

1. Aanleiding

Directe aanleiding is de door de gemeenteraad op 4 april 2024 vastgestelde gebiedsvisie Westrand “Een kansrijk en compleet Westrand in 2040, maart 2024”. Daarnaast heeft het college besloten tot de vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op basis van artikel 9.1, lid 2 Ow. Uw gemeenteraad dient het voorkeursrecht binnen drie maanden te bestendigen omdat het voorkeursrecht anders van rechtswege verval.

Inleidende toelichting/motivering

Een belangrijke ontwikkellocatie in bovengenoemde gebiedsvisie is “Hart van de wijk”, omvattende onder andere het Lucasplein en de Rembrandtgalerij. Deze ontwikkellocatie kent een vergaande versnippering van de eigendomssituatie. Het is wenselijk dat de gemeente regie verkrijgt op deze locatie om de in de gebiedsvisie geschetste ontwikkeling te (laten) verwezenlijken. Deze regie kan de gemeente verkrijgen door in eerste instantie het vestigen van een wettelijk voorkeursrecht op deze locatie. En zo nodig daaropvolgend haar verdere publiekrechtelijke (verwervings)instrumentarium actief in te zetten, met als ultimum remedium onteigening.

De betreffende gronden in het Hart van de Wijk zijn in het kader van deze besluitvorming (daarbij ook aansluiting zoekend bij de gebiedsvisie) aangewezen voor maatschappelijk functies, wonen, werken, detailhandel, horeca, verkeer, natuur, park, groen een en ander nader uit te werken. Deze uitwerking zal plaatsvinden in aparte planologische procedures onder de Omgevingswet.

De gemeente wil de percelen zoals aangegeven op de bij het besluit behorende kadastrale tekening en perceellijst verwerven. Vanwege het feit dat de betreffende gronden kunnen worden vervreemd aan anderen dan de gemeente, waardoor de beoogde ontwikkeling zou kunnen worden gefrustreerd, en voorts om eventuele prijsopdrijving of speculatie met die gronden tegen te gaan, wordt voorgesteld om daarop een voorkeursrecht te vestigen.

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

De betreffende gronden zijn thans grotendeels bestemd voor gemengd 4, maatschappelijk, kantoor verkeer, groen en voor die doeleinden in gebruik.

De huidige bestemmingen zullen als gevolg van de beoogde herontwikkeling van de locatie Hart voor de Wijk (zoals ook al geschetst in de gebiedsvisie) worden gewijzigd naar de functies wonen, verkeer, detailhandel, maatschappelijk, daghoreca, werken, natuur, park of groen. Als gevolg van die herontwikkeling zullen de functies voornamelijk gewijzigd en deels anders gealloceerd of intensiever worden. Al deze functies zijn in de opvolgende planologische procedures nader uit te werken. Het zal hier in ieder geval niet om agrarische functies gaan.

Voor de locatie geldt dat het bestaande, feitelijke gebruik afwijkt van die toegedachte functies. Van afwijkend gebruik kan ook sprake zijn indien het gaat om een met het bestaande gebruik vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik. Dit zal in de opvolgende planologische procedures worden uitgewerkt. 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 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 6 Wvg c.q. een vestiging ex artikel 9.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet.

Dit voorkeursrechtbesluit van de raad op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c Ow 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 of omgevingsplan. Het is de intentie dat de eerstvolgende stap zal zijn de vaststelling van een omgevingsplan of meerdere omgevingsplannen. Dit moet gebeuren binnen drie jaar na het ingaan van het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet.

2. Beoogd resultaat

Het bestendigen van het besluit tot vestiging van een voorlopige voorkeursrecht d.d. 25 juni jongstleden door het college van burgemeester en wethouders.

Met (de bestendiging van) dit voorkeursrecht krijgt de gemeente in een vroeg stadium de regie op de beoogde herontwikkeling van de locatie Hart van de Wijk. Door de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende gebied c.q. een eerste recht van koop op de in het besluit betrokken percelen. Het voorkeursrecht voorkomt dat de betreffende gronden worden vervreemd aan anderen dan de gemeente, waardoor de beoogde ontwikkeling zou kunnen worden gefrustreerd. Voorts gaat het voorkeursrecht eventuele prijsopdrijving of speculatie met die gronden tegen.

Het college heeft om die reden op 25 juni 2024 een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op basis van artikel 9.1, lid 2 Ow. Binnen drie maanden dient uw gemeenteraad het voorkeursrecht te bestendigen omdat het voorkeursrecht anders van rechtswege vervalt.

Argumenten

2.1 Verkrijgen betere uitgangspositie op de grondmarkt

Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan wenst de gemeente het voorkeursrecht te vestigen op percelen in het plangebied. Het gemeentelijk voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Hierdoor wordt de gemeente beter in staat gesteld om 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 vervullen bij de ontwikkeling van plannen.

2.2 Beschermingsinstrument

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.

2.3 Mogelijkheid te interveniëren in het natuurlijk proces van vraag en aanbod op de markt

Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van vraag en aanbod op de markt. Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een eigenaar 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 dienen van het algemeen belang dat regie wordt gehouden op de ontwikkeling en realisatie van de toegedachte bestemmingen

Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang van de eigenaar van de aan te wijzen percelen. 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 toegedachte bestemmingen op de betrokken locatie.

3.1, 4.1 en 5.1 Voldoen aan de wettelijke vereisten van het vestigen van een voorkeursrecht

Om het voorkeursrecht te kunnen vestigen dient aan een aantal wettelijke vereisten te worden voldaan die zijn opgesomd in de beslispunten 3, 4 en 5.

