

## **Raadsvoorstel**

Team: Projecten

Steller: Deborah van der Zwaag - dl.van.der.zwaag@sliedrecht.nl

Portefeuillehouder: Ton Spek

### **Onderwerp:**

Bestendiging voorkeursrecht Sliedrecht-Noord Deelgebied 2 Noord-West

Openbaar: Nee

Afdoening motie en/of toezegging:

Is hiermee een motie afgedaan? Nee

Is hiermee een toezegging afgedaan? Nee

Zaaknummer: 2024-0081721

Fatale termijn:

Bestuurlijke route:

College van burgemeester en wethouders (1 oktober 2024)

Oordeelsvormend – Gemeenteraad Sliedrecht

Besluitvormend – Gemeenteraad Sliedrecht

PFO:

### **Onderwerp**

Aanwijzing definitief voorkeursrecht Sliedrecht-Noord Deelgebied 2 Noord-West

Beslispunten

De raad van de gemeente Sliedrecht voor te stellen om:

1. Kennis te nemen van de beschikking van het college van burgemeester en wethouders van 1 oktober 2024 tot vestiging van het voorkeursrecht.
2. Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen op de percelen zoals aangegeven op de bij deze beschikking behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale tekening met kenmerk TK-30487999-02-B en op de perceelslijst met kenmerk PL-30487999-02-B.
3. Te concluderen dat de percelen de afgelopen twee jaren niet bij een eerdere voorkeursrechtbeschikking van de raad op dezelfde wettelijke grondslag betrokken zijn geweest.
4. Te concluderen 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 een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan. De eerst volgende planologische grondslag zal naar verwachting zijn de vaststelling van een (herziene) omgevingsvisie of een programma.



5. *Op de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad zijn geen zienswijzen ingediend. Er bestaat geen aanleiding om het ontwerp-raadsvoorstel en/of het ontwerp-raadsbesluit aan te passen. [deze bepaling wordt aangepast als er zienswijzen worden ingediend]*

### Inleiding

De gemeente Sliedrecht heeft de ambitie om in buitenstedelijk gebied, ten noorden van de A15 en de aldaar lopende spoorbaan, een nieuwe woonwijk met bijbehorende voorzieningen (aangeduid als Sliedrecht-Noord) te (doen) ontwikkelen. Deze ambitie is in de afgelopen jaren vastgelegd in een aantal (beleids)documenten (waarover hierna meer onder het kopje "Grondslag vestiging voorkeursrecht"). De provincie Zuid-Holland heeft het gebied Sliedrecht-Noord voorsnog aangewezen als zoekgebied voor grootschalige woningbouw buiten de stedelijke contouren.

In Sliedrecht-Noord heeft een aantal ontwikkelende marktpartijen de afgelopen jaren door middel van het sluiten van koopoptieovereenkomsten reeds grondposities ingenomen. Daarnaast zijn er nog tal van percelen waarvan de eigenaren (voor zover bekend) nog geen koopoptieovereenkomsten met derden hebben gesloten. Ook de gemeente zelf is eigenaar van verschillende percelen in dat gebied, evenals de provincie Zuid-Holland, het Waterschap Rivierenland en ProRail. Op gronden binnen de betreffende locatie waarvan de gemeente eigenaar is, dan wel waarover de gemeente voldoende regie heeft, wordt geen voorkeursrecht gevestigd.

Om te voorkomen dat de gronden binnen het (potentiële) vestigingsgebied worden vervreemd en als gevolg daarvan de gemeente mogelijk grip op de ontwikkeling van de locaties verliest, is het nodig een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

Het inzetten van het wettelijk voorkeursrecht is in lijn met het beleid van de gemeente.

### Grondslag vestiging voorkeursrecht

Het college heeft om die reden op 1 oktober 2024 een voorlopig voorkeursrecht gevestigd als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid van de Omgevingswet. Binnen drie maanden dient uw gemeenteraad het voorkeursrecht te bestendigen omdat het anders van rechtswege vervalft.

Voor de vestiging van een voorkeursrecht door de raad komen in principe drie grondslagen in aanmerking:

- Het omgevingsplan
- De Omgevingsvisie of een programma
- Een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking waarin de toegedachte functie(s) wordt (worden) vermeld.

