



Voorstel aan het college van burgemeester en wethouders

Team	Team Ontwikkeling en strategie	Datum:	9 december 2025
Opsteller	██████████	Zaaknummer:	24Z01288
		Documentnummer:	25.0026875
Mee geadviseerd door			
Onderwerp	Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht op onroerende zaken binnen het ontwikkelingsgebied aan de Dorpstraat 54 in De Lutte.		
Openbaar	Neen. Geheim tot inwerkingtreding besluit.		

Portefeuillehouder	J. Engels

Collegevergadering: 16-12-2025

Conceptbesluit

1. Te besluiten om op basis van artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet (Ow) over te gaan tot het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht op de onroerende zaken benodigd voor het ontwikkelingsgebied aan de Dorpstraat 54 in De Lutte, kadastraal bekend gemeente Losser, sectie O, nummers 694 en 1463, een en ander zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende grondtekening met kenmerk vkr-01 en de bijbehorende perceellijst, vermeldende de kadastrale aanduidingen, de perceelgrootte en de naam van de eigenaren en beperkt gerechtigden, een en ander volgens de basisregistratie Kadaster naar de stand per 8 december 2025, zodat de gemeente een centrale regierol kan uitoefenen bij de herontwikkeling en prijsopdrijving kan voorkomen;
2. Te bepalen dat aan de onroerende zaken gelegen op locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte, een niet-agrarische functie wordt toegedacht, te weten wonen alsmede de daarbij behorende voorzieningen, en derhalve van een afwijkend gebruik (althans intensiever) dan het huidige gebruik sprake is, waarmee het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functie;
3. Te besluiten om, gelet op de vertrouwelijke aard van deze procedure alsmede gelet op artikel 4:11 onder c van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), geen toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb (de zienswijzeprocedure);
4. Dit besluit in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster binnen vier dagen na de bekendmaking daarvan door toezending ervan aan de belanghebbenden, alsmede een kennisgeving van de terinzagelegging in het Gemeenteblad te publiceren;
5. Geheimhouding op te leggen tot 18 december 2025 op dit voorstel en de bijlagen bij dit voorstel op grond van artikel 87 van de Gemeentewet in combinatie met artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Wet open overheid om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen ter voorkoming van speculatieve grondaankopen;
6. In te stemmen met bijgevoegd ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit waarin aan de gemeenteraad wordt voorgesteld het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow;
7. Met betrekking tot het ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit toepassing te geven aan artikel 4:8 van de Awb, en belanghebbenden in de gelegenheid te stellen gedurende vier weken, ingaande op de dag na bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking, hun zienswijzen ten aanzien van het ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit naar voren te brengen.



B&W besluit dd. 16-12-2025

Akkoord.

Inleiding

Gelet op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van woningbouw op de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte, is de vestiging van het voorkeursrecht noodzakelijk voor de in dit gebied gelegen onroerende zaken. Om de beoogde woningbouw te kunnen ontwikkelen dient de gemeente grip te hebben op de gronden in het gebied. Deze grip kan worden verkregen door de gronden te verwerven. Uw college kan daartoe op basis van artikel 9.1, tweede lid, van de Ow een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen.

Het door uw college gevestigde voorkeursrecht heeft een geldingsduur van maximaal drie maanden na het ingaan (in werking treden) daarvan. Binnen deze termijn zal de gemeenteraad een besluit moeten nemen en laten ingaan om het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen/bestendigen.

Beoogd effect

De gemeente krijgt de beschikking over gronden en kan de regie voeren op de ontwikkeling van deze gronden voor woningbouw.

Argumenten

1.1 De gemeenteraad kan een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak

In artikel 9.1, eerste lid, aanhef van de Ow is opgenomen dat de gemeenteraad op een onroerende zaak een voorkeursrecht kan vestigen. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad (ingevolge artikel 9.1, eerste lid, van de Ow) kan uw college op een onroerende zaak een (tijdelijk) voorkeursrecht vestigen. Dit is vastgelegd in artikel 9.1, tweede lid, van de Ow. Kort gezegd geeft het vestigen van een voorkeursrecht de gemeente het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Een eigenaar van een onroerende zaak kan niet overgaan tot vervreemding van die zaak dan nadat hij de gemeente in de gelegenheid heeft gesteld de onroerende zaak te verkrijgen.

