

Voorkeursrecht: termijnoverschrijding leidt niet zonder meer tot vervreemdingsvrijheid

LTB 2026/29

De kern van het geschil

De wettelijke regeling van het publiekrechtelijk voorkeursrecht kent verschillende 'fatale termijnen', dat wil zeggen termijnen waarbinnen het bestuursorgaan een bepaald besluit moet nemen of een bepaalde rechtshandeling moet verrichten op straffe van verval van de desbetreffende bevoegdheid. Zowel onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) als onder de Omgevingswet (Ow) heeft overschrijding van een fatale termijn in bepaalde gevallen bovendien tot gevolg dat de vervreemder gedurende drie jaar zijn vrijheid herwint om het goed waarop het voorkeursrecht rust, desondanks aan een derde te vervreemden.

Dat is bijvoorbeeld het geval indien de vervreemder het goed aan de betrokken overheid te koop heeft aangeboden, die overheid in beginsel de bereidheid heeft uitgesproken het goed te verkrijgen en de vervreemder vervolgens het bevoegd gezag heeft verzocht om binnen vier weken de rechtbank te verzoeken de prijs vast te stellen. Als het bevoegd gezag die termijn ongebruikt laat verstrijken door geen verzoek bij de rechtbank in te dienen, herleeft gedurende drie jaar de vrijheid van de vervreemder om het goed aan een derde te vervreemden. In een recente uitspraak van Rechtbank Gelderland (11 maart 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1905), over een kwestie die nog onder het oude recht (de Wvg) viel, stond de vraag centraal of die vervreemdingsvrijheid zonder meer intreedt wanneer het college van burgemeester en wethouders niet binnen vier weken gevolg geeft aan een verzoek tot prijsvaststelling. De rechtbank beantwoordt die vraag in de voorliggende situatie ontkennend. Hoewel aan de formele toepassingsvereisten van art. 13 Wvg was voldaan, strandt het beroep op vervreemdingsvrijheid in deze zaak op misbruik van bevoegdheid aan de zijde van de vervreemder.

De betekenis van de uitspraak ligt in twee punten. Ten eerste leest de rechtbank het onderhandelingsvereiste van art. 13 Wvg niet eng of formalistisch. Ten tweede stelt zij duidelijke grenzen aan de wijze waarop de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot prijsvaststelling wordt ingezet. Wie van die bevoegdheid gebruikmaakt op een wijze die voor het bevoegd gezag onvoldoende kenbaar is en vooral is gericht op het laten verstrijken van fatale termijnen, loopt het risico dat hem misbruik van bevoegdheid wordt verweten. Voor de praktijk van het voorkeursrecht is dat relevant: niet alleen de termijnbewaking, maar ook kenbaarheid, transparantie en procesgedrag zijn beslissend.

Een stichting heeft sinds 2018 een erfpachtrecht met betrekking tot een perceel met een daarop gesticht pand dat in eigendom is van de gemeente Arnhem. Op dat perceel, en daarmee ook op het erfpachtrecht, rust sinds 2022 een gemeentelijk voorkeursrecht. Nadat de stichting de gemeente heeft laten weten bereid te zijn het pand te verkopen tegen nader overeen te komen voorwaarden, deelt het college op 6 november 2023 mee in beginsel bereid te zijn tot aankoop. Vervolgens verzoekt de stichting het college op 21 november 2023 om binnen vier weken de rechtbank om prijsvaststelling te verzoeken als bedoeld in art. 13 lid 1 Wvg. Vaststaat dat het college de rechtbank niet binnen die termijn om prijsvaststelling heeft verzocht. De stichting stelt zich vervolgens op het standpunt dat vervreemdingsvrijheid is ingetreden en verkoopt het erfpachtrecht eind januari 2024 aan een derde. Die levering gaat echter niet door, nadat de gemeente aan de notaris heeft medegedeeld dat het voorkeursrecht nog aan vervreemding in de weg staat. In de daaropvolgende procedure vordert de stichting onder meer een verklaring voor recht dat zij gedurende drie jaar vrij is tot vervreemding aan derden en dat de gemeente onrechtmatig handelt.

