

MEMO

Datum: dinsdag 4 juli 2024
Aan: Gemeenteraad van Voorschoten
Van: B&W Voorschoten, wethouder Hans van der Elst
Onderwerp: Mogelijkheden voor een actiever grondbeleid via voorkeursrecht

Geachte raad,

Hierbij treft u een memo over actief grondbeleid via het voorkeursrecht, ter afdoening van motie 310.

Samenvatting

- Welke mogelijkheden zijn er tot actiever grondbeleid?

In algemene zijn er deze opties:

- Aankopen van gronden voor gemeentelijk eigendom (**voorkeursrecht** ervoor vestigen) (vanaf pagina 4);
- Gemeentelijke gronden niet verkopen, maar uitgeven onder erfpacht (niet opgenomen in dit memo);
- Gemeentelijke gronden verhuren of in bruikleen geven (niet opgenomen in dit memo);
- Gronden onteigenen (niet opgenomen in dit memo).

De huidige werkwijze en gekozen verwervingsstrategie is op te maken uit de Nota Grondbeleid en betreft een 'faciliterend waar kan, actief waar mogelijk' grondbeleid.¹ Daarnaast geeft de Woonvisie aan 'om via de vestiging van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) of via onteigening de mogelijkheid om recht op eerste koop toe te passen'.²

Hieruit komt de door het college gekozen verwervingsstrategie naar voren en wordt in dit memo het vestigen van het voorkeursrecht als actief grondbeleid verder toegelicht. Onteigening heeft geen plek gekregen, omdat het een model betreft dat niet wordt toegepast, tenzij er geen andere mogelijkheid is (vanwege de vrij dure en grove inbreuk op eigendom). De overige opties zijn niet in de verwervingsstrategie opgenomen, zoals blijkt uit de bovengenoemde beleidsstukken.

- Kan een voorkeursrecht worden neergelegd op de gehele gemeente?

In essentie: ja, maar niet tegelijk op het gehele grondgebied. Dat moet per perceel worden uitgesproken en ieder perceel krijgt zijn eigen beschikking. Die beschikking moet de 'normale' weg belopen van openbaarmaking, inschrijving en mogelijkheden tot zienswijzen. Zie vestigingsproces vanaf pagina 8.

- Wat is er nodig voor een voorkeursrecht?

¹ <https://www.voorschoten.nl/grondbeleid>, zie in de nota pagina 11 en 32, waar meer staat voor de keuze van een bepaald grondbeleid.

² [woonvisie_voorschoten_2023 - 2027.pdf \(sim-cdn.nl\)](https://www.voorschoten.nl/woonvisie-voorschoten-2023-2027.pdf)

In principe is het vestigen van een voorkeursrecht voorbehouden aan de raad, waarmee het direct een beschikking vormt op het te belasten perceel. Het college kan een concrete beslissing nemen om een bepaalde locatie met voorkeursrecht te belasten (tijdelijke beschikking of flitsbeschikking (red. JZ)). Dat besluit moet binnen drie maanden door de raad worden bekrachtigd. Zoals de raad als het college moet een gemotiveerde grondslag hebben in toepassing van het voorkeursrecht, mogelijk resulterend uit (omgevings)visie of beleid. Zie vestigingsproces vanaf pagina 8.

- Welke beleidsstukken of normstellend beleid ondersteunen huidige keuzes voor het aanwijzen van voorkeursrechten?

Uit de huidige structuurvisie (2017) volgen toegedachte gebieden of functies. Daarop kan verder worden gewerkt richting voorkeursrechten. Daarnaast vormt het tijdelijke omgevingsplan (tot ons omgevingsplan is vastgesteld) met onderliggende beleidsstukken de grondslag voor voorkeursrechten. Waar die stukken de lading niet dekken kan een specifieke beschikking (en aanwijzingsbesluit) worden gemaakt voor een perceel of meerdere percelen in een gebied.

Het stuk met de meest concrete grondslag voor het voorkeursrecht moet worden gekozen.

- Welke locaties komen mogelijk in aanmerking voor actief grondbeleid gemeente?
 - Locatie Aldi
 - Andere locaties waar de gemeente geen grondbezitter is, maar wel iets zou willen realiseren in de toekomst.
- Wat zijn de argumenten rondom het wel of niet inzetten van voorkeursrechten?

