

Collegebesluit

Collegevergadering: 21 januari 2025

Zaaknummer : 1294079
Team : Ruimtelijk Beleid Heemstede
Portefeuillehouder : A.H.A. Grummel
Openbaarheid : Geheim

Onderwerp

Scenario's met betrekking tot de inzet van het instrument voorkeursrecht

Kernboodschap

Op 9 december 2024 heeft een besloten raadsinformatiebijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is de raad geïnformeerd over de instrumenten die de gemeente onder de Omgevingswet kan inzetten om de positie van de gemeente te borgen in de gebiedsontwikkeling 't Groot Clooster. Op de bijeenkomst is door de commissieleden gevraagd om het gesprek in een (geheime) commissie te faciliteren en de scenario's met betrekking tot het voorkeursrecht bespreekbaar te maken. Op 23 januari vindt dit gesprek plaats.

Dit BBV faciliteert het vervolg van het gesprek op 9 december mede op basis van het inmiddels ingewonnen juridische advies. Het college legt drie scenario's in gebiedsontwikkeling voor, waarbij in twee van de drie scenario's middels voorkeursrecht sturing op die ontwikkeling wordt geborgd.

Besluit B&W

1. De raad te informeren over de inzet van het instrument voorkeursrecht aan de hand van 3 scenario's en de onderbouwing hiervan (inclusief bijlagen);
2. De raad om ideeën en suggesties te vragen met betrekking tot deze 3 scenario's;
3. Op grond van het bepaalde in artikel 87 van de Gemeentewet geheimhouding op te leggen op het collegebesluit en de bijbehorende 3 bijlagen gelet op de belangen, als genoemd in artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder b van de Woo. De geheimhouding wordt opgelegd tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op uiterlijk 1 maart 2025.

Wettelijke grondslag

Juridisch en beleidskader

Hoofdstuk 9 en 16 van de Omgevingswet

De Omgevingsvisie is één van de verplichte instrumenten onder de Omgevingswet. De Omgevingswet streeft naar een balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Hierbij staat een evenwichtige toedeling van functies centraal. In de Omgevingsvisie worden keuzes gemaakt daar waar opgaven om dezelfde ruimte concurreren en beschrijft de koppelkansen. Hieruit volgt de gewenste ontwikkelrichting voor de fysieke leefomgeving in de toekomst. In die zin kan de Omgevingsvisie worden gezien als een streefbeeld voor de ontwikkeling van Heemstede in 2040.

Voor het gebied 't Groot Clooster (inclusief Havenkwartier) is opgenomen dat ontwikkelgebieden vragen om een integrale benadering, waarbij wordt gezocht naar de juiste balans tussen wonen, werken, en (recreatieve) natuurontwikkeling. Hiervoor wordt een aparte gebiedsvisie opgesteld. De uitgangspunten uit de visie-op-hoofdlijnen zijn daarbij echter richtinggevend. De raad stelt de gebiedsvisies voor deze locaties vast. Door een zorgvuldige voorbereiding en de doorlooptijden van de ruimtelijke procedures, wordt verwacht dat woningen rond 2030 kunnen worden toegevoegd aan de woningvoorraad.

Bevoegdheid

Gemeentewet Hoofdstuk X (artikelen 87 en 169)

Het voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd door het college voor maximaal 3 maanden. Binnen deze genoemde termijn van drie maanden moet een daartoe strekkend raadsbesluit worden genomen om het voorkeursrecht te bestendigen

Bestuurlijke achtergrond

Op 9 december 2024 heeft een besloten raadsinformatiebijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is de raad geïnformeerd over de instrumenten die de gemeente onder de Omgevingswet kan inzetten om de positie van de gemeente te borgen in de gebiedsontwikkeling 't Groot Clooster.

Het college legt 3 scenario's in gebiedsontwikkeling voor, waarbij in twee van de drie scenario's middels voorkeursrecht sturing op die ontwikkeling wordt geborgd. Dit voorkeursrecht draagt bij aan de haalbaarheid om maatschappelijke opgaven te realiseren binnen het gebied 't Groot Clooster. De scenario's zijn gebaseerd op het ontvangen externe advies. Het college heeft de voorkeur voor het opleggen van het voorlopig voorkeursrecht in een keer op alle benodigde percelen. Het college hoort graag tijdens de bespreking in de geheime commissie welke ideeën of suggesties de raad heeft ten aanzien van de drie scenario's en het voorkeursscenario.

