

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de commissie.

Betreft	: Bezwaar gericht tegen het besluit van 7 juni 2023, gepubliceerd op 9 juni 2023 van de gemeenteraad (hierna: de raad) inzake de vestiging van een voorkeursrecht op gronden binnen het aangewezen gebied Dronten Zuid, waaronder begrepen de percelen kadastraal bekend [REDACTED]
Bezwaarmaker	: [REDACTED] namens [REDACTED]
Commissie	: Mevrouw mr. I.P.F. Olgers, voorzitter van de commissie De heer mr. R. van de Scheur, lid van de commissie De heer M.C. Aslantürk, lid van de commissie
De gemeenteraad (hierna: de raad)	: Mevrouw J. de Vries De heer G.J. Nust
Hoorzitting	: 7 september 2023

Procesverloop

- Op 14 maart 2023 besluit het college tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op meerdere percelen, waaronder begrepen het perceel [REDACTED]
- Op 15 maart 2023 is het besluit van 14 maart 2023 gepubliceerd in het Gemeenteblad.
- Op 16 maart 2023 is het besluit van 14 maart 2023 in werking getreden.
- Op 28 april 2023 ontvangt het college het bezwaarschrift van bezwaarmaker.
- Op 11 mei 2023 wees de raad, met de vaststelling van de visie 'Richting aan Groei' de locaties Dronten Zuid, Dronten Oost en Dronten Noord aan als woonlocaties buiten de bestaande kernen.
- Op 7 juni 2023 besluit de raad definitief tot het vestigen van het voorkeursrecht op meerdere percelen, waaronder begrepen het perceel [REDACTED]
- Op 9 juni 2023 wordt dit besluit gepubliceerd in het Gemeenteblad.
- Op 10 juni 2023 treedt het besluit van 7 juni 2023 in werking.
- Het op 28 april 2023 ontvangen bezwaarschrift wordt volgens artikel 6 lid 3 Wvg geacht te zijn gericht tegen het raadsbesluit van 7 juni 2023.

Toetsingskader

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)
Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg)

De bezwaren

De bezwaren kunnen als volgt kort weergegeven worden:

- Het vestigen van een voorkeursrecht is overbodig, bezwaarmaker is bereid om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente.
- Het gevestigde voorkeursrecht brengt een onzeker toekomstperspectief. Een voorgaand voorkeursrecht heeft tot grote onverhaalbare schade geleid.
- Vanwege de aard van de bedrijfsvoering is het zaak om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de plannen van de gemeente.

Reactie van de gemeenteraad

De reactie van de gemeenteraad kan als volgt kort weergegeven worden:

- Met een anterieure overeenkomst kan niet hetzelfde doel bereikt worden als met het vestigen van een voorkeursrecht.
- De Wvg biedt waarborgen en beperkingen om eigenaren en zakelijk gerechtigden te beschermen.
- De periode tussen het aankondigen van plannen en de uiteindelijke uitvoering daarvan brengt onvermijdelijk een onzekere periode met zich mee. Deze wordt echter veroorzaakt door de onzekerheid van de planvorming, niet door het vestigen van het voorkeursrecht. De gemeente wil graag gedurende het proces in gesprek blijven om zodoende zoveel als mogelijk de onzekerheden weg te nemen.

Overwegingen van de commissie

1. Ontvankelijkheid van het bezwaar

Het bezwaarschrift gericht tegen het besluit van 14 maart 2023, in werking getreden op 16 maart 2023, is ontvangen op 28 april 2023. De commissie stelt vast dat, met het besluit van de gemeenteraad van 9 juni 2023, het collegebesluit van 14 maart 2023 van rechtswege is vervallen.

Op grond van artikel 6 lid 3 Wvg wordt een bezwaarschrift, ingediend tegen het besluit van het college, mede geacht te zijn gericht tegen het daaropvolgende besluit van de gemeenteraad.

Het besluit van de gemeenteraad dateert van 7 juni 2023, is gepubliceerd op 9 juni 2023 en daarmee op 10 juni 2023 in werking getreden. De bezwaartermijn voor dit besluit is daarmee aangevangen op 10 juni 2023 en geëindigd op 21 juli 2023.