Voor:

1. Gemeenten kunnen met het voorkeursrecht regie en sturing uitoefenen op grondposities van particuliere perceeleigenaren;
2. Het inzetten van voorkeursrecht kan bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen op het gebied van invulling van de openbare ruimte of ruimtelijke, planologische beleidsdoelen.
3. Het vestigen van voorkeursrechten voorkomt speculatie bij hoogconjunctuur en beschermt zo de eindgebruiker (voorkomt prijsopdrijving in de vorm van tegen elkaar 'overbieden');
 - Gevestigd voorkeursrecht biedt laagconjunctuur mogelijkheden tot regie bij faciliterend grondbeleid (voorkomt versnippering; gronden zullen niet in kleinere deeltjes worden verkocht);
4. Het voorkeursrecht helpt bij het minnelijk verwerven van percelen en tast het eigendomsrecht minder (agressief) aan dan onteigening;
5. De markt is niet altijd bereid om publieke voorzieningen en infrastructuur te realiseren.

Tegen:

1. Het voorkeursrecht beperkt het eigendomsrecht van inwoners;
2. Het gebruik van het voorkeursrecht brengt financiële risico's met zich mee;
 - In verband met de mogelijk grote voorraden gronden die boekhoudkundig moeten worden afgewaardeerd bij uitblijven (her)ontwikkeling.

3. De markt is voldoende betrokken en capabel om zelf gebiedsontwikkeling te realiseren: bij de juiste beleidskaders is de rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling (hooguit) kwaliteitsbewaking;
4. Traject van het vestigen van voorkeursrechten is in de praktijk tijdsintensief en geeft geen garantie voor snelle ontwikkeling van een gebied;
5. Fondsen reserveren (zoals je hiernaast schrijft, uitwerking in bijlage 2).

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Aanleiding	4
Voorkeursrecht bij grondbeleid	4
Kaders inzet voorkeursrecht (art. 9.1 lid 1 Ow)	5
Vestigingsproces	8
Financiën	11
Bijlage 1 Overzicht toetsing voorkeursrecht	12
Bijlage 2 Eerdere gevestigde voorkeurrechten in Voorschoten	13
Bijlage 3 Motie 310	14
Bijlage 4 Definities	15
Bronnen	16

Aanleiding

- 1) Door de diversiteit aan woningbouwontwikkelingen en zoektocht naar plekken met nog meer gewenste woonvarianten is de gemeente op zoek naar mogelijkheden om dit te kunnen versnellen, dan wel mogelijk een (pro)actieve(re) rol in te nemen.
- 2) Dit memo gaat in op de vraag van het College om te beoordelen in hoeverre het toepassen van voorkeursrecht zou kunnen bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke plannen in de fysieke leefomgeving.
- 3) Motie 310 betreft een vraag van PvdA, GL en D66 over de Woonvisie en actiever grondbeleid (bijlage 3). Dit memo zal trachten antwoord geven op mogelijkheden voor actiever grondbeleid, zodat het college hierin keuzes kan maken en conclusies aan kan verbinden.
- 4) Eén van de mogelijkheden tot een (pro)actieve(re) rol zou kunnen zijn door het grondbeleid instrumentarium actiever te gaan inzetten. Eén van die (reeds tot de mogelijkheden behorende) instrumenten is het actief inzetten (en vestigen) van een voorkeursrecht³ via de Omgevingswet 2024. Andere voorbeelden van actief grondbeleid zijn: vrijwillige (ver)koop, grondruil, onteigening of gronduitgifte in erfpacht. Dit memo geeft inzicht in de technische kaders en spelregels bij de inzet van het instrument voorkeursrecht.

