



**ONTWERP
RAADSVOORSTEL**

zaaknummer: 1272043

Onderwerp:	Interne gedragslijn mogelijke aankoop woningen omgeving De Revelhorst
Programma:	2. Wonen en leefbaarheid

Gemeenteraad:	Oordeelsvormend
Portefeuillehouder:	Jasper Bloem
Inlichtingen bij:	Hofman, Chantal
	Telefoonnummer: 14 0575
	E-mailadres: info@zutphen.nl

Soort bevoegdheid:	Kaderstellend
Beleidsvrijheid:	Beperkt
Programmabegrotingswijziging:	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:
eventuele wensen en bedenkingen over de Interne gedragslijn mogelijke aankoop woningen omgeving De Revelhorst, gelet op de door de raad op 26 mei 2025 aangenomen motie 2025-M0017, aan het college kenbaar te maken.

Inleiding

Op 26 mei 2025 heeft de gemeenteraad de motie “*Vangnet / aankoopgarantie gemeente bij voorgenomen uitbreidingen Omgevingsvisie*” aangenomen (nr. 2025-M0017, bijlage 4). In deze motie is gevraagd om te onderzoeken wat er juridisch en financieel nodig is om bewoners en ondernemers (eigenaren) in een gebied met een ontwikkelclaim (zoals De Revelhorst) in redelijkheid een garantie te kunnen bieden, dan wel op een andere wijze te compenseren. Het college heeft bestuurlijke toezeggingen gedaan om dit te onderzoeken en uit te werken. De nu vast te stellen Interne gedragslijn (bijlage 1) geeft hier invulling aan. In bijlage 2 is uiteengezet wat de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke (on)mogelijkheden zijn. De afgelopen periode is in samenwerking met een afvaardiging van de omwonenden en hun adviseur gewerkt aan de Interne gedragslijn en op 6 november 2025 zijn alle omwonenden geïnformeerd (bijlage 3).

Beoogd effect

Het in redelijkheid bieden van een garantie/ compensatie aan bewoners (eigenaren) in de nabije omgeving van de Revelhorst vanwege mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen op de Revelhorst.

Argumenten

1. De Interne gedragslijn geeft uitvoering aan de motie en bestuurlijke toezeggingen.

De gemeenteraad heeft met de motie 2025-M0017 expliciet verzocht om een vangnet voor bewoners in de omgeving van gebieden met een ontwikkelclaim, zoals bedrijventerrein De Revelhorst. Wij hebben aan de raad toegezegd dit uit te werken, wat zijn neerslag heeft gekregen in de Interne gedragslijn.

2. De Interne gedragslijn geeft richting aan onze handelswijze en voorkomt willekeur.

Zonder een vastgestelde Interne gedragslijn bestaat het risico op willekeurige of ad-hoc beslissingen bij verzoeken tot aankoop. De Omgevingsvisie en mogelijke uitbreidingen van het bedrijventerrein zorgen voor onzekerheid bij bewoners. Deze Interne gedragslijn biedt een vrijwillig vangnet, waardoor bewoners niet gedwongen hoeven te wachten op eventuele formele procedures, zoals beroep tegen een Omgevingsplan, onteigening of nadeelcompensatie. Met deze Interne gedragslijn ontstaat een helder, uniform en toetsbaar kader. Bewoners weten waar ze aan toe zijn, en wij kunnen als college consistent handelen. Dit voorkomt naar verwachting juridische geschillen, draagt bij aan vertrouwen in de gemeentelijke overheid en biedt een transparant kader.

3. De Interne gedragslijn biedt een evenwichtige oplossing: vrijwillig en marktconform.

De Interne gedragslijn is gebaseerd op vrijwilligheid en marktconformiteit: aankoop tegen 100% van de onafhankelijk vastgestelde actuele marktwaarde, waarbij toekomstige planologische ontwikkelingen worden weggedacht. Dit voorkomt speculatie en waarborgt een actuele marktwaardeprijs, zowel voor bewoners als voor de gemeente.

4. Er is beperkte reikwijdte en tijdelijkheid maken het instrument beheersbaar.

De Interne gedragslijn geldt alleen voor eigenaren (natuurlijke personen, geen rechtspersonen) van woningen in het betreffende gebied die op de peildatum (26 mei 2025; de datum dat de raad de motie heeft aangenomen) in het kadastrale register stonden vermeld. De Interne gedragslijn geldt tot 25 mei 2029, met evaluatie en mogelijk herijking. Dit voorkomt onbeheersbare financiële risico's en maakt het instrument tijdelijk en doelgericht.