Risico's en kanttekeningen

1. Verplichte afname gronden en opstallen

a. Het meest in het oog springende risico is dat de gemeente op het moment dat zij een beginselbesluit heeft genomen om aan haar aangeboden gronden te willen verwerven, verplicht zou kunnen worden om de gronden inclusief opstallen af te nemen tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs op basis van bijzondere persoonlijke omstandigheden. Hierbij kan echter worden vermeld dat blijkens de jurisprudentie bijzondere persoonlijke omstandigheden niet snel aanwezig worden geacht. Bovendien is het risico beperkt, omdat afname geschiedt tegen de werkelijke waarde.

b. Het risico dat de gemeente in zijn algemeenheid verplicht wordt om tot aankoop over te gaan is zeer beperkt, aangezien een principebesluit tot aankoop door de gemeente slechts het begin vormt van een vaak langdurig onderhandelingsproces, waaruit de gemeente zich op elk door haar gewenst moment kan terugtrekken. Alleen wanneer de prijsvaststellingsprocedure volledig is doorlopen en tot een onherroepelijke uitspraak van de rechtbank over de prijs heeft geleid, kan de betrokken eigenaar de gemeente dwingen om zijn grond voor die prijs aan te kopen.

2. Niet voldoen aan de fatale termijnen

Verder is het van belang dat de termijnen in de Ow worden nageleefd, aangezien dit zonder uitzondering fatale termijnen zijn.

a. De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan betekenen dat gronden aan de gemeente te koop worden aangeboden. In geval van voorgenomen verwerving zal de eventuele aankoop dienen te geschieden tegen de werkelijke waarde, hetgeen op dat moment uiteraard wel financiële consequenties heeft. Indien de gemeente niet reageert binnen de termijn van zes weken na een aanbod van een eigenaar, dan heeft dat tot gevolg dat de grondeigenaar gedurende drie jaar vrij is om de grond aan een andere partij te verkopen. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de betreffende grond rusten.

b. Indien de gemeenteraad de aanwijzing niet bestendigt binnen drie maanden na dagtekening van het collegebesluit, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.

Financiën:

Voor de vestiging van het voorkeursrecht worden (beperkte) kosten gemaakt vanwege externe advisering en ambtelijke begeleiding, daarvoor is de benodigde dekking reeds aanwezig. Het voorkeursrecht zelf heeft in beginsel geen directe financiële consequenties.

Wel zal op de begroting een reservering moeten worden opgenomen voor eventuele aankoop door de gemeente van de nu aangewezen gronden, indien zij door de betrokken eigenaar aan de gemeente te koop mochten worden aangeboden. Hierin wordt voorzien door een grondexploitatie ter besluitvorming aan uw gemeenteraad voor te leggen (planning laatste kwartaal 2024/eerste kwartaal 2025).

Vervolgtraject en verantwoording:

De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht door de raad geldt in beginsel voor een periode van drie jaar. Indien en voor zover binnen deze periode de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan wordt het voorkeursrecht automatisch (van rechtswege) verlengd.

Het is de intentie dat binnen bovengenoemde periode de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, door uw raad in een of meerdere omgevingsplannen wordt toegedeeld, waarmee de geldingsduur van het voorkeursrecht van rechtswege met een termijn van 5 jaar wordt verlengd. Welke termijn indien nodig nogmaals is te verlengen met 5 jaar.

Communicatie en participatie

Bekendmaking/inwerkingtreding/inschrijving/terinzagelegging/zienswijzen

Dit voorkeursrechtbesluit dient te worden bekend gemaakt door toezending van de besluit 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. Deze bekendmaking zal namens ons college worden verzorgd.

Binnen vier dagen na de bekendmaking dient het voorkeursrechtbesluit te worden ingeschreven in de openbare registers, opdat het voorkeursrecht vanaf het tijdstip van inschrijving inwerking treedt. Het voorkeursrechtbesluit 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.

Ter voorbereiding van de raadsbehandeling zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over de ontwerp-voorkeursrechtbesluit van de raad. Er zijn een drietal zienswijzen ingediend en een bezwaarschrift tegen het collegebesluit. Het bezwaarschrift is als te doen gebruikelijk in handen gesteld van de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften. De zienswijzen zijn met een reactie van gemeentezijde verwerkt in een zienswijzennota. De zienswijzen zijn u reeds ter kennis gebracht. De zienswijzennota treft u bij de raadsstukken ter vaststelling aan, opdat uw gemeenteraad met inachtneming van de zienswijzen besluit. De zienswijzen vormen geen aanleiding om het raadsbesluit ten opzichte van het ontwerp-raadsbesluit zoals dat ter inzage moest liggen te wijzigen.

Rechtsbescherming

Bezwaar

Het voorkeursrechtbesluit van de raad tot vestiging van een voorkeursrecht 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 het voorkeursrechtbesluit van de raad aan belanghebbenden bekend wordt gemaakt. Eventuele bezwaarschriften tegen het voorkeursrechtbesluit van het college van 25 juni 2024 worden tevens geacht te zijn gericht tegen het voorkeursrechtbesluit van de raad. Er is tegen het collegebesluit een bezwaarschrift ingediend en dat is in handen gesteld van de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften.

Bijlagen:

1. Perceelslijst met kenmerk PL-30487655-02
2. Tekening met kenmerk TK-30487655-02
3. Zienswijzennota

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,

Secretaris,

De burgemeester,