

Voorstel aan burgemeester en wethouders

Portefeuillehouder:	T. Klerx	Fatale termijn:	Maak een keuze
Datum collegevergadering:	19 augustus 2025	Agendanummer:	Agendanummer
Besproken met portefeuillehouder op: Datum: Maak een keuze		Openbaar ☐	Niet-openbaar ☒
Status voorstel:	Besluitvormend		
Raadsbehandeling:	Ja	Datum voorstel:	13 november 2025
Zaaknummer:	63788	Afdeling:	OBL
Steller:	N. Moolenschot	Digitaal publiceren:	Nee

Onderwerp

Vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht op de onroerende zaken die deel uitmaken van locatie Haven 8 Oost afronding

Voorgesteld besluit

- Op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet (Ow) een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken in het gebied Haven 8 Oost afronding, zoals nader aangegeven op de bij dit besluit behorende grondtekening (bijlage 1) en percelenlijst (bijlage 2), waarop zijn vermeld de in de aanwijzing opgenomen onroerende zaken, hun grootte alsmede de namen van de eigenaren en rechthebbenden op de beperkte rechten waaraan die onroerende zaken zijn onderworpen, een en ander naar de stand van de openbare registers van het kadaster van (bijgewerkt t/m) 6 augustus 2025. Deze onroerende zaken zijn de afgelopen twee jaar niet in een aanwijzing betrokken geweest op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet of het equivalent van deze bepaling onder de Wet voorkeursrecht gemeenten. De onroerende zaken maken deel uit van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is gegeven, te weten 'Bedrijventerrein', 'Groen', 'Natuur' en 'Recreatie, Volkstuin', en het huidige gebruik wijkt af van die functie. De voorlopige aanwijzing vervalt ten aanzien van elk van de aangewezen onroerende zaken drie maanden na het ingaan van het voorkeursrecht, tenzij voordien een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 Ow ingaat.
- Gelet op de spoedeisende en vertrouwelijke aard van deze procedure ingevolge artikel 4:11 onder a en onder c van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb (zienswijceprocedure).
- Op grond van artikel 87 Gemeentewet in samenhang met artikel 5.1, tweede lid, onder b en i, van de Wet open overheid geheimhouding op te leggen op alle informatie met betrekking tot de voorgenomen vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht binnen het gebied "Haven 8 Oost afronding" (waar in ieder geval deze beschikking, alle bijlagen en al hetgeen hierover is besproken in de collegevergadering onder vallen), om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen en het goed functioneren van de overheid te bevorderen, tot het moment van inwerkingtreding van het voorkeursrecht door inschrijving in de openbare registers.
- De raad voor te stellen om op de onder 1 bedoelde onroerende zaken op grond van artikel 9.1 lid 1 onder a van de Ow een voorkeursrecht te vestigen, een en ander conform de bij dit besluit behorende raadsvoorstel en concept raadsbesluit (bijlage 4).

Besluit van burgemeester en wethouders

Het besluit wordt na de besluitvorming teruggekoppeld aan de zaak.

Overleg met afdelingen

OBL: projectteam Haven 8 oost afronding

Bijlagen (bijvoorbeeld financiële checklist en bekendmakingen)

Documentnummer	Documenttype	Documenttitel	Bestandsnaam
1.	Pdf	Grondtekening met kenmerk 01416-4012-GPN01	Grondtekening - Haven 8 Oost afronding
2.	Word-document	Percelenlijst	Haven 8 oost afronding - Percelenlijst art. 9.1 lid 2 Ow
3.	Pdf	Tekening begrenzing bestemmingsplan Haven 8 Oost afronding met kenmerk 01416-4012-BPT01	Bestemmingsplantekening - Haven 8 Oost afronding begrenzing
4.	Pdf	Concept raadsvoorstel en raadsbesluit	Raadsvoorstel Vestiging voorkeursrecht Haven 8 Oost afronding
5.	Pdf	Brief aan belanghebbenden (blanco)	Uitgaande brief - belanghebbenden Haven 8 oost afronding blanco
6.	Word-document	Publicatie gemeentebblad	Haven 8 oost afronding - Publicatie Gemeentebblad art. 9.1 lid 2 Ow