5. Het is een bewuste keuze om niet voor een beleidsregel te kiezen, maar voor een Interne gedragslijn.

Door een beleidsregel (publiekrechtelijk) vast te stellen en deze na bekendmaking in het digitale Gemeenteblad te publiceren, worden rechten voor derden, die niet betrokken zijn, gecreëerd. Dit kan leiden tot juridische afdwingbaarheid. Om flexibiliteit te behouden, kan in plaats daarvan gekozen worden voor een interne gedragslijn op privaatrechtelijke basis. Deze gedragslijn wordt wel door het college vastgesteld, maar niet bekendgemaakt in het digitale Gemeenteblad. Daardoor blijft het een interne vaste bestuurspraktijk en geen formele beleidsregel.

Bovendien kan een interne gedragslijn snel worden aangepast bij veranderende omstandigheden, wat extra wendbaarheid biedt.

6. De Interne gedragslijn gaat uit van aankoop tegen marktwaarde en niet van schadeloosstelling.

In bijlage 2 is uitvoerig ingegaan op de juridische aspecten, de onmogelijkheid van nadeelcompensatie en de aanbeveling om te kiezen voor het privaatrechtelijk spoor. Beargumenteerd wordt waarom sprake is van aankoop tegen marktwaarde en waarom er geen aanleiding is voor aankoop tegen volledige schadeloosstelling. Ook wordt ingegaan op de omgang met klemmende persoonlijke omstandigheden.

7. In de Interne gedragslijn zijn hardheidsclausules opgenomen voor aanwezige bedrijfswoningen in het gebied, een bijzondere situatie en bij zeer klemmende persoonlijke omstandigheden.

In de Interne gedragslijn zijn hardheidsclausules opgenomen voor aanwezige bedrijven met bedrijfswoningen in het gebied om wel gebruik te kunnen maken van het in de Interne gedragslijn neergelegde stappenplan. Ook is voor een situatie met een transactie pal voor de vaststelling van de Omgevingsvisie een hardheidsclausule opgenomen. Ten slotte is een hardheidsclausule opgenomen voor de situatie, waarbij een eigenaar de Interne gedragslijn heeft ingeroepen maar waarbij er geen overeenkomst tot stand is gekomen. Mochten er later bijzondere persoonlijke klemmende omstandigheden optreden (ziekte, overlijden, scheiding e.d.), dan kan de eigenaar opnieuw gebruikmaken van de Interne gedragslijn. Met de clausules is maximaal invulling gegeven aan de gevraagde inspanning van de gemeente voor de eigenaren.

Kanttekeningen

1. Er is geen wettelijke basis vanuit de Omgevingswet voor vergoedingen of het vaststellen van een Interne gedragslijn, omdat er vanuit de Omgevingsvisie geen rechten of plichten worden opgelegd.

Vanuit de wetgever zijn er geen mogelijkheden gegeven voor schaderegelingen voor omgevingsvisies. Vanuit de Omgevingsvisie ontstaan er geen rechten of plichten voor de geduide ontwikkelingen. Een visie is een toekomstbeeld, dat in programma's en omgevingsplannen wordt vertaald en waartegen dan beroep mogelijk is en waarbij nadeelcompensatiemogelijkheden of onteigeningen met volledige schadeloosstellingen bestaan. De mogelijke schade vanuit een Omgevingsvisie (de zogenaamde schaduwshade) wordt wettelijk niet vergoed (bijlage 2).

2. Er kan sprake zijn van een olievlekwerking naar andere gebieden waar uitbreiding of transformatie plaatsvindt (precedentwerking van deze Interne gedragslijn).

Op de Omgevingsvisiekaart zijn naast De Revelhorst de volgende ontwikkelingen met uitbreiding of transformatie aan de orde:

- De Hoven Noord. Woningbouwontwikkeling.
- Zutphen Noordveen. Woningbouwlocatie.
- Zutphen Graffel. Wonen in Groen ontwikkeling.
- Zutphen noordelijk van Twentekanaal. Bedrijventerreinontwikkeling.
- Diverse binnenstedelijke transformatiemogelijkheden.

Gelet op de door de raad aangenomen motie 2025-M0017 kunnen bewoners en bedrijven met het gelijkheidsbeginsel stellen, dat zij ook recht hebben op het volgen van deze of een andere vast te stellen Interne gedragsregel. Immers bij deze locaties spelen mogelijk dezelfde aspecten als bij de omgeving van de Revelhorst.

