheven van zijn verplichting het goed aan de gemeente aan te bieden. Bij gewichtige redenen moet gedacht worden aan omstandigheden de vervreemder betreffende. Wanneer hiervan sprake zal zijn, laat

zich niet bij voorbaat in algemene zin beantwoorden. Het oordeel komt in elk geval toe aan burgemeester en wethouders. Zie hiervoor ook het algemene deel van deze memorie van toelichting. Het betreft hier overdrachten waartegen noch de gemeente, noch de eigenaar bezwaar heeft en waarbij burgemeester en wethouders in hun besluit de vrijstelling van het voorkeursrecht kunnen beperken tot die ene concrete en bepaalde overdracht. Tegen het besluit van burgemeester en wethouders staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb.

H

In de artikelen 11 tot en met 15 is de aanbestedingsprocedure uitgewerkt, waarop in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting al in algemene zin is ingegaan. Ook in deze artikelen zijn de wijzigingen in de terminologie consequent doorgevoerd.

Artikel 11

Het voorgestelde artikel 11 komt vrijwel overeen met het huidige artikel 11, met dien verstande dat het huidige eerste lid om reden van overzichtelijkheid is gesplitst in twee leden. Het huidige vierde lid is komen te vervallen omdat de vervreemder op grond van de regeling in het Besluit voorkeursrecht gemeenten reeds verplicht is zijn opgave aangetekend te verzenden, zodat ontvangst door burgemeester en wethouders gegarandeerd is.

Artikel 12

In de algemene toelichting is al aangegeven dat de in het huidige artikel 12 opgenomen termijn van acht weken is verkort naar zes weken. Het beginselbesluit van burgemeester en wethouders moet worden aange-merkt als een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. Het besluit dient dan ook een rechtsmiddelenclausule te bevatten.

Artikel 13

Het voorgestelde artikel 13 regelt de nieuwe rechterlijke prijsbepalingsprocedure. Omdat het uitgangspunt is dat partijen minnelijk tot vaststelling van de vervreemdingsvoorwaarden komen, is in het eerste lid vastgelegd dat partijen voorafgaand aan een eventuele rechterlijke procedure dienen te onderhandelen (brieven wisselen of gesprek(ken) voeren). Pas als deze onderhandelingen zonder resultaat blijven en overeenkomstig de artikelen 11 en 12, eerste lid, een opgave is gedaan en daarop een beginselbesluit is gevolgd (danwel de termijn voor het nemen van een beginselbesluit is verstreken), kan op verzoek van de vervreemder, door burgemeester en wethouders, de rechterlijke procedure worden gestart. In het geval dat burgemeester en wethouders niet ingaan op de al dan niet schriftelijke verzoeken van de vervreemder om in onderhandeling te treden en ook na de opgave door de vervreemder nalaten een beginselbesluit te nemen betekent dit dat voldaan wordt aan het «onderhandelingscriterium». Hetzelfde geldt indien zonder voorafgaande of opvolgende onderhandelingen de vervreemder een opgave heeft gedaan en burgemeester en wethouders een beginselbesluit nemen.

Voor het starten van de rechterlijke prijsbepalingsprocedure dienen burgemeester en wethouders bij procureur een verzoekschrift in te dienen. Burgemeester en wethouders kunnen er voor kiezen om geen verzoek bij de rechter in te dienen. Zij krijgen hiervoor een beslistermijn van vier weken. Deze termijn is met twee weken verlengd ten opzichte van de termijn van artikel 16, eerste lid, in de huidige Wvg. Die termijn van twee

weken bleek in de praktijk te kort¹. Dienen zij het verzoek te laat bij de rechter in of weigeren zij schriftelijk om het verzoek bij de rechter in te dienen, dan krijgt de vervreemder de vervreemdingsvrijheid aan eenieder gedurende drie jaren.

In de procedure benoemt de rechtbank altijd een of meer deskundigen (vierde lid). De regels die deze benoeming beheersen, zijn die uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Wel is in het vierde lid vastgelegd dat de deskundigen ten behoeve van hun advies de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak dienen te onderzoeken. De verplichting tot het houden van een descente komt te vervallen. Op grond van het burgerlijk procesrecht zoals dat is opgenomen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, blijft het mogelijk een descente te houden. Het staat partijen vrij hiertoe een verzoek bij de rechtbank in te dienen. Ook kan de rechter hiertoe zelfstandig beslissen indien hij dit wenselijk acht.

In het vijfde lid is om de wenselijkheid van een snel verloop van de rechterlijke procedure te benadrukken de duur van de rechterlijke procedure op zes maanden gesteld. Deze termijn is echter een termijn van orde. In het vijfde lid wordt tevens, wegens de in de praktijk bestaande behoefte om de beslissing van de rechtbank ter toetsing voor te kunnen leggen, het cassatieverbod opgeheven. De rechtszekerheid en rechtseenheid worden hiermee gediend. Naar verwachting zal het aantal cassatiezaken beperkt zijn².

