

Voorstel

Aan:	gemeenteraad
Van:	college van burgemeester en wethouders
Zaaknummer:	Z/25/328339
Documentnummer:	DOC-251061331
Portefeuillehouder:	wethouder Verbiest
Team:	Team Grondzaken
Datum vaststelling college:	21 oktober 2025
Vertrouwelijk:	Nee
Fase BOB-cyclus:	beeldvormend, oordeelsvormend en besluitvormend

Onderwerp

Voorkeursrecht Randweg Klaaswaal (fase 1)

Beslispunten:

1. De rechtsgevolgen van de voorkeursrechtbeschikking van het college van 16 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, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken zoals aangegeven op de bij deze beschikking behorende grondtekening met kenmerk GPN08031.001 en op de percelenlijst met kenmerk 8058.1, welke onroerende zaken deel uitmaken van een locatie waaraan de (niet-agrarische) functie 'verkeer' wordt toegedacht en waarvan het huidige feitelijke gebruik afwijkt van die functie.
2. Te concluderen dat de onroerende zaken de afgelopen twee jaren niet bij een eerdere voorkeursrechtbeschikking van de raad op dezelfde wettelijke grondslag betrokken zijn geweest.
3. Te concluderen dat dit voorkeursrecht van rechtswege vervalt drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is opgenomen in een omgevingsvisie, een programma of in het omgevingsplan.
4. De bijgaande Nota beantwoording zienswijzen vast te stellen.
5. De bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht voor de onroerende zaken waarvoor dat recht te zijner tijd niet langer nodig is, te mandateren aan het college.

Samenvatting voorstel

Gemeente Hoeksche Waard wil voorkomen dat de gronden binnen (een deel van) het gebied Klaaswaal worden verkocht en dat de gemeente als gevolg daarvan grip op de beoogde herontwikkeling, te weten de ontwikkeling en aanleg van de Randweg Klaaswaal (fase 1), verliest. Het college heeft om die reden op 16 september 2025 een voorkeursrecht gevestigd. Binnen drie maanden moet de gemeenteraad het voorkeursrecht bestendigen, omdat het anders van rechtswege vervalt. De raad heeft via de raadsinformatiebrief kennis genomen van de beschikking van het college van burgemeester en wethouders van 16 september 2025 tot vestiging van het voorkeursrecht en wordt nu voorgesteld het voorkeursrecht te bestendigen.

Inleiding

Het dorp Klaaswaal heeft een centrale ligging in gemeente Hoeksche Waard. Auto's, bussen en vrachtwagens en landbouwverkeer maken allemaal gebruik van de Molendijk/Rijksstraatweg (noord/zuid verbinding). Ook maakt het verkeer veel gebruik van de Oud-Cromstrijensdijk Oostzijde en Westzijde



(oost/west verbinding). Deze wegen zijn ook belangrijke fietsverbindingen voor schoolkinderen en recreanten. Van oorsprong zijn deze wegen dijken met lintbebouwing. Bewoners parkeren hun auto's langs deze wegen. Daarnaast wordt het steeds drukker en worden de voertuigen groter. De leefomgeving langs en de verkeersveiligheid op deze wegen staan al langere tijd onder druk.

Gemeente Hoeksche Waard wil daarom de kern van Klaaswaal ontlasten van doorgaand verkeer. Doorgaand verkeer gaat straks voor het grootste deel niet meer door de kern van Klaaswaal, maar maakt gebruik van de nieuwe randweg. Doordat de randweg direct verbonden is met het bedrijventerrein gaat ook (zwaar) vrachtverkeer niet meer door de kern van Klaaswaal. De randweg zorgt ervoor dat de wegen van de centrale as rustiger en veiliger zijn. Wonen, werken, recreëren en fietsen wordt een stuk fijner voor onze inwoners van Klaaswaal. Door het herinrichten van de Molendijk ontstaat er een aantrekkelijke fietsverbinding tussen Oud-Beijerland en Numansdorp. De jeugd kan veiliger naar school.

