gemeente Zoeterwoude

Adviesnota	
Onderwerp	Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht Barrepolder
Datum collegevergadering	15 september 2026

Beslispunten

1. Toepassing te geven aan Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet door op basis van artikel 9.1, tweede lid, van die wet een voorkeursrecht te vestigen op het perceel, zoals aangegeven op de bij deze beschikking behorende en als zodanig gewaarmerkte grondtekening met nummer TK-30406674-01 en perceelslijst met nummer PL-30406674-01, waarop zijn vermeld het bij de vestiging betrokken perceel, de grootte, alsmede de namen van de eigenaren en de rechthebbenden op de daarop rustende beperkte rechten, één en ander naar de stand van de openbare registers van het Kadaster per 28 augustus 2026.
2. Te concluderen dat dit perceel niet bij een eerdere vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of de Omgevingswet betrokken is geweest.
3. Kennis te nemen van het feit dat de onderhavige beschikking van rechtswege vervalt drie maanden na het ingaan ervan, tenzij voor dit tijdstip door de gemeenteraad een beschikking ex artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet is genomen.
4. Geheimhouding op te leggen tot en met het ingaan van het voorkeursrecht op deze beschikking en de bijlagen 1 tot en met 5 bij deze beschikking op grond van artikel 87 Gemeentewet in combinatie met artikel 5.1., tweede lid, sub b van de Wet open overheid om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen.
5. De gemeenteraad voor te stellen om het voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet te vestigen en akkoord te gaan met bijgevoegde concept-raadsvoorstel.
6. R. Kralt, clustermanager Ruimte van de gemeente Zoeterwoude, te machtigen over te gaan tot registratie van het voorkeursrecht in de openbare registers, zodat het voorkeursrecht vanaf het tijdstip van de registratie rechtmatig in werking is getreden.

Inleiding

De gemeente Zoeterwoude werkt al geruime tijd samen met de gemeente Alphen aan den Rijn en de Provincie Zuid-Holland aan het realiseren van een bedrijventerrein in de Barrepolder. Ook Heineken en Key Region Leiden zijn hierbij betrokken. Dit doen wij omdat er te weinig plek is voor bedrijven in de regio Holland Rijnland.

Voor de Barrepolder zijn in 2025 vijf ontwikkelscenario's opgesteld, waarbij de inzichten uit de participatie met belanghebbenden, waaronder in- en omwonenden en ondernemers in het gebied, zijn meegenomen. Als voorbereiding op een bestuurlijk besluit in het najaar van 2026 worden aanvullende onderzoeken uitgevoerd, waaronder een gebiedsvisie en een verkeersonderzoek.

Voordat de nadere onderzoeken en de plannen voor de ontwikkeling nader worden uitgewerkt, hebben gemeente Alphen aan den Rijn en Zoeterwoude in het bestuurlijk overleg Barrepolder van 7 juli jl. afgesproken dat de betreffende locatie onder de reikwijdte van het gemeentelijk voorkeursrecht als bedoeld in de Omgevingswet wordt gebracht. In dit collegevoorstel wordt het college voorgesteld om het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

Beoogd effect
Regie houden op de gebiedsontwikkeling in de Barrepolder.

Argumenten
1.1 Dit verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.
Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende gebied. Concreet betekent dit dat de gemeente een eerste recht van koop heeft op het in de beschikking betrokken perceel. Hierdoor wordt de gemeente 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 plannen.

1.2 Dit fungeert gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) als een beschermingsinstrument voor de gemeente
Met het openbaar worden voor de plannen voor de ontwikkeling van de Barrepolder, zullen de percelen in de Barrepolder aantrekkelijk worden voor projectontwikkelaars en/of speculanten. Dit kan daarmee leiden tot ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) en buitensporige grondprijsstijgingen. Het vestigen van dit voorkeursrecht kan dit voorkomen.

1.3 Dit draagt bij aan een evenwichtige ontwikkeling
Als de mogelijkheden van het gemeentelijk voorkeursrecht niet of onvoldoende worden benut, bestaat de kans dat de te ontwikkelen gronden in handen van (tegen elkaar opbiedende) marktpartijen overgaan. Hierdoor kan een evenwichtige ontwikkeling van de plannen worden verstoord.

1.4 Dit maakt gemeentelijk interveniëren in natuurlijk proces van aan- en verkoop mogelijk
Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een eigenaar is in deze als eerste de gemeente aan bod om aan te kopen. Door deze interventie in het natuurlijke proces van aan- en verkoop kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen.

1.5 Dit dient een algemeen belang voor werkgelegenheid en groei
De uit de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht volgende plicht die op de eigenaren wordt gelegd rust niet onevenredig zwaar op hen in verhouding tot het met de vestiging gediende algemeen belang. Dit algemeen belang zit hem met name in de borging van bedrijvigheid binnen de gemeente. Gezien de huidige schaarste van beschikbare locaties en met het oog op behoud en groei van werkgelegenheid binnen de gemeente weegt dit algemeen belang zwaarder dan het individueel belang van de belanghebbenden.

1.6 Eigenaren betrokken percelen worden betrokken in procedure
In de belangen van de eigenaren die bij de besluitvorming dienen te worden betrokken wordt door de wetgever op uitvoerige wijze voorzien. O.a.:

- De voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet kent een uitgebreide rechtsbescherming voor een belanghebbende tot een met voorkeursrecht belast perceel. De voorkeursrechtbeschikking wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zodat daartegen bezwaar en beroep open staat. Deze bezwaarschriften worden tevens geacht te zijn gericht tegen de nog te nemen raadsbeschikking. Daarnaast worden de belanghebbenden op het in de beschikking betrokken perceel - gedurende vier

weken - in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk hun zienswijzen op het concept-raadsvoorstel en de concept-raadsbeschikking kenbaar te maken;
- De voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet heeft reeds in voldoende mate voorzien in de gevallen waarin de gemeente bestaande rechtsverhoudingen dient te respecteren, en de aanbiedingsplicht derhalve niet van toepassing is;
- De belanghebbende wordt niet verplicht diens eigendom of beperkt recht te verkopen. De belanghebbende is vrij te bepalen of, en wanneer de belanghebbende tot verkoop wenst over te gaan;
- Wanneer de belanghebbende in beginsel tot verkoop aan de gemeente wil overgaan, krijgt hij/zij een reële prijs voor hetgeen de belanghebbende verkoopt. Wanneer de belanghebbende en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, bestaat de mogelijkheid om de rechter een oordeel te laten vellen over een reële prijs.

1.7 Het huidige gebruik wijkt af van de toegedachte functie
Voor het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht dient de gemeente aan te geven dat het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functie en dat de toegedachte functie een niet-agrarische is. Het huidige gebruik van het betreffende perceel is agrarisch met bijbehorende voorzieningen. Het huidige gebruik in deze vorm verdwijnt en de ontwikkeling van een circulair en geïntensiveerd bedrijventerrein is voorzien. Aan de onderhavige locatie wordt de functie bedrijf met bijbehorende voorzieningen toegedacht. De toegedachte functie is niet-agrarisch en nader uit te werken. In de onderhavige situatie is sprake van toegedacht afwijkend gebruik en daarmee is aan de formele vestigingsvereisten voldaan.

1.8 Er is een grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht
Om een gemeentelijk voorkeursrecht te mogen vestigen, dient een grondslag gevonden te worden. Dit kan niet worden gevormd door het vigerende omgevingsplan van de gemeente Zoeterwoude, in werking vanaf 1 januari 2024. Dit omgevingsplan geeft niet de actuele visie op de beoogde herontwikkeling weer, waardoor dit omgevingsplan materieel niet ten grondslag aan de voorkeursrechtbeschikking kan worden gelegd. Voor de locatie vigeert eveneens de 'Zoeterwoudse Omgevingsvisie', vastgesteld op 29 september 2022. In deze omgevingsvisie zijn voor de locatie geen aanwijzingen voor de toegedachte functie c.q. beoogde herontwikkeling gegeven.

De grondslag voor het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht (door de gemeenteraad) wordt daarom gevormd door artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet. In artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet is opgenomen dat voor vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht ook in aanmerking komt een locatie waaraan in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan. Ten tijde van de raadsbeschikking tot vestiging c.q. bestendiging van het gemeentelijk voorkeursrecht zal een gebiedsvisie gereed zijn, zodat een globaal beeld van de beoogde herontwikkeling is vastgelegd.

Het uitgangspunt is dat de eerstvolgende planologische stap zal zijn de vaststelling van een omgevingsvisie.

2.1 Dit is niet in strijd met het herhalingsverbod
Het betreffende perceel is niet bij een eerdere vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of de Omgevingswet betrokken geweest. Hierdoor wordt niet in strijd

met het herhalingsverbod ex artikel 9.3 Omgevingswet gehandeld. Het is daarom mogelijk nu een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

3.1 en 5.1 Raadsbesluit is nodig om gemeentelijk voorkeursrecht voor langer dan drie maanden te vestigen
Burgemeester en wethouders kunnen een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen voor de duur van ten hoogste drie maanden, te rekenen vanaf de datum van het ingaan van de collegebeschikking. Binnen deze termijn van drie maanden dient de gemeenteraad het voorkeursrecht te bestendigen, anders vervalt het gemeentelijk voorkeursrecht van rechtswege.

De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht door de raad geldt voor een periode van maximaal vijf jaar. Binnen deze periode dient een programma, omgevingsvisie of (wijziging van het) omgevingsplan te worden vastgesteld en op basis daarvan wordt het voorkeursrecht automatisch verlengd.

4.1 Vroegtijdige bekendwording kan effect voorkeursrecht doorkruisen
Gelet op het feit dat vroegtijdige bekendwording van de beschikking niet in het belang is met het doel ervan, legt het college voorlopige geheimhouding op met betrekking tot de beschikking en de bijlagen 1 tot en met 5 tot en met het ingaan van het voorkeursrecht. De geheimhouding wordt opgelegd om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen (artikel 5.1., tweede lid, sub b van de Wet open overheid en artikel 87 Gemeentewet). Door ruchtbaarheid te geven aan het voornemen om het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen, zouden immers voortijdig transacties tot stand kunnen komen.

6.1 Het huidige bevoegdhedenbesluit voorziet niet in mandatering voor deze handeling
Als het college besluit tot een vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht, dient dit te worden ingeschreven in het Kadaster. Voor deze handeling is een aparte volmachtverlening noodzakelijk, want dit is niet opgenomen in het bevoegdhedenbesluit. Het is wettelijk vereist dat degene die de inschrijving verricht daartoe namens het college bevoegd is. Wanneer wordt ingeschreven zonder machtiging is het voorkeursrecht niet rechtsgeldig gevestigd en daarmee nietig.

Kanttekeningen/risico's
1.1 Gemeente kan verplicht worden gronden te verwerven
De gemeente kan, op het moment dat zij een beginselbesluit heeft genomen om de gronden te willen verwerven, op enig moment verplicht kunnen worden gesteld om de gronden af te nemen tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs op basis van bijzondere persoonlijke omstandigheden. Jurisprudentie laat echter zien dat bijzondere persoonlijke omstandigheden niet snel aanwezig worden geacht. Bovendien is het risico beperkt, omdat afname geschiedt tegen de werkelijke waarde van de gronden.

1.2 Termijnen in de Omgevingswet moeten worden nageleefd
Na het collegebesluit moeten de termijnen in de Omgevingswet worden nageleefd, aangezien dit zonder uitzondering allemaal fatale termijnen betreffen. 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. In geval van voorgenomen verwerving zal de eventuele aankoop dienen te

geschieden conform de daarvoor staande normen (de waarde in het economisch verkeer), 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 volgt sanctie: de grondeigenaar is dan gedurende drie jaar vrij om de grond aan een andere partij te verkopen. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de betreffende grond van toepassing.

Financiën
Voor de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht worden (beperkt) proceskosten gemaakt. Het voorkeursrecht zelf heeft geen financiële consequenties. Op dit moment zijn er nog geen kredieten beschikbaar voor eventuele aankopen. Indien een aankoop zich voordoet zullen wij een kredietvoorstel aan de raad voorleggen.

Participatie
Vanwege het uiterst vertrouwelijke karakter van het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht, kunnen de belanghebbenden niet van tevoren worden ingelicht over de voorgenomen beschikking. Als we dit wel zouden doen, bestaat er alsnog het risico op grondspeculatie op de valreep. De kracht van het voorkeursrechtinstrument zit deels in het verrassingseffect. Ter voorbereiding van de raadsbehandeling worden belanghebbenden wel in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op het concept-raadsvoorstel/-beschikking, zie ook onder 'Rechtsbescherming'.

Communicatie
Bekendmaking
De voorkeursrechtbeschikking wordt bekendgemaakt door toezending van de beschikking aan de belanghebbenden (lees: de eigenaren). Dit geschiedt door middel van een aangetekende brief met bijlagen, waaronder een uitgebreide notitie over de betekenis van het gemeentelijk voorkeursrecht.

Terinzagelegging
De voorkeursrechtbeschikking wordt met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De terinzagelegging geschiedt in fysieke zin op het gemeentehuis en op elektronische wijze.

Kennisgeving terinzagelegging
De kennisgeving van de terinzagelegging vindt plaats in het Gemeenteblad.

Vervolg
Na het collegebesluit volgen de volgende processtappen:

- Bekendmaking (zie communicatie).
- Inschrijving: binnen vier dagen na de bekendmaking wordt de voorkeursrechtbeschikking ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Het gemeentelijk voorkeursrecht treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers.
- Terinzagelegging en kennisgeving daarvan (zie communicatie).

De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht door het college geldt voor een periode van drie maanden. Binnen deze drie maanden dient de raad tot vestiging c.q. bestendiging van het voorkeursrecht over te gaan. Doet zij dit niet, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Na de terinzagelegging, zal hiervoor een (definitief) raadsvoorstel en eventueel een Nota van Beantwoording van zienswijzen worden voorgelegd.

De vestiging c.q. bestendiging van het voorkeursrecht door raad geldt voor een periode van vijf jaar. Binnen deze periode dient een programma, omgevingsvisie of (wijziging van het) omgevingsplan te worden vastgesteld en op basis daarvan wordt het voorkeursrecht automatisch verlengd.

Publicatie op de website: Ja
Publicatie in het gemeenteblad: Ja
Publiekrechtelijke beperkingen: Ja

Bijlagen
1. Perceelslijst
2. Grondtekening
3. Kopie publicatie in het Gemeenteblad
4. Format brief aan belanghebbenden en bijlage
5. Concept-raadsvoorstel en concept-raadsbeschikking

Aldus besloten in de collegevergadering van 15 september 2026,

R.S. Somair
Secretaris

C.G.J. Breuer
Burgemeester