



Advies

m.b.t. : Vestiging voorkeursrecht gemeente Sittard-Geleen
Van : Prof. dr. Frans Tonnaer
Aan : mevr. Amira Lotfy, raadslid Burger Centraal gemeente Sittard-Geleen
d.d. : 11 november 2025

Achtergrond

In de week van 12 november wordt in de gemeente Sittard-Geleen een raadsvoorstel behandeld over de vestiging van een voorkeursrecht op woningen. Het college heeft al een voorkeursrecht voor de duur van drie maanden gevestigd. Aan de gemeenteraad wordt voorgesteld om gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 9.1 van de Omgevingswet (Ow) tot vestiging van een langduriger voorkeursrecht door de gemeenteraad.

Tussen raadsleden onderling bestaat een verschil van inzicht over de vraag of er in deze situatie enkel voldaan moet zijn aan de eis dat er een moderniseringslocatie is toegedacht of dat er voldaan moet zijn aan twee voorwaarden, namelijk dat er een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht én het gebruik afwijkt van die functie. Het betreft panden met de bestemming wonen. In het nieuwe plan krijgen deze percelen/panden eveneens de bestemming 'wonen'. De discussie gaat enkel over de woningen in de Philipsbuurt waaraan een moderniseringslocatie wordt toegedacht.

Adviesvraag

In het advies moet antwoord worden gegeven op de vragen:

- of de in artikel 9.1 genoemde eisen cumulatief zijn;
- of er op basis van artikel 4.18 aanvullende voorwaarden verbonden zijn aan het vestigen van een voorkeursrecht, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van deze locaties in het omgevingsplan;
- of op grond van het raadsvoorstel, de wet en het omgevingsplan, voldaan is aan de voorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht in de Philipsbuurt.

Mocht het noodzakelijk zijn dat dit is opgenomen in het omgevingsplan, dan moet worden aangegeven of het voldoende is als de moderniseringslocatie enkel in de omgevingsvisie is opgenomen.

Toepasselijke wettelijke bepalingen

Zoals aangegeven, is hier artikel 9.1 van de Omgevingswet betreffende de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht relevant, maar ook artikel 4.18 van die wet, handelend over de aanwijzing van een gebied als moderniseringslocatie.

De teksten worden hierna letterlijk weergegeven.

Artikel 9.1 (grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat)

1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal

of nationaal voorkeursrecht vestigen, 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.

2. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid, kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

3. Een provinciaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een provinciaal belang.

4. Een nationaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een nationaal belang.

Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)

In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie.

Analyse

Het is voor dit advies nodig de tekst van artikel 9.1 nauwkeurig te analyseren.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende besluiten die in deze context van toepassing zijn. Bij *beschikking* wordt het voorkeursrecht op een onroerende zaak gevestigd. Ik ga hier aan de betekenis en inhoud van een voorkeursrecht voorbij.

Die beschikking wordt op gemeentelijk niveau in principe door de gemeenteraad gegeven (art. 9.1, eerste lid). Hij kan ook, voorafgaand aan de raadsbeschikking worden gegeven door B&W. Het voorkeursrecht wordt op een zaak gevestigd die deel uitmaakt van een locatie die, zoals hier relevant, is opgenomen in het *omgevingsplan*, een (gemeentelijke) *omgevingsvisie* of in een (gemeentelijk) *programma*.

Van belang is dat een voorkeursrecht alleen gevestigd kan worden op een locatie waar een *niet-agrarische functie* is toegedeeld. Als er dus sprake is van een agrarische functie dan kan op die locatie *geen voorkeursrecht* worden gevestigd. Dat geldt zowel voor het omgevingsplan als voor de gemeentelijke omgevingsvisie en het gemeentelijk omgevingsprogramma. Zie artikel 9.1, eerste lid onder a, b en c en het tweede lid. De wetgever heeft op die manier agrarische locaties en daarmee de agrarische sector willen vrijwaren voor de vestiging van een voorkeursrecht. Op locaties met *andere dan agrarische functies* kan dus in principe wél een voorkeursrecht worden gevestigd.

Onder 'functie' (voorheen onder de Wet ruimtelijke ordening: 'bestemming') moet het *gebruiksdoel* worden verstaan. Hier kan nog worden opgemerkt dat het *toegedeeld* zijn (omgevingsplan) of *toegedacht* zijn (omgevingsvisie en programma) van een functie aan een locatie, nog niet wil zeggen dat het gebruik ter plaatse ook daadwerkelijk conform die functie plaatsvindt. Het gaat hier vooral om die situaties waar dat niet het geval is!

Een belangrijk punt in de wettelijke regeling is dus dat het moet gaan om een (daadwerkelijk) *gebruik dat afwijkt van de functie*. Dat criterium voor toepassing van het artikel, en dus noodzakelijk voor het vestigen van het voorkeursrecht, komt in de drie onderdelen van het eerste lid van artikel 9.1 terug. Het daadwerkelijk gebruik moet afwijken van de functie toegedeeld aan de locatie in het omgevingsplan (eerste lid, sub a). Het kan ook gebruik betreffen dat afwijkt van de ‘toegedachte’ functie in de gemeentelijke omgevingsvisie, het gemeentelijke programma of aan een *moderniseringslocatie*. Het moet in dit verband een functie zijn die niet is toegedeeld in het omgevingsplan. De functie is dan dus niet opgenomen in het omgevingsplan, maar wel beoogd (toegedacht) in de visie of het programma en de moderniseringslocatie. Bovendien kan het afwijken betreffen van een functie die zelfs niet is toegedacht in de visie of het programma en niet is toegedeeld in het omgevingsplan, *maar wel aan de moderniseringslocatie*.