Omgevingsvisie, mobiliteitsplan en uitvoeringsprogramma mobiliteit

In de Omgevingsvisie (vastgesteld op 17 december 2019), het programmaplan Mobiliteit en het Mobiliteitsplan Hoeksche Waard (vastgesteld op 18 februari 2025) wordt de noodzaak om een randweg te realiseren al vermeld. In aansluiting daarop wordt er nu gewerkt aan het Uitvoeringsprogramma Mobiliteit. Dit programma vormt een essentieel onderdeel van de implementatie van de mobiliteitsambities.

Locatie van de Randweg Klaaswaal (fase 1)

Om de ontwikkeling Randweg Klaaswaal (fase 1) juridisch-planologisch mogelijk te maken moet een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld in de vorm van vaststelling van een omgevingsplan, worden genomen. Bij de start van het project heeft de gemeente de Werkgroep Randweg Klaaswaal (fase 1) samengesteld, waarin belanghebbenden uit Klaaswaal zijn vertegenwoordigd. Verder heeft Royal HaskoningDHV in opdracht van de gemeente onderzoek verricht en op basis daarvan heeft zij een voorkeursstracé geadviseerd. Op 30 januari 2024 heeft de raad dit voorkeursstracé aangewezen om verder uit te werken. Dit heeft geleid tot een voorlopig ontwerp (VO), welke op 17 juni 2025 door het college is vastgesteld, waarbij is besloten om het VO uit te werken tot een concept Omgevingsplan.

Beoogd effect

Naast het feit dat in het plangebied actief grondverwervingen plaatsvinden, is het tijdig beschikken over de onroerende zaken onder en naast de beoogde Randweg Klaaswaal (fase 1) noodzakelijk. Daarom bestaat de wens om een voorkeursrecht te vestigen op een deel van de onroerende zaken op basis van het VO.

Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het desbetreffende gebied c.q. een eerste recht van koop op de in de voorkeursrechtbeschikking betrokken onroerende zaken. Dit houdt in dat eigenaars en beperkt gerechtigden de onroerende zaak eerst aan de gemeente Hoeksche Waard moeten aanbieden, als zij de onroerende zaak willen vervreemden. Het voorkeursrecht heeft dus pas gevolgen als zij tot vervreemding van een onroerende zaak willen overgaan. Onder vervreemding wordt onder andere verstaan de overdracht van de grond of het vestigen van een beperkt recht.

Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen. Het voorkomt dat een andere partij zich een positie verschafft, waardoor de gemeentelijke regierol kan worden verstoord. Dit wordt onder 'Argumenten' nader toegelicht.



Argumenten

1.1 Voorwaarden vestiging voorkeursrecht (artikel 9.1 Omgevingswet)

Voor de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht moet worden voldaan aan twee voorwaarden:

1. Het voorkeursrecht kan slechts ten behoeve van een toegedachte of toegedeelde niet-agrarische functie of moderniseringslocatie worden gevestigd.
2. Het huidige, feitelijke gebruik, wijkt af van die toegedachte of toegedeelde functie.

De betreffende onroerende zaken hebben nu hoofdzakelijk een agrarische functie dan wel een woonfunctie en zijn feitelijk voor die doeleinden in gebruik. Binnen het gebied waarop nu het voorkeursrecht wordt gevestigd komt mogelijk de Randweg Klaaswaal (fase 1) te liggen. Het gaat daarbij in ieder geval om een niet-agrarische functie. Daarmee wordt dus voldaan aan de twee hiervóór genoemde vestigingseisen.

1.2 Vrije vervreemding van de onroerende zaken kunnen het beoogde doel frustreren.

Dit rechtvaardigt het vestigen van een voorkeursrecht, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze onroerende zaken wordt beperkt.

1.3 Het gemeentelijk voorkeursrecht geeft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.

Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, wenst de gemeente het voorkeursrecht te vestigen. 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 en realisatie van haar plannen.

1.4 Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt tijdens het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument.