De kern van het geschil is daarmee niet alleen of het college de vierwekentermijn van art. 13 Wvg ongebruikt heeft laten verstrijken, maar vooral of de vervreemder onder de gegeven omstandigheden het rechtsgevolg van vervreemdingsvrijheid kan invoeren.

Art. 13 Wvg bepaalt voor deze situatie dat de vervreemder, nadat het bevoegd gezag in beginsel de bereidheid tot aankoop heeft uitgesproken en partijen in onderhandeling zijn over de vervreemdingsvoorwaarden, het college kan verzoeken binnen vier weken de rechtbank om prijsvaststelling te verzoeken. Laat het college die termijn ongebruikt verstrijken, dan is de vervreemder in beginsel gedurende drie jaar vrij tot vervreemding aan derden. De regeling verschilt op dit punt onder de Ow materieel niet wezenlijk van die onder de Wvg. De systematiek is behouden gebleven, zij het in een andere wettelijke opbouw.

Tegen die achtergrond ligt in deze zaak niet alleen de vraag voor of het college de vierwekentermijn ongebruikt heeft laten verstrijken, maar vooral of de vervreemder onder de gegeven omstandigheden het aan art. 13 Wvg verbonden rechtsgevolg van vervreemdingsvrijheid kan invoeren. Daarbij zijn drie vragen bepalend. Ten eerste: is aan het onderhandelingsvereiste voldaan? Ten tweede: moest de gemeente het ingediende stuk redelijkerwijs begrijpen als verzoek tot prijsvaststelling? Ten derde: is sprake van misbruik van bevoegdheid? Die vragen worden hierna behandeld.

Wanneer zijn partijen in onderhandeling?

De rechtbank kiest op dit punt voor een praktische benadering. Zij stelt voorop dat aan de eisen van art. 13 lid 1 Wvg, inclusief het onderhandelingsvereiste, is voldaan. Daarbij

¹ Diederik van der Put is grondzakenjurist bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen, dvanderput@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

verwijst zij naar de parlementaire geschiedenis van de Wvg en naar de vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure per 1 juli 2010. Uit die wetsgeschiedenis leidt de rechtbank af dat partijen voorafgaand aan een rechterlijke prijsvaststellingsprocedure moeten onderhandelen, maar dat daarvoor niet is vereist dat reeds een uitgekristalliseerde onderhandelingspositie is ontstaan. Beslissend is of partijen zijn beland in een stadium van onderhandelen. Daarbij houdt de vervreemder in beginsel de regie over de voortgang.

Die onderhandelingsfase moet niet te zwaar worden aanzet. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met de woorden 'in onderhandeling zijn getreden' niet is bedoeld dat al brieven moeten zijn gewisseld of gesprekken moeten zijn gevoerd. Voldoende is dat partijen, nadat de gemeente heeft bekendgemaakt het goed in beginsel te willen aankopen, in een onderhandelingsstadium verkeren. In de praktijk zullen partijen vaak eerst hun opvattingen over de prijs uitwisselen, maar de wet verplicht niet tot een uitgewerkt of intensief onderhandelingstraject. De vervreemder bepaalt daarbij in beginsel zelf het tempo (*Kamerstukken II 2007/08, 31285, nr. 3, p. 14*).

In deze zaak acht de rechtbank van belang dat de stichting op 17 oktober 2023 laat weten bereid te zijn tot verkoop en dat het college daarop op 6 november 2023 reageert met de mededeling dat de gemeente in beginsel bereid is tot aankoop. Daarbij betreft de rechtbank tevens dat reeds een eerder gemeentelijk aanbod voorlag. Volgens de rechtbank moet de gemeente uit de brief van 21 november 2023 redelijkerwijs begrijpen dat dat aanbod voor de stichting niet aanvaardbaar was, ook al is dat in die brief niet met zo veel woorden vermeld. Daarmee wijst de rechtbank een materiële uitleg van het onderhandelingsvereiste af, voor zover daaronder moet worden verstaan dat reeds daadwerkelijk moet zijn gecorrespondeerd of dat al gesprekken moeten zijn gevoerd. Dat is van belang, omdat de toegang tot de prijsvaststellingsprocedure daarmee niet onnodig wordt beperkt.

