Voorstel voor burgemeester en wethouders

Portefeuillehouder	R. Derksen en M. van den Bos	Team	Projectrealisatie
Opgesteld door	E.F.A. Bos	Datum	21 oktober 2025
Zaaknummer	ZS-1420359		

Onderwerp

Vestiging (voorlopig) voorkeursrecht ex art. 9.1 lid 2 Omgevingswet op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen.

Voorstel

1. Een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet te vestigen op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen (waarop niet eerder een voorkeursrecht is gevestigd), zoals weergegeven op de bij dit besluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende en als zodanig gewaarmerkte perceellijst (bijlage 1) en grondtekening (bijlage 2), met daarop vermeld de kadastrale aanduidingen van de percelen, de grootte daarvan, alsmede de namen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de Basisregistratie Kadaster, naar de stand van 15 oktober 2025, voor de duur van maximaal drie maanden na inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers.
2. Te bepalen dat aan de locatie waarvan de bedoelde percelen deel uitmaken de niet-agrarische functies Wonen, Verkeer en Groen worden toegedacht, terwijl het huidige gebruik van de locatie afwijkt van die functies.
3. Geheimhouding op dit voorstel met bijlagen op te leggen tot aan inwerkingtreding van het voorkeursrecht.
4. Gezien de vertrouwelijke aard, de vereiste spoed en het beoogde doel, met toepassing van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 4:8 Awb achterwege te laten en de betrokken belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen om voorafgaand aan dit besluit zienswijzen naar voren te brengen.
5. De voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door toezending ervan per aangetekende post aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden van de percelen, het besluit ter inzage te leggen en de kennisgeving daarvan te publiceren op www.officielebekendmakingen.nl, alsmede het voorkeursrecht binnen vier dagen na bekendmaking in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.

Openbaar Ja, op nader te bepalen tijdstip (na inwerkingtreding door de inschrijving van het voorkeursrecht in de openbare registers van het Kadaster)

Onderwerp

Vestiging (voorlopig) voorkeursrecht ex art. 9.1 lid 2 Omgevingswet op 23 percelen gelegen nabij de Lage Zandsestraat te Haalderen.

Beslispunten

1. Een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet te vestigen op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen (waarop niet eerder een voorkeursrecht is gevestigd), zoals weergegeven op de bij dit besluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende en als zodanig gewaarmerkte perceellijst (bijlage 1) en grondtekening (bijlage 2), met daarop vermeld de kadastrale aanduidingen van de percelen, de grootte daarvan, alsmede de namen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de Basisregistratie Kadaster, naar de stand van 15 oktober 2025, voor de duur van maximaal drie maanden na inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers.
2. Te bepalen dat aan de locatie waarvan de bedoelde percelen deel uitmaken de niet-agrarische functies Wonen, Verkeer en Groen worden toegedacht, terwijl het huidige gebruik van de locatie afwijkt van die functies.
3. Geheimhouding op dit voorstel met bijlagen op te leggen tot aan inwerkingtreding van het voorkeursrecht.
4. Gezien de vertrouwelijke aard, de vereiste spoed en het beoogde doel, met toepassing van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 4:8 Awb achterwege te laten en de betrokken belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen om voorafgaand aan dit besluit zienswijzen naar voren te brengen.
5. De voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door toezending ervan per aangetekende post aan de eigenaren en beperkt gerechtigden van de percelen, het besluit ter inzage te leggen en de kennisgeving daarvan te publiceren op www.officielebekendmakingen.nl, alsmede het voorkeursrecht binnen vier dagen na bekendmaking in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.

