

RAADSVORSTEL
status: commissiestuk

Agendapunt:	11
Onderwerp:	Toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten op gronden gelegen ten oosten van de dorpskern Dalfsen
Commissie:	10-3-2008, nr. 11
Raadsvoorstel:	5-2-2008, nr. 187
Portefeuillehouder :	dhr. E. Goldsteen
Beleidssterrein:	- Ruimtelijke ordening en bouwzaken
Programma:	Paragraaf: Grondbeleid
Ter inzage (o.m.) :	- Stukken behorende bij het collegebesluit van 5 februari 2008
Informant:	K. Uilen
	E. k.uilen@dalfsen.nl
	T. (0529) 488239

Voorstel:

Overeenkomstig het bijgevoegde ontwerp-besluit en gelet op het bepaalde in art. 8 Wvg de gronden gelegen ten oosten van de dorpskern Dalfsen, tussen de Haersolteweg, Koekoeksteeg, Oosterdalfsersteeg en de Welsummerweg, zoals deze zijn aangegeven op de bij dit voorstel gevoegde tekeningen en zijn genoemd in de lijst van eigenaren en beperkt gerechtigden, gedurende twee jaren aan te wijzen als gronden waarop de artikelen 10-24, 26 en 27 Wvg van toepassing zijn.

Inleiding:

De gemeente Dalfsen voert een actieve grondpolitiek. Dit houdt ondermeer in dat de gemeente zelf gronden verwerft en deze vervolgens zelf ontwikkelt. Momenteel beschikt de gemeente over te weinig grond om in de bestaande woningbehoefte te kunnen voorzien. Om in de bestaande en toekomstige woningbehoefte te kunnen voorzien en hierover als gemeente zelf de regie te kunnen voeren is het noodzakelijk om over voldoende grond te beschikken. De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt de gemeente enige hulp bij het verwerven van de gronden.

De gemeente wenst bij de toekomstige ontwikkeling zelf de regie in het plangebied te voeren, om zo te kunnen komen tot een optimale planologische invulling van het gebied. In verband daarmee kan uw raad besluiten om het voorkeursrecht te vestigen, zoals dit is geregeld in de Wvg. Voor de ontwikkeling en realisering van toekomstige (bestemmings- of structuur-)plannen zal de gemeente in het gebied diverse percelen moeten verwerven. Het voorkeursrecht kan als passief verwervingsinstrument een ondersteuning betekenen voor het gemeentelijk verwervingsbeleid in het beoogde plangebied. Voorts biedt het voorkeursrecht een bescherming tijdens de verdere planontwikkeling: het voorkomt immers ongewenste grondverkoop (al dan niet bedoeld als speculatie) aan projectontwikkelaars.

Door vestiging van dit voorkeursrecht wordt in de eerste plaats de uitgangspositie van de gemeente versterkt. De gemeente wordt aldus in staat gesteld als eerste en met uitsluiting van derden met eigenaren te onderhandelen en zich een grondpositie in het plangebied te verwerven. Hierdoor nemen de mogelijkheden tot het voeren van een actieve grondpolitiek toe. Een gevolg hiervan is dat de mogelijkheden tot evenredige toedeling van de gronden aan enerzijds de planologische functies en anderzijds aan realisatoren/kopers en gebruikers toenemen. Tevens kan de gemeente hierdoor invloed uitoefenen op de verevening van de uitgifteprijs van bouwgronden en kan zij waar nodig voorwaarden stellen bij uitgifte van gronden ten aanzien van de bestemming en het gebruik. Ook wordt de gemeente op

deze wijze in de gelegenheid gesteld tot een effectief kostenverhaal, waardoor de garantie van de economische uitvoerbaarheid in relatie tot de gewenste ruimtelijke kwaliteiten beter gewaarborgd is.

In de tweede plaats is het voorkeursrecht gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste ontwikkelingen kunnen worden voorkomen.

Tot slot kan worden gesteld dat het voorkeursrecht een prijsdempend effect kan hebben op de verkoopprijzen van gronden.

Het voorkeursrecht voorkomt in elk geval prijsopdriving van tegen elkaar opbiedende marktpartijen. Aldus kunnen buitensporige grondprijsstijgingen met de vestiging van het voorkeursrecht worden tegengegaan.

Ter uitvoering van de genoemde regierol en ter vergroting van de mogelijkheden van kostenverhaal is het van groot belang voor de gemeente om een goede onderhandelingspositie met betrekking tot de gronden te hebben. Ook om die reden is het noodzakelijk om tot vestiging van het voorkeursrecht op de in het plangebied gelegen percelen over te gaan.