Voor de huidige praktijk blijft dat relevant. Ook onder de Ow geldt dat de vervreemder om prijsvaststelling kan verzoeken nadat het bevoegd gezag heeft laten weten in beginsel bereid te zijn tot aankoop en partijen onderhandelen over de vervreemdingsvoorwaarden. Aan het criterium dat 'er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden' worden dan ook slechts beperkte inhoudelijke eisen gesteld. Het huidige art. 9.16 Ow sluit in zoverre inhoudelijk aan op de regeling van art. 13 Wvg.

Transparantie en kenbaarheid doen ertoe

Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat aan de toepassingsvereisten van art. 13 lid 1 Wvg is voldaan, verschuift de focus naar de wijze waarop de stichting van die bevoegdheid gebruikmaakt. Het beroep van de stichting strandt niet op het ontbreken van daadwerkelijke onderhandelingen, maar op de manier waarop het verzoek tot prijsvaststelling is ingediend en hoe daarover vervolgens is gecommuniceerd. De rechtbank betreft daarbij een reeks feiten in onderlinge samenhang. De brief van 21 november 2023 bevat weliswaar tekstueel een verzoek in de zin van art. 13 lid 1 Wvg, maar is geadresseerd aan een antwoordnummer, bevat geen kenmerk, contactpersoon of verwijzing naar het begin-

selbesluit en komt pas na afloop van de vierwekentermijn terecht bij de behandelend ambtenaren. Ondertussen vindt op 28 november 2023 wel een bespreking plaats tussen de gemeentelijke ambtenaren en de adviseur van de stichting, zonder dat daarin melding wordt gemaakt van het ingediende verzoek. Ook daarna blijft expliciete communicatie over het verzoek of over de gestelde vervreemdingsvrijheid uit.

De rechtbank legt daarmee de nadruk op de kenbaarheid van het verzoek. Niet alleen de letterlijke tekst van een brief is van belang, maar ook de vraag of de gemeente het verzoek in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs als zodanig moest begrijpen en kon verwerken. Daarmee maakt de rechtbank duidelijk dat ook adressering, traceerbaarheid en vervolggcommunicatie van betekenis zijn voor de vraag of een beroep op het rechtsgevolg van art. 13 Wvg standhoudt. Die nadruk op kenbaarheid sluit aan bij oudere rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin is geoordeeld dat uit een opgave onder de Wvg voor het gemeentebestuur redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan over het karakter daarvan (ABRVs 11 december 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9251, r.o. 2.5). Daaruit kan in algemene zin worden afgeleid dat uit een aanbieding ondubbelzinnig moet blijken, dat de onroerende zaak in het kader van het voorkeursrecht wordt aangeboden.

Misbruik van bevoegdheid

De kern van de uitspraak ligt vervolgens bij het leerstuk misbruik van bevoegdheid. De rechtbank vat het subsidiaire verweer van de gemeente, onder aanvulling van rechtsgronden, mede op als een beroep op art. 3:13 BW in verbinding met art. 3:15 BW en honoreert dat beroep. Zij oordeelt dat uit niets blijkt dat het handelen van de stichting daadwerkelijk is gericht op verkoop aan de gemeente of op serieuze onderhandelingen over de vervreemdingsvoorwaarden. Ook bevat de brief van 21 november 2023 geen inhoudelijke reactie op het herhaalde gemeentelijke aanbod en geen toelichting waarom een prijsvaststellingsprocedure aangewezen is. Volgens de rechtbank maakt juist dat, dat het voor het college minder kenbaar is dat een verzoek voorligt waarop binnen vier weken moet worden gehandeld.

Daar komt bij dat de stichting volgens de rechtbank moet hebben beseft dat adressering aan een antwoordnummer, zonder nadere aanknopingspunten, de tijdige afhandeling bemoeilijkt en de kans vergroot dat het college niet tijdig een verzoekschrift indient. Uit de verdere gang van zaken leidt de rechtbank af dat het handelen van de stichting niet is gericht op het bereiken van overeenstemming of op een reële prijsvaststellingsprocedure, maar op het laten verstrijken van fatale termijnen zo veel mogelijk buiten het zicht van de betrokken gemeentelijke ambtenaren. Tegen die achtergrond concludeert de rechtbank dat de stichting te kwader trouw heeft gehandeld en daarmee misbruik maakt van haar bevoegdheid om op grond van art. 13 lid 1 Wvg een verzoek in te dienen.