Inleiding

In het kader van de beoogde gebiedsontwikkeling in het gebied Bemmel-Haalderen, gelegen aan de Lage Zandsestraat e.a. te Haalderen is het wenselijk dat de gemeente een preferente positie inneemt ten aanzien van diverse percelen in dit gebied. Deze percelen hebben momenteel de functie Agrarisch. De gemeente heeft aan dit gebied de functies Wonen, Verkeer en Groen toegedacht. De toegedachte functies wijken af van het huidige gebruik. Op de betrokken percelen is niet eerder al een voorkeursrecht gevestigd. Om de regierol van de gemeente bij deze beoogde ontwikkeling te versterken, haar onderhandelingspositie bij de grondverwerving te verbeteren en te voorkomen dat er grondspeculatie kan plaatsvinden, wordt voorgesteld om op de percelen binnen dit gebied een voorkeursrecht ex artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet te vestigen. Dat betekent dat een van de eigenaren of beperkt gerechtigden van de percelen waarop het voorkeursrecht rust niet tot vervreemding mogen overgaan, zonder dat (het recht op) de percelen eerst aan de gemeente is aangeboden.

Beoogd effect

De gemeente wil de regie houden en wil sturing geven aan de beoogde gebiedsontwikkeling. De vestiging van het gemeentelijke voorkeursrecht draagt hieraan bij. Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in de vorm van een eerste recht van koop op de in de beschikking betrokken percelen. De eigenaren van de betreffende percelen dienen de betrokken percelen bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden en 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 andere partijen zich in het gebied een positie verschaffen en/of eigendomsposities in het gebied worden versnipperd. Hierdoor behoudt de gemeente haar regierol en wordt grondspeculatie voorkomen.

Argumenten

1.1 Vrije overdraagbaarheid percelen wordt beperkt.

Aan de percelen die bij de voorkeursrechtbeschikking zijn betrokken, wordt een gebiedsontwikkeling met de toekomstige functies Wonen, Verkeer en Groen toegedacht. Deze toekomstige functies wijken af van de huidige functie en het huidige gebruik. Vrije vervreemding van deze percelen zou de realisatie van de beoogde gebiedsontwikkeling kunnen belemmeren. Dit rechtvaardigt het vestigen van een voorkeursrecht, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze percelen wordt beperkt.

1.2 Het voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.

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 de percelen in het gebied. Hierdoor wordt de gemeente beter in staat gesteld om een grondstrategie te voeren. Het voorkeursrecht kan een ondersteuning betekenen bij het kunnen verwerven van benodigde percelen en/of het kunnen maken van afspraken met de grondeigenaren. De gemeente kan hierdoor een (meer) centrale regierol vervullen bij de beoogde gebiedsontwikkeling.

1.3 Het voorkeursrecht biedt bescherming.

Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument, waardoor ongewenste transacties (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden voorkomen.

2.1 Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden als er sprake als er een niet-agrarische functie aan de percelen is toegedacht en de toegedachte functies afwijken van het huidige gebruik.

De percelen hebben momenteel de functie Agrarisch. De gemeente heeft aan dit gebied de niet-agrarische functies Wonen, Verkeer en Groen toegedacht. De toegedachte functies wijken af van het huidige gebruik.

3.1 Met een geheimhouding worden ongewenste tussentijdse grondtransacties voorkomen.

Het voorkeursrecht treedt in werking op het moment van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster. Totdat inschrijving plaatsvindt, kunnen de betrokken percelen nog worden vervreemd. Om ongewenste grondtransacties in het gebied te voorkomen dient strikte geheimhouding te worden betracht tot het moment dat de voorkeursrechtbeschikking openbaar bekend is gemaakt. De geheimhouding is gebaseerd op het gestelde in artikel 87 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid, te weten: de financiële belangen van de gemeente.

4.1 Door belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen vooraf zienswijzen in te brengen, worden ongewenste tussentijdse grondtransacties voorkomen.

De Awb biedt de mogelijkheid om onder omstandigheden het bieden van de mogelijkheid tot indiening van zienswijzen tegen een voorgenomen besluit achterwege te laten. Dat kan bijvoorbeeld wanneer het met het besluit beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Deze situatie doet zich voor bij de onderhavige voorgestelde (voorlopige) vestiging. Belanghebbenden worden derhalve niet in de gelegenheid gesteld voorafgaand aan het collegebesluit zienswijzen naar voren te brengen.

5.1 Het voorkeursrecht treedt in werking na inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.

Het door het college gevestigde voorkeursrecht treedt pas in werking op het moment dat de voorkeursrechtbeschikking is ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Gelet op artikel 16.82a Omgevingswet moet in ieder geval binnen vier dagen na bekendmaking (door toezending aan de eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden) worden ingeschreven. Wordt de voorkeursrechtbeschikking niet tijdig ingeschreven, dan moet de voorkeursrechtbeschikking worden ingetrokken. Om te voorkomen dat tussen het moment van bekendmaking en het moment van inschrijving nog transacties kunnen plaatsvinden, dient de tussenliggende periode zo kort mogelijk te zijn.

Kanttekeningen

1.1 Het vestigen van een voorkeursrecht is niet in het belang van de grondeigenaren.
Tegenover de hiervoor genoemde algemene belangen staat het belang van de grondeigenaren. Deze dienen, ingeval van voorgenomen vervreemding, de gemeente in de gelegenheid te stellen om de aangewezen percelen te kopen. Indien het algemeen belang dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht wordt afgezet tegen het belang van de individuele eigenaar, wordt vastgesteld dat het vestigen van het voorkeursrecht zwaarder moet wegen dan het achterwege laten daarvan.

Uit de rechtspraak blijkt dat de wetgever bij de invoering van het instrument van het voorkeursrecht het met het vestiging van een voorkeursrecht te dienen algemeen belang al heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Dit financiële belang hoeft dus niet afzonderlijk in de belangenafweging te worden betrokken. Ook is in de jurisprudentie geoordeeld dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht is, waarbij een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden.

Als bescherming van de eigenaren en beperkt gerechtigden geldt dat zij niet verplicht zijn om hun gronden te koop aan te bieden. Verder bevat de wet een groot aantal waarborgen ter bescherming van de belangen van de eigenaren, waaronder de prijsvaststelling door de rechter en mogelijke schadevergoeding in bepaalde gevallen. De aan het voorkeursrecht gekoppelde aanbiedingsprocedure voorziet erin dat de vervreemder zijn eigendom of beperkt recht kan verkopen aan de gemeente tegen een marktconforme prijs. Indien de gemeente besluit dat zij niet bereid is om het aangeboden goed voor een marktconforme prijs te verwerven staat het de vervreemder gedurende drie jaren vrij om het aangeboden goed te vervreemden aan derden.

Wij menen op grond van het bovenstaande dat de belangen van de eigenaren en beperkt gerechtigden minder zwaar wegen dan het algemene belang dat de gemeente dient met de vestiging van het voorkeursrecht.

1.2 Overschrijding van termijnen leidt ertoe dat kan worden vervreemd aan (een) derde(n).
Alle termijnen die zijn genoemd in hoofdstuk 9 Omgevingswet zijn zonder uitzondering fatale termijnen. Dat geldt voor de termijn die is verbonden aan een uitnodiging van de eigenaren om in onderhandeling te treden, maar bijvoorbeeld ook voor de termijn die is verbonden aan een verzoek van de eigenaren of rechthebbenden om een prijsvaststellingsprocedure te volgen voor de bevoegde rechtbank. Overschrijding van een fatale termijn leidt ertoe dat de eigenaren/beperkt gerechtigden gedurende een periode van drie jaar mogen vervreemden aan een willekeurige derde. Bij overschrijding van een fatale termijn blijft het voorkeursrecht overigens wel op de betreffende grond rusten. Ook de opvolgende eigenaren of beperkt gerechtigden zijn er dan dus aan gebonden.