1.2 Het voorkeursrecht geeft de gemeente een wettelijk kader om een eerste recht van koop te krijgen.

Aanleiding voor het vestigen van dit voorkeursrecht is de doelstelling van de gemeente om ter plaatse van de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte te voorzien in een locatie voor woningbouw met bijbehorende voorzieningen, onder meer ingegeven door het coalitieakkoord gemeente Losser 2022-2026 "Groeien door ambitie" waarin wordt ingezet op groei van het inwonersaantal naar 25.000. Daarvoor moeten in de periode tot 2035 circa 560 woningen worden gebouwd in de gemeente Losser. Een deel van deze woningen zal in De Lutte moeten worden gerealiseerd.

1.3 Voorkeursrecht voorkomt speculatie en prijsopdrijving

Door de voorkeurspositie kan de gemeente voorkomen dat de prijs wordt opgedreven door tegen elkaar opbiedende marktpartijen of dat de grond in handen komt van speculanten. Als gevolg van voorgenomen woningbouw en daarmee een stijging van de lokale (grond)prijs betalen potentiële kopers meer voor de (bouw)grond en wordt de ontwikkeling van woningen ter



plaatsse wellicht onmogelijk. Op deze manier houdt de gemeente grip op die ontwikkeling. Met het gemeentelijk voorkeursrecht heeft de wetgever juist in dit soort gevallen beoogd om de positie van gemeenten regierol van gemeenten bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid te behouden en te versterken bij de grondverwerving ten behoeve van ruimtelijke plannen. Toepassing van het voorkeursrecht op de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte is noodzakelijk gelet op het voorgaande.

1.4 De percelen zijn geschikt voor woningbouw

De percelen liggen in het gebied tussen dorp De Lutte en het voormalige bungalowpark Luttermolenveld. De percelen zijn vanwege hun ligging en omvang bij uitstek geschikt om te ontwikkelen naar woningbouw. In De Lutte zijn de mogelijkheden om woningbouw te realiseren beperkt. Het dorp wordt aan de zuidkant begrenst door de snelweg A1 en de internationale spoorlijn Oldenzaal - Hannover. Aan de noordzijde en de oostzijde wordt het dorp begrenst door de voormalige rijksweg E8 en de afslag De Lutte van de A1. De Lutte ligt bovendien op de Oldenzaalse stuwwal en wordt aan alle zijden omringd door kleinschalig en landschappelijk waardevol gebied.

De percelen die nodig zijn om ter plaatse te kunnen voorzien in een ontwikkelingslocatie voor woningbouw zijn terug te vinden in de bijgevoegde perceellijst en grondtekening.

1.5 Het algemene belang rechtvaardigt het vestigen van voorkeursrecht

Aanleiding voor het vestigen van het voorkeursrecht is het streven van de gemeente om ter plaatse van de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte woningbouw met bijbehorende voorzieningen mogelijk te maken.

Hoewel het voorkeursrecht het bestaande gebruik van de gronden door de eigenaar niet belemmert, realiseren wij ons dat het voorkeursrecht het eigendomsrecht van de betrokken eigenaar wel beperkt in zoverre dat de percelen niet zonder meer aan een derde mogen worden vervreemd zonder deze eerst aan te bieden aan de gemeente. Derhalve mag het voorkeursrecht niet lichtvaardig worden ingezet. Het algemeen belang rechtvaardigt in dit geval het vestigen van het voorkeursrecht. Met het voorkeursrecht wordt beoogd om de positie van de gemeente bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling ter plaatse te versterken omdat dit bij uitstek het middel is waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie op de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden.

