

Aan de raad van de gemeente Lingewaard

Onderwerp	Vestiging voorkeursrecht ex art. 9.1 lid 1 aanhef en onder c Omgevingswet op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen.
Portefeuillehouders	R.T.H.M. Derksen en M.J.A. van den Bos
Zaaknummers collegevoorstellen	ZS-1421907 en ZS-1454990
Zaaknummer raadsbeschikking	ZS-1454990

Beslispunten

1. Kennis te nemen van de voorkeursrechtbeschikking van het college van 21 oktober 2025 met zaaknummer 1420359 voor 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen, welke beschikking van rechtswege vervalt zodra de gemeenteraad op de betrokken percelen een voorkeursrecht vestigt.
2. De “Reactienota zienswijzen voorkeursrecht op percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen” vast te stellen.
3. De rechtsgevolgen van de beschikking van het college (definitief) te bestendigen door een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op 23 percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen, zoals vermeld op de bij het raadsbesluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende en als zodanig gewaarmerkte grondtekening (bijlage 3) en perceellijst (bijlage 2), met daarop vermeld de kadastrale aanduiding van de percelen, de grootte daarvan alsmede de naam van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de Basisregistratie Kadaster naar de stand van 19 november 2025 op grond van artikel 9.1 lid 1 aanhef en onder c Omgevingswet, welk voorkeursrecht van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan daarvan, tenzij voor dat tijdstip een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan is vastgesteld waarin de toebedachte functies nader zijn uitgewerkt of toebedeeld.
4. 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, en genoemde functies zijn niet toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet zijn toegedeeld in een omgevingsplan.
5. Het college van burgemeester en wethouders op te dragen het besluit uit te voeren, bekend te maken en ter inzage te leggen op de in Omgevingswet en het Omgevingsbesluit voorgeschreven wijze, door het besluit (de voorkeursrechtbeschikking) van de gemeenteraad:
 - bekend te maken door toezending of uitreiking aan de in de beschikking vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden; en
 - op de gebruikelijke wijze ter inzage te leggen in het gemeentehuis en digitaal en daarvan kennis te geven door publicatie in het elektronisch mededelingenblad (te raadplegen via: www.officielebekendmakingen.nl); en
 - binnen vier dagen na bekendmaking ter inschrijving aan te bieden bij de openbare registers van het Kadaster.

Inleiding

In het kader van de beoogde gebiedsontwikkeling van het gebied Lage Zandsestraat e.o. 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 vestiging van een voorkeursrecht is mogelijk als de huidige functies afwijken van de toegedeelde of toegedachte functies. De gemeente heeft aan dit gebied de functies Wonen, Verkeer en Groen toegedacht. De toegedachte functies wijken derhalve af van het huidige gebruik. De toegedachte functies zijn niet toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en zijn niet toegedeeld in een omgevingsplan.

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 gelegen binnen op deze locatie een voorkeursrecht ex artikel 9.1 lid 1 aanhef en onder c van de Omgevingswet te vestigen. Dat betekent dat een eigenaar of beperkt gerechtigde van het perceel waarop het voorkeursrecht rust niet tot vervreemding mag overgaan, zonder dat (het recht op) het perceel eerst aan de gemeente is aangeboden.

Wij hebben bij besluit van 21 oktober 2025 een (voorlopig) voorkeursrecht gevestigd op de betrokken percelen op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet. Dat voorkeursrecht vervalt van rechtswege drie maanden na het ingaan ervan. Binnen deze termijn dient het door ons gevestigde voorkeursrecht daarom door de gemeenteraad te worden bestendigd door de vestiging van een voorkeursrecht op de betrokken percelen op grond van artikel 9.1 lid 1 aanhef en onder c Omgevingswet. Daarom stellen wij u voor om te besluiten conform de concept beschikking zodat het voorkeursrecht voortduurt, in eerste instantie voor drie jaar.

Beoogd effect

De gemeente wil de regie blijven houden en wil sturing blijven geven aan de beoogde gebiedsontwikkeling. De bestendiging van het gemeentelijke voorkeursrecht draagt hieraan bij. Met de bestendiging van het gemeentelijk voorkeursrecht behoudt de gemeente de 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.

Argumenten

1.1 Vrije overdraagbaarheid percelen wordt beperkt.

Aan de percelen die bij de voorkeursrechtbeschikking zijn betrokken, worden de functies Wonen, Verkeer en Groen toegedacht. Deze toekomstige functies wijken af van de huidige situatie (agrarisch 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 behouden op de betrokken percelen. 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 ontwikkeling van plannen.

