

Proces Wet voorkeursrecht gemeenten

Vereiste besluiten en procedures

Het voorkeursrecht wordt bij voorkeur gevestigd door een besluit van het college van burgemeester en wethouders. Bij voorkeur, omdat de kans dat de betrokken grondeigenaren niet vroegtijdig op de hoogte raken van voorgenomen besluitvorming door het college, aanmerkelijk groter is dan wanneer een raadsbesluit tot aanwijzing in voorbereiding is. Zodra de grondeigenaar namelijk reuk krijgt van een voorgenomen aanwijzingsbesluit, zou hij nog snel kunnen proberen de gronden te verkopen en te leveren aan een partij, die straks een sta-in-de weg vormt als de gemeente haar ruimtelijke plannen voor de locatie wil realiseren. Op het moment dat het college het aanwijzingsbesluit neemt, zullen er gewoonlijk nog geen min of meer uitgewerkte plannen voor de locatie zijn vastgesteld, en zeker niet een structuurvisie of een bestemmingsplan. Het is dan ook voldoende dat in het collegebesluit wordt vermeld dat aan de aangewezen gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en dat het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Hoewel het collegebesluit een voorlopig aanwijzingsbesluit wordt genoemd, heeft het hetzelfde rechtsgevolg als een aanwijzingsbesluit van de gemeenteraad, namelijk dat de eigenaar van de aldus aangewezen gronden deze niet meer vrijelijk mag vervreemden, maar deze eerst aan de gemeente te koop dient aan te bieden. Om te voorkomen dat dit voorlopig voorkeursrecht van rechtswege vervalt, dient het binnen drie maanden na dagtekening te worden gevolgd door een raadsbesluit, waarbij de desbetreffende gronden worden aangewezen. Omdat het op zo'n korte termijn niet haalbaar is dat de gemeenteraad een structuurvisie of een bestemmingsplan vaststelt voor het gebied waarin de aangewezen gronden gelegen zijn, zal het veelal in eerste instantie gaan om een zogeheten vervroegde aanwijzing door de raad.

Het raadsbesluit tot vervroegde aanwijzing moet het dus, evenals het collegebesluit tot voorlopige aanwijzing, doen zonder een structuurvisie of bestemmingsplan. Ook dan is het voldoende dat in het raadsbesluit aan de aangewezen gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en ook dan dient het huidige gebruik af te wijken van die toegedachte bestemming. In het besluit dient tevens te worden aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.

Het raadsbesluit en de bijbehorende (kadastrale) kaart, moeten op het gemeentehuis of een andere, door B&W te bepalen locatie, ter inzage worden gelegd. Daarnaast zenden B&W een kennisgeving van de aanwijzing aan de in het raadsbesluit vermelde eigena(a)r(en) en beperkt gerechtigden. Voorts verstrekken B&W een exemplaar van het besluit en de bijbehorende kadastrale kaart aan het Kadaster. Het raadsbesluit treedt in werking daags na dagtekening van de Staatscourant waarin de ter inzage legging bekend is gemaakt.

Zowel tegen het raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht als tegen het voorstel van B&W staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open.

Het voorkeursrecht dat is gevestigd bij een raadsbesluit tot vervroegde aanwijzing, behoudt zijn gelding zolang tijdig volgende stappen worden gezet in het ruimtelijke besluitvormingsproces. Dat wil zeggen dat binnen drie jaar na dagtekening van die vervroegde aanwijzing een structuurvisie of bestemmingsplan moet zijn vastgesteld. Is tijdig een structuurvisie vastgesteld, dan loopt het voorkeursrecht andermaal gedurende drie jaar door, binnen welke termijn een bestemmingsplan moet zijn vastgesteld (waarin de eerder aangewezen gronden zijn opgenomen). Is tijdig een bestemmingsplan vastgesteld, dan loopt het voorkeursrecht door gedurende tien jaar na inwerkingtreding van dat plan. Is een structuurvisie of een bestemmingsplan niet binnen de genoemde termijn van drie jaar vastgesteld, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Ook vervalt het voorkeursrecht van rechtswege zodra tien jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan zijn verstreken. Nadat het voorkeursrecht van rechtswege is vervallen geldt een zogeheten wachttijd van twee jaar; binnen die periode mag op dezelfde gronden niet andermaal een gemeentelijk voorkeursrecht worden gevestigd op dezelfde wettelijke grondslag als waarop het vervallen voorkeursrecht berustte.

Uitzonderingen op de aanbiedingsplicht van de grondeigenaar

De aanbiedingsplicht van de verkoper aan de gemeente geldt niet in alle gevallen. Uitzonderingen zijn:

- Een overeenkomst tussen bloed- en aanverwanten tot de tweede graad;
- Een overeenkomst tot verdeling van een huwelijksgemeenschap of nalatenschap;
- Een uiterste wilsbeschikking
- Een koopovereenkomst mits ingeschreven in de openbare registers voor de inwerkingtreding van het voorkeursrecht;
- Een overeenkomst met de Staat, provincie of waterschap;
- Openbare en onderhandse executoriale verkopen;
- het geval waarin de pachter gebruik maakt van zijn voorkeursrecht van koop (indien de verpachter voornemens is de grond te vervreemden).