Door het vestigen van een voorkeursrecht kunnen ongewenste transacties (al dan niet met een speculatief karakter) worden voorkomen. Indien de betrokken eigenaar of beperkt gerechtigde het voornemen heeft om zijn onroerende zaak te vervreemden is de gemeente als eerste in de gelegenheid om aan te kopen. Hierdoor kan de gemeente een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen.

1.5 Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang van de eigenaar en beperkt gerechtigde.

Zoals in de inleiding verwoord, staat de leefomgeving langs en de verkeersveiligheid op de diverse wegen in Klaaswaal al langere tijd onder druk. De gemeente Hoeksche Waard wil daarom de kern van Klaaswaal ontlasten van doorgaand verkeer door middel van de aanleg van de Randweg Klaaswaal (fase 1).

Door het voorkeursrecht kan de gemeente slagvaardig optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de Randweg Klaaswaal (fase 1) wordt belemmerd. Het voorkeursrecht wordt gevestigd om ongewenste grondtransacties die tot prijsverhoging of frustratie van de gemeentelijke plannen kunnen leiden te voorkomen en om de regie te behouden. Er is geen ander (grondbeleids)instrument dat dit doel dient.

De inbreuk op het eigendomsrecht is in zoverre beperkt dat de eigenaars en beperkt gerechtigden niet gestoord worden in het gebruik van de onroerende zaak en de eigendom ook niet wordt onteigend. Zij worden enkel beperkt in hun vrijheid om de onroerende zaak aan een ander over te dragen. Slechts in het geval een eigenaar of een beperkt gerechtigde een voornemen heeft om de onroerende zaak te vervreemden zal hij/zij dit eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Verder is van belang om te vermelden dat de Omgevingswet in bescherming van de financiële belangen van een eigenaar en beperkt gerechtigde



heeft voorzien. Als een onroerende zaak aan de gemeente wordt aangeboden, moet de gemeente namelijk een marktconforme prijs voor de onroerende zaak aanbieden, die zo nodig door een onafhankelijke deskundige en onder de regie van de rechtbank kan worden vastgesteld.

Het komt erop neer dat de beperking voor de eigenaar en beperkt gerechtigde niet opweegt tegen het algemene belang van de gemeente om regie te houden op de ontwikkeling en realisatie van de Randweg Klaaswaal (fase 1).

1.6 Uitgezonderd van de vestiging van het voorkeursrecht

In de vast te stellen voorkeursrechtbeschikking zijn niet betrokken de onroerende zaken die weliswaar deel uitmaken van het plangebied, maar waarvan het eigendom reeds toekomt aan de gemeente. Dit geldt ook voor de onroerende zaken waarover de gemeente met de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden samenwerkingsafspraken heeft gemaakt, zoals het waterschap Hollandse Delta en de provincie Zuid-Holland.

2.1 Herhalingsverbod

De wet kent een zogeheten 'herhalingsverbod' gedurende twee jaar (artikel 9.3. Omgevingswet). Binnen die termijn mag niet eerder door hetzelfde bestuursorgaan op dezelfde wettelijke grondslag een voorkeursrecht op dezelfde onroerende zaken zijn gevestigd. Daarvan is in dit geval geen sprake. De constatering dat hiervan geen sprake is (geweest), dient te blijken uit de voorkeursrechtbeschikking.

3.1 Het door de raad gevestigde voorkeursrecht heeft een geldingsduur van maximaal 3 jaar, tenzij tijdig gecontinueerd.

Het door het college gevestigde ('voorlopige') voorkeursrecht heeft een geldingsduur van maximaal drie maanden. Binnen die termijn dient de raad het voorkeursrecht te bestendigen door middel van een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet, welke beschikking ook binnen de drie-maandstermijn in werking treedt, waarmee het voorkeursrecht wordt gecontinueerd. Met onderhavige voorkeursrechtbeschikking wordt tijdig het voorkeursrecht bestendigd.

De voorkeursrechtbeschikking van de raad op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Omgevingswet betreft een zogeheten 'vervroegd voorkeursrecht' omdat de thans aangewezen gronden nog niet ten behoeve van de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd zijn opgenomen in een gemeentelijke omgevingsvisie, een programma of omgevingsplan.

