

BR 2023/3

Voorkeursrechten onder de Omgevingswet: aandachtspunten voor de praktijk

Mr. C.M.M. van Mil, datum 13-12-2022

Datum	13-12-2022
Auteur	Mr. C.M.M. van Mil ^[5]
JCDI	JCDI:ADS679819:1
Vakgebied(en)	Bouwrecht (V) Ruimtelijk bestuursrecht / Grondexploitatie Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Onder de Omgevingswet blijft het mogelijk om voorkeursrechten te vestigen. Gelet op de ambities in het kader van de woningbouwopgave de komende jaren, waarbij ingezet wordt op de bouw van 900.000 woningen tot en met 2030,^[1] blijft de mogelijkheid tot het kunnen vestigen van voorkeursrechten om zo van overheidswege de regierol te kunnen behouden ook onverminderd van belang. Wel is een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd. In dit artikel worden de aandachtspunten voor de praktijk naar aanleiding van deze wijzigingen ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) besproken. Daarbij is onder meer aandacht voor de wijzigingen in de bekendmaking en inwerkingtreding, de gevolgen van niet tijdige inschrijving van een voorkeursrechtbeschikking en de motivering. De gerechtelijke procedures, thans geregeld in artikel 13 (prijsbepalingsprocedure) en 26 (inroepen nietigheid rechtshandelingen) van de Wvg, blijven in dit artikel buiten beschouwing.

In de Wvg zijn alle regels over voorkeursrechten overzichtelijk bij elkaar opgenomen. Onder de Omgevingswet zijn deze regels echter gespreid over meerdere hoofdstukken. Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet ziet op voorkeursrechten. Hierin zijn de belangrijkste regels over vestiging, intrekking en inschrijving opgenomen. Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet gaat over schade, daarin is de schaderegeling van artikel 25 Wvg opgenomen.^[2] Hoofdstuk 16 ziet op procedures en bevat de regels over de kennisgeving en terinzagelegging^[3] en de bezwaarprocedure.^[4] Het overgangsrecht is niet opgenomen in de Omgevingswet zelf, maar in de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3 van de Aanvullingswet grondeigendom. Op grond van artikel 4.2 worden bestaande voorkeursrechten gelijk gesteld aan de voorkeursrechten op basis van de nieuwe grondslagen uit de Omgevingswet. Tot slot bevat hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit regels over de inhoud van voorkeursrechtbeschikkingen en intrekkingbesluiten.

1. Bekendmaking

Een belangrijke wijziging onder de Omgevingswet ziet erop dat de regels over de bekendmaking van een voorkeursrecht zijn gewijzigd. Op grond van artikel 7 lid 1 van de Wvg treedt het besluit in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt. Daarnaast wordt door het college van burgemeester en wethouders (college) mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Onder de Omgevingswet verandert dit. In de Parlementaire geschiedenis wordt opgemerkt dat de Omgevingswet voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking aansluit bij de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb):^[6]

“In overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet wordt voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking aangesloten bij de regeling in de Awb. De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.”

Uit artikel 3:41 van de Awb volgt dat besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking hiervan aan hen. Ingeval van een voorkeursrechtbeschikking dus aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

De publicatieverplichting komt daarmee te vervallen. De voorkeursrechtbeschikking moet daarnaast echter ook ter inzage gelegd worden binnen de gemeente waar de onroerende zaak is gelegen. Er blijft dus wel een verplichting tot kennisgeving van de terinzagelegging. Artikel 16.32b van de Omgevingswet verwijst naar artikel 12 van de Bekendmakingswet, waarin is bepaald dat kennisgevingen en mededelingen van besluiten van bestuursorganen van gemeenten en provincies in het gemeenteblad respectievelijk het provinciaal blad worden gepubliceerd. Dit dient te gebeuren in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud, met vermelding van de wijze waarop en de periode waarin de stukken waar de kennisgeving betrekking op heeft voor eenieder ter inzage liggen.

Als een voorkeursrecht op meerdere percelen wordt gevestigd (zoals doorgaans het geval is), is het dan ook aan te raden om alle bekendmakingen steeds gelijktijdig te verzenden om te voorkomen dat de termijnen uit elkaar gaan lopen.