Voorkeursrecht bij grondbeleid

- 5) Bij een actief grondbeleid zijn de mogelijkheden voor het voeren van regie op de ruimtelijke ontwikkelingen optimaal. In dat geval verwerft en ontwikkelt de gemeente de grond zelf of laat het ontwikkelen door een derde. Hieraan zijn echter ook meer (financiële) risico's verbonden dan aan het voeren van faciliterend grondbeleid (in de Nota grondbeleid 2017-2020⁴ wordt het afwegingskader weergegeven voor het huidige grondbeleid).
Bij faciliterend grondbeleid loopt de invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting van de grond niet via het grondeigendom, maar via het omgevingsplan, de anterieure exploitatieovereenkomst of een exploitatieplan. Bovendien is het lang niet altijd mogelijk om een actief grondbeleid te voeren. Op het moment dat de eigenaar van de grond in staat is en bereid is om de gewenste ontwikkeling zelf te realiseren heeft deze eigenaar daartoe het recht. Dit wordt ook het zelfrealisatierecht genoemd.
- 6) Dit deel van de memo richt zich specifiek op de werking en uitvoering van het voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Omgevingswet 2024). De essentie van het succesvol vestigen van een voorkeursrecht dat het als een soort "overval" overkomt bij de bestaande eigenaren en mogelijke speculanten / marktpartijen. Het is daarom belangrijk om in het voortraject, waar het college een besluit neemt over het (voorlopig) vestigen van een

³ De wet (Voorkeursrechten Gemeente) werd in zijn eerste vorm op 22 april 1981 aangenomen. Hij is tijdens de ministerschappen van Pieter Beelaerts van Blokland (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) en Job de Ruiter (Justitie) vastgesteld door de Tweede Kamer en door beide ministers ondertekend. In de oorspronkelijke wet kon alleen een gemeente een voorkeursrecht opleggen, maar bij een herziening in 2008 is de wet uitgebreid zodat provincies en het Rijk eveneens voorkeursrecht kunnen opleggen. Andere herzieningen hebben plaatsgevonden in 1990 en 2010.

⁴ Te raadplegen op de gemeentelijke website en direct via: https://cuatro.sim-cdn.nl/voorschoten/uploads/nota_grondbeleid_2017-2020.pdf?cb=SOZIGits

voorkeursrecht, hierover terughoudend en zorgvuldig te communiceren. Let ook op de toelichting van de regering op het gebruik van onder meer het voorkeursrecht: *De regering acht van belang dat eigendomsrechten zo min mogelijk worden aangetast. In gevallen waarin de overheid in meer of mindere mate over onroerende zaken moet kunnen beschikken om het algemeen belang te behartigen, heeft vrijwilligheid op basis van wilsovereenstemming de voorkeur. Voor gevallen waarin wilsovereenstemming uitblijft en een ingreep in de eigendom of andere zakelijke of persoonlijke rechten noodzakelijk is, kunnen de instrumenten van dit wetsvoorstel voor toepassing in aanmerking komen. Een goede bescherming van eigendom en andere zakelijke of persoonlijke rechten tegen ingrepen door de overheid is voor de regering een essentiële voorwaarde.*⁵

Kaders inzet voorkeursrecht (art. 9.1 lid 1 Ow)

1.

De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:

- a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
- b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,
- c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

- 7) Met het voorkeursrecht kunnen gemeenten voor zichzelf een voorkeurspositie creëren bij grondverkoop. Met een gevestigd voorkeursrecht op een perceel moet een particuliere partij, die het onroerend goed wil verkopen, het eerst te koop aanbieden bij de gemeente. De gemeente mag het vastgoed aankopen (wel voor een marktconforme prijs) waarbij de eigenaar niet verplicht is, of verplicht kan worden, zijn onroerend goed aan de gemeente te koop aan te bieden. Het voorkeursrecht is daarmee een passief instrument, verwerving kan uitsluitend plaatsvinden indien een eigenaar het initiatief tot verkoop neemt of bereid is te verkopen.
- 8) Mocht op dezelfde zaak een provinciaal of nationaal voorkeursrecht gevestigd worden dan kan er geen gemeentelijk voorkeursrecht (meer) worden gevestigd.⁶ In sommige gevallen

⁵ Kamerstuk 35133, Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officiëlebekendmakingen.nl).

⁶ Artikel 9.2 Ow over exclusiviteit van het voorkeursrecht

gelden ook voorkeursregels voor opvolgende provinciale of nationale vestigingen van voorkeursrechten.

Functie

- 9) De vestiging van een voorkeursrecht op een onroerende zaak dient te zijn gerelateerd aan een toegedachte of -bedeelde functie in een omgevingsdocument (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan) voor die locatie⁷. Is die functie nog niet opgenomen, dan kan die in de voorkeursrechtbeschikking worden opgenomen.

