

**Te besluiten om:**

1. Kennis te nemen van de beschikking van het college van burgemeester en wethouders van 16 april 2024 tot vestiging van het voorkeursrecht op de locatie Spoorzone-Terborgseweg.
2. Toepassing te geven aan Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet ('Ow') door op basis van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub b van die wet op de grondslag van de op 30 november 2023 door de raad vastgestelde Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' een voorkeursrecht te vestigen op de percelen zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale tekening met kenmerk TK-30486499-02 en op de perceelslijst met kenmerk PL-30486499-02 waarop zijn vermeld de in de vestiging betrokken percelen, hun grootte, de omschrijving van de functie van de percelen, alsmede de namen van de eigenaren en (indien van toepassing) van de rechthebbenden op de daarop rustende beperkte rechten, één en ander naar de stand van de openbare registers van het Kadaster per 24 juni 2024.
3. Vast te stellen dat de percelen in de afgelopen twee jaar niet bij een eerdere vestiging van een voorkeursrecht ingevolge artikel 4 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) dan wel artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub b van de Ow betrokken zijn geweest.
4. Vast te stellen dat dit voorkeursrecht van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functies waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, zijn toegedeeld in het omgevingsplan.
5. Deze voorkeursrechtbeschikking, binnen vier dagen na bekendmaking daarvan door toezending ervan aan de belanghebbenden, te doen inschrijven in de openbare registers, opdat het voorkeursrecht ingaat. De voorkeursrechtbeschikking tezamen met de daarop betrekking hebbende stukken op het gemeentehuis en op elektronische wijze ter inzage te (laten) leggen en van de terinzagelegging kennis te geven in het Gemeenteblad, opdat wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet.
6. **Op het ontwerp-raadsbesluit zijn geen zienswijzen ingediend. Opm. ER: is geen raadsbesluit**

**Inleiding**

Het voornemen van de gemeente Doetinchem om het voorkeursrecht te vestigen heeft betrekking op gronden binnen de gemeente op de locatie Spoorzone-Terborgseweg, waaraan op grond van de op 30 november 2023 door de raad vastgestelde Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' gemengde c.q. gecombineerde functies zijn toegedacht, bestaande uit onder meer de functies wonen, werken, leren, ontmoeten en verblijven, met bijbehorende voorzieningen en nader uit te werken.

Om de regie over de herontwikkeling op de locatie Spoorzone-Terborgseweg in eigen hand te houden, wenst de gemeente het voorkeursrecht op basis van de Omgevingswet op het onderhavige gebied te vestigen. Indien het voorkeursrecht niet wordt gevestigd, bestaat de mogelijkheid dat derden met een bepaalde verwachting ten aanzien van het gebied, mede gebaseerd op uitingen vanuit de gemeente, posities innemen die het voeren van regie door de gemeente bij de herontwikkeling bemoeilijken. Ook wordt voorkomen dat zich grondspeculatie voordoet, wat tot prijsopdrijving kan leiden en waardoor de beoogde ontwikkeling mogelijk wordt gefrustreerd. In dat kader wordt thans voorgesteld om het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

## **Argumenten**

*1.1 Hiermee houdt c.q. geeft de gemeente regie en sturing aan de beoogde gebiedsontwikkeling(en).*

De gemeente wil in het gebied gemengde c.q. gecombineerde functies realiseren, bestaande uit onder meer de functies wonen, werken, leren, ontmoeten en verblijven, met bijbehorende voorzieningen en nader uit te werken. De gemeente wil in een vroeg stadium de strategie bepalen, om regie te houden en sturing te geven aan de beoogde gebiedsontwikkeling(en).

Met 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 de beschikking betrokken percelen. De eigenaren van de betreffende percelen dienen hun eigendom op de percelen bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden c.q. de gemeente in de gelegenheid te stellen om de percelen te verkrijgen. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen. Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt dat een andere partij zich in het gebied een positie verschafft, waardoor de gemeentelijke regierol kan worden verstoord.