Motivering

Voorkeursrecht is een instrument t.b.v. algemeen belang

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. De overheid (gemeente) trekt de eigendom niet actief naar zich toe, zoals bij onteigening wel het geval is. Door de vestiging van het voorlopig voorkeursrecht geldt de hoofdregel dat een eigenaar of een beperkt gerechtigde, zoals een erfpachter, (onderdelen van) zijn onroerende zaak niet aan derden in eigendom kan overdragen zonder eerst de gemeente (volgens de in de Omgevingswet verder uitgewerkte regels) in de gelegenheid te stellen het betreffende goed te verkrijgen.

Door het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht houdt de gemeente grip op de (beoogde) herontwikkeling van het gebied 't Groot Clooster. Daarmee beoogt de gemeente het grotere algemeen belang te borgen en belangrijke maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren, waar (commerciële) partijen in de regel vaak niet voor zorgen. Daar waar de verwachting is dat de markt zelf tot de gewenste maatschappelijke ontwikkeling overgaat is het vestigen van een voorkeursrecht niet noodzakelijk.

Het vestigen van voorkeursrecht is binnen dit gebied mogelijk omdat is vastgesteld dat de percelen in de afgelopen twee jaar niet bij een eerdere vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht ingevolge de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of de Omgevingswet betrokken zijn geweest.

Gevolgen voorkeursrecht en de prijsvaststellingsprocedure

Het college realiseert zich dat het inzetten van dit instrument een voor Heemstede ongebruikelijk middel is dat consequenties heeft voor eigenaren omdat dit de vrije overdraagbaarheid van de gronden beperkt. Er is echter geen vergelijkbaar instrument dat deze mate van sturing biedt en de ruimte en de kans geeft op grip te hebben op toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Als de grondeigenaar de wens tot verkoop heeft, dient de eigenaar dit eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Na het aanbod tot onderhandelen, volgt als partijen er niet minnelijk uitkomen een prijsvaststellingsprocedure. Bij de vaststelling van de prijs worden de regels van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken gehanteerd. Deze prijs is de zogeheten "werkelijke waarde" van het aangeboden. De gemeente en eigenaar kunnen er onderling uitkomen of komen een prijs overeen via een onafhankelijk marktconforme taxatie.

De gemeente wil regie houden in het gebied 't Groot Clooster

Het college kan op grond van artikel 9.1 tweede lid van de Omgevingswet een voorlopig voorkeursrecht vestigen op de in het gebied 't Groot Clooster gelegen percelen om te voorkomen dat eigendomsrechten en/of beperkte rechten worden gesplitst of worden vervreemd aan partijen met speculatieve doeleinden of ontwikkelingen plaats zullen vinden waarbij noodzakelijke maatschappelijke ontwikkelingen niet gerealiseerd zullen worden. De grondverwervingspositie van de gemeente wordt via het voorkeursrecht versterkt en prijsopdrijving en speculatie wordt tegengegaan.

Strikte geheimhouding

College en raad kunnen geheimhouding opleggen om zo de gemeentelijke belangen te borgen en de kans te vergroten om daadwerkelijk maatschappelijke opgaven mogelijk te maken. Om ongewenste grondtransacties in het gebied te voorkomen dient strikte geheimhouding te worden betracht tot het

moment dat het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd en openbaar bekend is gemaakt. Zeker om speculatie tegen te gaan.

Het voorlopige voorkeursrecht wordt door het college gevestigd voor de duur van maximaal 3 maanden. Binnen deze genoemde termijn van drie maanden moet een daartoe strekkend raadsbesluit worden genomen om het voorkeursrecht te bestendigen. Vanaf het moment dat het college het voorlopig voorkeursrecht vestigt, is dit besluit openbaar.

Percelen

In beginsel heeft de gemeente de vrijheid om te beargumenteren op welke percelen binnen 't Groot Clooster een voorkeursrecht wordt gevestigd. Er is geen verplichting om bijvoorbeeld alle gronden binnen het voorgenomen plangebied te belasten met een voorkeursrecht. Het is dus een belangenafweging op welke gebieden een (voorlopig) voorkeursrecht gevestigd moet worden. Daarnaast of we dat in een keer op alle gebieden of gefaseerd moeten gaan.

Belangenafweging voor percelen

Bij de onderbouwing voor de percelen in de scenario's is o.a. rekening gehouden met de ligging binnen het plangebied, de grootte van de percelen, de hypothecaire bezwaring, de leeftijd van de bebouwing en afschrijvingstermijnen. In de scenario's is gekozen voor percelen waar ambities mogelijk realiseerbaar zijn en waar de verwachting is dat de markt de gewenste maatschappelijke opgaven niet zelf zal gaan realiseren zonder sturing van de overheid. Dit zal nauwkeurig onderbouwd moeten worden bij het besluit tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht.