Het zevende lid sluit aan bij de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om na oplevering van het deskundigenadvies en vóór de eindbeschikking van de rechter de verzoekschriftprocedure te beëindigen door hun verzoek in te trekken. Beëindigd de gemeente tussentijds de verzoekschriftprocedure dan heeft de vervreemder de vervreemdingsvrijheid aan eenieder gedurende drie jaar. De rechtbank beslist na intrekking van het verzoek nog wel over de kostenverdeling.

Artikel 14

Artikel 14 regelt de verplichte medewerking van de gemeente indien de vervreemder dit verlangt. In de huidige Wvg is dit geregeld in artikel 21. Wel is de termijn waarbinnen de vervreemder zijn verzoek kenbaar maakt aan de gemeente, aangepast in verband met de mogelijkheid van cassatie. Bepalend is niet de dagtekening van de beschikking van de rechtbank, maar de dag van het onherroepelijk worden van de rechterlijke beschikking.

Artikel 15

Als laatste onderdeel van de aanbiedingsprocedure wordt de koopplicht voor de gemeente zoals in het huidige artikel 27 is opgenomen, met enige aanpassingen als gevolg van de hiervoor toegelichte vereenvoudigde aanbiedingsprocedure, gehandhaafd. Dit artikel is als gevolg van het amendement-Van Dam c.s. in de Wvg opgenomen omdat het redelijk is dat onder omstandigheden de eigenaar, nadat hij zijn goed heeft moeten aanbieden, ook inderdaad van zijn goed af kan. De bepaling beoogt daartoe een mogelijkheid te openen en bepaalt dat de eigenaar een verzoek kan doen aan de rechtbank opdat deze bepaalt dat de gemeente medewerking moet verlenen aan de overdracht. Ook de toetsingsnorm voor een succesvol beroep op deze regeling is, zoals opgenomen in het derde lid, ongewijzigd gebleven («bijzondere persoonlijke omstandigheden»).

Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van de gevallen waarin het verzoekschrift kan worden gedaan. De mogelijkheden komen overeen

¹ H. de Wolff e.a., Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, p. 149; H. de Wolff e.a., Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press 2000, pp. 36–37.

² Cebeon, Vereenvoudiging van de Wet voorkeursrecht gemeenten: effecten op de administratieve en bestuurlijke lasten.

met die in de huidige wet: overschrijding door burgemeester en wethouders van de termijn van vier weken om de rechter te verzoeken een oordeel over de prijs te geven of schriftelijke weigering hiervan en na intrekking van het verzoek tot prijsoordeel van de rechter door burgemeester en wethouders.

Het derde lid komt overeen met het huidige artikel 27, derde lid, met dien verstande dat nu wel wordt voorzien in een in de praktijk gevoelde noodzaak om tegen een beslissing van de rechtbank beroep in cassatie mogelijk te maken. De rechtszekerheid en rechtseenheid kunnen hiermee zeker zijn gediend. Naar verwachting zal het aantal beroepen beperkt zijn.

Het vierde lid is de opvolger van het huidige artikel 27, zesde lid. Het vijfde lid geeft tot slot enkele procedurele voorschriften die gelden in het kader van de toepassing van dit artikel.

I

Artikel 27 vervalt. Het nieuwe artikel 15 voorziet in een vergelijkbare regeling.

Artikelen II en III

Artikel 27 Wet voorkeursrecht gemeenten vervalt. De verwijzingen in de Wet agrarisch grondverkeer en de Pachtwet worden hieraan technisch aangepast.

Artikel IV

Dit artikel geeft enige regels omtrent het overgangsrecht. Bij het formuleren van het overgangsrecht is uitgegaan van zogenaamde eerbiedigende werking zodat de lopende procedures volgens het oude recht worden afgemaakt.

In het eerste lid wordt het overgangsrecht gegeven voor het geval dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een opgave is gedaan. Op de afhandeling hiervan blijft het oude recht van toepassing.

In het tweede lid wordt het overgangsrecht gegeven voor het geval de verkoper voor inwerkingtreding van deze wet een verzoek tot ontheffing wegens gewichtige redenen bij gedeputeerde staten heeft ingediend. Op de afhandeling hiervan blijft het oude recht van toepassing.

Het derde lid bevat overgangsrecht ten aanzien van de bekendmaking, inwerkingtreding en mededeling gegeven voor het geval een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing is genomen voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. De bekendmaking, inwerkingtreding en mededeling geschieden dan conform het oude recht.

Artikel V

Het moment van inwerkingtreding van deze wet wordt geregeld bij koninklijk besluit. Dit zal in ieder geval niet eerder zijn dan na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening. Omdat het niet uitgesloten mag worden geacht dat alle voor de uitvoering van de wet noodzakelijke software tijdig gereed is, maakt artikel V het mogelijk desbetreffende bepalingen op een later tijdstip in werking te laten treden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer