

ALDUS VASTGESTELD 29 JANUARI 2026

Vestigen voorkeursrecht Gaanderen

Te besluiten om:

Met overneming van de in het voorstel weergegeven overwegingen, die worden geacht onderdeel uit te maken van deze voorkeursrechtbeschikking

1. Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet ('Ow') een voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken zoals vermeld op de bij deze beschikking behorende grondtekening met kenmerk TK-30508699-02 en op de perceellijst met kenmerk PL-30508699-02.
2. Vast te stellen dat op genoemde onroerende zaken de afgelopen twee jaar geen voorkeursrecht gevestigd is geweest op basis van dezelfde wettelijke grondslag.
3. Kennis te nemen van het feit dat dit voorkeursrecht van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in de omgevingsvisie of in een programma dan wel is toegedeeld in het omgevingsplan.
4. De bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid Ow, voor de onroerende zaken waarvoor dat recht te zijner tijd niet langer nodig is, te mandateren aan het college.

Samenvatting

Om te voorkomen dat gronden binnen de gemeente Doetinchem op de locatie Rijksweg/Akkermansbeek te Gaanderen worden vervreemd en de gemeente daardoor mogelijk grip op de beoogde herontwikkeling van het gebied verliest, is het nodig een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen. Het college heeft om die reden op 18 november 2025 een voorkeursrecht gevestigd dat binnen drie maanden door uw raad moet worden bestendigd omdat het anders vervalt.

Inleiding

Het voornemen van de gemeente Doetinchem om het voorkeursrecht te vestigen, heeft betrekking op gronden gelegen op de locatie Rijksweg/Akkermansbeek te Gaanderen. Het is de bedoeling om te komen tot een uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein Akkermansweide. Hiermee hopen wij te kunnen voorzien in de behoefte naar ruimte voor lokale bedrijven. Het Regionaal Programma Werklocaties (raadsbesluit 25-01-2024) laat zien dat er alleen al tot 2030 behoefte is aan 20 hectare lokaal bedrijventerrein, tot 2040 komt hier nog 5 tot 20 hectare bij. Ook in Gaanderen leeft de wens om meer ruimte te bieden aan bedrijven die willen groeien of verhuizen door knelpunten op de huidige locatie. Met de voorgenomen vestiging van het voorkeursrecht is hier een eerste stap toe gezet. De beoogde gebiedsontwikkeling is op dit moment nog niet vastgelegd in een formeel planologisch besluit en is dan ook een kwestie van nadere planvorming.

Om de regie over de herontwikkeling op deze locatie in eigen hand te houden, heeft het college op 18 november 2025 een zogeheten 'voorlopig voorkeursrecht' gevestigd. De desbetreffende voorkeursrechtbeschikking met bijbehorend collegevoorstel is als Bijlage 5 aan dit voorstel gehecht. Dit voorkeursrecht vervalt van rechtswege na drie maanden, tenzij de raad binnen die termijn een voorkeursrecht vestigt. Als uw raad dit voorkeursrecht niet vestigt, bestaat de mogelijkheid dat derden door aankoop of anderszins grondposities innemen die het voeren van regie door de gemeente bij de herontwikkeling bemoeilijken.

Doetinchem, 21 januari 2026

Met het vestigen van een voorkeursrecht door uw raad wordt ook voorkomen dat zich grondspeculatie voordoet, wat tot prijsopdrijving kan leiden en waardoor de beoogde ontwikkeling mogelijk wordt bemoeilijkt. In dat kader wordt nu voorgesteld om een voorkeursrecht te vestigen.

Argumenten

1.1 Hiermee bereiken we de gestelde doelen om de lokale economie te versterken.

Vanuit het oogpunt van versterking van de lokale economie en vanwege de ruimtebehoefte op het vlak van voldoende hoogwaardige werklocaties is er binnen de gemeente de noodzaak tot uitbreiding van bedrijventerreinen. Die ruimtebehoefte wordt voor een deel veroorzaakt door lokaal gevestigde bedrijven die willen verplaatsen of uitbreiden, en vloeit voor een ander deel voort uit trends op het gebied van circulaire economie, digitalisering en robotisering.