Percelen maken onderdeel uit van schuifpuzzel grondeigendommen

De percelen zoals nu opgenomen in bijgevoegde kaarten zijn veelal van forse afmeting (meerdere hectares groot) en vaak van één eigenaar. Bij versnipperde oppervlaktes en eigendomsverhoudingen zijn onderhandelingen vaak complex en langdurig. Juist door de voorliggende eigendomsverhoudingen en forse perceel afmetingen kunnen maatschappelijke opgaven effectiever en kwalitatiever ingepast worden. De concept gebiedsagenda en visie geven daartoe een eerste indruk van de mogelijkheden. Om tot een gewenste schuifpuzzel van grondeigendommen te komen, teneinde maatschappelijke opgaven in te kunnen passen, kan worden volstaan met de nu aangegeven percelen.

Scenario's

De vestiging door het college van het voorlopig voorkeursrecht, voorafgaand aan de bestendiging van het voorkeursrecht door de raad heeft een aantal belangrijke voordelen. Het is snel en effectief, omdat vooruitlopend op besluitvorming door de raad prijsopdrijving en grondspeculatie in het gebied wordt voorkomen. Bij het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht op de in bijlage 2 en 3 gearceerd aangegeven percelen zijn drie opties mogelijk. De onderbouwing van deze scenario's is gebaseerd op het bijgevoegde externe advies. In dit advies is aangegeven dat het scenario vestigen van het voorkeursrecht op de in bijlage 3 gearceerd aangegeven percelen in één keer de voorkeur heeft.

Scenario 1: gefaseerde aanpak,

Tijdens de technische sessie van 9 december 2024 is de optie van een gefaseerde aanpak aan de orde geweest. Het voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd op de percelen gelegen in gebied A

(bijlage 2). Pas in een later stadium wordt overwogen om ook op de overige percelen (gearceerd in B) voorkeursrecht te vestigen.

Scenario 2: de 5 gebieden in een keer (in lijn met het juridisch advies)

Het voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd op de percelen gelegen in gebied B (bijlage 3). Dat betekent in één keer op alle percelen waar de grip op het gebied noodzakelijk is en waar het niet de verwachting is dat de gewenste ontwikkeling vanuit de markt plaats zal vinden.

Scenario 3

Er wordt nergens voorlopig voorkeursrecht gevestigd.

Overige percelen

Tijdens de technische sessie op 9 december 2024 zijn ook een aantal vragen gesteld over specifieke percelen die niet in de scenario's zijn meegenomen. Hieronder wordt toegelicht waarom die percelen niet in de scenario's voorkomen:

Havenkwartier

Voor de gronden gelegen in het Havenkwartier wordt geen voorlopig voorkeursrecht gevestigd omdat de gemeente geen speculatie met gronden verwacht aangezien de eigenaren in dit gebied zelf tot ontwikkeling willen overgaan.

Perceel X

De percelen van deze eigenaar (zie bijgevoegd kaartje) is een losstaand perceel dat geen directe samenhang heeft met de percelen aan Cruquiusweg waarop het voorlopige voorkeursrecht in scenario 2 gevestigd zou worden en hier ook niet direct op aansluit. Ook is gelet op de vorm van het perceel – het is in feite een 'eiland'/'schiereiland' dat direct naast de N201 ligt – het mogelijk lastiger om dit te ontsluiten. Tenslotte is niet de verwachting dat de bijzondere provinciale status (NNN) wordt opgeheven. Speculatie op waardevermeerdering is niet te verwachten.



Vestiging op alle percelen

Het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht op het gehele plangebied 't Groot Clooster is onwenselijk aangezien een goede motivering hiervoor ontbreekt en daarom kan leiden tot discussie met de betreffende eigenaren tot aan de rechter.

Argumenten

Scenario 1

Gezien de leeftijd van de eigenaar van deze percelen in **gebied A** is de verwachting dat deze op termijn de bedrijfsvoering op de percelen gaat staken en eventueel tot verkoop overgaat. Daarnaast maken de ligging van het perceel nabij de haven en de grootte hiervan het een geschikte plek om maatschappelijke opgaven, zoals bijvoorbeeld sociale woningen te realiseren. Door het voorlopig voorkeursrecht te vestigen op deze percelen wordt de eigenaar verplicht de gronden bij een voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze krijgt de gemeente grip op deze percelen, wordt de grondverwervingspositie van de gemeente versterkt en wordt speculatie en prijsopdrijving tegen gegaan ten aanzien van deze percelen.

