

## Ontwerp Raadsbesluit

Onderwerp : Vestiging voorkeursrecht Plangebied Haveneiland  
Voorstelnummer : \*\*  
Raadstafel d.d. : **8 mei 2024**  
Raadsvergadering : **22 mei 2024**

De raad van de gemeente Deventer,  
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. **27 februari 2024, nummer \*\*** en het voorstel d.d. **23 april 2024, nummer \*\***

### BESLUIT

1. De in het kader van de voorbereiding van dit Raadsbesluit ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (**de Awb**) door de heer/mevrouw/het bestuur van \*\* (naam opnemen) naar voren gebrachte zienswijzen ontvankelijk te verklaren.
2. De door heer/mevrouw/het bestuur van \*\* (naam opnemen) ingebrachte zienswijzen wel/niet gegrond te verklaren. [hier toevoegen dat en waarom die zienswijzen niet in de weg staan aan of leiden tot aanpassing van het (voorgenomen) besluit.]
3. Ingevolge artikel 9.1, eerste lid onder c van de Omgevingswet (de OW) op de onroerende zaken gelegen binnen het Plangebied Haveneiland een voorkeursrecht te vestigen op naam van de gemeente Deventer, voor de duur van 3 jaar, met de aantekening dat op deze onroerende zaken eerder een voorkeursrecht door het college van burgemeester en wethouders van Deventer (het College) is gevestigd voor de duur van maximaal 3 maanden. De onroerende zaken zijn gelegen op het Haveneiland te Deventer aan de Sint Olafstraat en aan de Industrieweg en zijn nader aangegeven op de bij dit Raadsbesluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende grondtekening en lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd (met daarop vermeld de kadastrale aanduiding van de onroerende zaken, de grootte daarvan alsmede de namen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de openbare registers van het Kadaster naar de stand van **21 mei 2024**).
4. Dit Raadsbesluit te nemen ter bestendiging van de rechtsgevolgen van het Collegebesluit d.d. 27 februari 2024, welk Collegebesluit van rechtswege vervalt, zodra dit Raadsbesluit ingaat.
5. Dat aan de hiervoor bij 3. genoemde onroerende zaken de niet-agrarische functies “Wonen, werken en maatschappelijke doeleinden met de bijbehorende voorzieningen” wordt toegedacht welke functie afwijkt van het huidig (overwegend) bedrijfsmatige gebruik. De onroerende zaken met de toegedachte functies zijn nog niet opgenomen in een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan.
6. Dit Raadsbesluit bekend te maken door uitreiking en/of toezending ervan per aangetekende post aan de eigenaren en beperkt gerechtigden, het besluit ter inzage te leggen in het gemeentehuis en daarvan kennis te geven door publicatie in het Gemeenteblad (te raadplegen via: <https://www.officielebekendmakingen.nl>). De betrokken belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om gedurende de termijn van ter inzage legging bezwaar te maken, daarna beroep in te stellen en een verzoek tot voorlopige voorziening in te stellen.
7. Dat dit Raadsbesluit in werking treedt op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster en van rechtswege vervalt binnen 3 jaar daarna (derhalve op **24 mei 2027**) of zoveel eerder als de raad van de gemeente Deventer (de Raad) tot vestiging van een voorkeursrecht ingevolge artikel 9.1, eerste lid onder a of b van de OW besluit.
8. Dit Raadsbesluit in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.
9. Het College te machtigen alle in het kader van het voorkeursrecht noodzakelijke handelingen te verrichten (of te laten verrichten) zoals onder meer het doen vertegenwoordigen van de Raad in bezwaar- en beroepschriftprocedures en/of overige rechtsgedingen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van **22 mei 2024**,  
De raad voornoemd,

De griffier

de voorzitter,

ONTWERP

## RAADSVORSTEL

**Onderwerp** : Vestiging voorkeursrecht Plangebied Haveneiland  
**Portefeuillehouder** : **Lars**  
**Voorstelnummer** : \*\*  
**Datum B en W besluit** : 27 februari 2024 en 23 april 2024  
**Team** : DEV-PRO

### Inleiding

#### Achtergrond

##### Woningbouwopgave

De gemeente Deventer kent een hoge druk op de woningmarkt en heeft de ambitie om tot 2035 binnen haar grenzen 11.000 woningen te realiseren. De komende jaren moeten duizenden woningen worden bijgebouwd in stad en dorpen. Om een goed antwoord te geven op de mogelijkheden en uitdagingen die een dergelijke opgave met zich meebrengt is het proces Wonen-Ruimte-Stad opgezet. De raad heeft in mei 2023 de verschillende aanbevelingen vanuit het proces Wonen-Ruimte-Stad onderschreven, waaronder het verder werken aan een strategische keuze voor de langere termijn (na 2028) vanuit een integrale benadering.