Binnen drie (3) jaar moet het voorkeursrecht worden gecontinueerd door de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, toe te denken in een omgevingsvisie of programma, dan wel toe te delen in het omgevingsplan. Gebeurt dat niet (tijdig), dan komt het voorkeursrecht automatisch (van rechtswege) te vervallen.

Het is de intentie dat binnen die termijn van drie jaar de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, door de raad in een omgevingsplan aan de bij het definitieve tracé betrokken gronden wordt toegedeeld, waarmee de geldingsduur van het voorkeursrecht van rechtswege met een termijn van vijf jaar wordt verlengd. Binnen die termijn van vijf jaar kan de gemeenteraad de duur van het voorkeursrecht eenmalig met maximaal vijf jaar verlengen.



5.1 De Omgevingswet bepaalt dat als een voorkeursrecht niet meer voldoet aan de voor de vestiging daarvan geldende eisen van een niet-agrarische functie en een van die functie afwijkend gebruik, het bestuursorgaan dat het gevestigd heeft, het voorkeursrecht direct intrekt.

Mocht op enig moment vaststaan dat een onroerende zaak waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet (langer) nodig is voor de aanleg van de Randweg Klaaswaal (fase 1), wordt vanaf dat moment niet langer voldaan aan de hiervoor vermelde eisen. Het voorkeursrecht voor die onroerende zaak moet dan worden ingetrokken. Aangezien de gemeenteraad het voorkeursrecht heeft gevestigd, betekent dit dat de raad het bestuursorgaan is dat tot intrekking moet besluiten. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad kan dan naar alle waarschijnlijkheid niet worden voldaan aan de eis van een “onverwijld” intrekking. Daarom wordt de raad voorgesteld, zijn bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid van de Omgevingswet te mandateren aan het college. Op die manier kan het college gelijktijdig met of anders zo spoedig mogelijk na vaststelling van het definitieve tracé van de Randweg Klaaswaal (fase 1) het voorkeursrecht intrekken. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de bevoegdheid tot mandatering van de intrekkingbevoegdheid mogelijk acht, waarbij is overwogen dat bij de toepassing van de intrekkingbevoegdheid de overdraagbaarheid van de onroerende zaak in volle omvang wordt hersteld (Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 71).

Kanttekeningen

1.1 Mogelijkheid tot afnameverplichting na prijsvaststellingsprocedure

Indien het college naar aanleiding van een 'te koop' aanbieding van een eigenaar of een beperkt gerechtigde van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd, een besluit neemt om gronden te verwerven, kan bij het bereiken van overeenstemming een koopovereenkomst tot stand komen. Als geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt over de prijs kan de gemeente na het doorlopen van een prijsvaststellingsprocedure verplicht worden om de gronden inclusief opstellen daadwerkelijk af te nemen tegen de door de rechtbank vastgestelde prijs. Het aan een afnameverplichting verbonden financiële risico is beperkt, omdat afname gebeurt tegen de werkelijke waarde. Bovendien versterkt het verkrijgen van de eigendomspositie de regiefunctie van de gemeente.

1.2 De omvang van de aanbieding ruimer kan 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).

1.3 Wettelijke termijnen zijn fatale termijnen

De wettelijke termijnen dienen zorgvuldig in acht te worden genomen, aangezien het, zonder uitzondering, fatale termijnen zijn. Indien een verkoper aangeeft tot verkoop te willen overgaan, dient het college van burgemeester en wethouders binnen zes weken te besluiten of de bereidheid bestaat de onroerende zaak, tegen nader overeen te komen voorwaarden, te kopen. Wanneer de onderhandelingen zijn gestart, kan de verkoper aan het college verzoeken om binnen vier weken de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven. De 'sanctie' van het niet naleven van deze termijnen is dat een eigenaar of beperkt



gerechtigde die zijn onroerend goed te koop heeft aangeboden gedurende een periode van drie jaar vrij is om te verkopen aan een ander dan de gemeente. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de grond rusten.