3. De reserve grondzaken exploitatieresultaten is mogelijk ontoereikend.

Voor de mogelijke aankopen die worden gedaan in het kader van de Interne gedragslijn is geen geoordekt budget beschikbaar. In afwachting van de te zijner tijd te openen grondexploitatie Revelhorst moeten deze aankopen dan ook worden voorgefinancierd waarbij de kapitaallasten ten laste komen van de reserve grondzaken exploitatieresultaten. Voor individuele transacties waarbij de aankoopssom hoger is dan € 450.000 is een besluit van de raad vereist. Het budgetrecht van de raad wordt daartoe dan ook als ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst opgenomen. Naast de vraag naar extra geld, betekent dit ook een vertragende factor in de besluitvorming over individuele transacties. Als alle bewoners binnen het werkingsgebied van de Interne gedragslijn een beroep op dit vangnet doen, dan is een budget van € 8 – 14 miljoen benodigd (indicatief). Als ook ondernemers van de regeling gebruikmaken, bijvoorbeeld via de hardheidsclausule, is substantieel aanvullend budget nodig. Als de olievlekwerking van de Interne gedragslijn naar andere uitbreidings- of transformatiegebieden gaat, is sprake van een veelvoud van voormelde bedragen.

4. Er is geen volledige schadeloosstelling.

De waarde wordt bepaald zonder rekening te houden met toekomstige planologische ontwikkelingen. Dit kan leiden tot teleurstelling bij bewoners die hogere verwachtingen hebben. Hogere verwachtingen, waarbij vanuit onteigeningssystematiek de schade wordt bepaald. In de overleggen met de afvaardiging van de bewoners en de deskundigen en de informatieavond is nadrukkelijk de voorwaarde van de actuele marktwaarde toegelicht.

5. Het taxatieproces is complex en de doelgroep beperkt.

Het stappenplan met twee taxateurs en een bindende derde taxateur kan tijdrovend en kostbaar zijn. Het proces is ingericht om transparant met twee taxateurs tot de actuele marktwaarde te komen en uiteindelijk wel of niet tot een aankoop door middel van een derde taxateur die uiteindelijk bindend zijn advies geeft, als dit op basis van de waardebepaling door de twee taxateurs niet mogelijk is gebleken.

Alleen eigenaren op de peildatum (26 mei 2025) en specifieke uitzonderingen komen in aanmerking. Dit kan leiden tot discussies over uitsluiting van andere gevallen. Met de afvaardiging van omwonenden en de deskundige zijn de dossiers in beeld.

6. Bewoners kunnen strategisch handelen terwijl gemeente is gebonden aan derde taxateur.

Met het proces in de Interne gedragslijn bestaat het risico, dat er extreem hoog of laag wordt getaxeerd om bij de derde deskundige een compromis ("middeling") op de taxaties te laten ontstaan. In de Interne gedragslijn is dit geborgd door een deskundige vanuit het register aan te wijzen en op te nemen dat deze deskundige eigenstandig zonder middeling van de uitgebrachte taxaties tot een actuele marktwaarde komt die voor beide partijen bindend is. Hierbij is het genoemde risico beperkt. Het restrisico is, dat de gemeente mogelijk te duur aankoopt en het verlies bij aankoop of bij verkoop dient af te boeken.

7. De Interne gedragslijn kan leiden tot versnipperd eigendom, onzekerheid over de toekomstige bestemming, hogere beheerslasten en ontbrekend beheerbudget.

Door het aankopen van woningen kan er een versnipperd eigendom ontstaan, die niet past bij een mogelijke toekomstige ontwikkeling. Hierbij is het ook onzeker of en waar er een ontwikkeling met welke effecten optreden. Voor de gemeente ontstaan er dan hogere beheerslasten om de aangekochte woningen aan te houden, opdat niet met een verkoop toekomstige ontwikkelingen mogelijk worden belemmerd. Anti-kraakbewoning is hierbij een mogelijke oplossing, waarbij in de omgeving er ook een bepaald effect hiervan uitgaat. De aankoop van objecten zonder dat deze snel kunnen worden ingezet voor de beoogde bedrijfsterreinontwikkeling (= sloop) leidt tot langjarige beheerlasten. Daarbij moet gedacht worden aan onderhoud. Bouwkundig en installatietechnisch onderhoud is nodig om de objecten in zodanige staat te houden dat deze weer kunnen worden verkocht als deze uiteindelijk niet nodig zijn voor de bedrijfsterreinontwikkeling. Ook de kosten van opstalverzekering en de zakelijke lasten/ belastingen lopen door. De advisering en besluitvorming over aankooptransacties betreft dus niet alleen het aankoopbudget maar ook de kosten van beheer en onderhoud.