Eerdere besluitvorming

- 23 juni 2020 Vestigen voorlopig voorkeursrecht (op grond van artikel 6 Wvg) door college
- [17-9-2020: Vestigen voorkeursrecht \(op grond van artikel 5 Wvg\)](#) door raad
- [22-6-2023 Vaststellen bestemmingsplan Haven 8 Oost afronding](#) door raad

Korte samenvatting (annotatie)

Op 11 februari 2020 besloot de gemeenteraad om Haven 8 Oost in ontwikkeling te brengen en vroeg om een nota van uitgangspunten voor het aangrenzende gebied tussen Haven 8 Oost en het Drongelens Kanaal. Dit leidde tot het opstellen van het masterplan “Haven 8 Oost afronding”. Om de uitvoering van dit plan te ondersteunen, voerde de gemeente actief grondbeleid en werd op 17 september 2021 een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd. Hoewel het bestemmingsplan op 22 juni 2023 werd vastgesteld, oordeelde de rechtbank op 19 juni 2025 dat het voorkeursrecht was vervallen vanwege onvoldoende overeenstemming tussen het plan en de toegedachte bestemming. Omdat de gemeente nog niet alle gronden in eigendom heeft en het grondbeleid ongewijzigd is, wordt voorgesteld het voorkeursrecht opnieuw te vestigen. Dit is nodig om regie te houden over de ontwikkeling, speculatie te voorkomen en publieke doelen te realiseren. De wettelijke voorwaarden voor vestiging zijn aanwezig, en het repeteerverbod is niet van toepassing omdat het nieuwe voorkeursrecht op een andere grondslag en door een ander bestuursorgaan wordt gevestigd. Vanwege het risico op prijsopdrijving en frustratie van gemeentelijke doelen is geheimhouding gerechtvaardigd. Tot slot is een raadsbesluit nodig om het voorkeursrecht na drie maanden voort te zetten en daarmee de positie van de gemeente te waarborgen.

Voorstel

Aanleiding

Op 11 februari 2020 heeft de gemeenteraad besloten om Haven 8 Oost in ontwikkeling te brengen. De raad heeft daarbij verzocht om voor het gebied dat is ingesloten tussen Haven 8 Oost en het Drongelens Kanaal een nota van uitgangspunten op te stellen t.b.v. de verdere ontwikkeling van dit gebied. Derhalve is een Masterplan opgesteld voor het gebied tussen Haven 8 Oost en het Drongelens Kanaal, genaamd “Haven 8 Oost afronding”.

Om de uitvoering van deze ontwikkelingen te faciliteren, voert de gemeente een actief grondbeleid. In dat kader heeft de gemeenteraad op 17 september 2021 het gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op de gronden binnen het masterplangebied, op basis artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Tegen dit besluit is beroep ingesteld.

Op 22 juni 2023 is het bestemmingsplan "Haven 8 Oost afronding" vastgesteld. Op grond van artikel 9, lid 1 van de Wvg wordt de looptijd van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 Wvg verlengd, als een bestemmingsplan is vastgesteld voor het desbetreffende gebied. De rechtbank heeft echter bij uitspraak van 19 juni 2025 geoordeeld dat het voorkeursrecht per 17 september 2023 is vervallen, omdat het bestemmingsplan onvoldoende overeenkomt met de in het voorkeursrecht genoemde toegedachte bestemming. Het beroep tegen het voorkeursrecht is om die reden niet-ontvankelijk verklaard.

Aangezien het gemeentelijk grondbeleid ongewijzigd is en de gemeente nog niet alle gronden in eigendom heeft, is het noodzakelijk om het voorkeursrecht opnieuw te vestigen..

Argumenten

1.1 Door de vestiging van het voorkeursrecht houdt c.q. verkrijgt de gemeente regie op de beoogde ontwikkeling.

Door het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht behoudt of verkrijgt de gemeente de regie over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied "Haven 8 Oost afronding". Dit is essentieel om de in het masterplan en het bestemmingsplan (thans formeel: tijdelijk deel van het omgevingsplan) vastgelegde ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zonder voorkeursrecht bestaat het risico dat gronden worden verkocht aan derden die mogelijk andere belangen nastreven dan de publieke doelen van de gemeente. Het voorkeursrecht stelt de gemeente in staat om tijdig in te grijpen bij voorgenomen verkopen, waardoor zij haar regierol kan waarmaken en ongewenste versnippering of vertraging in de gebiedsontwikkeling kan voorkomen. Ook draagt het vestigen van het voorkeursrecht bij aan het tegengaan van speculatie en prijsopdrijving.