##### Plangebied Haveneiland

Het Plangebied Haveneiland is strategisch van belang en kansrijk als één van de locaties om de woningbehoefte op te vangen voor de komende jaren en meer specifiek vanwege de opgave vanuit de subsidie Versnellingsgelden om 1.650 woningen in Centrumschil de Kien te realiseren.

De onroerende zaken gelegen aan de Sint Olafstraat en langs de Industrieweg maken onderdeel uit van het Plangebied Haveneiland en zijn nu overwegend bedrijfsmatig in gebruik. Als gevolg van de gevestigde bedrijven is een integrale ontwikkeling van het gebied met onder andere woningbouw, werken en maatschappelijke doeleinden met de daarbij behorende voorzieningen niet mogelijk. De gemeente Deventer heeft de ambitie om woningen te realiseren maar wil ook graag werkgelegenheid en daarmee het gemengde karakter van het Haveneiland behouden en versterken. Deze locatie is één van de zoekgebieden dicht bij het centrum waar de gemeente meer regie wil nemen.

##### Grondposities en speculatie

De onroerende zaken gelegen binnen het Plangebied Haveneiland zijn in eigendom bij verschillende eigenaren. Ook zijn er beperkt gerechtigden. Er zijn signalen dat beschikbare posities nabij het plangebied speculatief worden verworven voor prijzen die de haalbaarheid van woningbouw in het Plangebied Haveneiland onder druk zouden zetten.

##### Voorkeursrecht

Op 27 februari 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: het College) besloten om op de onroerende zaken (zoals aangeduid op bijgevoegde grondtekening en lijst van onroerende zaken) een (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen, als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid van de Omgevingswet (de OW). Deze vestiging heeft een geldigheidsduur van maximaal drie maanden na het ingaan ervan.

Met het voorkeursrecht verstevigt de gemeente haar positie op de grondmarkt en gaat zij grondspeculatie tegen. De gemeente kan met de onroerende zaken die zij eventueel verkrijgt of waarop zij grip krijgt op publieke doelen en ruimtelijke plannen (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en/of omgevingsplan) uitvoeren en daarmee:

- 1) zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit en
- 2) zorgen voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving zoals watersystemen, wegen en riolering.

Deze zorg vereist de regulering van activiteiten van burgers en van de overheid zelf, en actief handelen van de overheid voor aanleg en beheer van collectieve voorzieningen.

##### Eerste recht van koop/aanbiedingsplicht

Door toepassing van het voorkeursrecht op de onroerende zaken gelegen binnen het Plangebied Haveneiland kunnen de eigenaren en beperkt gerechtigden niet meer vrij aan een derde verkopen. Hiermee worden ongewenste grondtransacties tegengegaan. Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan de gemeente het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar (of beperkt gerechtigde) tot verkoop dan moet hij de onroerende zaak (of zijn recht daarop) eerst aan de gemeente aanbieden en kan het dus niet direct de markt op. Slechts in het geval de eigenaar of beperkt gerechtigde zelf wil verkopen, is hij verplicht eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen om tot aankoop over te gaan. Er is derhalve sprake van een vrijwillige verkoopsituatie. De gemeente beslist of zij de onroerende zaak al dan niet wil kopen.

#### Uitzonderingen

De OW bevat een aantal uitzonderingen op de aanbiedingsplicht. Deze staan in de artikelen 9.8 en 9.9 van de OW. De aanbiedingsplicht geldt niet als het gaat om bepaalde gevallen van:

- vervreemding binnen de familie;
- het toedelen van het goed aan één van de reeds bestaande gemeenschappelijke eigenaren (verdeling van een gemeenschap als bedoeld in artikel 3:166 van het Burgerlijk Wetboek);
- vervreemding vanwege een uiterste wilsbeschikking;
- vervreemding aan een gemeente, waterschap of provincie of de Staat of een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen rechtspersoon;
- verkoop op grond van de wet, een rechterlijk bevel of executoriale verkoop;
- vervreemding op grond van een overeenkomst die voorafgaand aan het voorkeursrecht met een pachter is gesloten, mits die aan bepaalde voorwaarden voldoet;
- vervreemding op grond van een in de openbare registers ingeschreven overeenkomst die voorafgaand aan het voorkeursrecht is gesloten, mits de levering binnen 6 maanden na die inschrijving plaatsvindt.

