

Raadsvoorstel

Portefeuillehouder : L.L.W.C. Laros

Zaakdossiernummer : ZK22.01428

Documentnummer : 2025.12322



Onderwerp	Raadsvoorstel over vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht op een deel van de onroerende zaken in het gebied 'Bedrijventerrein III' te Kaatsheuvel
Beleidsprogramma	3.1 Omgeving

Aan de raad van de gemeente Loon op Zand,

Inleiding

In de gemeente Loon op Zand worden momenteel de laatste kavels verkocht op Bedrijvenpark Kaatsheuvel. Hierna zijn er geen bedrijfskavels meer beschikbaar. Hierdoor kunnen bedrijven lastig groeien en vernieuwen en wordt de doorstroming op de bedrijventerreinenmarkt geremd. Uit een verkenning van de (toekomstige) ruimtebehoefte naar bedrijfskavels in Loon op Zand, een globale financiële analyse alsmede een eerste stedenbouwkundige verkenning lijkt de uitbreiding kansrijk van Bedrijvenpark Kaatsheuvel met een derde fase ook wel het gebied 'Bedrijventerrein III' genoemd.

In het coalitieakkoord raadsperiode 2022-2026 'Met lef gefocust op u!' is het onderzoeken van de mogelijkheden voor verdere uitbreiding van het bedrijvenpark in Kaatsheuvel reeds als focuspunt beschreven in het venster 'Omgeving en economische ontwikkeling'.

In lijn met het coalitieakkoord heeft het college op 15 maart 2022 ingestemd met de projectopdracht Bedrijvenpark Kaatsheuvel gebied 3. Op basis hiervan is de haalbaarheid van een mogelijke uitbreiding van Bedrijvenpark Kaatsheuvel met een derde fase onderzocht. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek, bestaande uit de hiervoor vermelde hoofdelementen: behoefteonderzoek, globale financiële inschatting en stedenbouwkundige verkenning, heeft het college op 14 februari 2024 een nieuwe projectopdracht voor het gebied 'Bedrijventerrein III' vastgesteld en is een projectgroep ingesteld. Daarmee is de volgende fase opgestart van de ontwikkeling en realisatie van de uitbreiding van Bedrijvenpark Kaatsheuvel.

Komende jaren zal de gemeente samen met partijen binnen en buiten het gebied aan de slag gaan om de voorgenomen ontwikkeling van 'Bedrijventerrein III' concreet vorm te geven. Het is daarbij van belang dat de gemeente regie houdt op de gebiedsontwikkeling in z'n algemeenheid en de strategische posities op deze locatie in het bijzonder.

Beslispunten

Wij stellen u voor:

1. De rechtsgevolgen van de voorkeursrechtbeschikking van het college van 2 september 2025, welke van rechtswege vervalt drie maanden na het ingaan daarvan, te bestendigen door voor het verstrijken

van de werkingsduur op grond van artikel 9.1 lid 1 onder c van de Omgevingswet (Ow) een voorkeursrecht te vestigen op een deel van de onroerende zaken in het gebied 'Bedrijventerrein III', weergegeven op de bij dit besluit behorende grondtekening (bijlage 1) en aangegeven op de percelenlijst (bijlage 2), welke onroerende zaken deel uitmaken van een locatie waaraan de (niet-agrarische) functie 'Bedrijventerrein' wordt toegedacht en waarvan het huidige feitelijke gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan, welke locatie is weergegeven op de bij dit besluit behorende masterplantekening (bijlage 3);

2. Het voorkeursrecht te vestigen voor de duur van maximaal drie jaar als bedoeld in artikel 9.4 lid 1 onder a van de Ow, waardoor de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht, gelet op artikel 7.1 lid 1 onder f van het Omgevingsbesluit, het tijdstip betreft waarop drie jaar zijn verstreken nadat het voorkeursrecht in werking is getreden;

3. Deze voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door de toezending ervan aan de in bijlage 2 vermelde eigenaren en houders van beperkte rechten, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te verzoeken om deze voorkeursrechtbeschikking, binnen vier dagen na bekendmaking ervan, in te schrijven in het daartoe bestemde (beperkingen)register, zo spoedig mogelijk kennis te geven van deze voorkeursrechtbeschikking en de terinzagelegging daarvan in het Gemeenteblad en De Duinkoerier alsmede deze voorkeursrechtbeschikking en de daarop betrekking hebbende stukken zowel in fysieke zin ter inzage te leggen op het gemeentehuis als digitaal raadpleegbaar te maken via de gemeentelijke webpagina.

