

Internetconsultatie Novelle wet versterking regie volkshuisvesting

Reactie mr. R.J. Lucassen

Inleiding

Deze reactie op de novelle heeft uitsluitend betrekking op het onderdeel van het wetsvoorstel 36512 dat door aanvaarding van het amendement-Vijlbrief c.s. een aantal wijzigingen wil aanbrengen in de regeling van het voorkeursrecht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet (Ow). Deze wijzigingen zien concreet op het volgende:

- de afschaffing van het zogeheten herhalingsverbod gedurende twee jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht;
- de verruiming van de geldingsduur van drie naar vijf jaar van een voorkeursrecht gevestigd op grondslag van hetzij een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking, hetzij een omgevingsvisie of programma;
- in beide genoemde gevallen: de introductie van de mogelijkheid tot eenmalige verlenging van de geldingsduur van vijf jaar met nog eens vijf jaar;
- het schrappen van de verplichting voor het betrokken bestuursorgaan om ten behoeve van een tijdige continuering van het voorkeursrecht een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit vast te stellen, zodat de huidige koppeling tussen de maximale termijnen van het voorkeursrecht en de voortgang in de ruimtelijke planvorming zou komen te vervallen.

De Minister van VRO tracht met deze novelle terecht een halt toe te roepen aan die elementen uit het wetsvoorstel die evident in strijd zijn met het eigendomsrecht. De novelle schrapt de mogelijkheid tot verlenging van de geldingsduur van een voorkeursrecht op grondslag van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking of een omgevingsvisie c.q. programma, brengt de genoemde koppeling terug en herstelt het herhalingsverbod. Zoals de Minister in haar Kamerbrief van 26 augustus 2025 heeft uiteengezet, geldt voor deze elementen dat zij juridisch onhoudbaar zijn wegens strijd met het recht op eigendom, zoals beschermd door het Eerste Protocol bij het EVRM.

Voorstel tot termijnverruiming

Wat echter met deze novelle ongemoeid wordt gelaten, is het voorstel tot verruiming van de termijn van drie naar vijf jaar voor voorkeursrechten gevestigd op grondslag van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking of een omgevingsvisie dan wel programma. Het gevolg hiervan is dat een voorkeursrecht, dat volgens de huidige regeling maximaal 16 jaar en drie maanden kan duren, in de toekomst vier jaar langer, dus maximaal 20 jaar en drie maanden op onroerende zaken zou kunnen rusten. Eerst zodra het voorkeursrecht na voorafgaande vestiging is gecontinueerd door vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan, verkrijgt de betrokken grondeigenaar juridische zekerheid over de vraag, of aan zijn grond de (niet-agrarische) functie is toegedeeld ten behoeve waarvan het voorkeursrecht eertijds werd gevestigd. Daar kan dan op basis van deze novelle in het uiterste geval al tien jaar en drie maanden overheen zijn gegaan. Al die tijd verkeert die grondeigenaar in onzekerheid, wat zijn weerslag heeft op bijvoorbeeld zijn toekomstplannen, zijn bedrijfsvoering en de mentale gezondheid van hem en zijn gezin. Hierbij moet bedacht

worden dat die grondeigenaar in voorkomende gevallen weliswaar zijn met voorkeursrecht belaste grond aan de gemeente te koop kan aanbieden, maar als de gemeente in beginsel bereid is aan te kopen is er geen enkele garantie dat partijen tot prijsovereenstemming komen; de eigenaar is dan niet vrij om zijn grond aan een derde te verkopen omdat het voorkeursrecht op de grond blijft rusten. Dit alles dwingt de wetgever naar mijn overtuiging tot een grondige beoordeling van de vraag of de hier bedoelde termijnverruiming de verhouding tussen het algemeen belang dat gediend wordt met het voorkeursrecht en het individuele belang van de grondeigenaar die met een voorkeursrecht wordt geconfronteerd, niet ernstig uit balans trekt.