Het bezwaarschrift, voor zover geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad, is binnen de in artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht (Awb) gestelde termijn van zes weken na bekendmaking van de beschikking ontvangen. Bezwaarmaker is bovendien aangemerkt als belanghebbende.

Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen van artikel 6:5 Awb. De commissie is van mening dat bezwaarmaker in zijn bezwaar kan worden ontvangen.

2. Overwegingen naar aanleiding van het bezwaar

Naar aanleiding van de inhoud van de stukken, het bezwaarschrift en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, overweegt de commissie als volgt.

De bezwarenprocedure op basis van de Awb is onder andere bedoeld om de gevolgde procedure en besluitvorming te heroverwegen, zodat eventuele fouten of onjuistheden kunnen worden hersteld en de raad zo nodig tot een ander besluit kan komen.

2.1 De gevolgde procedure

Voordat inhoudelijk op het bestreden besluit ingegaan wordt, is het van belang vast te stellen of de juiste procedure is gevolgd. De commissie zal daarom nu eerst de gevolgde procedure bespreken.

De commissie merkt op dat de procedure waarmee een voorkeursrecht op grond van de Wvg gevestigd kan worden, omschreven staat in diezelfde wet. De commissie stelt vast dat het college op 14 maart 2023 het besluit heeft genomen op de, met dat besluit, aangewezen gronden een voorlopig voorkeursrecht te vestigen. De commissie stelt voorts vast dat dit besluit gepubliceerd is op 15 maart 2023 en in werking is getreden op 16 maart 2023.

De commissie constateert dat het college vervolgens belanghebbenden gedurende vier weken in de gelegenheid heeft gesteld om zienswijzen over het besluit in te dienen.

Ingevolge artikel 6 lid 1 Wvg vervalt het besluit tot voorlopige vestiging van het voorkeursrecht drie maanden na dagtekening van het besluit van het college, of op het moment dat de raad besluit tot vestiging van het voorkeursrecht zoals bedoeld in artikel 2 Wvg.

De commissie stelt vast dat de raad een dergelijk besluit heeft genomen op 7 juni 2023 en deze heeft gepubliceerd op 9 juni 2023. Dit besluit is daarmee in werking getreden op 10 juni 2023. Het besluit van de raad is binnen drie maanden na dagtekening van het besluit van het college genomen. Het collegebesluit is daarmee komen te vervallen doordat de raad de met het collegebesluit gevestigde voorlopige voorkeursrecht heeft bestendigd.

Op basis van de doorlopen stappen en besluitdatums is de commissie van mening dat de te volgen procedure correct doorlopen is.

2.2 Besluitvorming

De commissie stelt vast dat de wetgever met de Wvg in artikel 2 Wvg de bevoegdheid geeft aan de raad om een voorkeursrecht te vestigen en met artikel 6 lid 1 Wvg aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een voorlopig voorkeursrecht te vestigen. De commissie stelt voorts vast dat de Wvg voorwaarden stelt aan het mogen vestigen van een voorkeursrecht door een gemeente. Dit betekent dat de raad moet motiveren waarom hij van mening is dat aan deze voorwaarden is voldaan. De commissie ziet zich nu voor de vraag gesteld of de raad aan deze voorwaarden voldoet.

Voordat de commissie toekomt aan de bespreking van de gronden van het bezwaar, wil de commissie aangeven dat, hoezeer ook begrip is voor de geuite zorgen en de gevoelde onzekerheid die de situatie met zich meebrengt, de raad in beginsel het recht heeft om deze keuze te maken. De raad beoogt daarmee de positie van de gemeente bij grondverwerving te versterken en te voorkomen dat de gronden onderwerp van speculatie worden¹.

Er zijn, zo merkt de commissie voorts op, verschillende situaties waarin een gemeente een voorkeursrecht mag vestigen. Eén van die situaties doet zich thans voor, namelijk de situatie waarin de gemeente voor bepaalde gronden in de gemeente een bestemmingsplan of structuurvisie wil opstellen waarbij de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarbij het gebruik van die gronden afwijkt van de toegedachte bestemming (artikelen 2 en 5 Wvg)². De raad heeft de bevoegdheid om in dat geval te besluiten dat de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 Wvg van toepassing zijn. Als daartoe besloten is, betekent dit dat raad besloten heeft een voorkeursrecht te vestigen. Zoals uit het voorgaande blijkt zijn hier voorwaarden aan verbonden. De commissie dient daarom nu eerst de vraag te beantwoorden of met het besluit aan die voorwaarden wordt voldaan.