De rechtbank aanvaardt dus dat formeel aan de toepassingsvereisten van art. 13 Wvg is voldaan, maar laat het daaraan verbonden rechtsgevolg niet intreden. Daarmee maakt zij duidelijk dat een beroep op vervreemdingsvrijheid niet alleen afhangt van het ongebruikt verstrijken van de termijn, maar ook van de wijze waarop de bevoegdheid om een prijsvaststelling door de rechter uit te lokken is uit-

geoeffend. Binnen het voorkeursrecht zijn dus niet alleen termijnen van belang, maar ook kenbaarheid, transparantie en zuiver procesgedrag.

Geen automatische vervreemdingsvrijheid

De uitspraak maakt duidelijk dat het enkele ongebruikt verstrijken van de vierwekentermijn niet zonder meer tot vervreemdingsvrijheid leidt. In beginsel is de regeling wel zo opgezet: als burgemeester en wethouders te laat of geen verzoek bij de rechtbank indienen, ontstaat voor de vervreemder gedurende drie jaar de vrijheid om aan een derde te vervreemden.

Deze uitspraak laat echter zien dat die uitkomst niet los kan worden gezien van de wijze waarop het verzoek tot prijsvaststelling is ingediend en van de vraag of het bevoegd gezag daarop in redelijkheid bedacht moest zijn. Op dat punt corrigeert de rechtbank. Hoewel vaststaat dat het college niet tijdig een verzoekschrift heeft ingediend, leidt dat in deze zaak niet tot het in art. 13 lid 3 Wvg besloten rechtsgevolg dat de vervreemder gedurende drie jaar vrij is tot vervreemding aan derden. Daarmee wijst de rechtbank een mechanische toepassing van de termijnregel af.

Geen onrechtmatige daad van de gemeente

Aangezien de rechtbank oordeelt dat het rechtsgevolg van vervreemdingsvrijheid niet intreedt, faalt ook de stelling van de stichting dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door aan de notaris mee te delen dat het de stichting niet vrijstond het erfpachtrecht te vervreemden. Van schadeplichtigheid van de gemeente tegenover de stichting kan dan evenmin sprake zijn.

Ten overvloede overweegt de rechtbank dat de stichting haar schade in belangrijke mate zelf heeft veroorzaakt. Daarbij betreft zij dat de stichting niet duidelijk en transparant met de gemeente heeft gecommuniceerd over het verzoek tot prijsvaststelling en over de door haar veronderstelde vervreemdingsvrijheid, terwijl zij tegenover de koper wél garandeert dat het voorkeursrecht 'ervan af' is. De rechtbank verbindt daaraan de conclusie dat de schade in zodanige mate aan de stichting kan worden toegerekend dat die ook om die reden voor haar rekening moet blijven.

Betekenis voor de praktijk

Voor gemeenten laat deze uitspraak vooral zien dat interne routing van post, de dossieropbouw en de behandeling van voorkeursrechtprocedures zorgvuldig moeten zijn ingericht. Tegelijk volgt uit het vonnis dat een gemeente haar positie niet zonder meer verliest wanneer een wederpartij een verzoek wel formeel indient, maar dat verzoek zó adresseert en daarover zó communiceert dat het voor het bevoegd gezag onvoldoende kenbaar blijft en buiten het zicht van de feitelijk betrokken functionarissen raakt.

Voor eigenaren en ontwikkelaars is de les niet minder duidelijk. Wie vervreemdingsvrijheid wil invoeren, doet er verstandig aan een verzoek tot prijsvaststelling ondubbelzinnig, herleidbaar en rechtstreeks bij het bevoegde orgaan neer te leggen, met duidelijke verwijzingen naar het dossier, en daar-

over vervolgens ook consistent te communiceren. Vertrouwen op het enkele verstrijken van een fatale termijn, zonder transparant te zijn over het verzoek en de daaraan verbonden rechtsgevolgen, is riskant. Dat geldt nog meer wanneer tegenover een koper of notaris wordt gesteld dat het voorkeursrecht niet langer aan vervreemding in de weg staat.