Voordeel scenario 1:

- Door een voorlopig voorkeursrecht te vestigen heeft de gemeente grip op dit perceel op het moment dat de eigenaar daadwerkelijk tot verkoop wil overgaan.
- Eventuele maatschappelijk onrust is mogelijk beperkter dan bij een keuze voor een groter gebied.
- De administratieve last is beperkter dan bij vestiging op een groter aantal percelen tegelijk.

Nadelen scenario 1:

- De voorkeursrechtbeschikking moet openbaar worden gemaakt en worden ingeschreven in het openbare register (Kadaster). Hierdoor wordt voor iedereen kenbaar dat er in het gebied 't Groot Clooster een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd. Dit kan ongewenste grondtransacties in de rest van gebied waar geen voorkeursrecht is gevestigd tot gevolg hebben, waardoor de gemeente de door haar beoogde grip op de overige gronden verliest.
- Bij het vestigen van een voorkeursrecht moet goed gemotiveerd worden waarom op gronden wel/geen voorkeursrecht gevestigd moet worden als het een vergelijkbare situatie betreft. Het gefaseerd voorlopig voorkeursrecht opleggen kan leiden tot een discussie met de betreffende grondeigenaar hierover tot aan de rechter

Tijdens de technische sessie is het argument van stikstofrechten en de interne saldering aan bod gekomen in het kader van scenario 1. Vanwege de uitspraak van de raad van state op 18 december is de kans op de mogelijkheid hiervan uiterst onzeker geworden en derhalve nu niet als argument opgevoerd. Wij volgen de ontwikkelingen op de voet.

Scenario 2

Door het voorlopig voorkeursrecht te vestigen op de percelen in **gebied B** worden de eigenaren van deze percelen verplicht de gronden bij een voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze krijgt de gemeente grip op alle gearceerde percelen in het plangebied 't Groot Clooster die nodig zijn voor de ontwikkeling hiervan, wordt de grondverwervingspositie van de gemeente versterkt en wordt speculatie en prijsopdrijving tegen gegaan.

Voordelen scenario 2:

- Door een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op alle gearceerde percelen heeft de gemeente grip op het moment dat een van de eigen daadwerkelijk tot verkoop over gaat.
- Bij het vestigen van een voorkeursrecht moet goed gemotiveerd worden waarom op deze gronden wel/geen voorkeursrecht gevestigd moet worden als het een vergelijkbare situatie betreft. Door op alle benodigde gronden voorlopig voorkeursrecht te vestigen worden discussies hierover tot aan de rechter voorkomen.

Nadelen scenario 2:

- Het opleggen van voorlopig voorkeursrecht op meerdere percelen heeft een grotere impact op de financiële positie van de gemeente. Dit betekent niet dat de gemeente ook in staat moet zijn om op alle onroerende zaken waarop een voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat bij de vestiging acht wordt geslagen op het weerstandsvermogen van de gemeente.
- De administratieve last is groter bij vestiging op meerdere percelen tegelijk.

Scenario 3

Geen voorlopig voorkeursrecht vestigen op percelen binnen het plangebied 't Groot Clooster.

Voordelen scenario 3:

- Inschatting is dat er minder maatschappelijke onrust ontstaat bij de grondeigenaren.
- Geen impact op de financiële positie van de gemeente.

Nadelen scenario 3:

- Het voeren van regie door de gemeente bij de herontwikkeling van het gebied wordt bemoeilijkt. Door geen (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen kan je voor de sturing van de gewenste ontwikkeling in dit gebied alleen gebruik maken van publiekrechtelijke middelen zoals het omgevingsplan en het sluiten van anterieure overeenkomsten waardoor de gemeente veel minder grip op het gebied heeft.
- De gewenste maatschappelijke ontwikkeling worden overgelaten aan de markt

Kanttekeningen, risico's en beheersmaatregelen

Planning onderbouwing besluitvorming

Een voorkeursrechtbeschikking moet zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. De gemeente wordt hierin juridisch ondersteund. Pas als de onderbouwing volledig is uitgeschreven, kan met zekerheid worden aangegeven of de argumentatie juridisch stevig en voldoende is om op alle percelen van deze vijf eigenaren voorkeursrecht op te leggen. De financiële uitvoerbaarheid van het opleggen van het voorkeursrecht wordt meegenomen in de volgende fase voordat het college besluit het voorlopig voorkeursrecht te vestigen.