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 Zienswijze geeft aanleiding tot aanpassingen

Het besluit van de gemeenteraad is voorbereid conform de Algemene wet bestuursrecht. Het concept raadsbesluit en concept raadsvoorstel hebben van 28 november 2025 tot en met 18 november 2025 ter inzage gelegen en belanghebbenden hebben in die periode een mondelinge of schriftelijke zienswijze kunnen indienen. Er is één zienswijze binnengekomen. Naar aanleiding van deze zienswijze en de reactie daarop, zie de bijgaande “Reactienota zienswijzen voorkeursrecht op percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen”, zijn de grondtekening, de perceellijst, het concept raadsvoorstel- en raadsbesluit aangepast en worden de definitieve raadsstukken nu ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

3.1 Bestendiging van het door het college gevestigde voorkeursrecht zorgt ervoor dat de gemeente haar voorkeurspositie behoudt.

Wanneer de gemeenteraad geen voorkeursrechtbeschikking zou nemen, vervalt het door het college gevestigde voorkeursrecht van rechtswege drie maanden na het ingaan daarvan. De eigenaren van de betrokken percelen zijn vanaf dat moment weer vrij om de betrokken percelen aan eenieder te vervreemden. Dat is onwenselijk, omdat de gemeente een centrale regierol wil innemen bij de voorgestane gebiedsontwikkeling.

3.2 Besluitvorming door de gemeenteraad heeft op zorgvuldige wijze plaatsgevonden.

De belanghebbenden zijn met toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de raadsvergadering een zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van het concept raadsvoorstel- en raadsbesluit. De conceptstukken zijn ter inzage gelegd en per aangetekende post toegezonden aan de belanghebbenden. Gedurende drie weken (vanaf 28 oktober 2025 tot en met 18 november 2025) zijn de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze kenbaar te maken.

4.1 De voorkeursrechtbeschikking treedt in werking na inschrijving daarvan.

De voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad wordt bekend gemaakt door toezending daarvan (per aangetekende post) aan de eigenaren en beperkt gerechtigden van de betrokken percelen. Vervolgens wordt de voorkeursrechtbeschikking ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Vanaf het moment van inschrijving treedt de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking. Vervolgens wordt de voorkeursrechtbeschikking met bijbehorende stukken (de perceellijst en grondtekening) gedurende zes weken voor eenieder ter inzage gelegd op het gemeentehuis en digitaal via www.officielebekendmakingen.nl gemaakt.

Kanttekeningen

1.1 Een voorkeursrecht is een inbreuk op het eigendomsrecht van de rechthebbende.

De vestiging van een voorkeursrecht kan door rechthebbenden worden ervaren als een inbreuk op zijn of haar vrijheid om over (het recht op) het betrokken percelen te beschikken. Een voorkeursrecht zorgt ervoor dat rechthebbenden niet vrij kunnen handelen. Wel zal de gemeente bij interesse een marktconforme vergoeding moeten betalen. Een voorkeursrecht heeft geen effect als een rechthebbende niet zelf zijn (recht op) het betrokken percelen wil vervreemden. Een rechthebbende kan met een voorkeursrecht niet worden gedwongen om te verkopen. Wel zorgt de gemeente ervoor dat zij als eerste aan zet is, zou de rechthebbende voornemens zijn om tot vervreemding over te gaan.

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 algemeen 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 aanbestedingsprocedure 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 Er gelden strikte termijnen.

Conform artikel 9.4 lid 4 Omgevingswet vervalt het door ons gevestigde (voorlopige) voorkeursrecht van rechtswege drie maanden na het ingaan daarvan, tenzij de gemeenteraad vóór dit tijdstip een voorkeursrecht op de betrokken percelen vestigt op grond van artikel 9.1 lid 1, aanhef en onder c Omgevingswet. De werkingsduur van ten hoogste drie maanden, is te rekenen vanaf de datum van de inschrijving van het voorkeursrecht in de openbare registers van het Kadaster. Deze inschrijving moet binnen 4 dagen na bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking gebeuren.

1.3 De gemeente heeft niet zelf in de hand op welk moment zij tot actie moet overgaan.

Een voorkeursrecht kan de gemeente ook dwingen tot actie op een moment dat deze niet uitkomt. Als een rechthebbende zijn (eigendoms)recht aanbiedt aan de gemeente, dan moet de gemeente binnen zes weken besluiten.

1.4 Er moet tijdig een wijziging van omgevingsvisie of omgevingsplan plaatsvinden.

Zonder het opstellen van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan vervalt het door de gemeenteraad gevestigde voorkeursrecht na het verstrijken van de termijn van drie jaar vanaf inwerkingtreding, tenzij voor het verstrijken van die termijn een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan wordt vastgesteld waarin de ontwikkeling van het gebied nader wordt vormgegeven.