2. Inwerkingtreding

Ook het moment van inwerkingtreding van voorkeursrechten wijzigt onder de Omgevingswet. Onder de Wvng treedt de voorkeursrechtbeschikking in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad met de bekendmaking van de terinzagelegging.

Artikel 16.82a van de Omgevingswet ziet op de inschrijving en het ‘ingaan’ van het voorkeursrecht. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de beschikking binnen vier dagen nadat deze is bekendgemaakt, kan worden ingeschreven in de openbare registers. Het voorkeursrecht gaat vervolgens in op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven.

De inwerkingtreding van een voorkeursrecht is onder de Omgevingswet dus gekoppeld aan het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster. Het Kadaster registreert zowel de datum als het tijdstip. Het voorkeursrecht is dan meteen voor iedereen zichtbaar in de openbare registers.

Omdat de Omgevingswet inschrijving van voorkeursrechten in de openbare registers verplicht, vervalt de aanwijzing van voorkeursrechten in het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.^[7] Voorkeursrechten zijn niet langer aangewezen als beperkingenbesluiten als bedoeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.

3. Intrekking

Een andere belangrijke wijziging zit in de consequentie van niet tijdige inschrijving van het voorkeursrecht. Inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers moet op grond van artikel 16.82a van de Omgevingswet, gelet op het gewenste spoedige ingaan van het voorkeursrecht, binnen vier dagen na de bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking plaatsvinden.

Uit artikel 9.5 lid 1 van de Omgevingswet volgt dat als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen deze termijn wordt ingeschreven, het bevoegd gezag de voorkeursrechtbeschikking onverwijld moet intrekken en van die intrekking mededeling moet doen aan de eigenaren van en beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.^[8]

Het is dus van groot belang dat de voorkeursrechtbeschikking binnen vier dagen na bekendmaking wordt ingeschreven.

Verder is een belangrijke wijziging dat de intrekking (als niet langer aan de gestelde eisen wordt voldaan) niet langer door het college (respectievelijk Gedeputeerde Staten) wordt gedaan, maar door het orgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd.^[9]

4. Verval voorkeursrecht

Nieuw onder de Omgevingswet is dat een voorkeursrecht vervalt als het al vijf jaar is gevestigd op grond van een omgevingsplan, en de overheid afziet van aankoop. Dit is geregeld in artikel 9.14 van de Omgevingswet dat ziet op het rechtsgevolg van het ontbreken van bereidheid of de overschrijding van de beslistermijn.

Onder de Wvg kan de overheid afzien van het aankopen van een aangeboden onroerende zaak of beperkt recht daarop. Daarbij blijft het voorkeursrecht echter wel behouden. De vervreemder krijgt dan voor drie jaar de mogelijkheid om de onroerende zaak te vervreemden aan een derde^[10], maar het voorkeursrecht blijft in dat geval nog wel op de onroerende zaak rusten en gaat met de onroerende zaak mee over naar de verkrijger.

In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat als de betrokken overheid heeft afgezien van verkrijging terwijl steeds duidelijker wordt welke ontwikkelingen die overheid voor ogen heeft en de omgevingsrechtelijke besluitvorming hierover steeds concreter wordt, het belang van het voorkeursrecht afneemt.^[11]

Artikel 9.14 van de Omgevingswet ziet daarmee op een verbetering van de positie van de eigenaar in dergelijke gevallen. Wanneer voor een onroerende zaak, waarvoor een voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan, de bereidheid tot vervreemding is kenbaar gemaakt aan het bevoegde orgaan en dit bestuursorgaan besluit om af te zien van de verwerving of het beslist niet tijdig, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.

Dit betekent dat het voorkeursrecht niet vervalt als het is gebaseerd op een omgevingsvisie, programma of op grond van een toegedachte functie of moderniseringslocatie in de voorkeursrechtbeschikking. In die gevallen rechtvaardigt het feit dat de omgevingsrechtelijke besluitvorming over de toe te delen functie nog verder kan worden geconcretiseerd het in stand houden van het voorkeursrecht. De termijn van vijf jaar moet voorkomen dat vervreemders na de inwerkingtreding van een omgevingsplan hun onroerende zaken massaal gaan aanbieden.^[12] De overheid zal immers niet alle aangeboden grond direct kunnen of willen verwerven.