1.3 De benodigde middelen voor aankoop grond zijn nog niet geborgd.
De gemeente spreekt met het vestigen van het voorkeursrecht de intentie uit om de percelen, waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd, te kopen. In de gemeentelijk begroting is nog geen rekening gehouden met deze investering. Zodra koper en verkoper overeenstemming hebben over de aankoopprijs, zal de gemeenteraad moeten instemmen met de benodigde middelen. In dat geval geldt namelijk een aankoopverplichting.

Financiën

De voorlopige aanwijzing leidt niet direct tot financiële gevolgen behoudens de kosten voor de externe juridisch toetsing van de stukken, de publicatie van de voorkeursrechtbeschikking en de inschrijving in het kadaster. Deze uitgaven kunnen worden verantwoord binnen de financiële ruimte op de kostenplaats 60006 Gronden algemeen.

Toelichting op eventuele financiële consequenties als gevolg van het voorlopige voorkeursrecht:
Met het gemeentelijk voorkeursrecht neemt de gemeente een preferente positie in voor het geval een eigenaar zijn aangewezen percelen of beperkte rechten wenst te verkopen. In het geval van voorgenomen verkoop dienen de eigenaren de betreffende percelen en/of beperkte rechten eerst aan de gemeente aan te bieden. Wel geldt dat de gemeente door gebruikmaking van het voorkeursrecht een actieve grondpolitiek voert, waarbij de gemeente de intentie heeft de betreffende percelen in eigendom te verkrijgen.

Na aanbieding van een onroerende zaak aan de gemeente, is de gemeente niet verplicht de betreffende percelen en/of beperkte rechten aan te kopen. Op het moment van aanbieding kan het college een afweging maken wél of niet in onderhandeling te treden met de eigenaar. Het college neemt binnen zes weken na het aanbod van de eigenaar een beginselbesluit.

Indien wordt besloten in onderhandeling te treden met de aanbieder van de percelen en/of beperkte rechten, kan de eigenaar het college verzoeken om de prijs vast te laten stellen door de rechter. In dat geval is het college verplicht de rechter binnen vier weken te verzoeken een prijsoordeel te geven. Indien het college niet of niet tijdig een verzoek indient bij de rechtbank staat het de eigenaar gedurende drie jaar vrij om het aangeboden perceel aan derden te verkopen. Na de beschikking door de rechtbank, waarin het prijsoordeel is gegeven, is de gemeente verplicht om de percelen tegen die prijs te kopen. Dit geldt alleen in het geval de vervreemder van de gemeente verlangt dat de gemeente de betreffende grond koopt tegen de vastgestelde prijs.

Deze prijs is door de rechter vastgesteld, maar komt tot stand na advisering door één of meerdere deskundigen die door de rechtbank zijn verzocht een advies over de prijs uit te brengen. Deze deskundigen krijgen de opdracht om de prijs vast te stellen. Hiermee wordt een prijs bepaald waarbij uit wordt gegaan van een overeenkomst die tot stand is gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de eigenaren als redelijk handelende verkoper en de gemeente als redelijk koper.

De kosten van de gerechtelijke procedure, het deskundigenadvies alsmede redelijkerwijs door de vervreemder voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand gemaakte kosten komen in dat geval ten laste van de gemeente.

Communicatie en participatie

De 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. Dat zal direct na positieve besluitvorming plaatsvinden. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 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 met de bijbehorende perceellijst en grondtekening ter inzage gelegd. De terinzagelegging geschiedt in fysieke zin op het gemeentehuis Lingewaard, Kinkelenburglaan 6, 6681 BJ BEMMEL en voorts op elektronische wijze. Van de terinzagelegging wordt kennis gegeven door publicatie in het Gemeenteblad (te raadplegen via: www.officielebekendmakingen.nl).

Geheimhouding
Tot en met het ingaan van het voorkeursrecht 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.

Burgerparticipatie
De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht 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. Tot het moment van inschrijving kunnen nog transacties plaatsvinden of overeenkomsten daartoe worden ingeschreven. Dat zou de gemeente in haar belangen kunnen schaden. Ter voorbereiding op de raadsbehandeling worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op de ontwerp voorkeursrechtbeschikking van de raad.