Als verder wordt gespecificeerd wat in het omgevingsplan moet worden opgenomen, kunnen enkel onroerende goederen worden aangewezen die volgens het omgevingsplan:

- a. een niet-agrarische functie hebben, en;
 - b. waarvan het gebruik afwijkt van die functie (bijvoorbeeld als de gemeente een detailhandel gebied wil ontwikkelen naar een woningbouwgebied).
- 10) De omgevingsvisie (gemeentelijk, provinciaal of nationaal) of een programma kan ook locaties onder de optie van een voorkeursrecht plaatsen, als het niet is toebedeeld in een omgevingsplan. Dit doet een visie of programma door:
- a. dat er een niet-agrarische functie is toebedacht;
 - b. of een moderniseringslocatie.
- 11) Hier nog even de specifieke grondslagen en functies die spelen bij het vestigen van een voorkeursrecht.

1. Niet-agrarisch

Agrarische percelen vallen buiten de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dat wil zeggen dat de functie niet is toegedacht.⁸ Dus als de omgevingsvisie of -plan⁹ voor dat perceel een agrarische bestemming heeft kan er geen voorkeursrecht worden gevestigd. Heeft een perceel bijvoorbeeld de functie 'wonen', 'bedrijf' of 'sport'? Dan kan het wel.

2. Afwijken toegedachte of toebedeelde bestemming

Toebedeelde functies zijn te relateren aan het omgevingsplan. Als het omgevingsplan wordt aangepast of een projectbesluit zorgt voor die aanpassing, kan de toebedeelde functie wijzigen.¹⁰

Voorbeeld

Er is een oud industriegebied dat de gemeente wil transformeren naar woongebied. En dat daarom in het omgevingsplan de nieuwe functie wonen heeft gekregen. Het omgevingsplan heeft dus een niet-agrarische functie (de functie wonen) aan de locatie toebedeeld. Als de locatie nog in gebruik is voor een andere functie dan wonen, in dit voorbeeld dus als industriegebied, dan kan een voorkeursrecht worden gevestigd op die locatie. Dit staat in artikel 9.1, lid 1, onder a, Omgevingswet.

⁷ Let op: locatie is onder de omgevingswet altijd breder dan de onroerende zaak alleen. Functies hebben onder de omgevingswet te maken met locaties en voor zover er het onroerend-goed-overstijgende rechtenvestiging is gewenst, sluit de wet dus ook op de omgevingsvisie voor een locatie. Dat geeft wel de indicatie om in een eerdere fase van de beleidscyclus goed na te denken over de toegedachte toekomstige ontwikkelingen op locaties. (Bregman, in: T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow, aant. 2.).

⁸ Let op: in de tekst komt het toedelen en toedenken van functies voor. Dit heeft te maken met de status van de omgevingsvisie (die functies toedenkt) en het omgevingsplan (die functie toedeelt). Het ene is visionair, het andere stelt vast en concretiseert. Hierdoor heeft de Omgevingswet taalkundig voor dit verschil gekozen. Zie hierover de Memorie van Toelichting bij de wet.

⁹ Of ander beleidsdocument of normstellende document die functie heeft toebedeeld of toegedacht.

¹⁰ Voorbeeld van Iplo.nl; [Bevoegdheid en vestigingsgrondslagen voorkeursrecht | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

Bij de toegedachte functie is de omgevingsvisie (voorheen structuurvisie) of een programma aankondiging geeft tot wijziging (die dan uitgevoerd wordt in het omgevingsplan).¹¹

Voorbeeld

De omgevingsvisie kondigt aan dat een locatie die nu een agrarische functie heeft, in de toekomst in het omgevingsplan een functie voor energieopwekking zal krijgen: een zonnepark. De omgevingsvisie denkt hier dus een nieuwe functie (zonnepark) aan een locatie toe. Ook dan kan een voorkeursrecht worden gevestigd op de locatie. Dit staat in artikel 9.1, lid 1, onder b en c en lid 2, Omgevingswet.

3. Moderniseringsgebied

In een dergelijk gebied is de kwaliteit van de bebouwing niet meer acceptabel, de gewenste functie is echter wel aanwezig. Aanwijzing van zo'n locatie heeft tot gevolg dat punt 2 wordt geactiveerd (bestaande gebruik wijkt af van de toegedachte of toebedeelde functie). Hierop kun je dus een voorkeursrecht vestigen door beschikking of opnemen van omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Grondslag: beleidsdocument of normstellend document.