Betekenis van het voorkeursrecht:

Op grond van dit besluit verkrijgt de gemeente een zogenaamd voorkeursrecht. Het voorkeursrecht brengt mee dat een eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde bij een voorgenomen vervreemding van het eigendom of van een beperkt zakelijk recht de onroerende zaak (of het recht) eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden, alvorens hij het aan derden kan aanbieden.

Indien de eigenaar de onroerende zaak aan de gemeente aanbiedt dient ons college binnen een termijn van acht weken te besluiten of de gemeente op de aanbieding wenst in te gaan. Er bestaat geen verplichting tot aankoop. Indien de gemeente besluit tot aankoop zal in minnelijk overleg worden getracht tot overeenstemming te komen over de koopsom en de overige voorwaarden van de verkoop. Besluit de gemeente niet op de aanbieding in te gaan of overschrijdt zij de termijn van acht weken, dan is de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde vrij de onroerende zaak gedurende drie jaren aan een derde te verkopen. Het voorkeursrecht blijft op de onroerende zaak rusten.

Mochten de gemeente en de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde geen overeenstemming bereiken over de hoogte van de koopsom, dan heeft de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde het recht om via ons college de bevoegde rechtbank te verzoeken een deskundige te benoemen om een onafhankelijk oordeel te geven over de koopsom. Deze onafhankelijke deskundige stel op grond van art. 16 lid 4 Wvg de zogenaamde "werkelijke waarde" vast. Onder werkelijke waarde wordt verstaan de waarde zoals is bepaald in de artikelen 40b-40f Ontheffingswet. Hieronder wordt verstaan:

1. *"de werkelijke waarde van de onroerende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed;*
2. *(...) de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelend verkoper en de onteigenaar als redelijk handelend koper;*
3. *in bijzondere gevallen wordt werkelijke waarde naar andere maatstaven bepaald".¹*

Desgewenst kan de gemeente, de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde vervolgens de rechtbank verzoeken een oordeel te geven over het deskundigenadvies.

De eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde is te allen tijde vrij zich terug te trekken uit de onderhandelingen. Hij kan echter de onroerende zaak dan niet aan een derde vervreemden. Indien een gemeente zich terugtrekt uit de onderhandelingen is de eigenaar of rechthebbende wel gedurende drie jaren vrij het aangeboden aan een derde te vervreemden.

Indien de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde de onroerende zaak vervreemdt zonder deze eerst aan de gemeente te hebben aangeboden, dan wel zonder verklaring van ons college dat wij afzien van

¹ Art. 40b lid 2 Ontheffingswet

aankoop, zal de notaris niet bevoegd zijn de leveringsakte te passeren. Het eigendom zal dan niet over kunnen gaan.

Bovendien kan op grond van het bepaalde in art. 26 Wvg de nietigheid van een dergelijke rechtshandeling worden ingeroepen door de gemeente.

Zoals al eerder is aangegeven, verplicht een voorkeursrecht de eigenaar of rechthebbende niet tot verkoop van de onroerende zaak. Slechts indien de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde zelf wenst te vervreemden, is hij verplicht zijn eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Er is derhalve sprake van een vrijwillige verkoopsituatie.

Voorwaarden vestiging Wvg:

De voorwaarden waaraan de besluiten tot vestiging of bestendiging van het voorkeursrecht moeten voldoen, zijn opgenomen in de artt. 2, 6, 8 en 8a Wvg.

Het betreft hier besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb). In dit geval berust het besluit van uw raad op het bepaalde in art. 8 Wvg.

Hier is bepaald:

“De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop van toepassing zijn de artikelen 10-24, 26 en 27, voor zover die gronden nog niet zijn opgenomen in het ter inzage gelegd ontwerp van het structuurplan als bedoeld in art. 2 eerste lid, of van een bestemmingsplan, waarbij aan de betrokken gronden een gewijzigde bestemming wordt toegedacht onderscheidenlijk gegeven”.

Gelet op het voorgaande kan de gemeente alleen overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht voor locaties waaraan de betrokken gronden een andere (gewijzigde) bestemming wordt toegedacht, onderscheidenlijk gegeven. Dit houdt in dat:

1. aan de gronden een niet-agrarische bestemming moet worden toegedacht of gegeven en dat
2. het huidige gebruik van de gronden moet afwijken van de toegedachte bestemming.