8. Beperkt budget en juridische risico's op interpretaties vergroten de kans op claims.

De Interne gedragslijn is nieuw, waarbij het risico ontstaat op interpretaties. De Interne gedragslijn is specifiek op een aantal adressen van toepassing en er zijn twee hardheidsclausules geformuleerd. Bij te weinig budget kan de Interne gedragslijn niet worden toegepast en ontstaan onjuiste verwachtingen en kan er door bewoners worden geclaimd bij eenzijdige beëindiging van het in de Interne gedragslijn neergelegde stappenplan in verband met onvoldoende budget en/ of verschillende interpretaties en verwachtingen. Van belang is om met de vertegenwoordigers en de deskundigen een casus te evalueren en bij te stellen. Deze beheersmaatregel is met de vertegenwoordigers van de eigenaren besproken en vastgelegd. Op deze wijze wordt dit risico beheerst.

Financiën

De Interne gedragslijn kan alleen worden toegepast als de raad hiervoor budget beschikbaar stelt. Kosten bestaan uit:

- Aankoop tegen marktwaarde
- Taxatiekosten (incl. derde taxateur)
- Notaris- en kadastrale kosten
- Beheer van aangekochte objecten

De mogelijke kosten die ontstaan vanuit deze Interne gedragslijn zullen bij de te openen exploitatieopzet uitbreiding van bedrijventerrein De Revelhorst worden meegenomen. Uit de exploitatieopzet zal blijken of er sprake is van een winst of een mogelijk verlies. Het mogelijke verlies zal moeten worden gedekt uit de Reserve exploitatieresultaten Grondzaken.

Wanneer de omgevingsplanprocedure start, vervalt de Interne gedragslijn en dan zijn er publiekrechtelijke rechtsmogelijkheden (nadeelcompensatie of volledige schadeloosstelling).

Communicatie

Bewoners worden, na besluitvorming door de raad, geïnformeerd via directe communicatie. Op 6 november 2025 zijn de eigenaren over de concept Interne gedragslijn actief geïnformeerd, zie bijlage 3.

Uitvoering

Te onderscheiden stappen:

1. Het college stelt de Interne gedragslijn vast, onder voorbehoud van wensen en bedenkingen van de gemeenteraad.
2. Direct na besluitvorming door het college worden de betrokken omwonenden geïnformeerd.
3. De raad bespreekt de eventuele wensen en bedenkingen in een oordeelsvormende vergadering. Vervolgens neemt de raad een besluit om deze eventuele wensen en bedenkingen formeel ter kennis te brengen aan het college.
4. Het college neemt het definitieve besluit over de Interne gedragslijn, als de door de raad kenbaar gemaakte wensen en bedenkingen daartoe aanleiding geven. Als die aanleiding er niet is, is de Interne gedragslijn met het eerdere besluit van het college vastgesteld.
5. De Interne gedragslijn wordt gehanteerd.

Evaluatie

De Interne gedragslijn is tijdelijk en geldt tot 25 mei 2029, het moment van herijking van de Omgevingsvisie Zutphen. Voor die datum wordt de Interne gedragslijn geëvalueerd op basis van:

- Aantal meldingen en uitgevoerde aankopen
- Financiële impact (totale kosten, verhouding tot beschikbaar budget)
- Effect op gebiedsontwikkeling en grondpositie
- Ervaren duidelijkheid en werkbaarheid door bewoners en gemeente
- Juridische houdbaarheid (eventuele geschillen of claims)

Op basis van deze evaluatie kan het college besluiten om:

- De Interne gedragslijn te beëindigen of te wijzigen;
- De Interne gedragslijn te herijken en voort te zetten;
- De Interne gedragslijn te vervangen door een nieuw instrument, passend bij een concreet gebiedsplan of ontwerp-Omgevingsplan.

Als vóór 2029 een ontwerp-Omgevingsplan ter inzage wordt gelegd, vervalt deze Interne gedragslijn automatisch en gelden de rechten uit de Omgevingswet (zienswijzen, beroep, nadeelcompensatie).

Bijlagen

1272043 - bijlage 1 - Interne gedragslijn mogelijke aankoop woningen omgeving De Revelhorst d.d. 27 november 2025 zonder namen

1272043 - bijlage 2 – Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten d.d. 27 november 2025

1272043 - bijlage 3 - Presentatie Interne gedragslijn Revelhorst bewonersavond 6 november 2025

1272043 - bijlage 4 - motie 2025-M0017

Stukken die ter inzage liggen

geen

BESLUIT



De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van DATUM met nummer 1272043;

gelet op artikel 160, eerste lid, onder d. jo. 169, vierde lid van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

eventuele wensen en bedenkingen over de Interne gedragslijn mogelijke aankoop woningen omgeving De Revelhorst, gelet op de door de raad op 26 mei 2025 aangenomen motie 2025-M0017, aan het college kenbaar te maken.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zutphen, gehouden op:

De voorzitter,

de griffier,