Daarnaast is er ook behoefte aan het creëren van zogeheten 'schuifruimte' om transformatieprocessen op bestaande bedrijventerreinen te kunnen faciliteren.

Alleen al de lokale ruimtevraag in de periode 2023-2040 wordt geschat op 25 tot 40 hectare; daarnaast is er ook nog sprake van ruimtevraag in regionaal verband, waarnaar op dit moment nog onderzoek wordt verricht. Met de uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein Akkermansweide op de thans agrarische gronden die in de voorgestelde voorkeursrechtbeschikking betrokken zijn, kan bij uitstek worden voorzien in de vraag naar ruimte voor lokale bedrijvigheid, aangezien daarmee de geïnventariseerde ruimtebehoefte in substantiële zin kan worden vervuld. Naar schatting gaat het dan om 15 tot 20 hectare netto uitgeefbare grond. Omdat in het gebied veel ruimte zal moeten worden gereserveerd voor waterberging als onderdeel van een integrale ontwikkeling, is de bruto-ruimtebehoefte groter (circa 32 hectare). Daarmee ontstaat de kans om een (groen-blauw) bedrijventerrein te ontwikkelen met ruimte voor een klassiek-gemengd milieu (tot milieucategorie 3.2) in het verlengde van het bestaande bedrijventerrein Akkermansweide. Om de beoogde ontwikkelingen te zijner tijd te kunnen realiseren, is het voor de gemeente van belang om een voorrangspositie te verkrijgen met betrekking tot de gronden die daarvoor naar verwachting nodig zijn. De gemeente wil in een vroeg stadium de strategie bepalen, om regie te houden en sturing te geven aan de beoogde ontwikkelingen.

Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende gebied c.q. een eerste recht van koop op de in de beschikking betrokken percelen. De eigenaren van de betreffende percelen dienen hun eigendom op de percelen bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden c.q. de gemeente in de gelegenheid te stellen om de percelen te verkrijgen. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen. Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt dat een andere partij zich in het gebied een positie verschafft, waardoor de gemeentelijke regierol kan worden verstoord.

1.2 Vrije vervreemding van de gronden zou het beoogde doel kunnen frustreren.

Als er geen gemeentelijk voorkeursrecht geldt, kunnen de eigenaren van gronden in het ontwikkelgebied deze aan een ieder verkopen en in eigendom overdragen. Dat zou gepaard kunnen gaan met grondversnippering, grondspeculatie en/of prijsopdrijving. Elk van die mogelijke effecten zou de gewenste gemeentelijke regievoering over de beoogde gebiedsontwikkeling ernstig kunnen bemoeilijken en een tijdige realisatie van de plannen op de door de gemeente gewenste wijze in de weg kunnen staan.

Doetinchem, 21 januari 2026

Tegen deze achtergrond is het vestigen van een voorkeursrecht gerechtvaardigd en noodzakelijk, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze gronden wordt beperkt en de voorkeursrechtvestiging de enige manier is om het optreden van de hiervoor genoemde ongewenste effecten van vrije overdraagbaarheid te voorkomen.

Met de vestiging van een voorkeursrecht is het behoud van de gemeentelijke regierol gewaarborgd doordat de grondeigenaar die voornemens is zijn grond te verkopen ('vervreemden') verplicht is deze eerst aan de gemeente te koop aan te bieden en, na een positief beginselbesluit van de gemeente om de grond tegen nader overeen te komen voorwaarden aan te kopen, daarover met de gemeente in onderhandeling te treden.

1.3 Het gemeentelijk voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.

Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, wenst de gemeente het voorkeursrecht te vestigen op percelen in het plangebied. Hierdoor wordt de gemeente beter in staat gesteld een grondstrategie te voeren. Het voorkeursrecht, als passief verwervingsinstrument, kan een ondersteuning betekenen van het te voeren verwervingsbeleid. De gemeente kan hierdoor een centrale regierol uitoefenen bij de verdere ontwikkeling en realisatie van haar plannen.

1.4 Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument.

