

Publicatie

Auteurs: mr. W.J.E. Van der Werf
Verschenen in: Tijdschrift voor Agrarisch Recht 2026/1
Datum: Januari 2026
Titel: Aanpassing van de regeling van het voorkeursrecht via de Wet versterking regie volkshuisvesting: een knap staaltje broddelwerk

KORT & BONDIG

Aanpassing van de regeling van het voorkeursrecht via de Wet versterking regie volkshuisvesting: een knap staaltje broddelwerk

De aanpak van de woningnood in Nederland gaat gepaard met diverse wetsvoorstellen. Zo'n voorstel is de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv)¹. Daarmee krijgen Rijk, provincies en gemeenten extra wettelijke instrumenten om met meer regie en tempo betaalbare woningen te bouwen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer meenden twee leden dat de huidige regeling van het voorkeursrecht een sta in de weg vormt voor een snellere uitvoering van die woningbouwplannen. Terwijl het voorkeursrecht nog maar net het oude jasje van de Wet voorkeursrecht gemeenten had afgedaan en op 1 januari 2024 de nieuwe jas van de Omgevingswet had aangetrokken, meenden zij dat het voorkeursrecht veel

vaker en langer moest kunnen worden ingezet.

Onderzoeken waaruit blijkt dat de nieuwe regeling niet goed zou functioneren, zijn er echter nog niet. Wel had de VNG bij het Ministerie van VRO al medio 2024 signalen afgegeven dat hoewel gemeenten steeds vaker een voorkeursrecht vestigen, zich onder andere problemen voordoen met de wettelijke driejaarstermijn waarbinnen een wijziging van het omgevingsplan moet worden vastgesteld, om het voorkeursrecht te kunnen handhaven.² De indieners van het amendement Vijlbrief c.s.³ verwijzen naar het concept adviesrapport STOER waarin gemeenten wordt geadviseerd om vaker het instrument van het voorkeursrecht uit de Omgevingswet in te zetten. Volgens de indieners "*ontmoedigt de werking van dit recht het gebruik daarvan bij het verwerven van strategische grondposities. Zo geldt toepassing van het voorkeursrecht voor maximaal drie jaar als er nog geen visie of programma is vastgesteld voor het gebied. Daarnaast*

¹ Wetsvoorstel 36 512.

² *Kamerstukken II* 2023/24, 34 682, nr. 189, p. 10.

³ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 512, nr. 37, later voorzien van overgangsrecht en vervangen door nr. 97.

moet het beoogde doel van de grond al concreet worden ingevuld bij vestiging van het voorkeursrecht. Verder mag na het aflopen van het besluit twee jaar lang geen nieuw voorkeursrecht gevestigd worden. Hierdoor kan een grondeigenaar gemakkelijk de drie jaar afwachten, weigeren de grond aan de gemeente te verkopen en dan twee jaar onbelemmerd de tijd nemen alsnog de grond verkopen aan een speculant wat onvermijdelijk zal leiden tot hogere grondprijzen."

Een ander doel was om de duur van het voorkeursrecht in alle gevallen – dus ongeacht de grondslag – te verlengen tot vijf jaar, met de mogelijkheid van eenmalige verlenging met nog eens vijf jaar. Daarmee werd – merkwaardig genoeg – helemaal niet primair beoogd gemeenten meer tijd te gunnen om een omgevingsvisie of omgevingsplan te laten vaststellen, maar werd beoogd om 'overwinsten als gevolg van publieke besluiten' door vroegtijdige aankoopmogelijkheden ten goede te laten komen aan de samenleving. Er werd dus ook nogal fundamentele grondpolitiek bedreven. Hoe goed al deze bedoelingen wellicht waren, in de technische uitwerking bleek het amendement een knap staaltje broddelwerk.⁴

⁴ Zie voor een zeer grondige analyse: R. Lucassen, "Voorstel tot wijziging van het publiekrechtelijk voorkeursrecht: een juridisch wangedrocht", *TO* 2025/3, p. 91 e.v.

