

Onderwerp	Voorkeursrechtbeschikking locatie Elburg	Behandelaar:	Med. grondexploitatie en vastgoed
Datum	1 juli 2024		
Portefeuillehouder	Mw. A.C. Sneevliet-Radstaak	Zaaknummer:	380288
		Bijlagen	5

Te nemen besluit:

- Ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen voor de percelen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg zoals aangeduid op de bij dit besluit als bijlage 2 opgenomen kadastrale tekening en de bij dit besluit als bijlage 3 opgenomen perceelslijst.
- Uitvoering te geven aan de bekendmakingsvereisten:
 - Toepassing te geven aan artikel 16.32b Omgevingswet door het raadsbesluit voor een ieder ter inzage te leggen.
 - Deze ter inzage legging bekend te maken in het Gemeenteblad op grond van artikel 3:41 Algemene wet bestuursrecht (Awb)
 - De betrokken grondeigenaren en zakelijk gerechtigden op grond van artikel 3:41 Awb bij aangetekende brief in kennis van de voorkeursrechtbeschikking
 - De voorkeursrechtbeschikking ter inschrijving aan te bieden bij de openbare registers van het Kadaster op grond van artikel 16.82a lid 1 Omgevingswet.
- Tegen het voorgenomen besluit zijn wel/geen zienswijzen ingediend;
- Burgemeester en wethouders te machtigen alle in het kader van het te vestigen 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.

Inleiding

In het coalitieprogramma 2022-2026 heeft u de ambitie opgenomen om locatieonderzoek en planvorming op te pakken voor extra bouwambitie voor alle doelgroepen in alle kernen. Een woningmarktonderzoek uit 2019 geeft aan dat het aantal huishoudens moet toenemen. Tot 2030 wordt geschat dat het aantal huishoudens gemiddeld met 800 zal groeien. Daarnaast wenst de gemeente Elburg actief bij te dragen aan het oplossen van de woningschaarste en onderzoekt de gemeente de mogelijkheid om extra woningen te bouwen. Er wordt op dit moment rekening gehouden met circa 1.000 woningen. In 2023 is begonnen met een verkenning voor nieuwe woningbouwlocaties. Dit onderzoek is vastgelegd in het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" van Bügelhajema. In het raadsvoorstel met zaaknummer 350158 is u deze verkenning aangeboden ter kennisname. Op basis van de uitgangspunten in dit document kan de ruimtelijke planvorming worden opgepakt in de vorm van een programma.

In de stedenbouwkundige verkenning is onderzoek gedaan naar mogelijke locaties voor woningbouw. Daarbij is bewust gekeken naar de klimaatverandering en zijn de elementen water en bodem als sturende elementen gehanteerd. Op basis van het onderzoek zijn drie locaties aangemerkt als mogelijke locaties voor woningbouw. Eén daarvan is de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg.

Om de regie op de functiewijziging te behouden en de ontwikkeling van de locatie voortvarend en in samenhang op te pakken, is het nodig om grip te krijgen op de gronden. Om de grip op de ontwikkeling te versterken kan de gemeente onder andere gebruik maken van de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet (voorheen Wet voorkeursrecht gemeenten). Deze regeling heeft als doel de gemeente een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt door het instellen van een eerste recht van koop. Daarnaast voorkomt een eerste recht van koop verkopen aan derden die de woningbouwontwikkeling kunnen belemmeren of frustreren. Op 16 april jl. is door het college van burgemeester en wethouders een voorlopig voorkeursrecht in het kader van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet gevestigd op de gronden waar de gemeente de woningbouwontwikkeling verder wil onderzoeken.

In dit voorstel stellen wij voor om een voorkeursrecht op grond van artikel 9.2 Omgevingswet te vestigen op de locatie Elburg.

Ter voorbereiding van het voorgenomen raadsbesluit, zijn belanghebbenden wel in de gelegenheid gesteld om gedurende deze termijn van ter inzage legging schriftelijk en/of mondeling zienswijzen naar voren te brengen (ingevolge artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht).

Tegen het ontwerpraadsbesluit zijn wel/geen zienswijzen ingediend.