Voor het kunnen realiseren van de toegedachte woonfunctie met bijbehorende voorzieningen moet de functie in het omgevingsplan ter plaatse worden aangepast en moeten de gronden verworven worden. Vanaf het moment dat de gemeente haar plannen voor woningbouw ter plaatse bekend zal maken, en gedurende de nadere planologische besluitvorming ten behoeve van deze ontwikkeling, bestaat er een aanmerkelijke kans dat de betrokken percelen van eigenaar wisselen, wat, mede door de betrokkenheid van projectontwikkelaars, een prijsopdrijvend effect zal hebben. Als gevolg hiervan kan de (financiële) haalbaarheid van de ontwikkeling en realisatie van de beoogde woningbouw in het geding komen. Het voorkeursrecht wordt gevestigd om de gemeente een beter uitgangspunt te verschaffen op de onroerend goed markt en om grip te houden op de ontwikkeling. Het is dan ook in het algemeen belang om de regiefunctie van de gemeente bij het realiseren van de aan de betrokken gronden toegedachte functie te waarborgen middels de vestiging van het voorkeursrecht. Het vestigen van een voorkeursrecht is een noodzakelijk middel om de ontwikkeling van woningbouw ter plaatse tot uitvoering te brengen, mede gelet op de doelstellingen in coalitieakkoord gemeente Losser 2022-2026 "Groeien door ambitie" waarin wordt ingezet op groei van het inwonersaantal naar 25.000, waaraan de op de locatie voorziene woningbouw een belangrijke bijdrage zal leveren. Daar staat tegenover dat het voorkeursrecht de betrokken eigenaren onder andere met artikel 16.122 van de Ow een wettelijke waarborg biedt voor het verkopen van hun betrokken percelen voor een marktconforme prijs.

De grenzen van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd zijn bovendien zorgvuldig gekozen, waarbij rekening is gehouden met de individuele belangen van de eigenaren en rechthebbenden van de gronden.



2.1 Het voorkeursrecht kan worden gevestigd op onroerende zaken waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht en waarvan het huidige gebruik afwijkt van die functie

Uw college kan een voorkeursrecht vestigen indien er aan de onroerende zaak (of zaken) een niet-agrarische functie wordt toegedacht en het huidige gebruik afwijkt van die toegedachte toekomstige functie. Dit volgt uit de vereisten van artikel 9.1, tweede lid van de Ow. Ook wanneer de nieuwe functie voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik is het mogelijk een voorkeursrecht te vestigen.

Met deze voorkeursrechtbeschikking wordt de toekomstige ruimtelijke invulling van de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte toegedacht bestaande uit wonen met daarbij behorende voorzieningen. Deze toegedachte functie is een niet-agrarische functie en wijkt af van het huidige gebruik (wonen - voormalige boerderij en agrarisch), alsook dat het bestaande gebruik bestaande uit wonen met de toegedachte functie wordt geïntensiveerd en een algehele herontwikkeling van het gebied wordt beoogd. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht.

3.1 Geen zienswijzen tegen collegebesluit voorlopige aanwijzing.

Bij de voorbereiding van een aanwijzing speelt in beginsel artikel 4:8 van de Awb een rol. Dit artikel verplicht een gemeente om, voordat zij een beschikking geeft waartegen een belanghebbende, die de beschikking niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zijn verstrekt. Vestiging van een (voorlopig) voorkeursrecht door uw college valt hieronder. Artikel 4:11, onder a en c, Awb biedt echter de mogelijkheid om in bepaalde gevallen toepassing van de hoorplicht van artikel 4:8 achterwege te laten. Het gaat dan om situaties waarbij vereiste spoed zich daartegen verzet of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

Deze situatie doet zich bij uitstek voor bij de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht door uw college op basis van artikel 9.1, tweede lid, van de Ow. Immers, als voorafgaand aan uw besluit eerst gedurende enige tijd zienswijzen tegen dat voorgenomen besluit kunnen worden ingediend, zal het met het collegebesluit beoogde doel worden doorkruist en hebben perceeleigenaren de mogelijkheid hun percelen te vervreemden voorafgaand aan de vestiging van het voorkeursrecht.