Daarnaast kan de gemeente op verzoek van de vervreemder bepalen dat deze de onroerende zaak niet hoeft aan te bieden. Dan moet er sprake zijn van gewichtige redenen van de vervreemder. Deze ontheffing van de aanbiedingsplicht staat in artikel 9.10 van de OW.

Als de uitzonderingen op de aanbiedingsplicht niet van toepassing zijn dan zal de gemeente in geval van een aanbod tot koop moeten besluiten om wel/niet tot aankoop over te gaan. Nadat de gemeente heeft verklaard de onroerende zaak in beginsel te willen verwerven, kan de prijsvaststellingsprocedure worden doorlopen.

#### Aanbiedingsprocedure<sup>1</sup>

In hoofdlijnen ziet de aanbiedingsprocedure er als volgt uit:

- 1) De vervreemder biedt de onroerende zaak aan de gemeente aan (de opgave);
- 2) De gemeente geeft aan of zij al dan niet wenst te kopen;
- 3) Indien de gemeente wenst aan te kopen: onderhandeling door de vervreemder en de gemeente;
- 4) Indien partijen er in onderhandeling niet uitkomen: rechterlijke prijsbepaling procedure op verzoek van de vervreemder;
- 5) Advies deskundigen en uitspraak rechter over de prijs;
- 6) Aparte procedure ter vaststelling aankoopplicht gemeente bij bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder.

---

<sup>1</sup> Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de prijsvaststellingsprocedure de zakelijke beschrijving behorende bij de voorbeeld kennisgevingsbrief.

## Vestigingsvereisten

### Huidig gebruik/toegedachte functie

De gemeente kan het voorkeursrecht alleen vestigen op onroerende zaken die onderdeel zijn van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegeedeeld of toegedacht. Ook kan het voorkeursrecht alleen worden toegepast als het huidig gebruik van de onroerende zaken afwijkt van die toegedachte of toegeedeelde functie.

De in het Plangebied Haveneiland gelegen onroerende zaken zijn thans (overwegend) bedrijfsmatig in gebruik. Aan de onroerende zaken worden in de toekomst de functies "Wonen, werken en maatschappelijke doeleinden met de daarbij behorende voorzieningen" toegedacht. Vanwege het geldende omgevingsplan en de (milieucontouren van de daar) gevestigde bedrijven is het nu niet mogelijk om woningbouw te realiseren. Aan de vereisten van vestiging van een voorkeursrecht is daarmee voldaan.

### Processtappen, grondslagen en werkingsduur

De geldingsduur van een voorkeursrecht is afhankelijk van de grondslag van het voorkeursrecht en het bestuursorgaan dat de beschikking neemt. In de Omgevingswet worden de besluiten van het College en de Raad om een voorkeursrecht te vestigen "een Voorkeursrechtbeschikking" genoemd.

- 1) Het College kan een voorlopig voorkeursrecht vestigen dat geldt voor maximaal 3 maanden op grond van artikel 9.1, tweede lid van de OW. Om het voorkeursrecht te verlengen is er een nieuw besluit nodig van de Raad. De Raad kan daarna de volgende voorkeursrechten vestigen:
- 2) een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking waarin een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie aan de locatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie, die geldt voor maximaal 3 jaar op grond van artikel 9.1, eerste lid onder c van de OW;
- 3) een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsvisie of omgevingsprogramma die geldt voor maximaal 3 jaar op grond van artikel 9.1, eerste lid onder b van de OW;
- 4) een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsplan die geldt voor maximaal 5 jaar op grond van artikel 9.1, eerste lid onder a van de OW;
- 5) een beschikking tot verlenging van het voorkeursrecht op grond van het omgevingsplan die geldt voor maximaal 5 jaar op grond van artikel 9.4, tweede lid van de OW.

Worden alle vervolgstappen doorlopen dan is het mogelijk om het voorkeursrecht gedurende drie maanden en 6 jaar te vestigen alvorens een gewijzigd omgevingsplan door de Raad is vastgesteld. Vervolgens blijft het voorkeursrecht gedurende vijf jaar, te verlengen met vijf jaar, op de onroerende zaken rusten.

Het onderhavige Raadsbesluit d.d. 22 mei 2024 heeft betrekking op stap 2). Om het voorkeursrecht te handhaven en te bestendigen alsmede te voorkomen dat het van rechtswege vervalt, dient uw raad een (definitief) voorkeursrecht te vestigen op de betreffende onroerende zaken welk Raadsbesluit binnen de termijn van drie maanden dient in te gaan, zo volgt uit artikel 9.4, derde lid van de OW. Met dit Raadsvoorstel wordt voorgesteld om op de betreffende onroerende zaken een (definitief) voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1, eerste lid onder c van de OW. Als tijdig een wijziging van de Omgevingsvisie, een Omgevingsprogramma of een wijziging van het Omgevingsplan wordt vastgesteld wordt het voorkeursrecht van rechtswege verlengd.