De memorie van toelichting verschaft in dit kader ook duidelijkheid over de rol en het doel van een voorkeursrecht: de vestiging van een voorkeursrecht is niet primair bedoeld voor de verwerving van onroerende zaken, maar is bedoeld om de positie van overheden te versterken bij de grondverwerving voor het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het voorkeursrecht is een middel waarmee speculatie en stijging van grondprijzen kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ontwikkelingen kan worden behouden. Benadrukt wordt dat als het primaire doel de verwerving van een onroerende zaak is, het onteigeningsinstrument daarvoor meer geschikt is.^[13]

5. Functie

Onder de Wvg is de (toegekende of toegedachte) bestemming het aangrijppunt voor de grondslag van het aanwijzingsbesluit.

Onder de Omgevingswet kennen we geen bestemmingen meer, maar aan een locatie toegedeelde functies, welke zijn af te leiden uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Het begrip “functie” is breder

dan het begrip “bestemming”. De vraag is of dit ook meebrengt dat de mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht breder zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wvg. De wetgever heeft hierover nagedacht en meent dat dit niet het geval is, waarbij in de Parlementaire geschiedenis ook wordt ingegaan op de redenen waarom.

In de memorie van toelichting^[14] wordt daarover opgemerkt:

“ De aan een locatie toegedeelde functie is de materiële functie die de locatie gaat vervullen en die kan worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen is het dus niet nodig dat de locatie in het omgevingsplan is «geëtiketteerd» met een functie-aanduiding. Eventueel in het betreffende besluit opgenomen functie-aanduidingen hebben immers geen zelfstandig rechtsgevolg en kunnen dus niet als zelfstandige grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht dienen. Opgemerkt moet wel worden dat de term «functie» een ruimere betekenis heeft dan het planologische begrip «bestemming». De functie die een locatie volgens de regels van het omgevingsplan vervult, is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. Een locatie kan dus bijvoorbeeld ook een functie vervullen als gemeentelijk of provinciaal monument. Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht leiden. Naar de mening van de regering zal dit in de praktijk erg meevallen. Allereerst omdat het toedelen of toedenken van een functie aan een locatie altijd gericht moet zijn op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (dit volgt uit artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Daarbij zal al rekening moeten worden gehouden met alle betrokken belangen. Ten tweede zal de voorkeursrechtbeschikking een motivering moeten bevatten die ingaat op de vraag of de toegedeelde of toegedachte functie en het daarvan afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak of het beperkte recht. Er moet dus een evenredigheidsafweging plaatsvinden. Zo zal het vestigen van een voorkeursrecht op een locatie met als (neven)functie «molenbiotoop» met als doel de bescherming van de vrije windvang van de nabijgelegen molen te borgen op zichzelf niet snel gerechtvaardigd zijn. De bescherming van de vrije windvang van de molen kan immers beter worden bereikt door in het omgevingsplan voor deze locatie regels te stellen aan activiteiten die de vrije windvang belemmeren (bijvoorbeeld het verbieden van het bouwen en in stand houden van bouwwerken hoger dan een x aantal meters) dan met het beperken van de overdraagbaarheid van de locaties met de functie «molenbiotoop» door vestiging van een voorkeursrecht. En dat leidt tot de derde reden waarom de ruimere betekenis van de term «functie» niet of nauwelijks zal leiden tot een verruiming van de mogelijkheden tot vestiging van een voorkeursrecht. Voor de vestiging van een voorkeursrecht wordt namelijk nog steeds de eis gesteld dat er sprake moet zijn van een van de toegedeelde of toegedachte functie afwijkend gebruik. Het gaat zoals bij «bestemmingen» nog steeds om die gevallen waarbij sprake is van een verplichte of voorziene wijziging van het gebruik. In het hiervoor gegeven voorbeeld: Pas als de locatie met de functie «molen-biotoop» wordt gebruikt in strijd met de daaraan toegedeelde of toegedachte functie(s) kan de vestiging van een voorkeursrecht gerechtvaardigd zijn.”

Hieruit volgt dat voor de vestiging van een voorkeursrecht onder de Omgevingswet (nog steeds) de eis gesteld wordt dat er sprake moet zijn van een van de toegedeelde of toegedachte functie afwijkend gebruik. Het gaat, net zoals bij bestemmingen, nog steeds om die gevallen waarbij sprake is van een verplichte of voorziene wijziging van het gebruik. In zoverre zal het in de praktijk dus waarschijnlijk niet zo'n vaart lopen en verandert er op dit punt dus niets wezenlijks.