Ad 1. Niet agrarische bestemming

Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden op gronden die in de toekomst een andere bestemming krijgen dan de agrarische bestemming.

De gemeente is voornemens de onderhavige gronden te bestemmen voor woningbouw en in beperkte mate bedrijventerrein en de daarmee verbonden bestemmingen en voorzieningen, eventueel nader uit te werken.

In dit stadium van de planvoorbereiding is het nog niet mogelijk om op perceelsniveau aan te geven welke specifieke voornoemde bestemmingen zullen worden gegeven.

Dat wordt echter door de bestuursrechter in deze fase ook niet van de gemeente verlangd.²

Ad 2. Huidig gebruik en toekomstige bestemming

Binnen het systeem van de Wvg komen alleen gronden in aanmerking, waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming. Indien het huidige gebruik en het toekomstig gebruik vergelijkbaar zijn, geldt volgens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie³ dat niettemin sprake is van bestemmingen die van elkaar afwijken indien het toekomstig gebruik weliswaar vergelijkbaar, maar beter of intensiever is.

Vestiging van een voorkeursrecht:

Ten behoeve van het vestigen van een voorkeursrecht is een aantal stappen te onderscheiden, te weten:

- a. voorstel van burgemeester en wethouders (ex art. 8a Wvg), met een werkingsduur van acht weken;
- b. besluit van de gemeenteraad (ex art. 8 Wvg), voor gronden die nog niet zijn opgenomen in een ter inzage gelegd ontwerp van een structuurplan of een bestemmingsplan, met een werkingsduur van twee jaar;

² ABR 08-03-1999, Harderwijk I, BR 1999, 424

³ ABR 08-03-1999, Harderwijk I, BR 1999, 424

- c. voorstel van burgemeester en wethouders (ex art. 6 Wvg), op basis van het ter inzage gelegde (ontwerp)structuurplan of bestemmingsplan, met een werkingsduur van vijf maanden;
- d. besluit van de gemeenteraad (ex art. 2 Wvg), op basis van een vastgesteld structuurplan of bestemmingsplan, met een werkingsduur van respectievelijk twee jaar of onbepaalde tijd.

Eventueel in geval van vestiging op grond van een structuurplan:

- e. verlenging van het voorkeursrecht voor een periode van één jaar door de gemeenteraad (ex art. 2 lid 4 Wvg).
- f. voorstel van burgemeester en wethouders (ex art. 6 Wvg) op basis van een ter inzage gelegde (ontwerp)bestemmingsplan, met een werkingsduur van vijf maanden;
- g. besluit van de gemeenteraad (ex art. 2 Wvg) op basis van een vastgesteld bestemmingsplan, waarbij het voorkeursrecht voor onbepaalde tijd blijft bestaan totdat de bestemming is gerealiseerd.

Ons voorstel heeft betrekking op de stap als genoemd onder b, ons besluit van 5 februari 2008 had betrekking op de stap onder a. De gemeente is overigens niet verplicht alle stappen te doorlopen, maar kan er voor kiezen het voorkeursrecht in voorkomende gevallen niet te bestendigen.

De onderhavige gronden zijn weliswaar opgenomen in een bestemmingsplan en structuurplan, maar dit maakt vestiging van een voorkeursrecht ex art. 8 en 8a niet onmogelijk. Hoewel er in art. 8a gesproken wordt van “gronden die nog niet zijn opgenomen in een ter inzage gelegd ontwerp van een structuurplan of een bestemmingsplan”, vormt het bestaan van een structuurplan en een bestemmingsplan in deze geen belemmering voor het vestigen van een dergelijk voorkeursrecht. Van belang is immers dat de wetgever heeft beoogd de gemeenteraad een bevoegdheid toe te kennen tot het vestigen van een voorkeursrecht, vooruitlopend op de vaststelling van een ontwerpstructuur- of bestemmingsplan op gronden die in die plannen voor verstedelijking in aanmerking komen en derhalve binnen afzienbare tijd van bestemming zullen gaan veranderen.⁴

Het besluit van uw raad tot vestiging van een voorkeursrecht ex art. 8 Wvg is immers vooruitlopend op het door de gemeente nog te ontwikkelen nieuwe ontwerp- structuurplan.