Beoogd effect

Om betere omstandigheden te creëren voor de realisatie van de uitbreiding van Bedrijvenpark Kaatsheuvel met een derde fase kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen. Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie in de vorm van een eerste recht van koop op de in de beschikking opgenomen onroerende zaken. Vanaf het moment dat de voorkeursrechtbeschikking in werking treedt, moeten de eigenaren en houders van beperkte rechten op de desbetreffende onroerende zaken bij een voorgenomen vervreemding (verkoop) eerst de gemeente Loon op Zand uitnodigen om te onderhandelen over de verwerving van de aangeboden onroerende zaak of zaken. Dit maakt dat de gemeente een actieve en regisserende rol kan spelen bij de uitvoering van haar plannen. Ook wordt voorkomen dat de onroerende zaken in de tussentijd worden vervreemd aan anderen dan de gemeente, zonder dat deze eerst aan de gemeente ter verwerving worden aangeboden. Daarnaast beoogt de gemeente door de vestiging van een voorkeursrecht prijsopdrijving door grondspeculatie te voorkomen, waardoor de financieel economische uitvoerbaarheid van de plannen dichterbij komt. De wet geeft de gemeente daarmee een middel in handen om de waardevermeerdering van de betrokken onroerende zaken in eigen hand te houden en in te zetten in het algemeen belang.

Argumenten

1.1 De gemeenteraad is bevoegd om een voorkeursrecht te vestigen

De grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht staat in hoofdstuk 9 van de Ow. Uit artikel 9.1 lid 1 onder c van de Ow volgt dat de raad een voorkeursrecht kan vestigen op onroerende zaken die deel uitmaken van een locatie, waaraan in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het huidige feitelijke 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. Daarbij volgt uit de wetsgeschiedenis dat ook wanneer een functie voorziet in een vergelijkbaar maar 'intensiever' of 'kwalitatief beter' gebruik dan het daadwerkelijke gebruik van afwijkend gebruik kan worden gesproken (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

Aan de locatie waarvan de onroerende zaken deel uitmaken wordt de functie 'bedrijventerrein' toegedacht, zoals weergegeven op de bij dit besluit behorende masterplantekening (bijlage 3). Deze functie wijkt af van het huidige gebruik. Op basis van de vigerende bestemmingsplannen 'Buitengebied Geconsolideerd' en 'Bedrijvenpark Kaatsheuvel gebied 2', die van rechtswege onderdeel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, zijn de huidige functies van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd 'agrarisch', 'waarde – archeologie 2', 'verkeer', 'water' of 'groen'. De betrokken onroerende zaken worden ook als zodanig gebruikt. Op dit moment is er nog geen omgevingsplan, omgevingsvisie of programma waarin de toegedachte functie nader is uitgewerkt of toebedeeld. Derhalve wordt voldaan aan de in artikel 9.1 lid 1 onder c van de Ow gestelde vereisten voor vestiging van een voorkeursrecht.

1.2 Niet op alle onroerende zaken in het plangebied behoeft een voorkeursrecht te worden gevestigd
In de vast te stellen voorkeursrechtbeschikking van uw gemeenteraad zijn niet betrokken de onroerende zaken die weliswaar deel uitmaken van het gebied 'Bedrijventerrein III', maar waarvan het eigendom reeds toekomt aan de gemeente.

1.3 Op de betrokken onroerende zaken is niet eerder een voorkeursrecht gevestigd
Uit artikel 9.3 van de Ow volgt dat het voor een bevoegd gezag niet is toegestaan om een voorkeursrecht te vestigen binnen twee jaar na de intrekking of het vervallen van een eerder voorkeursrecht van hetzelfde bestuursorgaan. Voor de betrokken onroerende zaken is geen sprake van een eerder gevestigd gemeentelijk voorkeursrecht door de gemeenteraad.