Dit betekent niet dat het daarmee voor belanghebbenden niet meer mogelijk is om in rechte op te komen tegen de vestiging van het voorkeursrecht. Het collegebesluit op basis van artikel 9.1, tweede lid, van de Ow betreft immers een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Dit geldt eveneens voor het later door de gemeenteraad te vestigen/bestendigen voorkeursrecht op basis van artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow. Indien bezwaar aanhangig is tegen een besluit van uw college tot vestiging van een (tijdelijk) gemeentelijke voorkeursrecht en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot vestiging/bestendiging van het voorkeursrecht is ingegaan, wordt het bezwaar mede geacht te zijn gericht tegen het raadsbesluit (artikel 16.32c, eerste lid, van de Ow). Eventuele bezwaren tegen het collegebesluit en tegen het raadsbesluit zullen daarom gecombineerd worden behandeld. Het is derhalve niet noodzakelijk om voorafgaand aan of bij de vestiging van het voorkeursrecht door de gemeenteraad op de eventueel ingediende bezwaren tegen uw collegebesluit in te gaan. Gedurende zes weken, ingaande op de dag nadat het collegebesluit bekend is gemaakt, kunnen belanghebbenden daartegen bezwaar maken.

4.1 Een besluit tot vestigen van een voorkeursrecht moet worden bekendgemaakt en worden ingeschreven in het Kadaster

Het rechtsgevolg (vestiging van het voorkeursrecht door het college) van artikel 9.1, tweede lid van de Ow, gaat in nadat het besluit (de voorkeursrechtbeschikking) is ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Dit volgt uit artikel 16.82a van de Ow. De voorkeursrechtbeschikking kan worden ingeschreven nadat deze is bekendgemaakt. De bekendmaking geschiedt op de wijze als bedoeld in artikel 3:41 van de Awb. Dit betekent dat de eigenaren en beperkt gerechtigden van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is



gevestigd het besluit (de voorkeursrechtbeschikking) met bijlagen, waaronder de daarbij behorende grondtekening en perceellijst per (aangetekende) post toegestuurd krijgen.

5.1 Geheimhouding is noodzakelijk tot inwerkingtreding van de voorkeursbeschikking

Op grond van art. 87 van de Gemeentewet en op grond van een belang dat is genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid kan uw college geheimhouding opleggen. Geheimhouding is hier nodig om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen ter voorkoming van speculatieve grondaankopen.

6.1 Een raadsbesluit ingevolge artikel 9.1, eerste lid, van de Ow is nodig om de voorkeursrechtbeschikking van het college te bestendigen/verlengen.

Ingevolge artikel 9.1, tweede lid, van de Ow kan uw college op een onroerende zaak een voorlopig (tijdelijk) voorkeursrecht vestigen. Het door uw college gevestigde voorkeursrecht vervalt van rechtswege drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid van de Ow ingaat. Dit betekent dat om het voorkeursrecht te bestendigen/verlengen de gemeenteraad tijdig (binnen drie maanden) een besluit moet nemen om op de onroerende zaken op de locatie aan de Dorpstraat 54 in De Lutte het voorkeursrecht te vestigen én dat besluit moet worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Het ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit hiertoe treft u als bijlage bij dit collegeadvies aan.

Omdat de beoogde functie woningbouw met daarbij behorende voorzieningen nog niet is toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan, zal de gemeenteraad worden voorgesteld om het voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow. Dit wordt een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking genoemd. Dat wil zeggen dat de beschikking niet is gebaseerd op een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan, maar dat in de voorkeursrechtbeschikking zelf aan de gronden een niet-agrarische functie wordt toegedacht waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow heeft, na het ingaan daarvan, een geldingsduur van drie jaar. Wanneer de gemeenteraad binnen deze termijn van drie jaar een omgevingsvisie of programma vaststelt waarin de beoogde functie aan de locatie wordt toegedacht geldt vanaf dat moment opnieuw een termijn van drie jaar. Vervolgens geldt vanaf het moment waarop daarna het omgevingsplan wordt vastgesteld waarin de betreffende functie wordt toegedeeld een termijn van vijf jaar. Deze termijn van vijf jaar kan nog eens met vijf jaar worden verlengd.