- 12) Beleidsdocumenten en normstellende documenten kunnen de weg vrij maken voor het vestigen van een voorkeursrecht (als aan de hiervoor of hierna genoemde voorwaarden ook is voldaan). Het gaat dan om documenten als de structuurvisie/omgevingsvisie, programma of omgevingsplan of onderliggende beleidsstukken.

Klein overzicht van wijzigingen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten naar Omgevingswet:
'Zo is «bestemmingsplan» vervangen door «omgevingsplan», is «structuurvisie» vervangen door zowel «omgevingsvisie» als «programma» en is «moderniseringsgebied» vervangen door «moderniseringslocatie». Het «inpassingsplan» wordt eveneens vervangen door het «omgevingsplan», omdat het «inpassingsplan» in de Omgevingswet wordt vervangen door het «projectbesluit» dat de regels in het omgevingsplan wijzigt (art. 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet).¹²

- 13) Bij deze stukken moet het voorkeursrecht worden gevestigd op het stuk dat de meest concrete grondslag voor vestiging biedt. Bijvoorbeeld als de functie is toebedeeld in het omgevingsplan, dan is dit de grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht. Zo kan ook een omgevingsvisie of programma grondslag bieden.
- 14) Let erop dat er overigens ook op nationaal of provinciaal niveau voorkeursrechten kunnen worden gesteld en dat er altijd maar 1 voorkeursrecht per perceel kan bestaan.

¹¹ Voorbeeld van Iplo.nl; [Bevoegdheid en vestigingsgrondslagen voorkeursrecht | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

¹² Lexplicatie, commentaar op art. 9.1 Omgevingswet [wvtr. nog niet bekend], mr. Dr. J.H.G. van den Broek.

Vestigingsproces

15) Vestiging is in principe voorbehouden aan de gemeenteraad, tenzij de omstandigheden vragen om een snelle reactie. Dan heeft het college de mogelijkheid een beschikking (flitsbeschikking) te treffen voor het uiteindelijke raadsbesluit.¹³ Met de vestiging wordt het voorkeursrecht op een functie gevestigd.

Procesverloop (kort)

16) Aan de vestiging van dit voorkeursrecht zijn termijnen en voorwaarden verbonden. Die zullen hierna worden behandeld. Daarnaast is er een vorm van 'flitsbeschikking' (red: JZ) die vooruitlopend op de 'normale' procedure kan worden ingezet.

- o Start met collegebesluit (flitsbeschikking), dan
- o Binnen 3 maanden moet een raadsbesluit volgen die de beschikking omzet naar een voorkeursrecht, dan
- o 3 tot 10 jaar geldig, afhankelijk van de grondslag. De grondslagen en looptijden van het voorkeursrecht zijn uitgewerkt in bijlage 1.

17) Uitzondering:

1. de voorkeursbeschikking van het college kan ook na drie maanden van rechtswege vervallen, doordat de raad niet besluit of besluit geen voorkeursrecht te besluiten (art. 9.4 lid 3 Ow);
2. een omgevingsplan kan worden vernietigd. Een voorkeursrecht dat daarop is gebaseerd kan tot twee jaar na vernietiging bestaan. Het kan ook eerder worden ingetrokken (art. 9.4 lid 4 Ow).

Procesverloop (uitgebreid)

- 18) Het college besluit tot een (voorlopige) aanwijzing (aanwijzingsbesluit, art. 9.1 lid 2 Ow) en/of
De raad gaat over tot vestiging van een voorkeursrecht of bekrachtiging van de voorkeursrechtbeschikking (zij kan ook afzien van bekrachtiging, zie uitzonderingen bij de korte procesbeschrijving) (art. 9.1 lid 1 Ow).
- 19) Het voorkeursrecht treedt in werking na een aangetekend schrijven aan betrokken eigenaren in het gebied. Het wordt ter inzage gelegd, ingeschreven bij het kadaster en de ter inzagelegging via Overheid.nl¹⁴ gepubliceerd.
- 20) In het collegebesluit moet de gemeente kunnen aantonen dat het voldoet aan de randvoorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht. Denk hierbij aan het regelen

¹³ In principe ligt de bevoegdheid bij de gemeenteraad om een voorkeursrecht te vestigen, maar, om de vergaderfrequentie geen spelbreker te laten zijn, kan het college voor die tijd een voorkeursbeschikking vestigen. 'Deze bevoegdheid voorziet in de mogelijkheid om snel en effectief een voorkeursrecht te vestigen, met het oogmerk om het voorkeursrecht te vestigen voordat derden, vooruitlopend op de besluitvorming door de gemeenteraad of provinciale staten, kennis krijgen van het toegedachte gebruik en een ongewenste vervreemding van de onroerende zaak plaatsvindt en de positie van de betrokken overheid wordt aangetast. De vergaderfrequentie van de gemeenteraad en provinciale staten staat in de weg aan zo'n snelle vestiging van een voorkeursrecht.', uit Bregman, in: T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow, aant. 3).