*1.2 Het college heeft al een voorlopig voorkeursrecht gevestigd, als opmaat voor het voorkeursrecht dat u als raad kunt vestigen.*

Het college heeft eerder op 16 april 2024 besloten om een voorkeursrecht te vestigen op onderhavige locatie op basis van artikel 9.1, tweede lid Ow. Het voorkeursrecht van het college vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat onderhavig voorkeursrecht gevestigd door uw gemeenteraad ingaat.

*2.1 Hiermee geeft de gemeente uitvoering aan de vastgestelde Omgevingsvisie en wordt de vrije overdraagbaarheid van de gronden beperkt.*

Aan de gronden die bij deze voorkeursrechtbeschikking zijn betrokken, worden in de Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' gemengde c.q. gecombineerde functies toegedacht, bestaande uit onder meer de functies wonen, werken, leren, ontmoeten en verblijven, met bijbehorende voorzieningen en nader uit te werken. Vrije vervreemding van deze gronden zou de realisatie van de toegedachte functies kunnen frustreren. Dit rechtvaardigt het vestigen van een voorkeursrecht, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze gronden wordt beperkt.

*2.2 Met het voorkeursrecht krijgt de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.*

Het gemeentelijk voorkeursrecht verschafft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, wenst de gemeente het voorkeursrecht te vestigen op de percelen in het plangebied. 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.

*2.3 Met het voorkeursrecht voorkomt de gemeente ongewenste grondtransacties.*

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.

*2.4 Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid om te interveniëren in het natuurlijke proces van vraag en aanbod op de markt.*

Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het voor 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.

### *2.5 Algemeen belang weegt zwaarder dan individueel belang eigenaar.*

Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang van de eigenaar. 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 functies op de betrokken locatie. De gevolgen van de vestiging van een voorkeursrecht zijn voor de betrokken eigenaar niet onevenredig in verhouding tot het met de vestiging te dienen algemene belang.

### *2.6 Er wordt voldaan aan de eisen voor het vestigen van het voorkeursrecht.*

Voor de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht dient te worden voldaan aan twee vereisten. Het eerste vereiste is dat het voorkeursrecht kan worden gevestigd op gronden die deel uitmaken van een locatie waaraan in een gemeentelijke omgevingsvisie een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht. Het tweede vereiste houdt in dat het huidige, feitelijke gebruik afwijkt van die toegedachte functie.

De betreffende gronden zijn thans in gebruik bij werk- en ontwikkelinstantie Laborijn, voor scholing en door diverse (andere) bedrijven c.q. instanties. Aan de betreffende gronden zijn in de Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' gemengde c.q. gecombineerde functies toegedacht, bestaande uit onder meer de functies wonen, werken, leren, ontmoeten en verblijven, met bijbehorende voorzieningen en nader uit te werken. De toegedachte gemengde c.q. gecombineerde functies omvatten meer dan, dan wel zijn een verbetering c.q. intensivering van het huidige, feitelijke gebruik, en daardoor is sprake van afwijkend gebruik. De betreffende Omgevingsvisie voor de Spoorzone is nader uitgewerkt in de op 21 december 2023 door de gemeenteraad vastgestelde 'Structuurschets Spoorzone Doetinchem'. Daarmee wordt dus voldaan aan de hiervóór genoemde vestigingseisen.

De conclusie is derhalve dat het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub b van de Ow in dit geval mogelijk is omdat het huidige gebruik afwijkt van de in de Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' toegedachte niet-agrarische functies.

### *3.1 De percelen zijn in het recente verleden niet eerder bij het voorkeursrecht betrokken geweest.*

De gemeente kan een voorkeursrecht vestigen op percelen als die in de afgelopen twee jaar niet eerder bij een voorkeursrecht door hetzelfde bestuursorgaan op basis van dezelfde wettelijke grondslag betrokken zijn geweest. Dit is bij de voorliggende percelen niet het geval.