Door het vestigen van een voorkeursrecht kunnen ongewenste transacties (al dan niet met een speculatief karakter) worden voorkomen. Als de betrokken eigenaar het voornemen heeft opgevat om zijn grond te verkopen (te 'vervreemden') is de gemeente als eerste in de gelegenheid om aan te kopen. Door deze interventie kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces dan wel onteigening voorkomen.

1.5 Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang van de eigenaar.

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de wetgever het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het voorkeursrecht heeft afgewogen tegen het individuele (financiële) belang van de eigenaren. Op grond van de hiervoor onder 1.1 genoemde motivering kan worden geconcludeerd dat met de vestiging van het voorkeursrecht voor de daar genoemde doelen de belangen van de eigenaren niet onevenredig worden geschaad.

1.6 Er wordt voldaan aan twee wettelijk gestelde eisen voor het vestigen van het voorkeursrecht.

Voor de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht dient te worden voldaan aan twee vereisten. Het eerste vereiste is dat het voorkeursrecht kan worden gevestigd op gronden die deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht. Het tweede vereiste houdt in dat het huidige, feitelijke gebruik afwijkt van die toegedachte functie.

De betreffende gronden zijn thans voor agrarische doeleinden in gebruik. De toegedachte functie is 'bedrijventerrein met bijbehorende voorzieningen, een en ander nader uit te werken'. Daarmee wordt dus voldaan aan de hiervoor genoemde vestigingseisen.

Tevens geldt als wettelijke voorwaarde voor vestiging van een voorkeursrecht dat op de betrokken gronden gedurende de afgelopen twee jaar geen gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd geweest mag zijn door hetzelfde bestuursorgaan op basis van dezelfde wettelijke grondslag. Daarvan is in dit geval geen sprake.

Doetinchem, 21 januari 2026

De conclusie is derhalve dat het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Ow in dit geval mogelijk is omdat het huidige (agrarische) gebruik afwijkt van de toegedachte functie bedrijventerrein.

De grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht door uw raad is in dit geval de zogeheten 'zelfstandige voorkeursrechtbeschikking' aangezien de toegedachte functie nog niet is opgenomen in de omgevingsvisie of een programma, en evenmin al is toegedeeld in het omgevingsplan.

1.7 Het gevestigde voorkeursrecht geldt in eerste instantie voor een periode van drie jaar.

Het door de gemeenteraad gevestigde voorkeursrecht geldt in eerste instantie voor een periode van maximaal drie jaar. Als binnen deze periode de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd wordt toegedacht in de omgevingsvisie of in een programma, dan wel wordt toegedeeld in het omgevingsplan, wordt het voorkeursrecht van rechtswege gecontinueerd.

2.1 De percelen zijn in het recente verleden niet eerder onder het voorkeursrecht gebracht.

De wet kent een zogeheten 'herhalingsverbod' gedurende twee jaar. Binnen die termijn mag niet eerder door hetzelfde bestuursorgaan op dezelfde wettelijke grondslag een voorkeursrecht op dezelfde percelen zijn gevestigd. De constatering dat hiervan geen sprake is (geweest), dient te blijken uit de voorkeursrechtbeschikking.

3.1 Het voorkeursrecht vervalt na drie jaar, tenzij het tijdig wordt gecontinueerd

Het is wettelijk verplicht om in de voorkeursrechtbeschikking te vermelden, wanneer het voorkeursrecht komt te vervallen. Uit de wet volgt dat het door de raad op grondslag van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking gevestigde voorkeursrecht na drie jaar van rechtswege vervalt, tenzij binnen die periode de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd is toegedacht in de omgevingsvisie of in een programma dan wel is toegedeeld in het omgevingsplan.

5.1 De Omgevingswet bepaalt dat als een voorkeursrecht niet meer voldoet aan de voor de vestiging daarvan geldende eisen van een niet-agrarische functie en een van die functie afwijkend gebruik, het bestuursorgaan dat het gevestigd heeft, het voorkeursrecht direct intrekt.