¹⁴ Tussen besluit en publicatie wordt een week gewacht om de eigenaren te informeren over het genomen besluit (zodat zij het nieuws niet uit de media vernemen). De Omgevingswet verplicht inschrijving van alle voorkeursrechten in de openbare registers (artikel 16.82a, lid 1). [Belangrijkste veranderingen voorkeursrecht bij inwerkingtreding Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

van financiële middelen voor de verwerving van het onroerend goed, alsmede het inzichtelijk maken van de nog te nemen planologische besluiten (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan).

- 21) Projectspectifieke risico's die de planologische en juridische voorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht belemmeren, dienen op voorhand inzichtelijk te worden gemaakt (denk aan juridische uitdagingen en procedures, politieke en maatschappelijke weerstand of onzekerheid over planologische ontwikkelingen). Voorziet de gemeente onvoldoende in deze voorwaarden, dan loopt zij het risico dat het te vestigen voorkeursrecht(-instrument) niet effectief kan worden ingezet.
- 22) Na het collegebesluit is er gelegenheid tot het indienen van zienswijzen. Dit zijn voornamelijk zienswijzen over het correct inzetten van voorkeursrechten. De termijn voor het indienen van zienswijzen is zes weken.
- 23) De ingediende zienswijzen worden in behandeling genomen en tezamen met het raadsvoorstel geagendeerd bij de raad.
- 24) Na vaststelling door de raad, wat dient te geschieden binnen 3 maanden na de voorlopige aanwijzing door middel van een collegebesluit, volgt weer eenzelfde procedure bij inwerkingtreding (aangetekend schrijven aan betrokken eigenaren in het gebied, inschrijving bij het kadaster en publicatie van ter inzagelegging op overheid.nl). Het voorkeursrecht treedt in werking na inschrijving en de openbare registers.¹⁵
- 25) Vervolgens moet binnen een wettelijk voorgeschreven termijn van 3 jaar een wijziging omgevingsplan, programma dan wel omgevingsvisie worden vastgesteld (art. 9.4 Omgevingswet en bijlage 1) (of gewijzigd bestemmingsplan, inpassingsplan of een structuurvisie onder het overgangsrecht).
- 26) Lukt dat niet, dan vervalt het voorkeursrecht en mag de gemeente voor een periode van 2 jaar geen voorkeursrecht meer vestigen op dezelfde planologische grondslag op het desbetreffende perceel. Dit betreft het zogenoemde herhaal-/repeteerverbod (art. 9.3 Omgevingswet).
- 27) De gemeente is niet verplicht de grond aan te kopen wanneer deze wordt aangeboden. De gemeente dient, wanneer niet wordt aangekocht, schriftelijk vrijstelling van het voorkeursrecht te verlenen. Deze schriftelijke vrijstelling is een noodzakelijk document bij notarieel transport. Het voorkeursrecht blijft echter van kracht op de onroerende zaak en is niet gebonden aan de eigenaar (blijft dus zichtbaar in het kadaster op het betreffende perceel en zal worden doorgegeven via een kettingbeding in koopaktes van het onroerende goed).
- 28) Wordt de grond wel te koop aangeboden aan de gemeente, dan dient zij binnen een termijn van 6 weken te beslissen of zij overgaat tot aankoop. Verstrekt die termijn óf laat de gemeente weten de grond niet te willen kopen, dan mag de grondeigenaar het perceel gedurende 3 jaar vrij verkopen.
- 29) Inzet van het voorkeursrecht is daarmee dus interessant en mogelijk op het moment dat, op relatief korte termijn, een omgevingsplan kan worden vastgesteld met een gewijzigde functie. Om een omgevingsplan vast te kunnen stellen moet dit economisch uitvoerbaar zijn. Dat betekent dat er financiële dekking voor een onrendabele ontwikkeling

¹⁵ Belangrijkste veranderingen voorkeursrecht bij inwerkingtreding Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

beschikbaar moet zijn. In veel gevallen zal er voor de dekking voor het onrendabele deel een (Rijks)subsidie noodzakelijk zijn.