Aanbiedings en prijsvaststellingsprocedure

Om het voorkeursrecht te kunnen effectueren dient de aanbiedingsprocedure gevolgd te worden. De verkoper dient aan B&W schriftelijk opgave te doen van de gronden die hij in beginsel wil vervreemden onder opgave van kadastrale gegevens en maten. Vervolgens moeten B&W binnen zes (6) weken de eigenaar schriftelijk meedelen of de gemeente al dan niet in beginsel bereid is de grond (tegen een nader overeen te komen prijs) aan te kopen. Besluiten B&W niet tot aankoop over te gaan, dan staat het de eigenaar vrij om gedurende de daar opvolgende drie jaren de grond aan een ieder te koop aan te bieden. Indien B&W binnen de termijn van zes weken helemaal niets aan de grondeigenaar laten weten, is deze eveneens gedurende drie jaar vrij om de grond aan een ander te koop aan te bieden. In de twee laatstgenoemde situaties blijft het gemeentelijk voorkeursrecht overigens 'gewoon' op de grond rusten; een opvolgend eigenaar die de grond te zijner tijd wil vervreemden, zal die dus eerst onder de werking van de Wvg aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Wanneer de gemeente de aangeboden grond wil verwerven, zal zij in onderhandeling met de eigenaar moeten treden. Kunnen partijen niet minnelijk tot overeenstemming komen of vindt de verkoper dat het proces van onderhandelen te traag verloopt, dan heeft hij de mogelijkheid om B&W te verzoeken om binnen vier weken de rechter te verzoeken een oordeel over de prijs te geven B&W moeten dat verzoek door middel van een advocaat bij de rechtbank indienen. Na ontvangst van dat verzoek benoemt de rechtbank een of meer deskundigen die een advies over de prijs aan de rechtbank moeten uitbrengen. Voorafgaand aan en tijdens de mondelinge behandeling van het verzoek krijgen de betrokken grondeigenaar en de gemeente ieder de gelegenheid om het uitgebrachte deskundigenadvies van hun commentaar te voorzien. Uiteindelijk stelt de rechtbank de prijs vast. .

Indien B&W weigeren een verzoekschrift bij de rechtbank in te dienen, of wanneer zij het verzoek wel indienen maar dit naderhand (vóórdat de rechtbank uitspraak heeft gedaan) weer intrekken, is de verkoper gedurende drie jaren vrij te vervreemden aan wie hij maar wil tegen een vrije prijs. Wel is hij gebonden om aan te bieden wat hij eerder al aan de gemeente heeft aangeboden.

Verplichte aankoop door de gemeente

De enkele prijsvaststelling door de rechtbank verplicht de grondeigenaar niet om de grond voor die prijs aan de gemeente te verkopen. Omgekeerd is de gemeente op grond van de beschikking waarbij de prijs door de rechtbank is vastgesteld, niet gehouden om zelf in actie te komen gericht op aankoop voor die prijs.

Gerekend vanaf de dag dat de beschikking waarbij de rechtbank de prijs heeft vastgesteld, is de gemeente gedurende drie maanden verplicht, indien de verkoper dit bij aangetekende brief van de gemeente verlangt, medewerking te verlenen aan de totstandkoming van de leveringsakte tegen betaling van de door de rechtbank bepaalde prijs. Dit is voor de verkoper de enige mogelijkheid om de gemeente te dwingen, de aan haar te koop aangeboden onroerende zaak aan te kopen, maar daarvoor is dus wel vereist dat de prijsvaststellingsprocedure geheel is doorlopen en de rechtbank de prijs heeft vastgesteld.

Is de prijsvaststellingsprocedure niet geheel doorlopen en heeft de rechtbank dus ook geen oordeel over de prijs gegeven, dan is er onder omstandigheden voor de verkoper die wil dat de gemeente toch aankoopt, een alternatief. In de situatie waarin het college van burgemeester en wethouders de voor het indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank gestelde termijn van vier weken ongebruikt heeft laten verstrijken, dan wel binnen die termijn schriftelijk heeft geweigerd een verzoekschrift in te dienen, of het wél ingediende verzoekschrift naderhand heeft ingetrokken, kan de verkoper zich binnen twee maanden tot de rechtbank wenden met het verzoek te bepalen dat de gemeente wegens de bijzondere persoonlijke omstandigheden van de verzoeker verplicht is medewerking te verlenen aan de eigendomsoverdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs. De rechtbank beoordeelt of het redelijk is dat vervreemding aan de gemeente, gezien de bijzondere persoonlijke omstandigheden die terzake van belang kunnen zijn, achterwege zou blijven. Als de rechtbank van oordeel is dat de gemeente zou moeten aankopen, wordt de hiervóór beschreven prijsvaststellingsprocedure gevolgd en doet de rechtbank uitspraak over de prijs. De gemeente is in dat geval verplicht om de aangeboden grond voor de door de rechtbank vastgestelde prijs aan te kopen. Indien de rechtbank het verzoek afwijst, is de verkoper gedurende drie jaar vrij om de grond tegen een voor hem aanvaardbare prijs te verkopen aan een derde. Ook dan is hij gebonden om aan die derde aan te bieden wat hij eerder al aan de gemeente heeft aangeboden.