Art. 9.3 Omgevingswet bepaalt dat na intrekking of verval van het voorkeursrecht niet binnen twee jaar een voorkeursrecht op dezelfde grondslag mag worden gevestigd. Daarmee moet worden voorkomen dat de beperkte duur van een voorkeursrecht geen betekenis meer heeft.⁵ Ook moet een al te lichtvaardige inzet van het voorkeursrecht worden voorkomen.⁶

Doordat het amendement bepaalt dat het herhalingsverbod geheel komt te vervallen, zouden voorkeursrechten in principe – geheel in strijd met de bedoeling van de oude Wet voorkeursrecht gemeenten en de huidige Omgevingswet – onbeperkt opnieuw kunnen worden gevestigd.

Tegelijk werd de duur van een voorkeursrecht voor elk van de drie in art. 9.1 lid 1 genoemde grondslagen (vervroegd, op basis van een omgevingsvisie of programma, dan wel op basis van een omgevingsplan) vastgesteld op een periode van vijf jaar met een mogelijkheid van verlenging met nog eens vijf jaar.

Omdat het voorkeursrecht niet meer automatisch zou doorlopen bij tijdige vaststelling van het opvolgend planologisch besluit, zou de maximale

⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 82.

⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 7, p. 11.

geldingsduur van het voorkeursrecht dus nog maar tien jaar zijn. Het merkwaardige gevolg van dit onderdeel van het amendement zou dan ook zijn dat gemeenten juist minder lang dan thans mogelijk is een voorkeursrecht zouden kunnen vestigen, namelijk maximaal vijf plus vijf (dus: tien) jaar, in plaats van maximaal zestien jaar en drie maanden.

De schrapping van het herhalingsverbod maakt die beperking weer volledig ongedaan, omdat het voorkeursrecht na intrekking of verval na die tien jaar telkens opnieuw – en dus bij wijze van spreken: onbeperkt – voor nieuwe periodes van maximaal vijf plus vijf jaar kunnen worden gevestigd.⁷ Zo’n grootschalig en ongewis potentieel ingrijpen in het eigendomsrecht was de Minister van VRO in het licht van art. 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens te gortig. Daarom ontraadde die het amendement. Toch nam de Tweede Kamer het aan.

De Minister van VRO hield voet bij stuk en stuurde de Eerste Kamer op 5 september 2025 een brief waarin een novelle werd aangekondigd.⁸ Die novelle werd vrijgegeven voor internetconsultatie

en is daarna – in gewijzigde vorm – op 12 november 2025 door de Minister via de Koning naar de Raad van State voor advies toegestuurd.⁹ Met de novelle wordt het wetsvoorstel onder meer op het onderdeel voorkeursrecht aangepast *“in verband met de juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid en doeltreffendheid.”*

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 3 december 2025 schetst een ontluisterend beeld van het verloop van het wetgevingstraject in de Tweede Kamer:

“Het wetgevingsproces is onzorgvuldig verlopen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer zijn in korte tijd ruim honderd amendementen ingediend over uiteenlopende onderwerpen. Mede als gevolg van de tijdsdruk waaronder de behandeling van al deze amendementen plaatsvond, is geen gelegenheid meer genomen om voorafgaand aan de stemming belangrijke vragen zorgvuldig af te wegen die samenhangen met de kwaliteit van wetgeving. Die vragen zijn daardoor onderbelicht gebleven. Uiteraard kan de Tweede Kamer besluiten om amendementen die door de minister om uiteenlopende redenen zijn ontraden op grond van een eigen

⁷ Daar komt de driemaandentermijn van het voorlopig voorkeursrecht van het college van B&W, zoals geregeld in art. 9.1 lid 2 Omgevingswet, nog bij. Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. D, p. 8-9; Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. E, p. 1.

⁸ Kamertukken I 2024/25, 36 512, nr. D, p. 8-9; Kamerstukken I 2024/25, 36 512, nr. E, p. 1.