1.2 Er wordt voldaan aan de vereisten voor vestiging van het voorkeursrecht.

Volgens de wet mag een voorkeursrecht uitsluitend worden gevestigd op gronden waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht én waarvan het feitelijke gebruik afwijkt van die functie.

In dit geval zijn aan de betrokken onroerende zaken in het bestemmingsplan de volgende functies toegekend: 'Bedrijventerrein', 'Groen', 'Natuur' en 'Recreatie, Volkstuin'. Deze functies zijn niet-agrarisch van aard. Tegelijkertijd is het huidige gebruik van de gronden overwegend agrarisch, wat betekent dat er sprake is van een duidelijke afwijking tussen de feitelijke situatie en de beoogde functie.

Daarmee is voldaan aan beide kernvereisten voor de vestiging van het voorkeursrecht:

1. Toegekende niet-agrarische functie: vastgelegd in het omgevingsplan.
2. Afwijkend feitelijk gebruik: de gronden worden momenteel agrarisch gebruikt.

1.3 Het repeeteerverbod is niet van toepassing

Het zogenoemde repeeteerverbod uit artikel 9.3, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat op een onroerende zaak niet binnen twee jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht op dezelfde grondslag opnieuw een voorkeursrecht mag worden gevestigd door hetzelfde bestuursorgaan.

In dit geval is geen sprake van herhaalde vestiging op dezelfde grondslag. Het voorkeursrecht dat op 17 september 2020 was gevestigd, was gevestigd door de raad op basis van een in het besluit tot aanwijzing toegedachte bestemming, die nog niet was opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie (art. 5 Wvg). Het equivalent daarvan onder de Omgevingswet is een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, lid 1, aanhef en onder c Ow (een in de voorkeursrechtbeschikking toegedachte functie die niet is toegedacht in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan). Het onderhavige voorkeursrecht wordt gevestigd op grond van artikel 9.1, lid 2 Ow ('voorlopig' voorkeursrecht door het college). Een ander bestuursorgaan vestigt dus een voorkeursrecht op een andere grondslag. Het repeeteerverbod vormt dus geen belemmering voor de nu voorgestelde 'voorlopige' vestiging van het voorkeursrecht door het college.

Hetzelfde geldt voor het voorkeursrecht waarvan wordt voorgesteld dat de raad die vestigt. De grondslag daarvoor zou zijn dat aan de locatie in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld, waarvan het gebruik afwijkt van de functie (artikel 9.1 lid 1 onder a Omgevingswet). Ook dan wordt dus gebruik gemaakt van een andere grondslag dan bij het voorkeursrecht dat bij besluit van 17 september 2020 was gevestigd.

2.1 De toepassing van de voorbereidingsprocedure doorkruist het doel van het vestigen van een voorkeursrecht

In de praktijk komt het niet vaak voor dat het ontwerp van een besluit waarbij voor het eerst een voorkeursrecht op een onroerende zaak wordt gevestigd, bekend wordt gemaakt (zie hiervoor artikel 4:8 Awb jo. artikel 4:11 aanhef en onder a en c van de Awb). De betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden raken anders op de hoogte van het voornemen, gewaarschuwd door de aangekondigde besluitvorming, voordat het voorkeursrecht in werking treedt. Zij zouden dan nog snel de onroerende zaken aan een ander dan de gemeente kunnen verkopen, of andere rechtshandelingen kunnen verrichten, waardoor de gewenste regie kan worden gefrustreerd. De spoedeisende en vertrouwelijke aard van de vestiging van het voorkeursrecht brengt met zich mee dat de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden pas worden geïnformeerd nadat het besluit is genomen.¹

¹ Dit wordt in de rechtspraak ook aanvaard; zie bijvoorbeeld ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9686, r.o. 8.1.