Mocht ten aanzien van de nu aangewezen percelen blijken dat deze niet langer nodig zijn voor realisatie van de beoogde gebiedsontwikkeling, dan wordt vanaf dat moment niet langer voldaan aan de hiervoor vermelde eisen. Het voorkeursrecht voor die percelen moet dan direct ("onverwijld") worden ingetrokken. Aangezien de gemeenteraad het voorkeursrecht heeft gevestigd, betekent dit dat de raad het bestuursorgaan is dat tot intrekking moet besluiten. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad kan dan naar alle waarschijnlijkheid niet worden voldaan aan de eis van een "onverwijld" intrekking. Daarom wordt de raad voorgesteld, zijn bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid van de Omgevingswet te mandateren aan het college. Op die manier kan het college gelijktijdig met of anders zo spoedig mogelijk na vaststelling van het omgevingsrechtelijk besluit op grond waarvan het voorkeursrecht al dan niet wordt gecontinueerd, het voorkeursrecht intrekken ten aanzien van de percelen die niet langer voor de ontwikkeling benodigd zijn. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever mandatering van de intrekkingsbevoegdheid mogelijk acht, waarbij is overwogen dat bij de toepassing van de intrekkingsbevoegdheid de overdraagbaarheid van de onroerende zaak in volle omvang wordt hersteld (Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 71).

Financiën

Het voorkeursrecht zelf heeft in beginsel geen directe financiële consequenties. Eventuele aanbiedingen en prijsoordeelsprocedures zouden ertoe kunnen leiden dat de gemeente aankopen doet dan wel gehouden wordt om medewerking te verlenen aan levering. Ten behoeve daarvan dient door de raad verwervingskrediet beschikbaar te worden gesteld.

Er is een gering risico dat de gemeente op grond van het voorkeursrecht daadwerkelijk verplicht wordt tot aankoop. Een beginselbesluit tot verwerving vormt slechts het startpunt van een onderhandelingsproces. Tijdens dat proces kan de eigenaar het bevoegd gezag (in dit geval: het college) op elk door hem gewenst moment verzoeken om binnen vier weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.

Als het bevoegd gezag een dergelijk verzoek niet binnen de termijn van vier weken bij de rechtbank indient of het verzoek wel indient maar dat tijdens de gerechtelijke procedure weer intrekt, is de eigenaar gedurende drie jaar vrij om de onroerende zaak aan een derde te vervreemden. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de grond rusten. Pas indien de procedure tot prijsvaststelling volledig is doorlopen én heeft geleid tot een onherroepelijke rechterlijke uitspraak over de koopsom, ontstaat voor de gemeente een verplichting tot afname van het betreffende registergoed tegen de vastgestelde prijs, als de betreffende eigenaar of beperkt gerechtigde voor die koopsom wenst te verkopen.

Kanttekeningen***1.1 Mogelijkheid tot afnameverplichting na prijsvaststellingsprocedure***

Als het college naar aanleiding van een 'te koop' aanbieding van een eigenaar van gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, een besluit neemt om gronden te verwerven, kan bij het bereiken van overeenstemming een koopovereenkomst tot stand komen. Als geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt over de prijs kan de gemeente na het doorlopen van een prijsvaststellingsprocedure verplicht worden om de gronden inclusief eventuele opstallen daadwerkelijk af te nemen tegen de door de rechtbank vastgestelde prijs. Het aan een afnameverplichting verbonden financiële risico is beperkt, omdat afname gebeurt tegen de werkelijke waarde. Bovendien versterkt het verkrijgen van de eigendom de regiefunctie van de gemeente.

1.2 Wettelijke termijnen zijn fatale termijnen

De wettelijke termijnen dienen zorgvuldig in acht te worden genomen, aangezien het, zonder uitzondering, fatale termijnen zijn. Als een verkoper aangeeft tot verkoop te willen overgaan, dient het college van burgemeester en wethouders binnen zes weken te besluiten of de bereidheid bestaat de onroerende zaak, tegen nader overeen te komen voorwaarden, te kopen. Wanneer de onderhandelingen zijn gestart, kan de verkoper aan het college verzoeken om binnen vier weken de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven. De 'sanctie' van het niet naleven van deze termijnen is dat een eigenaar of zakelijk gerechtigde die zijn onroerend goed te koop heeft aangeboden gedurende een periode van drie jaar vrij is om te verkopen aan een ander dan de gemeente. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de grond rusten.