1.5 De benodigde middelen voor aankoop grond zijn nog niet geborgd.

De gemeente vestigt het voorkeursrecht op de betrokken percelen met het doel om deze uiteindelijk in eigendom te verwerven. In de gemeentelijk begroting is nog geen rekening gehouden met deze investering. Zodra een eigenaar van de betrokken percelen deze aan de gemeente aanbiedt, dient het college binnen zes weken te besluiten of de gemeente de percelen wil aankopen. Wanneer het beginselbesluit wordt genomen om (een deel van) de percelen aan te kopen en de eigenaar en gemeente het eens worden over de aankoop prijs en voorwaarden, zal uw gemeenteraad nog moeten instemmen met de benodigde middelen. In dat geval geldt namelijk een aankoopverplichting.

Financiën

Het (be)vestigen van een voorkeursrecht heeft op zichzelf geen financiële gevolgen voor de gemeente. Dat kan veranderen als de percelen waarop het voorkeursrecht rust aan de gemeente worden aangeboden. De gemeente dient dan binnen zes weken te beslissen of zij wil aankopen. Komen partijen er vervolgens uit over de prijs en voorwaarden, dan heeft het voorkeursrecht uiteraard wel financiële consequenties.

Communicatie en participatie

Na besluitvorming wordt de eigenaar over het genomen besluit geïnformeerd en wordt het voorkeursrecht ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Het voorkeursrecht geldt gedurende drie jaar vanaf de datum van inschrijving in de openbare registers.

Communicatie

Bekendmaking en terinzagelegging

De voorkeursrechtbeschikking wordt bekendgemaakt door toezending aan de eigenaar per aangetekende post. Na bekendmaking moet het voorkeursrecht binnen 4 dagen worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Naast bekendmaking aan de eigenaar wordt de beschikking met bijbehorende stukken gedurende de bezwaartermijn op de gebruikelijke wijze ter inzage gelegd op het gemeentehuis van de gemeente Lingewaard. Daarnaast zijn de stukken digitaal in te zien via www.officielebekendmakingen.nl. Van de terinzagelegging wordt kennisgegeven in het elektronisch Gemeentebblad (eveneens te raadplegen via www.officielebekendmakingen.nl).

Zienswijzen

De gemeente kan ingevolge artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht onder omstandigheden het bieden van de mogelijkheid tot indiening van zienswijzen tegen een voorgenomen raadsbesluit achterwege laten. Het gaat dan om situaties waarbij of de vereiste spoed zich er tegen verzet of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Anders dan voor de voorkeursrechtbeschikking van het college, geldt dat niet voor onderhavige vestiging door de gemeenteraad. Derhalve is het concept raadsvoorstel en de concept raadsbeschikking (per aangetekende post) aan de belanghebbenden toegezonden en zijn de belanghebbenden gedurende drie weken in de gelegenheid gesteld om een zienswijze kenbaar te maken. Er is één zienswijze ingediend die aanleiding gaf om de grondtekening, de perceellijst, het concept raadsvoorstel- en raadsbesluit aan te passen.

Voortgang

Het is de bedoeling om voor deze locatie eerst een omgevingsvisie vast te stellen en daarna een omgevingsplan. Indien de gemeenteraad een voorkeursrechtbeschikking neemt, dan moet binnen 3 jaar na het ingaan daarvan door de gemeenteraad een omgevingsvisie of een programma zijn vastgesteld, waarin de functies zijn toegedacht waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. In dat geval loopt het voorkeursrecht nog maximaal 3 jaar door. Vervolgens dient een (wijziging van het) omgevingsplan te worden vastgesteld waarin de beoogde functies zijn toegedeeld. Op basis van het omgevingsplan blijft het voorkeursrecht nog maximaal 5 jaar van kracht, met een mogelijkheid van verlenging met nogmaals 5 jaar. Het is ook mogelijk om de omgevingsvisie over te slaan en direct een omgevingsplan vast te stellen.

Als een opvolgend besluit wordt genomen dan geldt vanaf dat moment de bijbehorende geldigheidsduur, ook als de vorige periode nog niet voltooid was. De gemeenteraad hoeft het voorkeursrecht maar één keer te vestigen. Daarna loopt het automatisch door op basis van de nieuwe grondslag. Een nieuwe beschikking is niet nodig (behoudens voor de verlenging met 5 jaar nadat een omgevingsplan is vastgesteld).

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Bijlagen

1. Voorkeursrechtbeschikking college d.d. 21 oktober 2025 met zaaknummer 1420359
2. Perceellijst met kenmerk PR-111225
3. Grondtekening met kenmerk BUI\2-5-4-1\25-09-2025
4. Publicatietekst raadsbesluit
5. Concept brief aan eigenaren en beperkt gerechtigden
6. Concept raadsbesluit
7. Vraag & antwoord voorkeursrecht voor raadsleden
8. Zienswijze indiener op concept raadsvoorstel- en beschikking voorkeursrecht

9. Reactienota zienswijzen voorkeursrecht op percelen gelegen aan de Lage Zandsestraat e.o. te Haalderen

Bemmel, 2 december 2025

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

drs. I.P. van der Valk

C.A.A. van Rhee-Oud Ammerveld