Op een rijtje gezet betreft het dus gebruik dat afwijkt van een functie aan een locatie:

1. toegedeeld in het omgevingsplan, of:
2. toegedacht aan een moderniseringslocatie, in de omgevingsvisie of het programma maar niet toegedeeld in het omgevingsplan, of:
3. toegedacht aan een moderniseringslocatie maar niet is toegedacht aan de omgevingsvisie of het programma en ook niet toebedeeld in het omgevingsplan.

Wat betreft de *moderniseringslocatie* wijs ik erop dat het hier gaat om een *fictieve afwijking*. Het daadwerkelijke gebruik wordt ‘aangemerkt’ als afwijkend van de aan de locatie toegedeelde locatie, *dus ook als het gebruik in de praktijk overeenkomt met de functie!*

Overwegingen

Uitgangspunt is dat het feitelijke gebruik van de locatie in strijd moet zijn met de daaraan omgevingsrechtelijk toegekende functie. Dat betekent dat **bij gebruik overeenkomstig de functie in principe geen voorkeursrecht gevestigd kan worden!** Dat is ook logisch: waarom zou de gemeente zo’n voorrechtspositie krijgen als er ‘niets aan de hand is’. Pas bij gebiedsontwikkelingen – waarbij altijd sprake is van nieuwe functies, omdat bij gelijkblijvende functies niet van ‘ontwikkelingen’ gesproken kan worden – kan het instrument van de voorkeursrechten ingezet worden.

De moderniseringslocaties dienen in het omgevingsplan te worden aangewezen. (Zie art. 4.18 Ow). Dat ligt voor de hand als we bedenken dat deze aanwijzing *externe effecten* heeft. Deze aanwijzing heeft immers tot gevolg dat het bestaande gebruik – ook al is dat conform de ‘bestemming’ – *geacht wordt* in strijd te zijn met de formeel aan de locatie toegekende functie. Zou aanwijzing alleen bij de omgevingsvisie plaatsvinden dan kan geen sprake zijn van externe normatieve werking omdat de omgevingsvisie alleen interne werking heeft; ze bindt alleen het bestuur dat die visie heeft vastgesteld.

Het aanwijzen van **moderniseringslocaties** is wat dit betreft **de uitzondering op de regel** dat bij gelijkblijvende functies geen voorkeursrecht gevestigd kan worden: ook als sprake is van gelijkblijvende functies kan dit recht gevestigd worden. Immers is dan sprake van een *fictieve afwijking*: het feitelijke gebruik wordt geacht in strijd te zijn met de aan de locatie toegekende functie, ook al is daar in werkelijkheid geen sprake van.

Waar het moderniseringslocaties betreft maakt het dus niet uit of het gebruik in strijd is met de functies in het omgevingsplan, de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma (zie in het voorgaande de punten 2 en 3).

Maar het moet wel de *aangewezen*, te moderniseren *bouwwerken* betreffen of bouwwerken die worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. De fictie geldt totdat die modernisering of vervanging is gerealiseerd.

Als er geen moderniseringslocatie is aangewezen, dan kan uit het voorgaande worden opgemaakt dat wel steeds sprake moet zijn van *feitelijk gebruik* van de locatie *in strijd met de functie*. Die functie kan zijn toegedeeld in het omgevingsplan (of voorheen: bestemmingsplan) of als dat niet het geval is, die is toegedacht aan de locatie bij de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma. *Als ook dat niet het geval is, dan kan alleen de aanwijzing als moderniseringslocatie oplossing bieden!*

Bevindingen

Binnenkort wordt in de gemeente Sittard-Geleen een raadsvoorstel behandeld over de vestiging van een voorkeursrecht op woningen. Het college heeft al een voorkeursrecht voor de duur van drie maanden gevestigd. Aan de gemeenteraad wordt voorgesteld om gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 9.1 van de Omgevingswet (Ow) tot vestiging van een langduriger voorkeursrecht. De discussie gaat enkel over de *woningen in de Philipsbuurt* waaraan een moderniseringslocatie wordt toegedacht. Het betreft panden met de functie/bestemming 'wonen'. In het nieuwe plan krijgen deze percelen/panden eveneens de functie/bestemming 'wonen'.

Op basis van het voorgaande kunnen de vragen als volgt beantwoord worden:

- of de in artikel 9.1 genoemde eisen cumulatief zijn;
De eisen zijn in zoverre cumulatief dat er sprake moet zijn van feitelijk gebruik van de locatie in strijd met de in het omgevingsplan toegekende functie én de noodzaak van het aanwijzen van een moderniseringslocatie als het feitelijke gebruik niet strijd is met de geldende bestemming/functie.
- of er op basis van artikel 4.18 aanvullende voorwaarden verbonden zijn aan het vestigen van een voorkeursrecht, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van deze locaties in het omgevingsplan;
Het voorkeursrecht kan, waar geen sprake is van feitelijk gebruik afwijkend van het omgevingsplan, alleen gevestigd worden door de locatie in het omgevingsplan aan te wijzen als moderniseringslocatie.
- of op grond van het raadsvoorstel, de wet en het omgevingsplan, voldaan is aan de voorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht in de Philipsbuurt.
Mocht het noodzakelijk zijn dat dit is opgenomen in het omgevingsplan, moet worden aangegeven of het voldoende is als de moderniseringslocatie enkel in de omgevingsvisie is opgenomen.

Het is niet voldoende dat de moderniseringslocatie enkel in de omgevingsvisie is opgenomen. Om het instrument van de moderniseringslocatie te kunnen toepassen voor de vestiging van een voorkeursrecht moet de locatie zijn opgenomen in het omgevingsplan.