6. Motivering

Een ander belangrijk verschil met de Wvg is erin gelegen dat een voorkeursrechtbeschikking onder de Omgevingswet een nadrukkelijke motivering behoeft.

Onder de Wvg wordt steevast door de Afdeling overwogen dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.^[15]

Uit de Parlementaire geschiedenis bij de Aanvullingswet grondeigendom^[16] volgt echter dat het bestuursorgaan onder de Omgevingswet de vestiging van een voorkeursrecht moet motiveren en een evenredige belangenafweging moet maken:

“Zoals ieder besluit op grond van de Awb moet een voorkeursrechtbeschikking zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. Het bestuursorgaan moet een evenredige belangenafweging maken. Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het bestuursorgaan moet motiveren dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven. Wanneer het voorkeursrecht wordt gebaseerd op een toegedeelde functie in het omgevingsplan, zal in de beschikking moeten worden gemotiveerd dat uit het samenstel van de op de locatie geldende regels een functie volgt die een rechtvaardiging vormt voor het vestigen van een voorkeursrecht. Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, zoals dat tot uitdrukking komt in de begroting of het jaarverslag van de rechtspersoon. Overheden dienen immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.”

Onder de Omgevingswet moet derhalve gemotiveerd worden dat het van de toegedeelde of toegedachte functie afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak of het beperkte recht. Bestuursorganen dienen zich er dus onder de Omgevingswet rekenschap van te geven dat in de motivering van het besluit in ieder geval de volgende aspecten een plek moeten krijgen:

- een evenredige belangenafweging en aldus;
- de aanleiding, noodzaak en juridische gronden moeten worden beschreven;
- een toelichting waarom het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven;
- als een voorkeursrecht is gebaseerd op een toegedeelde functie in het omgevingsplan, moet worden gemotiveerd dat uit het samenstel van de op de locatie geldende regels een functie volgt die een rechtvaardiging vormt voor de vestiging van het voorkeursrecht (een evenredigheidsafweging);
- verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Er dient daarom ook aandacht te zijn voor de financiële onderbouwing van de voorkeursrechtbeschikking (o.a. in het kader van het weerstandsvermogen gelet op de begroting of het jaarverslag, met juiste toepassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

De beschikking moet dus berusten op een deugdelijke motivering waaruit volgt dat het instrument in het voorliggende geval kan worden ingezet. Dit is dus echt anders dan onder de Wvng en zal waarschijnlijk de nodige interessante rechtspraak gaan opleveren.

7. Grondslagen en reikwijdte

De reikwijdte van het voorkeursrecht blijft ongewijzigd. Wel wijzigen de grondslagen om een voorkeursrechtbeschikking te geven onder de Omgevingswet.

De Omgevingswet kent de volgende grondslagen voor het vestigen van een voorkeursrecht: een zelfstandig

besluit van de gemeenteraad of Provinciale Staten, een omgevingsvisie, een programma en een omgevingsplan.

Artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet voorziet daarvoor in de volgende vestigingsgrondslagen: bij een voorkeursrechtbeschikking kan op een onroerende zaak een (gemeentelijk, provinciaal of nationaal) voorkeursrecht worden gevestigd, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:

- a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie;
- b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan;
- c. 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.

Daarmee wordt zo dicht mogelijk bij de grondslagen uit de Wvg gebleven. De structuurvisie (artikel 4 van de Wvg) wordt vervangen door de omgevingsvisie. Het programma komt in de plaats van de gebiedsgerichte of aspectstructuurvisie. Het bestemmingsplan en inpassingsplan (artikel 3 van de Wvg) worden vervangen door het omgevingsplan. Daarnaast blijft de mogelijkheid tot het vestigen van een vervroegd ofwel kaal voorkeursrecht, zonder dat daaraan een ruimtelijk plan ten grondslag ligt, bestaan.

8. Geldingsduur

Een andere grote wijziging ziet op de geldingsduur. De geldingsduur van een voorkeursrecht met als grondslag een omgevingsplan is gewijzigd.