1.4 Indien de raad het voorkeursrecht niet vestigt kunnen de benodigde onroerende zaken worden vervreemd aan derden.

Indien de raad niet conform voorstel besluit, kunnen de benodigde onroerende zaken voor de ontwikkeling van de realisatie Randweg Klaaswaal (fase 1) 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.

Financiën

De raad is eerder geïnformeerd over de totale investering voor de Randweg Klaaswaal via de Raadsinformatiebrief (RIB) van 25 juni 2025. De vestiging van het voorkeursrecht brengt slechts beperkte proceskosten met zich mee, zoals publicatie, juridische ondersteuning en administratieve verwerking. Het voorkeursrecht zelf leidt niet tot financiële verplichtingen. Voor de kosten voor de eventuele aankoop van een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak is er vanuit de voormalig gemeente Cromstrijen nog een restantkrediet beschikbaar ter hoogte van € 414.343,00. Op dit moment zijn er geen aanvullende kredieten beschikbaar voor verwerving. Indien een aankoop noodzakelijk blijkt die het beschikbare budget overstijgt, zal het college de raad een voorstel tot kredietverlening doen toekomen. In het geval de tijd ontbreekt om voorafgaand aan de aankoop een kredietvoorstel aan de raad voor te leggen, zal het college conform het mandaat, zoals vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2024 en artikel 5 lid 4 sub f van de Financiële verordening 2025, gebruik maken van haar bevoegdheid om strategische gronden aan te kopen tot een maximum van € 2,5 miljoen per jaar. Het college legt vervolgens in het eerstvolgende P&C document verantwoording af. In de kadernota 2026 namen wij reeds een mogelijke toekomstige claim op de algemene reserve op van € 13 miljoen ten behoeve van Randweg Klaaswaal.

Participatie

In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming door de raad zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen over de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad. Over de ontwerp-beschikking zijn 2 zienswijzen ingediend, die zijn beantwoord in de bijgaande Nota beantwoording zienswijzen, De raad wordt voorgesteld, deze Nota vast te stellen.

Er is geen aanleiding om de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking van de raad aan te passen.

Communicatie (bekendmaking, inschrijving, inwerkingtreeding en ter inzagelegging)

Na besluitvorming dienen de volgende stappen doorlopen te worden;

- De voorkeursrechtbeschikking met bijbehorende stukken wordt de dag na het besluit aan de belanghebbenden per aangetekende brief toegezonden. Dit is de zogeheten bekendmaking.
- De voorkeursrechtbeschikking wordt binnen vier dagen na de bekendmaking ingeschreven in de openbare registers zodat het voorkeursrecht in werking treedt.
- De voorkeursrechtbeschikking wordt, samen met de daarop betrekking hebbende stukken, op het gemeentehuis en op elektronische wijze ter inzage gelegd.
- Van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking, samen met de daarop betrekking hebbende stukken, wordt kennis gegeven in het Gemeenteblad, zodat wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet.



Rechtsbescherming

Bezwaar

De voorkeursrechtbeschikking van de raad wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op die manier kunnen belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden) een bezwaarschrift indienen gedurende zes weken, aanvangende op de dag na verzending van de brief waarin de voorkeursrechtbeschikking van de raad aan belanghebbenden bekend wordt gemaakt. Als bezwaar aanhangig is tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad en dient de gemeenteraad daarop te zijner tijd binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen.

Bijlagen.

1. Percelenlijst met kenmerk 8058.1
- 2a t/m 2c. Grondtekening met kenmerk GPN08031.001
- 3a. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
- 3b. Bijlage bij bekendmakingsbrief belanghebbenden
4. Publicatie Gemeenteblad
5. Nota beantwoording zienswijzen
6. Raadsbesluit

Aangeboden door,
burgemeester en wethouders van gemeente Hoeksche Waard

R.S.M. Heintjes
secretaris a.i.

M. Witte
burgemeester