Gebrekkige motivering

Tegen deze achtergrond is het een zorgelijk gebrek van deze novelle, dat daarin een overtuigende motivering van nut en noodzaak van deze termijnverruiming ontbreekt. De Minister stelt enkel dat *“de voorgestelde verruiming in lijn is met het doel van de indieners van het amendement om speculatieve waardestijging bij onder meer grondposities voor woningbouw te voorkomen door in een vroege fase een zelfstandig voorkeursrecht eerder en langer te kunnen vestigen.”* Dit laatste is in zoverre onjuist, dat met dit wetsvoorstel c.q. met deze novelle hoegenaamd *niets* verandert aan het tijdstip waarop de gemeenteraad op z’n vroegst een ‘zelfstandig voorkeursrecht’ – bedoeld zal zijn: een voorkeursrecht gevestigd door middel van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Ow, een zogeheten ‘vervroegd voorkeursrecht’ - kan vestigen. Zo’n voorkeursrechtbeschikking wordt in het algemeen vooraf gegaan door een voorlopig voorkeursrecht gevestigd door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan, mits voldaan wordt aan de formele vestigingseisen van een niet-agrarische functie en een daarvan afwijkend gebruik, op elk door hem gewenst moment besluiten een voorlopig voorkeursrecht te vestigen aangezien daarvoor geen ‘planologische onderlegger’ vereist is. De wet bepaalt dat het voorlopig voorkeursrecht (van rechtswege) vervalt drie maanden na inwerkingtreding, tenzij voor dat tijdstip een door de raad gevestigd voorkeursrecht in werking treedt. Als dat laatstbedoelde voorkeursrecht wordt gevestigd door middel van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Ow, hoeft er nog steeds geen ‘planologische onderlegger’ te zijn. Sterker nog: als die wél voorhanden is in de vorm van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan, dan moet het voorkeursrecht op één van die grondslagen worden gevestigd (maar dan kan het gesignaleerde probleem van een te korte voorbereidingstijd zich dus al niet meer voordoen).

Is de voorgestelde termijnverruiming nog wel proportioneel?

Zoals hiervóór al opgemerkt, wordt het recht op eigendom beschermd door het EVRM, in het bijzonder door artikel 1 van het bijbehorende Eerste Protocol. Het eigendomsrecht is niet absoluut, zoals uit die bepaling volgt, aangezien de bescherming van de eigendom het recht van de Staat onverlet laat om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Blijkens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de mens (EHRM) is een inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom slechts toegestaan indien er sprake is van een redelijke

mate van evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd. Aan het vereiste van een 'fair balance' is niet voldaan, als er sprake is van een individuele en buitensporige last voor de betrokken persoon. Waar het gaat om de beoordeling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De aanwezigheid van alternatieven kan worden meegewogen bij de proportionaliteitstoets.

Dat, zoals de Minister in navolging van de indieners van het amendement-Vijlbrief c.s. stelt, een langer durend voorkeursrecht bijdraagt aan het voorkomen van speculatieve grondtransacties en de daarmee gepaard gaande waardevermindering van de grond, behoeft geen discussie, maar negeert de vraag of de voorgestelde termijnverruiming nog wel in redelijke balans is met het na te streven doel.

Het na te streven doel van de voorgestelde termijnverruiming is – in de woorden van de Minister – ‘een adequate en voortvarende woningbouw’. Om dat doel c.q. algemeen belang te dienen, is kennelijk naar de opvatting van de Minister een termijnverruiming noodzakelijk. In de toelichting op de novelle stelt de Minister dat met de termijnverruiming *“recht wordt gedaan aan de door gemeenten soms als krap ervaren termijnen; met name de termijn tot aan de vaststelling van het omgevingsplan.”*

De voorgestelde termijnverruiming is dus bedoeld als tegemoetkoming aan gemeenten die zouden worstelen met de huidige geldingsduur van drie jaar in de twee fasen die vooraf kunnen (en meestal: plegen te) gaan aan de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan. Het voorstel tot termijnverruiming kan niet los worden gezien van een daartoe strekkende aanbeveling van de adviesgroep STOER. Deze heeft in haar eindrapport – overigens, eveneens zonder te verwijzen naar een onderliggend onderzoek - de aanbeveling gedaan tot termijnverruiming, met dien verstande dat zij haar aanbeveling heeft beperkt tot de driejaarstermijn die geldt voor een voorkeursrecht gevestigd dan wel gecontinueerd op basis van een vastgestelde omgevingsvisie of een vastgesteld programma. In de optiek van de adviesgroep veroorzaakt (kennelijk?) specifiek die termijn de nodige spanning in het omgevingsrechtelijke besluitvormingsproces. De novelle (in navolging van het amendement-Vijlbrief c.s.) wil die termijnverruiming nu echter zonder begrijpelijke toelichting ook introduceren voor een vervroegd voorkeursrecht.