Tegen het raadsbesluit van 1 juli 2024 kan bezwaar gemaakt worden en beroep worden ingesteld. Tevens heeft degene, die bezwaren tegen het raadsbesluit naar voren heeft gebracht, de mogelijkheid indien onverwijld de spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist, een verzoek om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland, afdeling Bestuursrecht te Arnhem te vragen.

Beoogd effect

Door de vestiging van het voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een betere regiepositie zodat de doelstellingen van de gebiedsontwikkelingen beter gerealiseerd kunnen worden.

Argumenten

1.1 Bescherming van de voorgenomen ontwikkeling

Om te voorkomen dat de ontwikkeling van de locatie stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt, wordt u verzocht om op de gronden een definitief voorkeursrecht te vestigen

Het uitgangspunt bij de toekomstige ontwikkeling en realisatie van het gebied is dat de gemeente, voor zover mogelijk, de regie wenst te voeren bij de ontwikkeling van het plangebied. Door het van toepassing verklaren van het voorkeursrecht krijgt de gemeente de grip op de ontwikkeling. Het voorkeursrecht wordt daarbij als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces.

Het voorkeursrecht is gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste (prijis-)ontwikkelingen kunnen worden voorkomen dan wel beperkt. Verkopen aan derden, die de ontwikkeling van het gebied in de weg kunnen zitten, worden moeilijker gemaakt. We willen daarmee voorkomen dat de gronden worden verkocht aan derden die andere wensen/eisen hebben, waardoor de kans om een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen wordt beperkt. Met de toepassing van het voorkeursrecht wordt in ieder geval voorkomen dat derden nu nog een grondpositie verwerven, en ook de positie van de gemeente bij mogelijke grondverwerving wordt versterkt.

1.2 Er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor de vestiging van een voorkeursrecht.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Hiermee is de regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten komen te vervallen. Het voorkeursrecht vindt nu haar grondslag in de Omgevingswet.

De gemeente is bevoegd om een voorkeursrecht te vestigen indien voldaan wordt aan twee criteria:

1. Indien de gronden deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht of gegeven, en;
2. Het gebruik van de gronden afwijkt van die toebedachte functie.

Of wordt voldaan aan de hierboven genoemde criteria kan blijken uit het omgevingsplan (ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub a Omgevingswet) of uit een omgevingsvisie of Programma (ingevolge artikel 9.1. lid 1 sub b Omgevingswet). Op grond van artikel 9.1. lid 1 sub c Omgevingswet kan een besluit om het voorkeursrecht te vestigen ook vooruitlopend op een omgevingsplan of omgevingsvisie worden genomen. In dat geval moet in het vestigingsbesluit aan de betrokken gronden een niet-agrarische functie worden toegedacht, waarbij het gebruik afwijkt van het huidige omgevingsplan. Intensiever of beter gebruik geldt ook criteria voor een afwijkende toegedachte functie.

Met ingang van 1 januari 2024 en de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle bestemmingsplannen binnen de gemeente onderdeel geworden van het Omgevingsplan. Het voormalige bestemmingsplan 'Buitengebied Elburg 2012, actualisatie 2018' is als tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen. De gronden in de locatie hebben overwegend de functie 'Agrarisch met waarden'.

De toebedachte functie voor deze percelen wordt een woongebied met bijbehorende voorzieningen (wegen, groen en openbare voorzieningen).

In het Omgevingsplan is nog niet de toekomstige functie opgenomen. Daarom is het Omgevingsplan geen grondslag voor een voorkeursrecht.

In de Omgevingsvisie Elburg 2018 (vastgesteld door de gemeenteraad op 30 januari 2019) zijn beleidskaders gegeven voor de verdere uitwerking van het ruimtelijk beleid. De uitwerking van het ruimtelijk beleid naar herontwikkelingslocaties wordt in de Omgevingsvisie voor een aantal locaties globaal aangegeven, maar niet voor de onderhavige locatie in Elburg. Dit betreft een nieuwe locatie die nog in beleid moet worden opgenomen. De Omgevingsvisie Elburg 2018 is daarom niet voldoende concreet om als grondslag voor het voorkeursrecht te dienen.

Daarom zal de vestiging van het voorkeursrecht door de raad moeten plaatsvinden op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet. In dat geval moet in de beschikking tot vestigen van het voorkeursrecht de onderbouwing worden opgenomen.