- 30) Inzet van voorkeursrechten voor deze gebieden is te overwegen als er zicht is op het kunnen dekken van de benodigde investeringen verbonden aan de beoogde gebiedsontwikkeling.

Financiën

Financiële & risico paragraaf

- 31) Door de vestiging van voorkeursrecht(en) maakt de gemeente zich op voor het voeren van actief grondbeleid. Financieel dient de gemeente een dekkingsvoorstel te doen zodra zij een voorkeursrecht wil vestigen in een gebied. Dit voorstel heeft betrekking op de (toekomstige) verwerving van gronden of betreft het opmaken van een dekkingsvoorstel dat aansluit op de ontwikkeling die de gemeente actief op zich gaat nemen.
- 32) Gekoppeld aan de regelgeving voor het vestigen van een voorkeursrecht, moet een bestemmingsplan (omgevingsplan) worden vastgesteld. In dit bestemmingsplan moet de gemeente in de financiële paragraaf aantonen dat de gewenste ontwikkeling financieel haalbaar is of dat de dekking is geregeld voor verwachte verliezen.
- 33) De gemeente heeft in dit voorstadium mogelijkheden om over te gaan tot strategische aankopen (aankopen die plaatsvinden vooruitlopend op elke vorm van planvorming: er is nog geen ruimtelijk kader waarbinnen de verwerving plaatsvindt en objecten worden verworven op basis van vrijwilligheid en op basis van de huidige bestemming) of tot anticiperende verwervingen (waarbij al wel sprake is van planvorming, maar nog geen grondexploitatie is vastgesteld).
- 34) Afhankelijk van enkele voorwaarden kan de gemeente in theorie overgaan tot beide type verwervingen (strategisch, dan wel anticiperend), mits de gekwantificeerde risico's als gevolg van deze verwervingen kleiner zijn dan de hoogte van beide risicoreserves van deze verwervingen.
- 35) Vaststaat dat zodra actief gebruik wordt gemaakt van het instrument Wvg, extra financiële armslag georganiseerd dient te worden, gericht op het afdekken van investeringen van (nieuwe) projectbegrotingen.

Bijlage 1 Overzicht toetsing voorkeursrecht

Optie	Kenmerken (artikel 9.1 lid 1 Ow)	Vervaltermijn (Art. 9.4 lid 1 Ow)
A.	- In het omgevingsplan niet-agrarische functie - Gebruik wijkt af van de toegewezen functie	5 jaar (verlengings)termijn mogelijk (o.g.v. 9.4 lid 2 toegepast = maximaal 5 jaar) - Dus, 10 jaar met verlenging
B.	- Omgevingsvisie of programma heeft toedacht:¹⁶ - niet-agrarische functie, of - moderniseringslocatie - Gebruik wijkt af van de toegewezen functie	3 jaar na ingang, of - op tijdstip dat de betreffende functie wordt vastgelegd in een omgevingsvisie.
C.	- Voorkeursrechtbeschikking toedachte: - niet-agrarische functie, of - moderniseringslocatie - Gebruik wijkt af van de toegewezen functie - Functie is niet toedacht in een gemeentelijke (provinciale, nationale) omgevingsvisie of programma - Functie is niet toebedeeld in een omgevingsplan.	3 jaar na ingang, of - op tijdstip dat de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, wordt vastgelegd in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan.

¹⁶ In de visie of het programma gaat het om 'toebedeeld'. De wet vertaalt het hier naar toedacht, gezien het karakter van de stukken. 'Anders dan bij een omgevingsplan wordt hier besproken van 'toedacht' in plaats van 'toebedeeld', aangezien een omgevingsplan een normstellend instrument is en omgevingsvisies en programma's beleidsdocumenten zijn die doorgaans in een eerdere fase van de beleidscyclus worden vastgesteld.' (Bregman, in: T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow, aant. 2.).