⁹ Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK028342>

afweging te aanvaarden. In dit geval moet echter worden vastgesteld dat bij de beoordeling van ingrijpende amendementen te weinig ruimte is genomen voor een appreciatie van de verenigbaarheid met hoger recht, de uitvoerbaarheid en de maatschappelijke gevolgen. Pas na stemming is geconstateerd dat verschillende amendementen in strijd zijn met hoger recht of onuitvoerbaar zijn. Vanuit dat perspectief heeft de Afdeling begrip voor de inzet van het bijzondere instrument van de novelle om geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel die juridisch onhoudbaar of praktisch onuitvoerbaar zijn te repareren.”¹⁰

Deze zware kritiek op de amendementen geldt niet voor de novelle, want die is volgens de Afdeling wél zorgvuldig voorbereid.

Meest van belang is dat de schrapping van het herhalingsverbod volgens de novelle weer van tafel gaat. Het eindeloos hervestigen van een voorkeursrecht is daarmee niet meer mogelijk.

Opmerkelijk is echter de beoogde wijziging van art. 9.4 lid 1 Omgevingswet. Voorgesteld wordt om de duur van het vervroegde voorkeursrecht te verlengen van drie jaar naar vijf jaar.

Hetzelfde geldt voor het voorkeursrecht op basis van een omgevingsvisie of een programma. Ook die duur wordt verlengd tot vijf jaar. De duur van een voorkeursrecht op basis van een omgevingsplan blijft ongewijzigd: vijf jaar, met de mogelijkheid van verlenging met vijf jaar. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de novelle blijkt nog steeds niet waarom die verlengingen van drie naar vijf jaar zo noodzakelijk zijn. Er wordt alleen maar gerefereerd aan de bedoelingen van de indieners van het amendement Vijlbrief c.s.

Het gevolg van die verlengingen is dat in principe een totale vestigingsduur van drie maanden plus (5+5+5+5=) 20 jaar mogelijk wordt gemaakt. Omdat de noodzaak van een zodanig lange duur volgens de Adviescommissie Toetsing Regeldruk niet is gebleken, is de maximale vestigingsduur beperkt tot de huidige maximale termijn van zestien jaar, met een nieuwe, vrij ingewikkeld geformuleerde zin, die wordt toegevoegd aan artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet: “*Als het voorkeursrecht eerder was gevestigd op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, en op het moment van vaststelling van het omgevingsplan langer dan zes jaar van kracht was, bedraagt de verlenging ten hoogste een termijn van zestien jaar verminderd met*

¹⁰ Advies Raad van State d.d. 3 december 2025, kenmerk: W04.25.00335/I, gepubliceerd 8 december 2025:

<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@154812/w04-25-00335/>

de tijd die is verstreken tussen het ingaan van het voorkeursrecht en de vaststelling van het omgevingsplan."

Oftewel, een voorkeursrecht kan ongeacht de vestigingsgrondslag nooit langer dan zestien jaar van kracht blijven. Door die maximale vestigingsduur te handhaven, lijkt de positie van de eigenaar ten opzichte van zowel de oude regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten als de huidige regeling in de Omgevingswet niet te verslechteren. In de praktijk zullen de verlengingen van de twee termijnen van drie jaar naar vijf jaar de facto tot een veel langere belasting van de grondeigenaar leiden. Gemeenten zullen deze verlengde termijnen kunnen gebruiken om tien jaar lang toe te werken naar vaststelling van een omgevingsplan. Dat is nu nog maximaal zes jaar. Tegelijk kwam het onder oud recht maar zelden voor dat een voorkeursrecht, dat was gevestigd of verlengd op basis van een tijdig vastgesteld bestemmingsplan, maximaal tien jaar gehandhaafd zou blijven. Meestal vond de grondverwerving in een vroege fase van die tienjaarstermijn plaats.

Al met al is sprake van een hoogst ongelukkige gang van zaken. Zolang de noodzaak van de gewenste verlengingen van de driejaarstermijnen van het vervroegde voorkeursrecht en het voorkeursrecht op basis van een

omgevingsvisie of programma niet is aangetoond, doet het kabinet er verstandig aan om de novelle zodanig te wijzigen dat de huidige voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet weer onverkort in ere wordt hersteld.

Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.