U heeft het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg" vastgesteld. Voor Elburg voorziet dit document in een zoekgebied voor woningbouw ten noordoosten van de kern.



Indicatieve woningbouwontwikkeling ten zuiden van Elburg uit Woningbouwopgave Gemeente Elburg

Voor dit gebied in Elburg liggen kansen om nieuwe woningen toe te voegen. Het gebied bestaat grofweg uit drie delen:

- 1 Het deel aan de westzijde gelegen tussen Gerichtenweg en de Stoopschaarweg. Daar wordt een woonwijk voorzien met een landschappelijke inpassing;
- 2 Het deel aan de oostzijde gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost en ten westen van de Eperweg. Hier wordt tevens een woonwijk voorzien;
- 3 Het deel dat als verbinding tussen de delen 1 en 2 wordt gezien waar gedacht wordt aan een invulling met gestapelde woningbouw in een groene omgeving.

Het gebied is overwegend agrarisch. Voor het gebied waarvoor we een voorkeursrecht voorstellen is daarom sprake van een afwijkend gebruik en zullen de gronden beter en intensiever worden gebruikt. In verband met een optimale invulling van het gebied is het achtererf van één woning in deel 2 opgenomen in het voorkeursrechtgebied. Het voorterrein (zonder woonbestemming) van twee andere woningen is om deze reden ook opgenomen. De verwachting is dat de woningen aan de Stoopschaarweg (zowel burgerwoningen als bedrijfswoningen) met een aangepaste begrenzing van het bij de woning behorende perceel kunnen worden ingepast. Door deze begrenzingen te kiezen wordt voldaan aan de criteria voor het afwijkende gebruik.

Nu er aan de gronden een niet-agrarische functie wordt toegedacht en het gebruik van de gronden afwijkt van die toegedachte functie wordt er voldaan aan beide criteria. Daarom zal aan de gemeenteraad worden voorgesteld om een voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet.

1.3 Er heeft een belangenafweging plaatsgevonden

De gemeente krijgt met toepassing van het voorkeursrecht betere mogelijkheden om te komen tot een optimale inrichting van het middengebied, hetgeen een zwaarwegend algemeen belang is. Tegenover dit zwaarwegende belang van de gemeente staan de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van de percelen in de locatie. Deze eigenaren worden verplicht om de gronden, indien en voor zover zij deze willen verkopen, aan te bieden aan de gemeente. De aanwijzing van de gronden heeft geen gevolgen voor bijvoorbeeld de bouwmogelijkheden op het eigen perceel.

De wetgever heeft in de Omgevingswet een aantal beperkingen, spelregels en bepalingen ter bescherming van de eigenaar opgenomen. Als bescherming van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden geldt dat de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden onder het voorkeursrecht niet verplicht zijn om hun gronden te koop aan te bieden. Ook bevatten de regels van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet een groot aantal waarborgen ter bescherming van de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden, waaronder prijsvaststelling via de rechtbank en mogelijke schadevergoeding in bepaalde gevallen. Daarnaast geeft de wet maximale termijnen om te komen tot ruimtelijke plannen. Indien niet binnen 3 jaar een ruimtelijk plan, in dit geval een herziening van (een deel van) de Omgevingsvisie, ter inzage wordt gelegd, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.

Gelet op het vorenstaande zijn wij van mening dat de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden minder zwaar wegen dan het algemeen belang dat de gemeente dient. In de jurisprudentie is reeds uitgemaakt dat de raad het financiële belang van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden niet hoeft af te wegen in haar besluitvorming, dit is al door de wetgever gedaan in het vaststellen van de Omgevingswet.

1.4 Belanghebbenden hebben zienswijzen kunnen indienen naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerpraadsvoorstel.

Vooruitlopend op elke beschikking moet het college de belanghebbenden bij deze beschikking in de gelegenheid stellen hun zienswijze te geven. Dit is geregeld in artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarom is het ontwerpraadsvoorstel en -besluit gedurende 4 weken ter inzage gelegd.

Tijdens deze periode konden zienswijzen worden ingediend. @ hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt. In de reactienota zienswijzen (bijlage @) is een korte samenvatting van de zienswijze opgenomen en een reactie. De zienswijzen hebben wel/niet aanleiding gegeven voor aanpassing van het voorstel.