Bijlage 2 Eerdere gevestigde voorkeurrechten in Voorschoten

De laatste vestiging van voorkeursrecht heeft in 2007 plaatsgevonden op enkele percelen gelegen in de Duivenvoordecorridor. Twee van de drie eigenaren hebben hiervan in respectievelijk 2012 en 2013 gebruikgemaakt, waarbij in Roosenhorst de eerste woning in 2021 werd opgeleverd. De laatste eigenaar is, na een lang en daarom kostbaar traject, in 2021 onteigend. De juridische/financiële afronding duurde daarna nog ruim 2 jaar. In 2024 hoopt de gemeente Voorschoten een grote stap te hebben gezet in de voorbereiding op de geplande woningbouwontwikkeling (Noortveer).

Bekeken vanaf het jaar 2000, waren eerdere pogingen zonder 'resultaat': zoals in 2006 percelen begrensd door de spoorbaan en wat nu in de volksmond wordt aangeduid als 'het landje van boer Rodenburg'. Het voorkeursrecht is in november 2007 komen te vervallen, omdat in het geactualiseerde bestemmingsplan de bestemming onveranderd werd vastgesteld. Inmiddels is het land aangekocht door een ontwikkelaar. Bestemming is onveranderd agrarisch.

Andere voorkomende reden om geen gebruik te maken van een voorkeursrecht was, omdat de percelen op basis van zelfrealisatie werden ontwikkeld.

Het toepassen van een voorkeursrecht is een vrij exotisch model voor Voorschoten en heeft nog niet veel uitvoer gehad.



Bijlage 3 Motie 310

Motie 310

Agendapunt: Woonvisie Voorschoten 2023 – 2027

De raad van de gemeente Voorschoten in vergadering bijeen d.d. 7 december 2023, gehoord de beraadslaging,

Constaterende dat

- a) Voorschoten een tekort heeft aan betaalbare woningen,
- b) het college een inhaalslag wil maken door bij nieuwe woningbouwprojecten meer goedkope bouw te realiseren,
- c) een actieve rol van de gemeente daarvoor belangrijk is, onder het motto 'Regie terugpakken op de woningmarkt' (zie: Voorwoord Woonvisie).

Voorts constaterende dat

- d) het college in de woonvisie enkele voor- en nadelen van een actief grondbeleid beschrijft,
- e) het college de mogelijkheden onderzoekt 'om via de vestiging van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) of via onteigening de mogelijkheid om recht op eerste koop toe te passen' (blz. 13 Woonvisie).

Verzoekt het college de raad in het derde kwartaal van 2024 te informeren over de resultaten van het onderzoeken van de mogelijkheden tot een actiever grondbeleid en de conclusies die hij hieraan verbindt, en gaat over tot de orde van de dag.

Ondertekening en naam:

Arnold Posthuma, PvdA

Conny van der Krogt, GroenLinks

Jolien Schroot, D66

Aantekening griffier: De motie is aangenomen.

Bijlage 4 Definities

Definitie grondbeleid

Grondbeleid is het beleid wat in algemene zin is gevormd door een gemeente hoe men wil handelen in grond aan- en verkoop. Daarvoor hebben wij in gemeente Voorschoten de Nota Grondbeleid en Grondprijzenbrief.

Definitie voorkeursrecht

Een voorkeursrecht is een instrument uit de Omgevingswet (voorheen Wet Voorkeursrecht Gemeenten) dat kan worden ingezet door overheidsorganen om invloed uit te oefenen op grondposities.

Grondruil

Ruil waarbij eigenaren van stukken grond deze (deels) met elkaar ruilen.

Onteigening

Het ontnemen van eigendom ten bate van de onteigenaar (meestal de overheid, in het algemeen belang).

Erfpacht

Het recht, tegen een vergoeding, om een stuk grond van een ander gebruiken, waarbij de erfpachter dezelfde rechten heeft als de eigenaar zonder het eigendom te verkrijgen.

Bronnen

Naast de verwijzingen en de voetnoten zijn deze relevante bronnen gebruikt:

<https://www.infomil.nl/publish/pages/124214/evaluatie-van-de-wet-voorkeursrecht-gemeenten.pdf>

[Bevoegdheid en vestigingsgrondslagen voorkeursrecht | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Bron:	Verwijzing (zie ook voetnoten):
Tekst & commentaar Omgevingswet, hoofdstuk 9 Voorkeursrecht.	T&C Omgevingswet, [nader in te vullen specifieke auteur en verwijzing]
Groene Serie, Zakelijke rechten, art. 5:85 BW.	GS Zakelijke rechten, art. 5:85 BW, aant. 1-6