1.4 Het algemeen belang rechtvaardigt de vestiging van het voorkeursrecht
Een gemeentelijke voorkeursrechtbeschikking maakt slechts een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken. Door de wetgever is in de Ow voorzien in de bescherming van de belangen van de eigenaren en beperkt gerechtigden door regels die bepalen onder welke voorwaarden het voorkeursrecht mag worden toegepast, regels ten aanzien van de procedure en regels ten aanzien van de rechtsbescherming. De in hoofdstuk 9 van de Ow opgenomen regels respecteren bijvoorbeeld bestaande rechtsverhoudingen. Zo kan toch tot vervreemding worden overgegaan als dat aan de echtgenoot of geregistreerd partner is, of aan bepaalde bloed- of aanverwanten. Een belanghebbende kan ook verzoeken om toepassing van de bevoegdheid tot intrekking. Daarnaast is het uitgangspunt dat als er een wens is om tot vervreemding over te gaan, de betreffende gerechtigde een reële prijs ontvangt. Als partijen het niet eens zijn over de prijs, kan via de rechter een oordeel over de prijs worden verkregen. Op grond van artikel 16.122 van de Ow stelt de rechter de prijs vast overeenkomstig de werkelijke waarde, zoals die ook bij onteigening wordt bepaald. De omstandigheid dat de desbetreffende onroerende zaken eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden, betekent dus niet dat de prijs lager dan de werkelijke waarde zou kunnen worden vastgesteld.

In het kader van deze belangenafweging is gekeken naar de belangen van de gemeente bij ontwikkeling van het gebied 'Bedrijventerrein III' en de belangen van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken. Als gevolg van deze voorkeursrechtbeschikking zijn er geen verdere gevolgen voor de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken, anders dan dat zij, bij de wens om de onroerende zaak of het beperkte recht te vervreemden, de verplichting hebben om de onroerende zaak of het beperkte recht eerst aan te bieden aan de gemeente. Van een verplichting om tot vervreemding over te gaan is geen sprake. Tegenover de belangen van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken staat het algemene belang om te voorzien in de ruimtebehoefte naar bedrijfskavels, hetgeen zich laat doorvertalen in het verbeteren van brede welvaart in Loon op Zand, zowel in economische als maatschappelijke zin. De gemeente is gebaat bij maximale regie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en het voorkomen van grondspeculatie. Dat leidt tot de conclusie dat het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht vanwege het algemeen belang zwaarder weegt dan het achterwege laten van de toepassing daarvan. De verplichting voor de

eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken om deze eerst aan de gemeente aan te bieden, heeft voor hen geen onevenredige gevolgen in verhouding tot het te dienen algemene belang.

2.1 In de voorkeursrechtbeschikking moet de eerst mogelijke vervaldatum worden vermeld

In artikel 7.1 lid 1 onder f van het Omgevingsbesluit is bepaald dat een voorkeursrechtbeschikking de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht moet vermelden. Uit artikel 9.4 lid 1 onder a van de Ow volgt dat het voorkeursrecht van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 onder c van de Ow van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan. In het laatste geval wordt de gelding van het voorkeursrecht op basis van een nieuwe grondslag voortgezet voor een wettelijk bepaalde termijn (op grond van artikel 9.1 lid 1 onder a of b van de Ow).

3.1 Er moet worden voldaan aan de procedurele vereisten na het nemen van de voorkeursrechtbeschikking

Het besluit van de gemeenteraad moet op grond van de gestelde eisen in de Ow, de Awb en de Bekendmakingswet bekend worden gemaakt, ter inzage worden gelegd en worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Verder moet het bestuursorgaan kennisgeven van de terinzagelegging door publicatie in het elektronisch publicatieblad. De voorkeursrechtbeschikking treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.

Kanttekeningen

1.1 Het vestigen van het voorkeursrecht betekent actie van de gemeente

Als een eigenaar of houder van een beperkt recht op een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak dit ter verkoop aanbiedt aan de gemeente, moet het bevoegd gezag (het college) conform artikel 9.13 van de Ow binnen zes weken na ontvangst van de opgave van de eigenaar of houder van een beperkt recht besluiten of de gemeente al dan niet in beginsel bereid is de onroerende zaak of het beperkt recht tegen nader overeen te komen voorwaarden aan te kopen. Indien het bevoegd gezag een positief beginselbesluit neemt, zal er vervolgens een onderhandelingsproces op gang komen gericht op de totstandkoming van een koopovereenkomst tussen de eigenaar of houder van een beperkt recht en de gemeente, waarbij rekening gehouden wordt met amendement A2025-06. Ingeval van een negatief beginselbesluit of na het ongebruikt verstrijken van de termijn van zes weken is de eigenaar of houder van een beperkt recht gedurende drie jaar vrij om de in het aanbod vermelde zaak of het beperkt recht daarop te vervreemden aan derden (artikel 9.14 lid 1 van de Ow). Gedurende deze termijn blijft het voorkeursrecht wel op de onroerende zaak of het beperkt recht rusten en dus voor een eventuele nieuwe eigenaar gelden.