Rechtsbescherming

Bezwaar
De voorkeursrechtbeschikking van uw college wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, zodat daartegen door belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden) bij uw college gedurende zes weken een bezwaarschrift kunnen indienen. Deze termijn vangt aan op het moment dat de stukken ter inzage worden gelegd.

Beroep
Na de beslissing op een bezwaarschrift kunnen de belanghebbenden eventueel beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen het collegebesluit tot voorlopige vestiging en vervolgens een besluit van de gemeenteraad tot vestiging in werking treedt, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen dat raadsbesluit. Daarmee wordt voorkomen dat een belanghebbende tweemaal bezwaar dient te maken.

Degene die bezwaar of beroep heeft ingesteld kan – bij een spoedeisend belang – tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter.

Zienswijzen
Zoals hierboven reeds toegelicht, worden belanghebbenden niet in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de voorkeursrechtbeschikking van het college zienswijzen in te brengen.

Voortgang
Het (voorlopige) voorkeursrecht geldt gedurende drie maanden. Indien uw college besluit conform dit voorstel, dient uw college binnen drie maanden na de inschrijving van het (voorlopige) voorkeursrechtbeschikking van het college de gemeenteraad voor te stellen om een voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid sub c Omgevingswet te vestigen, ter voorkoming van verval van het (voorlopige) voorkeursrecht. De bestendiging van het voorkeursrecht door de raad geldt in eerste instantie voor drie jaar, tenzij eerder een omgevingsplan of omgevingsvisie of programma is vastgesteld waarin de toebedachte of toebedeelde functies zijn uitgewerkt.

Bijlagen
1. Perceellijst met kenmerk PR-211025
2. Grondtekening met kenmerk BUI\2-5-4-1\24-09-2025
3. Publicatietekst terinzagelegging
4. Brieven aan alle eigenaren en beperkt gerechtigden
5. Zakelijke beschrijving behorende bij de brieven aan alle eigenaren en beperkt gerechtigden
6. Planning voorkeursrecht

Besluit burgemeester en wethouders

Zaaknummer: 1420359

Agendapunt	6
Onderwerp	Vestiging (voorlopig) voorkeursrecht ex art. 9.1 lid 2 Omgevingswet op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen.

Burgemeester en wethouders van Lingewaard;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

besluiten:

1. Een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet te vestigen op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen (waarop niet eerder een voorkeursrecht is gevestigd), zoals weergegeven op de bij dit besluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende en als zodanig gewaarmerkte perceellijst (bijlage 1) en grondtekening (bijlage 2), met daarop vermeld de kadastrale aanduidingen van de percelen, de grootte daarvan, alsmede de namen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de Basisregistratie Kadaster, naar de stand van 15 oktober 2025, voor de duur van maximaal drie maanden na inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers.
2. Te bepalen dat aan de locatie waarvan de bedoelde percelen deel uitmaken de niet-agrarische functies Wonen, Verkeer en Groen worden toegedacht, terwijl het huidige gebruik van de locatie afwijkt van die functies.
3. Geheimhouding op dit voorstel met bijlagen op te leggen tot aan inwerkingtreding van het voorkeursrecht.
4. Gezien de vertrouwelijke aard, de vereiste spoed en het beoogde doel, met toepassing van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 4:8 Awb achterwege te laten en de betrokken belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen om voorafgaand aan dit besluit zienswijzen naar voren te brengen.
5. De voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door toezending ervan per aangetekende post aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden van de percelen, het besluit ter inzage te leggen en de kennisgeving daarvan te publiceren op www.officielebekendmakingen.nl, alsmede het voorkeursrecht binnen vier dagen na bekendmaking in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.

Bemmel, 21 oktober 2025

burgemeester en wethouders van Lingewaard,
de secretaris, de locoburgemeester,

drs. I.P. van der Valk N.T.P. Hubers