Nietigverklaring van een 'vijandige' overeenkomst

Het komt geregeld voor dat een eigenaar op wiens grond een gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd, met een professionele marktpartij (veelal een projectontwikkelaar) een samenwerkingsovereenkomst aangaat die erop gericht is de aan de grond toegedachte of toegekende bestemming zelf te realiseren. Een dergelijke overeenkomst heeft dan over het algemeen tot gevolg dat daarmee het gemeentelijk voorkeursrecht wordt ontdoken doordat de projectontwikkelaar zich op die manier een zogeheten 'onderhandse grondpositie' verschafft waardoor niet langer de grondeigenaar, maar de projectontwikkelaar zich als gesprekspartner van de gemeente presenteert. De Wvg biedt een gemeente die met zo'n situatie wordt geconfronteerd, de mogelijkheid om de rechter te verzoeken, een dergelijke overeenkomst nietig te verklaren. Een nietigverklaring is aan de orde als de overeenkomst de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. Die kennelijke strekking wordt blijkens de wetsgeschiedenis door de wetgever aanwezig geacht (en de rechtspraak heeft zich daar geheel bij aangesloten) indien de overeenkomst zó is opgezet dat weliswaar gedurende de periode waarvoor het voorkeursrecht geldt, geen vervreemding in de zin van de Wvg plaatsvindt, maar de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in enigerlei mate is overgegaan op een andere (rechts)persoon. De praktijk leert dat betrekkelijk snel aan dit toetsingscriterium wordt voldaan. Is dat het geval, dan moet de rechter de aangevochten overeenkomst (en eventueel daarmee verband houdende andere rechtshandelingen) nietig verklaren. Een nietigverklaringsverzoek moet door tussenkomst van een advocaat bij de rechtbank worden ingediend. Van de beschikking van de rechtbank staat hoger beroep en daarna eventueel cassatie open.

Relatie tussen onteigening en het voorkeursrecht van de Wvg

Het voorkeursrecht is een passief instrument, de gemeente moet maar afwachten of een grondeigenaar een perceel grond te koop aanbiedt in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarentegen is onteigening een actief instrument. Het voorkeursrecht is het voorstadium: iemand die in het aangewezen gebied vastgoed wil verkopen moet eerst de gemeente in de gelegenheid stellen het betreffende vastgoed te kopen. Het instappunt van de vestiging van het voorkeursrecht is afhankelijk van waar de gemeente zich in de ruimtelijke ordeningsprocedure bevindt. De Wvg is bedoeld om de positie van de gemeente op de grondmarkt en haar regiefunctie bij de verwezenlijking van het (voorgenomen) ruimtelijk beleid te versterken en om prijsopdrijving tegen te gaan. De toepassing van het voorkeursrecht is in het planproces de logische voorloper van verwerving met ondersteunende onteigening, maar kan ook alleen gebruikt worden om via het verkrijgen van eigendom de gemeentelijke uitvoeringsregie krachtiger wapens in handen te geven.

In een later stadium van de ruimtelijke ordeningsprocedure (de beste onteigeningsgrondslag is een gedetailleerd bestemmingsplan of een bouwplan) kan voor het onteigeningstraject worden gekozen. De noodzaak is er als de grond niet langs minnelijke weg te kopen is en als de eigenaren van de benodigde gronden de uitvoering niet op zich kunnen of willen nemen. Het starten van de onteigeningsprocedure kan voor niets blijken te zijn geweest, maar het is de enige manier om zeker te kunnen zijn dat de verwerving binnen de geplande tijden onder acceptabele condities zal plaatshebben. De lange duur van de procedure lijkt een bezwaar, maar de eveneens langdurende planologische procedures om te komen tot een onherroepelijke vaststelling van de bestemming en de onteigeningsprocedure kunnen voor een deel parallel worden geschakeld.

Als de minnelijke verwervingsonderhandelingen zover zijn gevorderd dat duidelijk is dat – vooralsnog – geen overeenstemming kan worden bereikt, kan de gemeenteraad een zogeheten 'verzoekbesluit' nemen. Dat betreft een verzoek aan de Kroon (regering) om een onteigeningsbesluit te nemen. Het ontwerp van dit besluit ligt 6 weken ter inzage binnen de gemeente. Belanghebbenden, zoals eigenaren, huurders, pachters, mogen hun mening geven over het ontwerpbesluit. Uiterlijk 6 maanden later volgt het onteigeningsbesluit. In het onteigeningsbesluit dient dan wel een opschortende en ontbindende voorwaarde te worden opgenomen in verband met het nog niet onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. Dagvaarding ter onteigening is mogelijk na het onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. In de meeste gevallen wordt de rechter gevraagd, de onteigening vervroegd uit te spreken. Voor de onteigenende gemeente heeft dat als voordeel dat zij tamelijk snel de eigendom kan verkrijgen en daarmee over de grond kan gaan beschikken. Onteigening is een soort stok achter de deur met een groot psychologisch effect.