7.1 Ontwerp-raadsbesluit moet ter inzage worden gelegd

Om het (tijdelijk) voorkeursrecht van uw college te bestendigen, dient de gemeenteraad, zoals al eerder aangegeven, binnen drie maanden een vestigingsbesluit te nemen en dit besluit in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster. De voorbereiding van het raadsbesluit wordt daarom gelijktijdig met het besluit van uw college gestart. Op grond van artikel 4:8 van de Awb worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om gedurende een termijn van vier weken, ingaande op 18 december 2025, hun zienswijzen ten aanzien van het voorgenomen raadsbesluit schriftelijk, dan wel mondeling, naar voren te brengen. Het ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit zullen, gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit van uw college, aan de eigenaren en rechthebbenden van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd worden toegestuurd.

Na afloop van de termijn van vier weken zullen de binnengekomen zienswijzen worden samengevat in een "Nota van zienswijzen" en daarin van een concept-standpunt van de gemeenteraad worden voorzien. Vervolgens zal een voorstel aan uw college worden voorgelegd waarbij de gemeenteraad wordt voorgesteld om op de onroerende zaken in het gebied aan de Dorpstraat 54 in De Lutte het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow. De "Nota van zienswijzen" maakt dan onderdeel uit van het raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit.

Als gevolg van het onderhavige collegebesluit kan de gemeenteraad in alle openbaarheid het raadsbesluit voor het vestigen/bestendigen van het voorkeursrecht nemen. Voor de



raadsbesluitvorming hoeft geen gebruik te worden gemaakt van artikel 4:11 van de Awb. Met uw collegebesluit om (tijdelijk) voorkeursrecht te vestigen is het doel immers al (tijdelijk) bereikt, namelijk het tegengaan van ongewenste verkopen. Dat doel wordt dus niet meer doorkruist door het raadsbesluit in het openbaar voor te bereiden en te nemen.

Kanttekeningen

-

Financiële dekking van het voorstel

Het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht heeft op zichzelf geen financiële consequenties. Enkel eventuele bezwaar- en beroepsprocedures zullen kosten met zich meebrengen.

Participatie

Het vestiging van voorkeursrecht leent zich niet voor participatie.

Communicatie

Bekendmaking en inschrijving in de openbare registers

Nadat het collegebesluit is genomen, zal de voorkeursrechtbeschikking ingevolge artikel 3:41 van de Awb aan de eigenaren en beperkt gerechtigden van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd door middel van een aangetekende brief bekend worden gemaakt. Direct daarna wordt de voorkeursrechtbeschikking ter inschrijving aangeboden bij de openbare registers van het Kadaster. Het voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven in de openbare registers.

Kennisgeving en terinzagelegging

Verder moet ingevolge artikel 16.32b van de Ow kennis worden gegeven van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking en de daarbij behorende stukken door publicatie in het Gemeenteblad. De voorkeursrechtbeschikking en de daarbij behorende stukken worden ter inzage gelegd bij de balie van 't Lossers Hoes. De stukken zijn eveneens digitaal te raadplegen via de link behorende bij de publicatie.

Zienswijzen

Daarnaast worden belanghebbenden vanaf 18 december 2025 gedurende een termijn van vier weken in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen tegen het ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit. De zienswijzen kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend.

Bijlage(n) behorende bij dit BW-voorstel:

Datum	Corsa doc. nr.	Omschrijving	Raad
09-12-2025	25.0026923	Ontwerp voorkeursbeschikking	ja
16-12-2025	25.0027174	Grondtekening	ja
16-12-2025	25.0027265	Perceellijst	ja
16-12-2025	25.0027256	Ontwerp raadsvoorstel	ja
dd-mm-2026	25.0027264	Ontwerp raadsbesluit	ja
11-12-2025	25.0027245	Bekendmaking van de terinzagelegging	
16-12-2025	25.0027163	Conceptbrief aan eigenaar	
16-12-2025	25.0027170	Toelichting bij brief aan eigenaar	