Onder de Wvg is de geldingsduur van een voorkeursrecht met als grondslag een bestemmingsplan op grond van artikel 3 van de Wvg, 10 jaar. Een voorkeursrecht dat zijn grondslag heeft in het omgevingsplan heeft onder de Omgevingswet in eerste instantie een geldingsduur of looptijd van vijf jaar. Daarbij is echter wel een mogelijkheid tot eenmalige verlenging opgenomen voor nogmaals vijf jaar. Daarmee is de maximale geldingsduur dus op zichzelf ongewijzigd gebleven, maar er wordt wel een extra afwegingsmoment geïntroduceerd na vijf jaar, waarbij moet worden besloten om al dan niet te verlengen voor nog eens vijf jaar.

Dit is dus een aandachtspunt: het voorkeursrecht loopt niet langer automatisch 10 jaar door. Om een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan voor een termijn van 10 jaar te kunnen laten gelden, is dus een actie vereist.

9. Repeteerverbod

De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking daarvan, niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd, blijft op grond van artikel 9.3 van de Omgevingswet twee jaar.

Deze termijn onder de Omgevingswet was oorspronkelijk drie jaar in plaats van twee jaar, maar is bij amendement weer teruggebracht naar twee jaar, net als onder de Wvg.^[17]

Artikel 9.3 van de Omgevingswet bepaalt dat op een onroerende zaak niet binnen twee jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht door hetzelfde bestuursorgaan opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd op dezelfde grondslag. Hiermee is geen wijziging ten opzichte van de Wvg beoogd. Onder artikel 9c

van de Wvg wordt in het algemeen aangenomen dat het repeteerverbod zich niet verzet tegen het vestigen van een voorkeursrecht op een andere grondslag.^[18]

10. Inhoudelijke eisen Omgevingsbesluit

Verder wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010. Aan de voorkeursrechtbeschikking zijn in het Omgevingsbesluit enkele inhoudelijke eisen gesteld. Omdat een voorkeursrechtbeschikking invloed heeft op de rechtspositie van eigenaren van onroerende zaken en beperkt gerechtigden is het van belang dat voor iedereen duidelijk is op welke onroerende zaken of delen daarvan het voorkeursrecht ziet. De eisen die hierover zijn gesteld, zijn waar mogelijk voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking gelijk.^[19] Zo moeten in beide beschikkingen de kadastrale aanduidingen en de grootte van de percelen worden vermeld. Specifiek bij het voorkeursrecht is van belang op welke grondslag de voorkeursrechtbeschikking is gebaseerd en wat de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht is. Dit moet in de beschikking worden vermeld.

Naast de inhoudelijke eisen is aan de voorkeursrechtbeschikking de eis gesteld dat de onroerende zaken op een grondtekening worden weergegeven. Met een grondtekening wordt een gevisualiseerde weergave van de inhoud van de beschikking gegeven.^[20] Dit kan ook in een elektronisch bestand. De grondtekening visualiseert de beschikking onder meer met kadastrale gegevens. Daarin onderscheidt de grondtekening zich van een werkingsgebied dat het toepassingsbereik van een besluit of regels verbeeldt met behulp van geometrische informatie, zo volgt uit de Nota van toelichting.

De grondtekening moet de volgende elementen bevatten:

- . de onroerende zaak of zaken waarop de beschikking betrekking heeft;
- . de percelen met kadastrale nummers of gedeelten van percelen waarop de beschikking betrekking heeft;
- . de kadastrale (sectie)indeling van de percelen;
- . de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het omliggende gebied;
- . een noordpijl en de naam van de gemeente(n).

Daarnaast is de eis gesteld dat de tekening een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte heeft. Deze eis wijkt af van het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010, waarin is voorgeschreven dat de kaart bij een voorkeursrechtenaanwijzing uit moet gaan van een schaal van ten minste 1 op 2500.

De schaalgrootte van de grondtekening moet passen bij de omvang van de ontwikkeling en hoeft daarom niet altijd hetzelfde te zijn. Belangrijker is dat door de beschikking en de tekening duidelijk wordt gemaakt waarop de beschikking betrekking heeft.

In de Nota van toelichting^[21] is aangegeven dat de eisen die worden gesteld neutraal geformuleerd zijn, zonder aan te geven of lijnen onderbroken of doorgetrokken moeten zijn en of vlakken moeten worden gearceerd of anderszins bewerkt zoals nu het geval is. Bestuursorganen zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor een duidelijke weergave.