Bekrachtiging aan termijnen gebonden

Er zit urgentie op dit dossier als we het algemeen belang, nl. het realiseren van maatschappelijke opgaven, willen behartigen. Op dit moment heeft de gemeente signalen ontvangen dat het gebied de aandacht heeft getrokken van projectontwikkelaars. Als de raad het voorlopig voorkeursrecht niet binnen 3 maanden bekrachtigd vervalt het voorkeursrecht, dit betekent dat de gemeente niet binnen 2 jaar opnieuw een voorkeursrecht kan vestigen op deze gebieden. Het gevolg hiervan is dat de gemeente geen positie meer heeft om maatschappelijke opgaven in dit gebied te realiseren.

Bekrachtiging door de raad

Het definitieve voorkeursrecht wordt vastgelegd in een aparte beschikking met een geldigheidsduur van maximaal 3 jaar. Als binnen deze termijn een omgevingsplan wordt vastgesteld met de beoogde nieuwe functie(s), dan wordt het voorkeursrecht automatisch verlengd (maximaal 5 jaar vanaf de vaststelling van het omgevingsplan).

Beschermd provinciaal landschap (BPL) Noord Holland

Op een aantal percelen rust een bijzondere provinciale status. Het BPL is een beschermingsregime binnen de Omgevingsverordening NH2020 bedoeld om de meest waardevolle landschappen in Noord-Holland te beschermen. Per landschap is aangegeven welke ecologische, landschappelijke, cultuurhistorische of aardkundige waarden aanwezig zijn. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk in BPL, zolang ze de kernkwaliteiten niet aantasten. Denk aan fietspaden, energievoorzieningen, kleinschalige woningbouw of bouwwerken met een oppervlak van minder dan 500 m². De Provincie

is met de voorbereidingen bezig om meer toe te staan qua woningbouw in BPL gebieden. Besluitvorming daarover wordt in 2025 verwacht.

Duurzaamheid

Niet van toepassing

Financiën

Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat eigenaren van de percelen waar een voorkeursrecht op is gevestigd bij verkoop van hun perceel deze eerst bij aangetekende brief aan de gemeente Heemstede moeten aanbieden. Het vestigen van een voorkeursrecht creëert de mogelijkheid de percelen aan te kopen. Indien de gemeente beslist om daarover in onderhandeling te treden kan een eventuele overeenstemming of een eventuele prijsvaststellingsprocedure wel financiële consequenties hebben.

De financiële uitvoerbaarheid van het opleggen van het voorkeursrecht behoeft nader onderbouwd worden. Er zijn hier verschillende keuzes in te maken die allen verschillende gevolgen hebben voor de financiën en de financiële kerntallen. In de volgende fase, voordat het college besluit het voorlopig voorkeursrecht te vestigen, wordt hier zoveel op ingegaan.

Samenwerking en communicatie

Indien het college na de commissie besluit tot het vestigen van voorkeursrecht, dan zal ook de kennismaking van dit besluit voldoen aan alle wettelijke verplichtingen. Belanghebbenden worden geïnformeerd en binnen vier dagen na bekendmaking zal de voorkeursrechtbeschikking, door toezending ervan aan de belanghebbenden ook worden ingeschreven in de openbare registers opdat het voorkeursrecht inwerking treedt.

De voorkeursrechtbeschikking moet openbaar worden gemaakt en worden ingeschreven in het openbare register (Kadaster). Hierdoor wordt voor iedereen kenbaar dat er in het gebied 't Groot Clooster een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd. In het geval van scenario 1 kan dit ongewenste grondtransacties in de rest van gebied waar geen voorkeursrecht is gevestigd tot gevolg hebben, waardoor de gemeente de door haar beoogde grip op deze gronden verliest.

Planning/uitvoering

Met het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet krijgt de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Hiermee voorkomt de overheid dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. Of dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren. Gezien de urgentie in dit dossier loopt de bestuurlijke afweging parallel met het onderzoek naar de financiële haalbaarheid verbonden aan het aantal percelen waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd.

Datum		Doel
23-1-2025	Geheime sessie raad	Richting geven aan college
30-1-2025	Extra mogelijkheid sessie met raad	Richting geven aan college

11-2-2025	Collegebesluit	Vestiging voorlopig voorkeursrecht
Voor 11-5-2025	Raadsbesluit	Bestendiging voorkeursrecht

Bijlage(n)

1. Advies Voorkeursrecht d.d. 20 januari (geheim)
2. Grondtekening vestiging voorkeursrecht gebied A (geheim)
3. Grondtekening vestiging voorkeursrecht gebied B (geheim)