Het voorstel tot termijnverruiming mist de benodigde wetenschappelijke onderbouwing

Voor zover mij bekend, is er geen onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek voorhanden dat aantoonst dat gemeenten (die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het omgevingsplan) in het algemeen aan de nu geldende termijn van drie jaar onvoldoende hebben om een wijziging van hun omgevingsplannen tot stand te brengen. We weten dus op dit moment niet, welk percentage van alle gemeenten die termijn als te kort ervaart. Is dat de overgrote meerderheid van gemeenten of slechts een minderheid die er om een of andere reden niet in slaagt het planvormingsproces met voortvarendheid te laten verlopen? En uiteraard zal moeten worden onderzocht, welke factoren ervoor zorgen dat de nu geldende termijn van drie jaar te kort is voor de voorbereiding en vaststelling van het desbetreffende omgevingsrechtelijke besluit.

Wat zijn de feitelijke doorlooptijden bij een representatief aantal gemeenten, door welke oorzaken worden die doorlooptijden beïnvloed (beschikbare ambtelijke capaciteit, instrumentarium, het DSO of nog andere factoren) en wat is er nodig om die oorzaken weg te nemen of te mitigeren? Om maar iets te noemen: als het probleem vooral zou blijken te liggen bij het maken van omgevingsplannen volgens de nieuwe standaarden, dan zou dat wellicht beter kunnen worden opgelost door een ander deel van het STOER-advies op te volgen, namelijk het gaan werken met 'modulaire voorbeeldregels', dat wil zeggen kant-en-klare juridische regelmodules die voldoen aan de STOP/TPOD-standaard én die inhoudelijk zijn afgestemd op veelvoorkomende beleidsdoelen zoals woningbouw.

Zonder een dergelijke deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing van de noodzaak daarvan bestaat het risico dat de voorgestelde termijnverruiming de facto uitpakt als een 'beloning' voor die gemeenten die - om het gechargeerd te uit te drukken - 'achterover leunen'. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij met het oog op de woningbouwopgave waarvoor zij zich gesteld weten, tijdig zullen nadenken over hun grondverwervingsstrategie waarbij de inzet van zowel het voorkeursrecht als een onteigening serieus in onderlinge samenhang overwogen worden.

Conclusie

Pas als de resultaten van zo'n onderzoek zijn geanalyseerd, kan antwoord worden gegeven op de hierboven opgeworpen vraag, of de voorgestelde termijnverruiming niet een te zwaar middel vormt in verhouding tot het daarmee te bereiken doel. De wetgever zal zich moeten afvragen of er bij een maximale geldingsduur van het voorkeursrecht van 20 jaar en drie maanden nog sprake is van een *fair balance* tussen het belang van de individuele grondeigenaar enerzijds en het met het voorkeursrecht te dienen algemene belang. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de nu voorgestelde termijnverruiming weliswaar direct gekoppeld wordt aan het grote maatschappelijke belang van het realiseren van de woningbouwopgave, maar dat zij, als het parlement dit voorstel aanvaardt, ook van toepassing zal zijn in tal van andere situaties waarin het voorkeursrecht wordt ingezet om als overheid de regie te kunnen blijven voeren over de beoogde ontwikkeling(en). Als de nu voorgestelde termijnverruiming noodzakelijk en gerechtvaardigd mocht blijken in het belang van de woningbouw, zou wellicht nagedacht moeten worden over een vorm van compensatie en/of aan een meer gedifferentieerd systeem waarin de duur van het voorkeursrecht afhankelijk is van de doelstellingen waarvoor het wordt ingezet.

Op grond van het vorenstaande lijkt mij de invoering van de voorgestelde termijnverruiming op dit moment ongefundeerd en rijkelijk prematuur. Bezint eer gij begint!