Ter beantwoording van de vraag, wat in de voorliggende situatie de aangewezen grondslag is voor een voorkeursrechtbeschikking van de raad, is het volgende van belang. Zoals reeds vermeld, heeft de gemeente Sliedrecht de ambitie om in het gebied aangeduid als Sliedrecht-Noord een nieuwe woonwijk met bijbehorende voorzieningen te (doen) ontwikkelen. Met betrekking tot deze ontwikkeling zijn diverse beleidsdocumenten vastgesteld, te weten: de "Omgevingsvisie Sliedrecht" uit 2021, het "Ambitiedocument Sliedrecht Bouwt" uit 2022 en het "Programmaplan Ruimtelijke Vernieuwing 2023-2024".

De Omgevingsvisie Sliedrecht is vooral een koersbepalend instrument, dat nadere uitwerking vergt. Zij beperkt zich tot een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de hoofdlijnen van de mogelijk voorgenomen ontwikkeling. Voor wat betreft de woningbouwontwikkeling vermeldt de Omgevingsvisie slechts zoekgebieden en spreekt zij over 'verkenning van woningbouwmogelijkheden'. Op grond van het vorenstaande wordt de Omgevingsvisie niet geschikt geacht als grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht door de raad. De Omgevingsvisie is daartoe onvoldoende concreet qua uitwerking van de beleidsdoelstellingen. Op grond van de Omgevingsvisie is niet met voldoende mate van zekerheid c.q. nauwkeurigheid te bepalen of en welke functies aan welke locaties worden toegedacht, laat staan dat in de Omgevingsvisie wordt voorzien dat de functies in het omgevingsplan toegedeeld zullen worden.

Het Ambitiedocument Sliedrecht Bouwt bevat, zoals de titel al aangeeft, slechts een aantal beleidsambities. Het is globaal van opzet en heeft een dienovereenkomstig abstract karakter. Het Ambitiedocument is niet althans onvoldoende op uitvoering gericht en bevat evenmin maatregelen om de gestelde doelen te bereiken. Het Ambitiedocument kwalificeert daarom niet als programma in de zin van de Omgevingswet en is om die reden niet geschikt als grondslag voor het te vestigen



voorkeursrecht. Ditzelfde oordeel geldt ook voor het Programmaplan Ruimtelijke Vernieuwing 2023-2024. Het Programmaplan verwijst meermaals naar het Ambitiedocument, bevat zelf eveneens voornamelijk ambities in plaats van meer concrete uitvoeringsgerichte maatregelen en bovendien worden de ambities nergens specifiek aan geografische afgebakende locaties gekoppeld. Daarmee kwalificeert het Programmaplan (ondanks zijn titel) niet als programma in de zin van de Omgevingswet.

Op grond van het vorenstaande moet de conclusie luiden dat de zelfstandige voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub c van de Omgevingswet de juiste grondslag is voor de voorkeursrechtbeschikking door de raad.

De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht door de gemeenteraad geldt in eerste instantie voor een periode van maximaal drie jaar. Indien binnen deze periode een omgevingsvisie, een programma of omgevingsplan wordt vastgesteld, waarin aan de betreffende gronden een van het bestaande gebruik afwijkende functie wordt toegedacht respectievelijk wordt toegedeeld, wordt het voorkeursrecht van rechtswege/automatisch verlengd met een periode van drie jaar (hiervoor is geen nadere besluitvorming op grond van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet (voorkeursrecht) noodzakelijk).

De intentie is om als eerstvolgende planologische grondslag een (herziene) omgevingsvisie of een programma in te zetten.

#### Beoogd effect

Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het desbetreffende gebied c.q. een eerste recht van koop op de in het besluit betrokken percelen.

De eigenaren van de betreffende percelen dienen hun eigendom bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk 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.

#### Argumenten

##### *2.1 Vrije vervreemding van de gronden zou het beoogde doel kunnen frustreren.*

Dit rechtvaardigt het vestigen van een voorkeursrecht, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze gronden wordt beperkt.

##### *2.2 Het gemeentelijk voorkeursrecht verschafft 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.

##### *2.3 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.

##### *2.4 Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van vraag en aanbod op de markt.*

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.

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



Het vestigen van een voorkeursrecht maakt dat de eigenaar bij een voorgenomen verkoop zijn perceel eerst aan de gemeente moet aanbieden. De eigenaar is dus niet vrij om te vervreemden aan wie hij of zij wil. Deze beperking voor de eigenaar weegt echter niet op tegen het algemene belang van de gemeente om regie te houden op de ontwikkeling en realisatie van de locatie.

### *3.1 Herhalingsverbod*

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.

### *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 en dit voorkeursrecht binnen die termijn in werking treedt, komt het voorkeursrecht van rechtswege te vervallen en treedt het hiervóór genoemde herhalingsverbod in.