De nu geldende Omgevingsvisie is als Structuurvisie onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2019 vastgesteld door de Raad. Met de inwerkingtreding van de OW is dit nu van rechtswege (een deel van) de Omgevingsvisie Deventer. Dit Raadsbesluit (stap 2) wordt niet gebaseerd op de Omgevingsvisie omdat het Plangebied Haveneiland, als onderdeel van het Havenkwartier, nog niet als ontwikkelgebied is opgenomen in de Omgevingsvisie voor de toegedachte functies "Wonen, werken en maatschappelijke doeleinden met de daarbij behorende voorzieningen".

### Repeteer/herhaalverbod

Ingevolge artikel 9.3 eerste lid van de OW kan op onroerende zaken die eerder betrokken zijn geweest bij een vestiging van een voorkeursrecht met dezelfde grondslag niet binnen twee jaar na het intrekken of het vervallen daarvan opnieuw een voorkeursrecht worden gevestigd met dezelfde grondslag. Dit betreft het zogenoemde herhaal/repeteerverbod.

De bij de onderhavige vestiging van het voorkeursrecht betrokken onroerende zaken zijn niet eerder bij de vestiging van een voorkeursrecht betrokken geweest. Dit betekent dat het herhaalverbod niet van toepassing is.

#### Betrokken onroerende zaken

Zie voor de betrokken onroerende zaken de bijgevoegde grondtekening en lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd (**bijlage 1 en 2**).

#### Raadsvoorstel

1. De in het kader van de voorbereiding van dit Raadsbesluit ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (**de Awb**) door de heer/mevrouw/het bestuur van \*\* (naam opnemen) naar voren gebrachte zienswijzen ontvankelijk te verklaren.
2. De door heer/mevrouw/het bestuur van \*\* (naam opnemen) ingebrachte zienswijzen wel/niet gegrond te verklaren. [hier toevoegen dat en waarom die zienswijzen niet in de weg staan aan of leiden tot aanpassing van het (voorgenomen) besluit.]
3. Ingevolge artikel 9.1, eerste lid onder c van de Omgevingswet (de OW) op de onroerende zaken gelegen binnen het Plangebied Haveneiland een voorkeursrecht te vestigen op naam van de gemeente Deventer, voor de duur van 3 jaar, met de aantekening dat op deze onroerende zaken eerder een voorkeursrecht door het college van burgemeester en wethouders van Deventer (het College) is gevestigd voor de duur van maximaal 3 maanden. De onroerende zaken zijn gelegen op het Haveneiland te Deventer aan de Sint Olafstraat en aan de Industrieweg en zijn nader aangegeven op de bij dit Raadsbesluit behorende en daarvan onderdeel uitmakende grondtekening en lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd (met daarop vermeld de kadastrale aanduiding van de onroerende zaken, de grootte daarvan alsmede de namen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden, één en ander volgens de openbare registers van het Kadaster naar de stand van **21 mei 2024**).
4. Dit Raadsbesluit te nemen ter bestendiging van de rechtsgevolgen van het Collegebesluit d.d. 27 februari 2024, welk Collegebesluit van rechtswege vervalt, zodra dit Raadsbesluit ingaat.
5. Dat aan de hiervoor bij 3. genoemde onroerende zaken de niet-agrarische functies "Wonen, werken en maatschappelijke doeleinden met de bijbehorende voorzieningen" wordt toegedacht welke functie afwijkt van het huidig (overwegend) bedrijfsmatige gebruik. De onroerende zaken zijn nog niet opgenomen in een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan.
6. Dit Raadsbesluit bekend te maken door uitreiking en/of toezending ervan per aangetekende post aan de eigenaren en beperkt gerechtigden, het besluit ter inzage te leggen in het gemeentehuis en daarvan kennis te geven door publicatie in het Gemeentebblad (te raadplegen via: <https://www.officielebekendmakingen.nl>). De betrokken belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om gedurende de termijn van ter inzage legging bezwaar te maken, daarna beroep in te stellen en een verzoek tot voorlopige voorziening in te stellen.
7. Dat dit Raadsbesluit in werking treedt op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster en van rechtswege vervalt binnen 3 jaar daarna (derhalve op **24 mei 2027**) of zoveel eerder als de raad van de gemeente Deventer (de Raad) tot vestiging van een voorkeursrecht ingevolge artikel 9.1, eerste lid onder a of b van de OW besluit.
8. Dit Raadsbesluit in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.
9. Het College te machtigen alle in het kader van het voorkeursrecht noodzakelijke handelingen te verrichten (of te laten verrichten) zoals onder meer het doen vertegenwoordigen van de Raad in bezwaar- en beroepschriftprocedures en/of overige rechtsgedingen.