Belangenafweging

De gemeente krijgt met vestiging van het voorkeursrecht betere mogelijkheden om de inrichting van de beoogde woongebieden en bedrijfsgebieden te regiseren, hetgeen een zwaarwegend algemeen belang is. Tegenover het zwaarwegende belang van de gemeente staan de belangen van de eigenaren en beperkt gerechtigden van de aan te wijzen percelen. De wetgever heeft door vaststelling van de Wvg reeds geconstateerd dat er situaties zijn waarin het gemeentelijk (algemeen) belang zwaarder weegt dan de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden. Voor die situaties is door de wetgever de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht gecreëerd. Daarnaast blijkt uit jurisprudentie dat de afweging van mogelijke financiële belangen van de eigenaren en de beperkt gerechtigden reeds door de wetgever is gedaan en niet hoeft te worden betrokken in de afweging bij de besluitvorming⁵.

De wetgever heeft in de Wvg een aantal bepalingen opgenomen ter bescherming van de eigenaren en zakelijk gerechtigden. De Wvg bevat voor de eigenaren en de beperkt zakelijk gerechtigden geen verplichting de gronden te koop aan te bieden. Tevens bevat de Wvg een groot aantal waarborgen ter bescherming van de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden. Alles overwegende menen wij dat het belang van de eigenaren en zakelijk gerechtigden minder zwaar weegt dan het belang van de gemeente. De voor de belanghebbende nadelige gevolgen van het besluit zijn niet disproportioneel ten opzichte van de met het besluit te dienen algemeen belang⁶.

⁴ Zie hiervoor: mr. J.B. Mus, Wet voorkeursrecht gemeenten verklaard, 2001, p. 63 e.v.

⁵ ABR 22-01-1999, Rijnsburg, BR 1999, 515

⁶ ABR 21-08-2002, Margraten, AB kort 2002, 616

Beleidskader en rol gemeente:

De gemeente is verantwoordelijk voor het voorzien in de bestaande en toekomstige woningbehoefte. Bovendien dient de gemeente voldoende bedrijventerrein beschikbaar te hebben. De gemeente wenst in de toekomst in voornoemd gebied woningen te realiseren en eventueel in beperkte mate bedrijventerrein. In het kader van actief grondbeleid achten wij het van belang dat de gemeente deze ontwikkeling zelf ter hand neemt.

Voorafgaande besluitvorming en zienswijzen:

Ons besluit van 5 februari 2008 inhoudende dit voorstel aan uw raad had tot gevolg dat op grond van art. 8a Wvg het voorkeursrecht voor een periode van acht weken op de onderhavige gronden is gevestigd. Indien uw raad de beschermende werking van het voorkeursrecht wenst te continueren, dient uw raad binnen de voornoemde termijn, derhalve vóór 1 april 2008 te besluiten. Ons voorstel aan uw raad zal zes weken ter visie liggen ten behoeve van het indienen van bezwaar door belanghebbenden. Indien er bezwaren worden ontvangen, zullen wij uw raad een zienswijzen-nota doen toekomen met daarin een voorstel tot het afdoen van deze bezwaren dan wel, indien daar aanleiding voor is, u een gewijzigd raadsvoorstel en ontwerp-aanbestedingsbesluit voorleggen.

Alternatieven:

N.v.t.

Financieel kader:

Na de vestiging van het voorkeursrecht kunnen gronden te koop worden aangeboden. Indien de gemeente, na onderhandelingen en eventueel prijsadvies en gerechtelijke uitspraak, besluit tot aankoop, zult u te zijner tijd worden gevraagd het benodigde krediet beschikbaar te stellen.

Communicatie:

Uw besluit zal daags na vaststelling worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het raadsbesluit treedt vervolgens in werking daags na dagtekening van de publicatie in de Staatscourant. Tevens zal uw besluit worden gepubliceerd in de rubriek 'Kernpunten' van de Marskramer. Publicatie in deze bladen zal op de gebruikelijke wijze gebeuren.

De eigenaren en beperkt gerechtigden, die in de perceelslijst worden genoemd, zullen bij aangetekende brief over uw besluit worden geïnformeerd. Uw besluit zal ter inschrijving aangeboden worden aan de registrar WKP van de gemeente Dalfsen.

Tegen uw besluit staat bezwaar open. Eventuele bezwaren tegen ons besluit van 5 februari 2008 zullen, indien u instemt met ons voorstel, op grond van art. 9a Wvg worden aangemerkt als bezwaren die ook zijn gericht tegen uw besluit dat in plaats treedt van ons besluit.

Binnen de termijn van twee jaar dat het voorkeursrecht geldig is, zult u een voorstel tot bestemming van het voorkeursrecht op grond van een structuurplan of bestemmingsplan worden voorgelegd.

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,
L.V. Elfers

de secretaris-directeur,
drs. H. Zwart