### *4.1 Geldingsduur voorkeursrecht.*

De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht door de gemeenteraad op basis van de Omgevingsvisie geldt in eerste instantie voor een periode van maximaal drie jaar. Als binnen deze periode een wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld, waarbij aan de betreffende gronden de functies waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, zijn toegedeeld, wordt het voorkeursrecht van rechtswege verlengd.

De intentie is om binnen deze periode als grondslag voor de continuering van het voorkeursrecht een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen, waarin de aangewezen gronden voor de functies waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, worden opgenomen. Daarmee wordt de geldingsduur van het voorkeursrecht van rechtswege verlengd met een termijn van vijf jaar. Deze termijn kan eenmalig met vijf jaar worden verlengd.

*5.1 Hiermee voldoet de gemeente aan de wettelijke verplichtingen qua bekendmaking, inschrijving, ter inzagelegging en kennisgeving van de terinzagelegging.*

Het vestigen van een voorkeursrecht is ingrijpend voor de grondeigenaar. Daarom moet (van) het (besluit tot vestiging van het) voorkeursrecht op de juiste wijze worden bekendgemaakt, ingeschreven, ter inzage gelegd en kennisgegeven.

#### **6.1 Zienswijzen**

Ter voorbereiding van de raadsbehandeling zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over het ontwerp-raadsbesluit. Over het ontwerp-raadsbesluit zijn geen zienswijzen ingediend.

#### **Kanttekeningen**

##### *2.1 Is de gemeente zometeen niet verplicht om de gronden te kopen?*

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 tegen nader te bepalen voorwaarden, 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.

##### *2.2 Is door het voorkeursrecht nieuwbouw van Laborijn nog wel mogelijk?*

Het voorkeursrecht gaat over het verplicht aanbieden van de gronden aan de gemeente, als de eigenaar de gronden wil verkopen. Het voorkeursrecht gaat in beginsel niet over nieuwbouw van Laborijn op haar eigen grond. Het voorkeursrecht vormt geen belemmering voor de beoogde nieuwbouw van Laborijn.

##### *2.3 Wat is de sanctie als de gemeente de termijnen niet naleeft?*

Het van belang dat de termijnen in de Omgevingswet worden nageleefd, aangezien dit zonder uitzondering fatale termijnen zijn. De 'sanctie' is dat als deze termijnen niet worden nageleefd de eigenaar/beperkt gerechtigde gedurende een periode van drie jaar mag vervreemden aan een willekeurige derde. De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan betekenen dat gronden aan de gemeente te koop worden aangeboden. Als 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.

#### **Financiën**

Het voorkeursrecht zelf heeft in beginsel geen directe financiële consequenties. Als het voorkeursrecht daadwerkelijk leidt tot een overdracht aan de gemeente dan wordt bij uw raad een krediet aangevraagd met dekking uit toekomstige grondexploitatie of bestemmingsreserve Investeringsfonds Doetinchem 2036.

#### **Vervolg**

De voorkeursrechtbeschikking van de raad tot vestiging van een voorkeursrecht wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, zodat daartegen door belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden) een bezwaarschrift kan worden ingediend gedurende zes weken. Eventuele bezwaarschriften tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college van 16 april 2024 worden door het van rechtswege vervallen van die beschikking geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de raad.

Deze voorkeursrechtbeschikking dient te worden bekendgemaakt door toezending van de beschikking aan de belanghebbenden (lees: de betrokken grondeigenaren en de eventuele beperkt gerechtigden). Dit geschiedt door middel van een aangetekende brief met bijlagen, waaronder een uitgebreide notitie over de betekenis van het gemeentelijk voorkeursrecht. Bijgevoegd zijn hiervoor: 4a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden 4b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden.

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

### **Bijlagen**

1. Perceelslijst met kenmerk PL-30486499-02
2. Tekening met kenmerk TK-30486499-02
3. Publicatie Gemeenteblad
- 4a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
- 4b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden
5. Brief aan het Kadaster ter inschrijving openbare registers
6. Verklaring van eensluidendheid

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,  
De secretaris, De burgemeester,

mr. G.A. Karssenbergh

mr. M. Boumans MBA MPM