#### Kern raadsvoorstel

\*\*

## **Beoogd resultaat**

Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan de gemeente het eerste recht van koop. Met dit instrument verstevigt de gemeente haar positie op de grondmarkt en gaat zij grondspeculatie tegen.

De gemeente kan met de onroerende zaken die zij eventueel verkrijgt of waarop zij grip krijgt, haar publieke doelen en ruimtelijke plannen (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en/of omgevingsplan) uitvoeren en daarmee:

- 1) zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit en
- 2) zorgen voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving zoals watersystemen, wegen en riolering.

Deze zorg vereist de regulering van activiteiten van burgers en van de overheid zelf, en actief handelen van de overheid voor aanleg en beheer van collectieve voorzieningen.

## **Kader**

- Omgevingsvisie Deventer
- Traject Wonen Ruimte Stad
- Omgevingsplan Deventer (deel Bestemmingsplan Deventer Stad en Dorpen)
- Woningbouwimpuls Centrumschil
- Omgevingswet en Omgevingsbesluit
- Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht en Wet open overheid

## **Argumenten ten behoeve van de raad**

### **Voor:**

#### **Betere positie**

Het doel van het voorkeursrecht is de gemeente in het kader van de realisering van in/uitbreidingsplannen een betere positie te verschaffen zodat zij haar doelstellingen ten aanzien van maatschappelijke functies waarbij een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit wordt bereikt beter kan realiseren. Goede bouwgrond is schaars, waardoor marktpartijen bereid zijn hoge prijzen te betalen. Dit heeft tot gevolg dat bouwlocaties vaak onderwerp van speculatie worden. Wanneer alle onroerende zaken in handen komen van marktpartijen, dan overheerst bij de ontwikkeling van de bouw veelal de winst die op projecten dient te worden gemaakt. Door vestiging van het voorkeursrecht blijft de gemeente marktpartijen een stapje voor.

Het is immers de verantwoordelijkheid van de gemeente dat het doelmatig beheer, gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zo goed mogelijk wordt bereikt. Het voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt. De gemeente wordt 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 ontwikkeling van het plangebied.

#### **Beschermingsinstrument**

Het voorkeursrecht vormt een beschermingsinstrument. Gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) is het voorkeursrecht een beschermingsinstrument, waardoor ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden tegengegaan.

#### **Voorkomen prijsstijgingen**

Het voorkeursrecht voorkomt buitensporige grondprijsstijgingen (buiten de normale markteconomische prijsstijgingen). Het voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van aankoop en verkoop binnen het plangebied. Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een onroerende zaak door een eigenaar (of rechten op een onroerende zaak door een beperkt gerechtigde) is eerst de gemeente aan bod om aan te kopen. Door deze interventie in het natuurlijke proces van aankoop en verkoop kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen.

Bij het niet of onvoldoende benutten van het voorkeursrecht, bestaat de kans dat de te ontwikkelen onroerende zaken in handen overgaan van grondspeculanten. Hierdoor kan het doelmatig beheer en gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies waarbij een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit wordt bereikt worden verstoord.

#### Belangenafweging

Alvorens de Raad besluit om het voorkeursrecht toe te passen is het noodzakelijk een zorgvuldige belangenafweging te maken.

Het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrecht wordt gevestigd. De gemeente heeft belang bij de vestiging van het voorkeursrecht zodat zij na aankoop van de betrokken onroerende zaken het (toekomstig) gemeentelijk beleid over de fysieke leefomgeving kan uitvoeren en om te voorkomen dat dit beleid wordt doorkruist door aankopen door andere gegadigden en prijsopdrijving.

Daar tegenover staat het belang van de eigenaar en beperkt gerechtigde op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht of beperkte recht.

De vestiging van het voorkeursrecht betekent niet dat rechthebbenden verplicht worden om hun (rechten op de) onroerende zaken aan de gemeente over te dragen. Alleen indien een rechthebbende zijn eigendom of beperkt recht voornemens is te vervreemden, is hij/zij verplicht om het eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeente de rechthebbende in geen geval dwingen tot vervreemding over te gaan. De eigenaar blijft dus bevoegd zijn onroerende zaak te vervreemden, hetzij aan de gemeente, waarbij hij tenminste de werkelijke waarde zal ontvangen, hetzij aan een derde, als de gemeente geen gebruik van haar voorkeursrecht wenst te maken. Ook blijft de eigenaar bevoegd zelf de aan zijn eigendom toegekende of toegedachte functie te verwezenlijken.