1.2 De vestiging van het voorkeursrecht kan met zich meebrengen dat de gemeente verplicht is tot aankoop

Het voorkeursrecht wordt alleen geactiveerd doordat een eigenaar of houder van een beperkt recht – als hij zijn onroerende zaak of beperkt recht daarop wil vervreemden – wettelijk verplicht is de zaak eerst aan de gemeente aan te bieden. Hoewel de Ow als uitgangspunt heeft dat het volledig aan de gemeente is om te bepalen of zij de te koop aangeboden zaak of beperkt recht wenst aan te kopen, zijn er twee uitzonderlijke situaties waarin de gemeente kan worden verplicht om de onroerende zaak of beperkt recht waarvoor de uitnodiging is gedaan aan te kopen. De eerste situatie kan zich voordoen indien de rechtbank naar aanleiding van een prijsvaststellingsprocedure uitspraak heeft gedaan over de prijs (artikel 9.20 van de Ow). De andere situatie kan zich voordoen als sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder (artikel 9.18 lid 1 van de Ow). Ten aanzien van laatstgenoemde situatie geldt dat het bevoegd gezag (het college) voorafgaand het verzoek van de

vervreemder om een prijsvaststellingsprocedure te starten heeft afgewezen, de termijn voor het starten van die procedure stilzwijgend heeft laten verstrijken of de prijsvaststellingsprocedure tussentijds heeft beëindigd.

1.3 De omvang van de aanbidding kan ruimer zijn dan hetgeen is aangewezen

Uitgangspunt is dat een eigenaar of houder van een beperkt recht vrij is om te bepalen wat hij aan de gemeente te koop aanbiedt. Het aanbod kan het geheel van de met een voorkeursrecht belaste onroerende zaak betreffen, maar ook slechts een deel daarvan. Het is daarnaast mogelijk dat de eigenaar of houder van een beperkt recht zijn aanbod verruimt door daarin niet alleen de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak op te nemen, mits de andere gronden tezamen met de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak een zogeheten 'samenhangend geheel' vormen. De gemeente is vervolgens verplicht om ten aanzien van dat verruimde aanbod een beginselbesluit te nemen. Indien de gemeente het aanbod weigert, dan is de eigenaar of houder van een beperkt recht gedurende drie jaar vrij de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak waarvoor de uitnodiging is gedaan, aan derden te vervreemden (artikel 9.14 lid 1 van de Ow).

1.4 Als de gemeenteraad het voorkeursrecht niet vestigt kunnen de benodigde onroerende zaken worden vervreemd aan derden

Indien uw gemeenteraad niet conform voorstel besluit, kunnen de benodigde onroerende zaken voor de ontwikkeling van het gebied 'Bedrijventerrein III' worden vervreemd aan anderen dan de gemeente. Eventuele grondspeculatie en versnippering van eigendom kunnen een snelle en doelmatige realisatie van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van het gebied belemmeren.

Bovengenoemde keuze is evenwel niet wenselijk. Door middel van het vestigen van een voorkeursrecht kan de gemeente zelf de regie houden over de toekomstige ontwikkeling, die voorziet in de ruimtebehoefte naar bedrijfskavels.

Financieel

Voor de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht worden (beperkte) proceskosten gemaakt. Deze kosten kunnen worden opgevangen binnen de huidige begroting 2025.

De kosten voor de eventuele aankoop van een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak zullen ten laste worden gebracht van de nog te openen grondexploitatie.

Mocht er toch voor de opening van de grondexploitatie sprake zijn van de verwerving een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak, dan zal te zijner tijd akkoord worden gevraagd aan het college en de Raad voor onder andere de financiële dekking hiervan.

