

B&W advies

Onderwerp: Vestigen Voorkeursrecht Gaanderen

Portefeuillehouder
wethouder Hummelink/Bulten

Opsteller
M. de Vries/R. Raedeman

Telefoon opsteller
399 552

Te besluiten om:

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, tweede lid, van de Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale tekening met kenmerk TK-30508699-01 en op de perceellijst met kenmerk PL-30508699-01.
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. Op grond van artikel 87 Gemeentewet in samenhang met artikel 5.1, tweede lid sub b van de Wet open overheid geheimhouding op te leggen betreffende deze beschikking, alle bijlagen en al hetgeen hierover is besproken in en voorafgaand aan de collegevergadering, om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen, tot en met het ingaan van het voorkeursrecht.
4. Kennis te nemen van het feit dat dit voorkeursrecht van rechtswege vervalst drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid Ow ingaat.
5. De raad voor te stellen binnen een termijn van drie maanden gerekend vanaf de datum van het ingaan van dit voorkeursrecht, conform bijgevoegd ontwerp-raadsbesluit en ontwerp-raadsvoorstel een voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Ow op de onder beslispoint 1 bedoelde onroerende zaken te vestigen en in te laten gaan.

Samenvatting

Om te voorkomen dat gronden binnen de gemeente Doetinchem, gelegen 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. Dit wordt nu voorgesteld.

Inleiding

Het voornemen van de gemeente Doetinchem om het voorkeursrecht te vestigen heeft betrekking op gronden binnen de gemeente op de locatie Rijksweg/Akkermansbeek te Gaanderen. De gemeente is van plan om deze gronden te zijner tijd te betrekken bij de gewenste uitbreiding van het bedrijventerrein Akkermansweide.

Om de regie over de herontwikkeling van de locatie in eigen hand te houden, wenst de gemeente het voorkeursrecht op basis van de Omgevingswet op het onderhavige gebied te vestigen. Indien het voorkeursrecht niet wordt gevestigd bestaat de mogelijkheid dat derden posities innemen die het voeren van de regie door de gemeente bij de herontwikkeling in de weg zitten. Ook wordt met de vestiging van een voorkeursrecht voorkomen dat zich grondspeculatie voordoet, wat tot prijsopdrijving kan leiden en waardoor de beoogde

ontwikkeling mogelijk wordt bemoeilijkt. In dat kader wordt thans voorgesteld om het gemeentelijk 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 ruimte vraag in de periode 2023-2040 wordt geschat op 25 tot 40 hectare; daarnaast is er ook nog sprake van ruimte vraag 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 verschaft, 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 eenieder 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. 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 hiervóór 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. Indien 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 slechts ten behoeve van een toegedachte niet-agrarische functie of moderniseringslocatie kan worden gevestigd. 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.

De conclusie is derhalve dat het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, tweede lid van de Omgevingswet in dit geval mogelijk is omdat het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte niet-agrarische functie en de percelen (de afgelopen twee jaar) niet eerder betrokken zijn geweest in een aanwijzing ex artikel 6 Wvg c.q. een vestiging ex artikel 9.1, tweede lid Omgevingswet. Deze conclusie is evenzeer van toepassing op de door de raad binnen drie maanden na het collegebesluit te nemen zelfstandige voorkeursrechtbeschikking ex artikel 9.1, eerste lid aanhef en onder c van de Omgevingswet, waarmee het voorkeursrecht wordt bestendigd.

1.7 Het besluit over het voorkeursrecht dat uw college neemt geldt 3 maanden.

Het door uw college gevestigde voorkeursrecht vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een door de raad gevestigd voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid Omgevingswet ingaat. Onderhavig voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de beschikking van burgemeester en wethouders is ingeschreven in de openbare registers (artikel 16.82a Omgevingswet).

Binnen de termijn van drie maanden dient de raad een voorkeursrecht te vestigen, zodat onderhavig voorkeursrecht gevestigd door uw college in de tijd direct wordt opgevolgd door het voorkeursrecht gevestigd door de raad. In dit geval zal de raad het voorkeursrecht vestigen op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Ow, de zogeheten zelfstandige voorkeursrechtbeschikking. Deze grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht is aan de orde indien de functie waarvoor het voorkeursrecht wordt gevestigd, nog niet is toegedacht in een (gemeentelijke) omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in het omgevingsplan.