Belanghebbenden doen soms een beroep op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Met het voorkeursrecht zou de gemeente inbreuk maken op het eigendomsrecht en/of de fundamentele rechten van het individu. De Hoge Raad en de Raad van State hebben beiden in uitspraken te kennen gegeven dat de wetgever met het voorkeursrecht heeft beoogd om de positie van de gemeente te versterken en er een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht wordt gemaakt. Door de wetgever is een "fair balance" getroffen tussen het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Zie HR 17 november 2000, nr. R00/015, LJN AA8353, NJ 2001, 289 en ABRS 21 augustus 2002, LJN AE6739.

Van belang is verder dat vanuit de wetgeving (OW en de Awb) de eigenaar in ruime mate rechtsbescherming biedt, of verleent hetzij door de bestuursrechter, hetzij door de burgerlijke rechter. Gelet op dit één en ander kan worden gezegd dat in de OW een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar.

Ter voorbereiding van het voorgenomen Raadsbesluit, worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om naar keuze schriftelijk en/of mondeling zienswijzen naar voren te brengen bij de Raad.

Het algemeen belang dat gediend is met de vestiging van het voorkeursrecht weegt aldus zwaarder dan het individuele belang.

#### Tegen:

De argumenten tegen de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht zijn beperkt. Het is echter goed om kennis te nemen van de volgende risico's.

#### Aanbieden

De vestiging van het voorkeursrecht kan betekenen dat de (rechten op) onroerende zaken aan de gemeente te koop worden aangeboden. In geval van voorgenomen verwerving zal de eventuele aankoop moeten plaatsvinden tegen de werkelijke waarde. Een aankoop heeft uiteraard wel financiële consequenties.



Indien de gemeente niet reageert binnen de termijn van 6 weken na een aanbod van de eigenaar om in onderhandeling te gaan of indien de gemeente besluit niet aan te kopen (de vestiging van het voorkeursrecht verplicht niet zonder meer om aan te kopen), dan volgt als sanctie dat de eigenaar gedurende drie jaar vrij is om zijn onroerende zaak (eenmalig) aan een andere partij te vervreemden. Het voorkeursrecht blijft dan wel gevestigd en blijft gelden voor de nieuwe eigenaar. Ook wanneer andere termijnen genoemd in de OW worden overschreden is dit de sanctie.

Het voorkeursrecht vervalt wel als er sprake is van een zogenoemd verlengd voorkeursrecht dat geldt voor vijf jaar en de gemeente koopt niet aan.

#### Schadevergoeding

Het is van belang dat de gemeente het instrument voorkeursrecht zorgvuldig hanteert. Onjuiste toepassing is voor alle betrokken partijen nadelig. Bovendien dreigt dan schadeplichtigheid van de gemeente. Ingevolge artikel 15.52 van de OW kan de eigenaar die zijn onroerende zaken, in verband met een gevestigd voorkeursrecht, aan de gemeente heeft verkocht, in eerste instantie bij de gemeente of in tweede instantie bij de rechtbank schadevergoeding vorderen als later blijkt dat de gemeente de termijnen voor bestemming van het voorkeursrecht heeft overschreden, dan wel de toegedachte functie niet in een omgevingsprogramma of een wijziging van het omgevingsplan heeft opgenomen.

#### Risico van ontduiking van het voorkeursrecht

Omdat er binnen de gemeentegrenzen van Deventer al veel is ingekocht door marktpartijen, is en blijft de kans groot dat er niet nog meer particuliere initiatieven ontstaan tot grondexploitatie. De gemeente zal zich dan geconfronteerd zien met marktpartijen die de onroerende zaken willen verwerven. Mocht de grondeigenaar of beperkt gerechtigde toch een overeenkomst met marktpartijen aangaan, dan bestaat de mogelijkheid dat de gemeente een beroep doet op artikel 9.22 van de OW. De rechter kan overeenkomsten aangegaan met het kennelijke doel om het belang van de gemeente bij het voorkeursrecht te ondermijnen, vernietigen. Het belang van de gemeente bestaat vooral uit een tijdige realisatie van een omgevingsprogramma of een wijziging van het omgevingsplan waarbij het gemeentelijke beleid afdoende gewaarborgd dient te worden (aldus de Hoge Raad).

Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat de gemeente een positie in het plangebied behoudt en goed in de gaten kan houden of en door wie er transacties worden aangegaan. Voorts moet altijd nog maar blijken of een partij die zich beroept op zelfrealisatie daar ook aantoonbaar toe in staat is. Kortom toepassing van het voorkeursrecht is zinvol.

Wel zal van de gemeente verwacht worden dat er snel en serieus wordt gereageerd op partijen die aangeven zelf te willen realiseren en daaromtrent met de gemeente in onderhandeling wensen te treden. De gemeente moet zich actief opstellen wat dat aangaat en de mogelijkheden daartoe onderzoeken.

#### **Betrokken partijen en participatie**

Bij de vestiging van het voorkeursrecht zijn de eigenaren van de onroerende zaken gelegen binnen het Plangebied Haveneiland betrokken en de beperkt gerechtigden. Zie de grondtekening en lijst van onroerende zaken (**Bijlage 1 en 2**).

#### Publicaties/kennisgeving en ter inzage legging Raadsbesluit

De ter inzage legging van het Raadsbesluit van **22 mei 2024** zal gepubliceerd worden in het Gemeenteblad van **24 mei 2024**, te raadplegen via [www. https://www.officielebekendmakingen.nl/](https://www.officielebekendmakingen.nl/). Zie de bijgevoegde Publicatietekst Gemeenteblad (**bijlage 3**). Het Raadsbesluit wordt binnen vier dagen daarna, op **24 mei 2024** ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Op het tijdstip van inschrijving treedt het voorkeursrecht in werking.

Belanghebbenden krijgen per aangetekende post een kennisgeving/brief (die op **23 mei 2024** wordt verzonden) met daarbij gevoegd een zakelijke beschrijving en een afschrift van dit Raadsbesluit met de bijbehorende stukken: de grondtekening en lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Zie de bijgevoegde Voorbeeldbrief met zakelijke beschrijving (**bijlage 4**).

Het onderhavige Raadsbesluit d.d. **22 mei 2024** met de bijbehorende stukken: de grondtekening en lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd, liggen vanaf **24 mei 2024** gedurende 6 weken voor een ieder kosteloos ter inzage en digitaal ter inzage op de website van de gemeente Deventer.

#### Bezwaar, beroep, voorlopige voorziening tegen Raadsbesluit

Gedurende de termijn van ter inzage legging kunnen belanghebbenden een tegen het Raadsbesluit gericht bezwaarschrift indienen. Vervolgens kunnen belanghebbenden, indien zij het niet eens zijn met de beslissing op het bezwaarschrift, beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien bezwaar wordt gemaakt tegen het Raadsbesluit, bestaat tevens de mogelijkheid om de voorzieningenrechter van de rechtbank te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter zal de verzoeker alleen ontvankelijk verklaren, indien daarbij een spoedeisend belang kan worden aangetoond.

#### Samenloop

Indien bezwaar is gemaakt tegen het Collegebesluit van **27 februari 2024** dan is het niet nodig om opnieuw bezwaar te maken. Het bezwaarschrift wordt mede geacht te zijn gericht tegen het Raadsbesluit.

#### Zienswijzen

Ter voorbereiding van het voorgenomen raadsbesluit, zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om vanaf **27 februari 2024** gedurende 6 weken naar keuze schriftelijk en/of mondeling zienswijzen naar voren te brengen bij Raad.

Van de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen is wel/geen gebruik gemaakt door de heer/mevrouw/het bestuur van \*\* (naam opnemen). Het algemeen belang dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht afwegend tegen het individuele belang, dient het vestigen van het voorkeursrecht wel/niet zwaarder te wegen dan het achterwege laten van de toepassing daarvan. *Terzake wordt verwezen naar het bijgevoegde memo d.d. \*\* (datum opnemen) beantwoording zienswijzen. Het raadsvoorstel wordt hierop aangepast na 10 april 2024; na afloop van de terinzagelegging/zienswijzentermijn.*

Zie ook de zienswijzennota (**Bijlage 6**).

#### Inschrijving

Het Raadsbesluit moeten ingeschreven worden in de openbare registers van het Kadaster binnen 4 dagen na bekendmaking. Op het moment van inschrijving treedt het voorkeursrecht in werking.

Ter zake de vervolgstappen wordt ook verwezen naar de bijgevoegde Planning (**Bijlage 5**).