Voortgang

Procedure

Het onderhavige raadsvoorstel alsmede het voorgenomen raadsbesluit is per brief van 3 september 2025 aan belanghebbenden (eigenaren en houders van de beperkte rechten) bekend gemaakt. Gedurende een termijn van vier weken vanaf bekendmaking zijn eigenaren en beperkt gerechtigden ingevolge artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk zienswijzen bij uw raad naar voren te brengen. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Wij adviseren u derhalve om het voorgenomen raadsbesluit ongewijzigd te laten.

Bezwaar en voorlopige voorziening

Voor belanghebbenden bestaat de mogelijkheid om uiterlijk 29 december 2025 bezwaar te maken tegen voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad. Indien een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt kan deze tevens aan de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken om een

voorlopige voorziening te treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Communicatie

Bekendmaking/inschrijving/inwerkingtreding/terinzagelegging

Indien uw gemeenteraad conform voorstel besluit wordt de voorkeursrechtbeschikking met de daarbij behorende bijlagen op 14 november 2025 bekendgemaakt aan de eigenaren van en houders van de beperkte rechten op een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak.

Binnen vier dagen na de bekendmaking moet de voorkeursrechtbeschikking worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster, zodat het voorkeursrecht vanaf het tijdstip van inschrijving in werking treedt. Na het ingaan van het voorkeursrecht ligt het besluit van de gemeenteraad met de daarbij behorende bijlagen voor een periode van zes weken voor eenieder kosteloos ter inzage op de receptie van het gemeentehuis en zijn de stukken te raadplegen via de gemeentelijke webpagina. De kennisgeving van deze terinzagelegging moet plaatsvinden in het Gemeenteblad. Verder zal kennisgeving van de terinzagelegging plaatsvinden in De Duinkoerier.

Bijlagen

1. Grondtekening [2025.12327]
2. Percelenlijst [2025.14826]
3. Masterplantekening [2025.12329]
4. RIB [2025.12736]
5. Memo Aanpassingen Raadsvoorstel over vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht op een deel van de onroerende zaken in het gebied 'Bedrijventerrein III' te Kaatsheuvel [2025.14809]

Het college van burgemeester en wethouders;
de secretaris,

de burgemeester,

C.A. de Haas

mr. D.S.C. Jansen

Ontwerpbesluit

De raad van de gemeente Loon op Zand;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 2 september 2025, nummer. 2025.12322

b e s l u i t :

1. De rechtsgevolgen van de voorkeursrechtbeschikking van het college van 2 september 2025, welke van rechtswege vervalt drie maanden na het ingaan daarvan, te bestendigen door voor het verstrijken van de werkingsduur op grond van artikel 9.1 lid 1 onder c van de Omgevingswet (Ow) een voorkeursrecht te vestigen op een deel van de onroerende zaken in het gebied 'Bedrijventerrein III', weergegeven op de bij dit besluit behorende grondtekening (bijlage 1) en aangegeven op de percelenlijst (bijlage 2), welke onroerende zaken deel uitmaken van een locatie waaraan de (niet-agrarische) functie 'Bedrijventerrein' wordt toegedacht en waarvan het huidige feitelijke gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan, welke locatie is weergegeven op de bij dit besluit behorende masterplantekening (bijlage 3);
2. Het voorkeursrecht te vestigen voor de duur van maximaal drie jaar als bedoeld in artikel 9.4 lid 1 onder a van de Ow, waardoor de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht, gelet op artikel 7.1 lid 1 onder f van het Omgevingsbesluit, het tijdstip betreft waarop drie jaar zijn verstreken nadat het voorkeursrecht in werking is getreden;
3. Deze voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door de toezending ervan aan de in bijlage 2 vermelde eigenaren en houders van beperkte rechten, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te verzoeken om deze voorkeursrechtbeschikking, binnen vier dagen na bekendmaking ervan, in te schrijven in het daartoe bestemde (beperkingen)register, zo spoedig mogelijk kennis te geven van deze voorkeursrechtbeschikking en de terinzagelegging daarvan in het Gemeenteblad en De Duinkoerier alsmede deze voorkeursrechtbeschikking en de daarop betrekking hebbende stukken zowel in fysieke zin ter inzage te leggen op het gemeentehuis als digitaal raadpleegbaar te maken via de gemeentelijke webpagina.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Loon op Zand van Raadsbesluit d.d. (wordt ingevuld door Griffie).

De raad voornoemd,

voorzitter,

griffier,