Kantttekeningen

1.1 Aan het vestigen van een voorkeursrecht hangt een procedureel risico.

De verschillende stappen zijn nauwgezet omschreven en vatbaar voor vormfouten.

Ook voor het blijvend effectief zijn van het voorkeursrecht is het essentieel dat de juiste planning wordt gevolgd met het opstellen van een Programma en uiteindelijk een omgevingsplan.

1.2 De procedure staat open voor beroep en bezwaar.

Het voorkeursrechtbesluit is een beschikking op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Er kan daarom bezwaar en beroep worden ingesteld. De eigenaren worden van de mogelijkheden op de hoogte gebracht. Als er bezwaren worden ingediend zal de commissie bezwaarschriften advies uitbrengen ten aanzien van de gegrondheid van de bezwaren en zal uw gemeenteraad een beslissing op bezwaar worden gevraagd.

1.3 Gevolgen voor eigenaren

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaren om bij een voorgenomen verkoop de betreffende percelen eerst aan het college aan te bieden. De notaris mag niet meewerken aan een transactie als een voorkeursrecht van toepassing is. De verkoper kan zijn perceel niet vrij verkopen aan een derde.

Er gelden een aantal uitzonderingssituaties op de aanbiedingsplicht. Te denken valt aan verkoop aan kinderen of uitvoering van een uiterste wilsbeschikking. Deze zijn in de artikelen 9.8 tot en met 9.10 van de Omgevingswet opgenomen.

Het voorkeursrecht heeft geen gevolgen voor de uitoefening van de bedrijfsactiviteiten. Pas als de eigenaren willen verkopen, zal hij zijn eigendom eerst aan de gemeente moeten aanbieden.

Financiën

Vooralsnog heeft het vestigen van dit voorkeursrecht geen financiële consequenties. Op het moment dat het voorkeursrecht van toepassing is kan de gemeente in onderhandeling treden met de eigenaren. De eigenaren krijgen een reële prijs. Voor de bepaling van de waarde van de door hen te verkopen gronden zijn de maatstaven opgenomen in de artikelen 15.20 tot en met 15.26 van de Omgevingswet. Wanneer een eigenaar en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, kan er op verzoek van de verkoper door de rechter een oordeel gegeven worden over de prijs.

Er zijn geen directe financiële gevolgen voor de gemeente als gevolg van het besluit tot de vestiging van het voorkeursrecht op zich. Aan dit besluit zijn enkel kosten verbonden voor de voorbereiding van het besluit, publicatie en de voorbereiding van het raadsvoorstel ter bestendiging van de vestiging. Deze kosten worden gedekt uit het beschikbare budget voor versnelling woningbouw.

Verdere financiële gevolgen ontstaan pas als een partij zijn eigendom aanbiedt aan de gemeente. Zodra een dergelijke formele aanbieding wordt gedaan, dient het college een besluit te nemen of al dan niet op deze aanbieding wordt ingegaan (conform de nota grondbeleid en artikel 7, lid 5, uit de financiële verordening). De verwervingskosten zullen te zijner tijd onderdeel uit gaan maken van de grondexploitatie. Deze zal separaat aan de raad aangeboden worden.

Eventuele risico's worden afgedekt via de algemene reserve grondexploitaties, waarin momenteel voldoende reserves zijn opgenomen. De totale risico's op de actuele projecten zijn in de begroting 2024 gewaardeerd op ruim € 3,2 miljoen (zie paragraaf grondbeleid in de begroting). De reserve zal naar verwachting in 2024 het in de nota reserves en voorzieningen bepaalde plafond van € 5 miljoen bereiken. Zolang de reserve boven het totaal aan gewaardeerde risico's blijft, wordt het weerstandsvermogen voor grondexploitaties als voldoende beoordeeld. Er is dus geen garantie dat, indien de voorgestelde vestiging uiteindelijk leidt tot grondverwerving, een reserve van € 5 miljoen, op termijn toereikend blijft ter dekking van de ingeschatte risico's.