#### Financiële consequenties

De kosten verband houdende met het onderhavige Collegebesluit bestaande uit kadastrale kosten en publicatiekosten, juridische begeleiding en ambtelijke ondersteuning worden gedekt uit programma 6, post programmamanagement en uitvoeringskaders. Op de financiële gevolgen wordt nader ingegaan in de eerstvolgende discussie over te prioriteren projecten en de consequenties die daar aan vast zitten voor wat betreft de ambtelijke capaciteit.

Vooralsnog zijn er verder geen financiële middelen gemoeid met het raadsbesluit. Dit is pas aan de orde als de (rechten op de) onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd door de eigenaren en/of beperkt gerechtigden worden aangeboden en er een koopovereenkomst tot stand komt.

Op het moment dat het voorkeursrecht van toepassing is kan de eigenaar/beperkt gerechtigde de onroerende zaak/het recht daarop te koop aanbieden en treedt de gemeente in onderhandeling. De eigenaar/beperkt gerechtigde krijgt een reële marktprijs. Dat is de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economisch verkeer tussen redelijk handelende kopers en verkopers. Dit staat in artikel 16.122, tweede lid en artikel 15.22 van de OW. De artikelen 15.21 tot en met 15.25 van de OW bevatten nog enkele aanvullende regels.

Wanneer de eigenaar/beperkt gerechtigde en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, kan de rechtbank deskundigen benoemen, die een advies geven over de prijs.

De gemeente kan in een bepaald stadium verplicht worden aan te kopen tegen een door de rechtbank te bepalen prijs. Dat is in principe niet eerder dan nadat de rechtbank de prijs bij beschikking heeft vastgesteld. De gemeente is na het onherroepelijk worden van die beschikking gedurende drie maanden verplicht om op verzoek van de rechthebbende mee te werken aan vervreemding tegen de door de rechtbank bepaalde prijs. De rechthebbende kan de gemeente zo dwingen (zijn recht op de) onroerende zaak te verwerven, maar daarvoor is dus in principe wel vereist dat de prijsvaststellingsprocedure geheel is doorlopen.

De gemeente heeft tot het moment van rechterlijke prijsvaststelling de mogelijkheid het verzoek in te trekken. Onder bijzondere omstandigheden kan ook een aankoopplicht ontstaan zonder dat de prijsvaststellingsprocedure is doorlopen. Indien het college een beginselbesluit tot aankoop heeft genomen en de rechthebbende heeft verzocht om een prijsvaststellingsprocedure, maar het tóch niet komt tot een rechterlijk prijsoordeel (bijvoorbeeld doordat het college het verzoek niet indient of tussentijds intrekt), dan kan de rechthebbende binnen twee maanden de rechtbank vragen te bepalen dat vanwege zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden de gemeente verplicht is medewerking te verlenen aan de eigendomsoverdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs. Van dergelijke bijzondere persoonlijke omstandigheden is niet snel sprake.

De rechthebbende zou van verkoop kunnen afzien nadat de prijsvaststellingsprocedure (geheel of gedeeltelijk) is doorlopen. De gemeente is in beginsel gehouden de kosten van de procedure te vergoeden, ook indien de rechthebbende uiteindelijk van verkoop afziet.

In geval van een aankoop moet rekening gehouden worden met de kosten die gemoeid gaan met een strategische aankoop zoals tijdelijke exploitatie van de aangekochte onroerende zaken (leegstandsbeheer, kosten van tijdelijke instandhouding, gemeentelijke belastingen, verzekeringen en heffingen).

Wordt er een omgevingsplan opgesteld dan moet dit plan economisch uitvoerbaar zijn. Dit kan betekenen dat er financiële dekking voor een (mogelijk) onrendabel deel noodzakelijk is. Voor financiële risico's moet een bedrag beschikbaar gehouden worden in het specifieke weerstandsvermogen.

#### **Betrokkenheid raad**

Het College heeft een voorlopig voorkeursrecht gevestigd dat geldt voor maximaal 3 maanden op grond van artikel 9.1, tweede lid van de OW. Om het voorkeursrecht te verlengen is er een nieuw besluit nodig van de Raad. Het Raadsbesluit geldt voor 3 jaar. Daarna wordt het voorkeursrecht van rechtswege verlengd als er tijdig een Omgevingsvisie of Omgevingsprogramma of Omgevingsplan wordt vastgesteld.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,  
De secretaris, de burgemeester,  
M.A. Kossen R.C. König

#### **Bijlagen:**

1. Lijst van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd
2. Grondtekening van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd
3. Publicatietekst Gemeenteblad
4. Kennisgevingsbrief (voorbeeld)
5. Zakelijke beschrijving behorende bij kennisgevingsbrief
6. Planning
7. Zienswijzennota