## Kanttekeningen / Risico's

### *2.1 [Geheim]*

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

Indien een vervreemder te kennen geeft tot vervreemding te willen overgaan, dient het bevoegd gezag 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 vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen vier weken de rechter 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 vervreemden aan een ander dan de gemeente. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de grond rusten.

*2.3 Indien de Gemeenteraad de aanwijzing niet bestendigt binnen drie maanden na inwerkingtreding van het collegebesluit, vervalt het voorkeursrecht.*

## Financiën

[Geheim]

## Huidig gebruik/toekomstige functie en grondslag

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 of toegedeelde niet-agrarische functie of moderniseringslocatie kan worden gevestigd. Het tweede vereiste houdt in dat het huidige, feitelijke gebruik, afwijkt van die toegedachte of toegedeelde functie.

De betreffende gronden hebben thans hoofdzakelijk een agrarische functie en zijn voor die doeleinden in gebruik.

Het gebied wordt op basis van een daartoe uitgevoerd onderzoek beschouwd als een kansrijk ontwikkelgebied voor woningbouw. Het gaat daarbij in ieder geval om een niet-agrarische functie.

Daarmee wordt dus voldaan aan de hiervóór 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, eerste lid, aanhef en onder c 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 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) c.q. een vestiging ex artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Omgevingswet.

De voorkeursrechtbeschikking van de raad op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Omgevingswet betreft een zogeheten 'vervroegd voorkeursrecht' omdat de thans aangewezen gronden nog niet ten behoeve van de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd zijn opgenomen in een gemeentelijke omgevingsvisie, een programma of omgevingsplan. Het is de intentie dat de eerstvolgende stap zal zijn de vaststelling van een (herziene) omgevingsvisie of een programma. Dit moet gebeuren binnen drie jaar na het ingaan van dit vervroegde voorkeursrecht.

### Communicatie

#### *Bekendmaking/inschrijving/ inwerkingtreding/ter inzagelegging*

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: 4a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden 4b. 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. Hiervoor is bijgevoegd de concepttekst van de publicatie in het Gemeenteblad.

### Participatie

In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming door de raad zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad.

*Over de ontwerp-beschikking zijn geen zienswijzen ingediend. Er is geen aanleiding om de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad aan te passen. [deze alinea wordt aangepast als er wel zienswijzen worden ingediend]*

### Evaluatie

Het door de raad gevestigde voorkeursrecht heeft een geldingsduur van maximaal drie jaar. Binnen die termijn dient het voorkeursrecht te worden gecontinueerd door de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, toe te denken in een omgevingsvisie of programma, dan wel toe te delen in het omgevingsplan. Gebeurt dat niet (tijdig), dan komt het voorkeursrecht automatisch (van rechtswege) te vervallen.

Het is de intentie dat binnen die termijn van drie jaar de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, door de raad in een (herziene) omgevingsvisie of een programma wordt toegedacht, waarmee de geldingsduur van het voorkeursrecht van rechtswege met een termijn van drie jaar wordt verlengd.

Na besluitvorming dienen de volgende stappen doorlopen te worden;

- De voorkeursrechtbeschikking wordt de dag na het besluit aan de belanghebbenden per aangetekende brief (en per post) toegezonden. Dit is de zogeheten bekendmaking.
- De voorkeursrechtbeschikking wordt binnen vier dagen na de bekendmaking ingeschreven in de openbare registers zodat het voorkeursrecht in werking treedt.
- De voorkeursrechtbeschikking wordt, tezamen met de daarop betrekking hebbende stukken, op het gemeentehuis en op elektronische wijze ter inzage gelegd.



- Van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking, tezamen met de daarop betrekking hebbende stukken, wordt kennis gegeven in het Gemeenteblad, opdat wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet.

### Rechtsbescherming

#### *Bezwaar*

De voorkeursrechtbeschikking van de raad wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, 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 wordt gemaakt. Als bezwaar aanhangig is tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad en dient de gemeenteraad daarop te zijner tijd binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen.

#### Bijlagen:

1. Perceelslijst met kenmerk P-30487999-02-B
2. Kadastrale tekening met kenmerk TK-30487999-02-B
- 3a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
- 3b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden
4. Publicatie Gemeenteblad
5. Brief aan Kadaster ter inschrijving voorkeursrecht
6. Verklaring van eensluidendheid (benodigd bij aanbieden stukken aan Kadaster)