3.1 Geheimhouding voor veiligstellen financiële en economische belangen

Om te voorkomen dat de voorgenomen vestiging van het voorkeursrecht bekend wordt, met als eventueel gevolg dat alsnog gronden binnen het gebied “Haven 8 Oost afronding” worden verkocht aan derden – wat een prijsopdrijvend effect kan hebben en tot gevolg heeft dat de gronden (nog) niet ter beschikking worden gesteld aan de gemeente om de gewenste publieke ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren – heeft het college er belang deze informatie geheim te houden. Het college is bevoegd om geheimhouding op te leggen (artikel 87 Gemeentewet). De bescherming van de gemeentelijke economische en financiële belangen vanwege het risico op het prijsopdrijvende effect (artikel 5.1, tweede lid, onder b, Wet open overheid) en het goed functioneren van de overheid om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling conform publieke doelen na te streven (artikel 5.1, tweede lid, onder i, Wet open overheid) zijn belangen die geheimhouding van informatie rechtvaardigen. Op het moment van inwerkingtreding van het gemeentelijke voorkeursrecht kan de geheimhouding worden opgeheven.

4.1 Een raadsbesluit is nodig om de voorkeurspositie van de gemeente te laten voortduren

Artikel 9.4 lid 3 van de Ow bepaalt dat een voorkeursrecht van het college als bedoeld in artikel 9.1 lid 2 van de Ow vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 van de Ow ingaat. Om het voorkeursrecht voort te zetten na de genoemde periode van drie maanden is mitsdien binnen die periode een voorkeursrechtbeschikking nodig van de raad.

Als de raad besluit een voorkeursrecht te vestigen, is de looptijd daarvan afhankelijk van de gekozen grondslag. Als het voorkeursrecht wordt gevestigd op grond van art. 9.1 lid 1 onder a Omgevingswet, zoals in dit collegevoorstel wordt voorgesteld, heeft het voorkeursrecht dat door de raad wordt gevestigd een looptijd van vijf jaar. De raad kan die termijn eenmaal verlengen met ten hoogste vijf jaar (artikel 9.4 lid 2 Ow).

Risico's en kanttekeningen

1.1 Het vestigen van het voorkeursrecht betekent actie van de gemeente

Als een eigenaar zijn met het voorkeursrecht belaste onroerende zaken aanbiedt aan de gemeente, moet het college conform artikel 9.13 van de Ow binnen zes weken na ontvangst van de opgave van de eigenaar besluiten of de gemeente al dan niet in beginsel bereid is de onroerende zaken tegen nader overeen te komen voorwaarden aan te kopen. Indien het college een positief beginselbesluit neemt, zal er vervolgens een onderhandelingsproces op gang komen gericht op de totstandkoming van een koopovereenkomst tussen de eigenaar en de gemeente. Ingeval van een negatief beginselbesluit of na het ongebruikt verstrijken van de termijn van zes weken is de eigenaar gedurende drie jaar vrij om de in het aanbod vermelde zaken te vervreemden aan derden (artikel 9.14 lid 1 van de Ow). Gedurende deze termijn blijft het voorkeursrecht wel op de onroerende zaken rusten en dus voor een eventuele nieuwe eigenaar gelden.

1.2 De vestiging van het voorkeursrecht kan met zich meebrengen dat de gemeente verplicht is tot aankoop

De eigenaar kan de met een voorkeursrecht belaste zaken pas verkopen, als hij ze eerst aan de gemeente te koop heeft aangeboden. Hoewel de Ow als uitgangspunt heeft dat het volledig aan de gemeente is om te bepalen of zij de te koop aangeboden zaken wenst aan te kopen, zijn er twee uitzonderlijke situaties waarin de gemeente kan worden verplicht om de onroerende zaken waarvoor de uitnodiging is gedaan aan te kopen. De eerste situatie kan zich voordoen indien de rechtbank, op verzoek van de gemeente, uitspraak heeft gedaan over de prijs. De gemeente moet dan meewerken aan koop van de onroerende zaken tegen de door de rechtbank bepaalde prijs, als de eigenaar daarom verzoekt (artikel 9.20 van de Ow). De tweede situatie kan zich voordoen als sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder (artikel 9.18 lid 1 van de Ow); in die situatie kan de rechtbank bepalen dat de gemeente de onroerende zaken moet kopen tegen een door de rechtbank te bepalen prijs. Van beide situaties kan alleen sprake zijn als de gemeente heeft aangegeven in beginsel bereid te zijn de onroerende zaken te kopen tegen nader overeen te komen voorwaarden.