De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht door de raad op grondslag van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking geldt in beginsel voor een periode van drie jaar. Indien binnen die termijn de functie “bedrijventerrein met bijbehorende voorzieningen, een en ander nader uit te werken” waarvoor het voorkeursrecht wordt gevestigd, wordt toegedacht in de omgevingsvisie of een programma, wordt de geldingsduur van het voorkeursrecht met andermaal drie jaar 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 Noodzaak tot geheimhouding

Het is van belang om geheimhouding op te leggen aan het collegebesluit en hetgeen daaromtrent voorafgaand aan en in het college is besproken, om te voorkomen dat derden – en dan met name: de belanghebbenden bij dat besluit, dat wil zeggen de eigenaren van en de eventuele beperkt gerechtigden tot de gronden die in de voorkeursrechtbeschikking worden betrokken – daarvan op de hoogte geraken voordat de voorkeursrechtbeschikking in werking treedt. Die inwerkingtreding vindt plaats op het tijdstip waarop de voorkeursrechtbeschikking wordt ingeschreven in de openbare registers. Zou een betrokken grondeigenaar er in die tussenliggende dagen achter komen dat er een voorkeursrechtbeschikking is genomen (die echter nog niet in werking is getreden) dan zou dat ertoe kunnen leiden dat “last minute” nog een eigendomsoverdracht aan een derde zou plaatsvinden. Dat zou de door de gemeente beoogde regie over de gewenste gebiedsontwikkeling kunnen frustreren. In de aanloop naar de besluitvorming door de raad is er geen noodzaak tot geheimhouding meer omdat er dan inmiddels een voorkeursrecht op de aangewezen gronden rust.

4.1 Het voorlopige voorkeursrecht vervalt na drie maanden, tenzij de raad tijdig een voorkeursrecht vestigt

Het is wettelijk verplicht om in de voorkeursrechtbeschikking te vermelden, wanneer het voorkeursrecht komt te vervallen. Uit de wet volgt dat met de voorkeursrechtbeschikking van het college een voorkeursrecht wordt gevestigd met een beperkte geldingsduur van maximaal drie maanden (vandaar ook de term ‘voorlopig voorkeursrecht’). Het voorkeursrecht dient binnen die drie maanden te worden opgevolgd (‘bestendigd’) door middel van een voorkeursrechtbeschikking genomen door de raad. Met die laatste voorkeursrechtbeschikking wordt het voorkeursrecht definitief gevestigd. Als de raad niet binnen die termijn een

voorkeursrecht vestigt of het door de raad gevestigde voorkeursrecht niet binnen die termijn in werking treedt, komt het (door het college gevestigde) voorkeursrecht van rechtswege te vervallen en treedt het hiervóór genoemde herhalingsverbod in.

5.1 Voorstel aan de raad tot vestiging van een voorkeursrecht binnen drie maanden na ingaan collegebesluit

Het college dient de raad voor te stellen, binnen de genoemde termijn van drie maanden na inwerkingtreding van het collegebesluit, een voorkeursrechtbeschikking te nemen. In dit geval zal het gaan om de vestiging van een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet.

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, indien de betreffende eigenaar of beperkt gerechtigde voor die koopsom wenst te verkopen.

Kanttekeningen

1.1 Mogelijkheid tot afnameverplichting na prijsvaststellingsprocedure.

Indien 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 Fatale termijnen

De wettelijke termijnen dienen zorgvuldig in acht te worden genomen, aangezien het, zonder uitzondering, fatale termijnen zijn. Indien 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 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.

Vervolg

Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld om gedurende vier weken mondeling of schriftelijk hun zienswijzen over de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad kenbaar te maken. Van eventueel ontvangen zienswijzen wordt een Zienswijzennota opgesteld die alsdan aan uw college zal worden voorgelegd, waarna die nota door de raad als onderdeel van de voorkeursrechtbeschikking wordt vastgesteld. Ingediende zienswijzen kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het ontwerp-raadsvoorstel en de ontwerp-raadsbeschikking.

De voorkeursrechtbeschikking van het college 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) bij het college een bezwaarschrift kan worden ingediend gedurende zes weken. Een bezwaarschrift tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college wordt te zijner tijd geacht te zijn gericht tegen de nog te nemen voorkeursrechtbeschikking van de raad tot bestemming van het voorkeursrecht.

Bekendmaking/inschrijving/inwerking/treding/terinzagelegging

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 tekst van die kennisgeving is als Bijlage 4 bij dit voorstel gevoegd.

Geheimhouding

Tot en met het ingaan van het voorkeursrecht gevestigd door het college dient geheimhouding te worden betracht om de financiële en economische belangen van de gemeente te beschermen. Er dient te worden voorkomen dat marktpartijen in de tussenliggende periode een positie innemen in het onderhavige gebied. Deze geheimhouding duurt voort totdat het door het college gevestigde voorkeursrecht in werking is getreden.

Burgerparticipatie

De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht door het college leent zich niet voor participatie of voorafgaand overleg met belanghebbenden en/of belangstellenden. Immers, op het moment dat een dergelijk overleg wel wordt geïnitieerd kan dit voor marktpartijen een trigger zijn om een positie in te nemen in het onderhavige gebied. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het raadsbesluit worden belanghebbenden overigens wel in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad. Het zojuist geschetste risico is dan niet langer aanwezig aangezien dan het door het college gevestigde voorkeursrecht geldt.

Bijlagen

1. Perceellijst met kenmerk PL-30508699-01
2. Tekening met kenmerk TK-30508699-01
- 3a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
- 3b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden
4. Publicatie Gemeentebld
5. Ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbeschikking
6. Raadsmededeling

Aldus besloten in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem op 18 november 2025.

De secretaris,

De burgemeester,

L. Dennenberg

mr. M. Boumans MBA MPM