Verder is niet langer vereist dat alle correspondentie tussen de vervreemder en het bestuursorgaan per aangetekende post moet gebeuren. In artikel 5 Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010 is opgenomen dat alle mededelingen aan of van de vervreemder bij aangetekende brief moeten worden gedaan. Het aantal situaties waarin aangetekende verzending wordt geëist, is teruggebracht tot de situaties waarin dit vanwege de rechtszekerheid nodig is. Aangetekende verzending is vereist voor drie specifieke handelingen: uitnodiging tot onderhandeling, de reactie van het bevoegd gezag en het verzoek van de vervreemder aan het bevoegd

gezag om de rechter in te schakelen voor de prijsvaststelling. Met deze wijziging is beoogd de lasten van verzending te beperken en worden de vervreemder en het bevoegd gezag in staat gesteld om zelf de meest geschikte wijze van verzending te bepalen.

11. Tot slot

Hoewel de vestiging van voorkeursrechten onder de Omgevingswet op grote lijnen niet is veranderd (reikwijdte, grondslagen en de maximale geldingsduur), wordt er onder de Omgevingswet toch een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Daarbij wijs ik onder meer op de verplichting tot het tijdig inschrijven van de voorkeursrechtbeschikking en de nadrukkelijke vereisten over de motivering. Het is voor de praktijk zaak om hier alert op te zijn. Verder is duidelijk dat met onder meer het nieuwe artikel 9.14 van de Omgevingswet en het nieuw ingevoegde actiemoment na vijf jaar bij een voorkeursrecht op grondslag van een bestemmingsplan, de positie van de eigenaar-vervreemder is verbeterd. Voor gemeenten is van belang dat dit ook geldt voor de voor inwerkingtreding van de Omgevingswet reeds bestaande onherroepelijke voorkeursrechten; deze worden op grond van het overgangsrecht immers gelijkgesteld met voorkeursrechten op basis van de grondslagen uit de Omgevingswet. De regeling voor de inschrijving in de openbare registers van het Kadaster is naar mijn mening een nuttige wijziging. Dit draagt bij aan de tijdige kenbaarheid van voorkeursrechten. Dit overigens in tegenstelling tot de 'kenbaarheid' van de nieuwe wettelijke regeling zelf. De spreiding van de regels, die weliswaar inherent is aan de opzet en het systeem van de Omgevingswet, zal - zeker in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet - kunnen leiden tot de nodige onduidelijkheid.

Voetnoten

[1] Zie de Kamerbrief van de Minister van BZK van 13 oktober 2022 over de Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030 (2022-0000559216).

[2] Zie artikel 15.52 van de Omgevingswet.

[3] Zie artikel 16.32b van de Omgevingswet.

[4] Zie artikel 16.32c van de Omgevingswet. Hoofdstuk 16 bevat ook regels over onder meer het 'ingaan' van het voorkeursrecht en regels over de benoeming van deskundigen door de rechtbank.

[5] Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en is daarnaast verbonden aan de Universiteit van Amsterdam als buitenpromovendus.

[6] [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 77.

[7] Zie artikel 2.2 van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingsrecht (*Stb.* 2020, 532).

[8] [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 77-78.

[9] Zie artikel 9.5 lid 1 van de Omgevingswet. De suggestie om de huidige regeling te handhaven, is van de hand gewezen. Zie [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 70.

[10] Zie artikel 12 lid 2 van de Wvg.

[11] Zie de Memorie van toelichting bij het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 80.

[12] [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 80.

[13] [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 81.

[14] [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3](#), p. 72.

[15] O.a. ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332; ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862. Een uitzondering hierop (in zekere zin) is te vinden in ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, waarin de Afdeling wel in haar overwegingen meeneemt dat de raad voldoende heeft toegelicht dat het voorkeursrecht is gevestigd om te voldoen aan de woningbehoefte.

[16] Zie de Memorie van toelichting bij het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, *Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3*, p. 76, zie ook p. 72.

[17] Zie [Kamerstukken II 2018/19, 35133, 9](#).

[18] Zie W.J. Bosma, E.W.J. de Groot en J.J. Hoekstra, “De wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten per 1 juli 2008”, *BR 2008/131*.

[19] Zie de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, *Stb. 2020, 532*, p. 37.

[20] Zie de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, *Stb. 2020, 532*, p. 38.

[21] *Stb. 2020, 532*, p. 38.