1.3 Risico op het vervallen van het voorkeursrecht

Indien en voor zover de gemeenteraad het voorkeursrecht niet bestendigt en doet inschrijven in de openbare registers binnen drie maanden na inwerkingtreding van het collegebesluit, vervalt het door het college gevestigde voorlopige voorkeursrecht. In dat geval kan het college vanwege het herhalingsverbod niet binnen twee jaar opnieuw een voorlopig voorkeursrecht op de eerder aangewezen gronden vestigen.

Vervolg

De voorkeursrechtbeschikking van de raad tot vestiging van een voorkeursrecht wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, zodat daartegen door belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden) een bezwaarschrift kan worden ingediend gedurende zes weken, aanvangende op de dag na verzending van de brief waarin de voorkeursrechtbeschikking van de raad aan belanghebbenden bekend is gemaakt. Eventuele bezwaarschriften die zijn ingediend tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college worden, nadat de raad een voorkeursrechtbeschikking heeft gegeven, geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de raad. Op eventueel ingediende bezwaren tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college wordt in dat geval te zijner tijd door uw raad beslist.

Bekendmaking/inschrijving/inwerkingtreding/terinzagelegging/zienswijzen

Deze voorkeursrechtbeschikking dient te worden bekendgemaakt door toezending van de beschikking aan de belanghebbenden (lees: de betrokken grondeigenaren en de beperkt gerechtigden). Dit geschiedt door middel van een aangetekende brief met bijlagen, waaronder een uitgebreide notitie over de betekenis van het gemeentelijk voorkeursrecht. Bijgevoegd zijn hiervoor: 3a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden 3b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden.

Binnen vier dagen na de bekendmaking dient de voorkeursrechtbeschikking te worden ingeschreven in de openbare registers, opdat het voorkeursrecht vanaf het tijdstip van inschrijving in werking treedt. De voorkeursrechtbeschikking wordt daarnaast met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De terinzagelegging geschiedt in fysieke zin op een door de gemeente aangewezen locatie binnen de gemeente, en voorts op elektronische wijze. Kennisgeving van de terinzagelegging dient plaats te vinden in het Gemeenteblad. De concepttekst van de publicatie in het Gemeenteblad is als Bijlage 4 bijgevoegd.

Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijk dan wel mondeling een zienswijze in te dienen over het ontwerp van de voorkeursrechtbeschikking van de raad. Er zijn geen zienswijzen ingediend. Er is uit dien hoofde, en ook ambthalf, geen aanleiding om de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad aan te passen.

Doetinchem, 21 januari 2026

Bijlagen

1. Perceellijst met kenmerk PL-30508699-02
2. Tekening met kenmerk TK-30508699-02
- 3a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
- 3b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden
4. Publicatie Gemeenteblad
5. Voorkeursrechtbeschikking van het college van 18 november 2025 met bijbehorend collegevoorstel

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ir. J.A. Wannink

mr. M. Boumans MBA MPM

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over vestigen voorkeursrecht Gaanderen;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

met overneming van de in het voorstel weergegeven overwegingen, welke worden geacht onderdeel uit te maken van deze voorkeursrechtbeschikking

1. Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet ('Ow') een voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken zoals vermeld op de bij deze beschikking behorende grondtekening met kenmerk TK-30508699-02 en op de perceellijst met kenmerk PL-30508699-02.
2. Vast te stellen dat op genoemde onroerende zaken de afgelopen twee jaar geen voorkeursrecht gevestigd is geweest op basis van dezelfde wettelijke grondslag.
3. Kennis te nemen van het feit dat dit voorkeursrecht van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in de omgevingsvisie of in een programma dan wel is toegedeeld in het omgevingsplan.
4. De bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid Ow, voor de onroerende zaken waarvoor dat recht te zijner tijd niet langer nodig is, te mandateren aan het college.

Aldus besloten in zijn vergadering van 29 januari 2026,

, griffier

, voorzitter