De exact benodigde hoogte van de reserve op middellange tot lange termijn is afhankelijk van veel factoren en daarmee op dit moment lastig in te schatten. Zekerheidshalve kan de raad ervoor kiezen om het reserveplafond in een nieuwe nota reserves en voorzieningen naar boven bij te stellen,

waardoor de verwachte winsten op de actuele projecten voor de komende jaren de reserve ook naar een niveau boven de € 5 miljoen kunnen brengen. Momenteel wordt de reserve slechts tot € 5 miljoen aangevuld en wordt het merendeel afgeroomd ten gunste van de algemene reserve.

Voor de financiering van aankopen is het zo, dat mocht blijken dat de eigen middelen niet toereikend zijn, het mogelijk is dat hiervoor geldleningen afgesloten zullen moeten worden. Een mogelijkheid hiervoor is projectfinanciering, zodat de algemene dienst niet belast wordt met mogelijk hogere rentekosten. Hiervan is sprake wanneer het rentepercentage van de aan te trekken lening hoger uitvalt dan het renteomslagpercentage van de begroting. Wij verwachten dat het aantrekken van middelen mogelijk is.

Bezwaarschrift tegen het collegebesluit

Naar aanleiding van het collegebesluit van 16 april 2024 zijn wel/geen bezwaarschriften binnen gekomen.

Indien uw raad besluit een definitief voorkeursrecht te vestigen conform dit voorstel dan volgt uit artikel 16.32c lid 1 Omgevingswet dat deze bezwaarschriften tegen het besluit van het college tevens worden geacht te zijn gericht tegen uw raadsbesluit. De bezwaarschriften zullen worden voorgelegd ter behandeling door de bezwaarschriftencommissie.

Communicatie/burgerparticipatie

De mededeling dat een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd is de eerste formele mededeling aan de specifieke eigenaren dat de gemeente plannen uitwerkt voor een gebiedsontwikkeling. Dit kan confronterend zijn. Daarom is er na het collegebesluit tot voorlopige vestiging, naast de wettelijke bekendmakingseisen, ervoor gekozen om de brieven met de mededeling dat er een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd zelf bij de eigenaren (die in de gemeente wonen) langs te brengen. De eigenaren konden dan meteen vragen stellen en de brief kwam niet "koud op de deurmat". In de brief en tijdens het afgeven hebben wij de eigenaren geïnformeerd over de inloopbijeenkomsten die we op 3 verschillende momenten hebben gehouden. Ook legden we uit wat de eigenaren tijdens zo'n inloopbijeenkomst kunnen verwachten. Bij de inloopbijeenkomst konden eigenaren een-op-een met een medewerker van de gemeente spreken over hun vragen met betrekking tot het voorkeursrecht.

Daarnaast werd in de brief een contactpersoon, telefoonnummer en emailadres opgenomen, waar eigenaren met hun vragen direct terecht kunnen. De brief werd vergezeld door een toelichtende flyer met uitleg over het voorkeursrecht. De ter inzage legging van het raadsbesluit van 1/3 juli 2024 zal gepubliceerd worden in het Gemeenteblad en het besluit wordt ingeschreven in de openbare registers.
@ Toelichting op het verloop van de inloopbijeenkomsten en de contactmomenten met eigenaren. @

Vervolg

Naar aanleiding van uw raadsbesluit zullen we, nu reeds bekend is dat er een voorkeursrecht geldt, de brieven aan de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden sturen. Het raadsvoorstel en – besluit met de bijbehorende stukken worden meegestuurd. Ook nu weer worden de eigenaren en beperkt gerechtigden uitgenodigd voor een gesprek als er vragen zijn over het voorkeursrecht. Het besluit wordt tevens ingeschreven in de openbare registers en gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Het voorkeursrecht geldt voor 3 jaar. In deze periode gaan we aan de slag met stedenbouwkundige plannen voor de locatie en zullen een Programma opstellen waarin de woningbouw nader geduid zal worden.

Bijlage(n)

- bijlage 1: Raadsbesluit;
- bijlage 2: Kaarten van aangewezen percelen;
- bijlage 3: Lijsten van aangewezen percelen (geanonimiseerd);
- bijlage 4: Reactienota zienswijzen (PM) (geanonimiseerd)
- bijlage 5: Zienswijzen (geanonimiseerd)

Het college van burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

de secretaris,

ir. J.N. Rozendaal

Mw. mr. A.H. van der Maat-Bosma

TBV TERINZAGELEGGING