1.3 De omvang van de aanbieding kan ruimer zijn dan hetgeen is aangewezen

Uitgangspunt is dat de eigenaar vrij is om te bepalen wat hij aan de gemeente te koop aanbiedt. Het aanbod kan het geheel van de met een voorkeursrecht belaste onroerende zaken betreffen, maar ook slechts een deel daarvan. Het is daarnaast mogelijk dat de eigenaar als voorwaarde bij zijn aanbod opneemt dat niet alleen de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaken worden gekocht, maar ook andere onroerende zaken die daarmee een ‘samenhangend geheel’ vormen. Als onroerende zaken worden geëxploiteerd als onderdeel van een onderneming, kan de vervreemder als voorwaarde stellen dat de onderneming in de vervreemding wordt betrokken. De gemeente zal vervolgens moeten beslissen of het in beginsel bereid is om de aangeboden onroerende zaken tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen. Indien de gemeente het aanbod weigert, dan is de eigenaar gedurende drie jaar vrij de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaken, waarvoor de uitnodiging is gedaan, aan derden te verkopen (artikel 9.14 lid 1 van de Ow).

1.4 De gemeente kan de nietigheid inroepen van ‘ontwikpingshandelingen’

In de praktijk komt het soms voor dat een grondeigenaar een voorkeursrecht probeert te ontwijken. Er wordt dan gebruik gemaakt van constructies waarbij een perceel niet verkocht wordt, maar het economisch belang en de beschikkingsmacht bij het perceel wel overgaan. Een voorbeeld daarvan is wanneer de aandelen worden verkocht van een vennootschap die eigenaar is van het perceel. De koper van de aandelen verkrijgt daarmee indirect de eigendom van het perceel. Als de eigenaar van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust een rechtshandeling verricht met de kennelijke strekking om afbreuk te doen aan het gemeentelijk voorkeursrecht, dan kan de gemeente bij de rechtbank de nietigheid in roepen van die rechtshandeling.

Financiën

Voor de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht worden (beperkt) proceskosten gemaakt. De kosten kunnen worden gedekt uit het voorbereidingskrediet Haven 8 Oost afronding. Het voorkeursrecht heeft als zodanig geen financiële consequenties. Indien en voor zover de gemeente tot verwerving van een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak wenst over te gaan, zal dit moeten gedaan binnen de door de raad vastgestelde kaders. Indien dit niet het geval is, dan zal een specifiek voorstel worden gedaan m.b.t. de betreffende aankoop. De aangekochte gronden moeten na aankoop worden gewaardeerd tegen marktwaarde en worden opgenomen onder de materiële vaste activa. Op deze gronden wordt niet afgeschreven. Wel worden rentelasten berekend tegen interne rekenrente. Deze lasten komen ten laste van product 848 'gronden onder vaste activa' (nummer: 6848075).

.

Communicatie en vorm van participatie

Indien het college conform het voorstel besluit, wordt de voorkeursrechtbeschikking op 20 augustus 2025 bekendgemaakt aan de eigenaren en beperkt gerechtigden (bijlage 5). Vervolgens dient het besluit binnen vier dagen na de bekendmaking te worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en treedt het voorkeursrecht in werking op het tijdstip van inschrijving (artikel 16.82a Ow).

Na het ingaan van het voorkeursrecht ligt het besluit van het college met de daarbij behorende documenten ter inzage op de receptie van het stadhuis, Taxandriaweg 6 te Waalwijk, en zijn de stukken te raadplegen via de gemeentelijke webpagina: www.waalwijk.nl. De kennisgeving van deze terinzagelegging wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Vervolg

Voor belanghebbenden (eigenaren en beperkt gerechtigden) bestaat de mogelijkheid om binnen 6 weken bezwaar te maken tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college. Indien een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt kan deze tevens aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Indien een belanghebbende ervoor kiest om bezwaar te maken tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college en dit besluit vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, dan wordt het bezwaar tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college geacht te zijn gericht tegen de (inmiddels tot stand gekomen) voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.

Ten aanzien van het concept van het raadsbesluit hebben belanghebbenden op grond van artikel 4:8 Awb de mogelijkheid om uiterlijk 17 september 2025 schriftelijk of mondeling een zienswijze in te dienen. Indien er geen zienswijze wordt ontvangen, heeft het raadsvoorstel geen wijziging en kan dit ongewijzigd worden aangeboden aan de gemeenteraad. Indien er wel een of meerdere zienswijzen worden ontvangen, zal er een nieuw voorstel aan uw college worden voorgelegd. Daarbij wordt ingegaan op de zienswijzen en eventuele gevolgen voor het raadsvoorstel.

.

--