Aan de aangewezen gronden wordt een niet-agrarische bestemming toegedacht

De commissie stelt vast dat de raad beoogt de bij het besluit betrokken gronden aan te wijzen voor toekomstige woningbouw, met bijbehorende voorzieningen (water, groen, infrastructuur). De commissie stelt vast dat daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde dat de toegedachte bestemming een niet-agrarische bestemming moet zijn.

Wijkt het gebruik af van de toegedachte bestemming

De commissie stelt vast dat de huidige bestemming op de percelen 'Agrarisch' is met functieaanduiding 'fruitteelt' en functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch-bedrijfskavel'. De commissie stelt daarbij vast dat de gronden met die aanduiding zijn bestemd voor agrarisch grondgebruik, en ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – bedrijfskavel' en wonen ten behoeve van het bedrijf.

De commissie stelt voorts vast dat het perceel onderdeel uitmaakt van een overwegend agrarisch gebied en dat de raad het gebied beoogt te ontwikkelen naar een gebied dat intensiever gericht is op woningbouw met (andersoortige) woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen.

¹ Zie ook ECLI:NL:RVS:2015:1089, ECLI:NL:RBNHO:2021:10625 r.o.4.1

² Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:3786 r.o. 4.3

Met de raad is de commissie van mening dat daarmee sprake is van een huidig gebruik dat afwijkt van de toegedachte bestemming. De commissie neemt daarbij in overweging dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling³ blijkt dat, ook wanneer de toegedachte bestemming voorziet in een vergelijkbaar gebruik, maar dan intensiever, toch van een afwijkend gebruik gesproken kan worden. Dat bezwaarmakers de woning zien als hun privéwoning (gebruik: wonen) staat dus niet in de weg aan de conclusie dat sprake is van ander gebruik: intensievere woningbouw.

De commissie stelt vast dat het besluit van de raad aan de voorwaarden voor het vestigen van het voorkeursrecht voldoet. De commissie ziet zich daarom nu voor de vraag gesteld of de raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kon maken.

Termijn van het voorkeursrecht

De commissie begrijpt dat de geldingsduur van het voorkeursrecht als lang wordt ervaren. Deze afweging is echter niet aan de raad, zo blijkt ook uit hoofdstuk 8 van de circulaire van 19 september 1996, inzake de wijziging van de Wvg. Met deze circulaire worden, onder meer, gemeenten gewezen op het systeem van de Wvg en de in de wet vastgelegde termijnen: *“Het systeem van de wet is er op gericht dat de bij een voorkeursrecht betrokken grond niet langer dan nodig met dat recht wordt ‘bezaard’. Heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd en wordt aan de criteria voor die vestiging niet meer voldaan, dan moet dit recht vervallen. Hetzelfde geldt als de termijn die aan dat voorkeursrecht was gekoppeld is overschreden, tenzij uiteraard vóórdien het voorkeursrecht bestendig is door inwerkingtreding van een opvolgende aanwijzing van de betrokken gronden”*⁴.

Dit betekent, zo is de commissie van mening, dat de raad gehouden is de termijn zo kort mogelijk te houden door de ontwikkeling voortvarend op te pakken en daarbij moet blijven voldoen aan de voorwaarden voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie is van mening dat dit ook betekent dat ter bescherming van belanghebbenden maximale geldingstermijnen in de wet zijn vastgelegd.

Gevolgen

De commissie begrijpt dat het gevestigde voorkeursrecht voor onzekere tijden zorgt. Niet alleen nu, ook naar de toekomst toe, zowel persoonlijk als bedrijfsmatig. De commissie merkt op dat een aantal bezwaren gericht zijn op onderwerpen die geen onderdeel uitmaken van het nu voorliggende besluit. De commissie is alleen bevoegd om naar het nu voorliggende besluit in de advisering te betrekken. Bezwaren gericht op onderwerpen die geen onderdeel uitmaken van het voorliggende besluit worden daarom niet in de advisering betrokken.

Bezwaarmaker geeft aan in een eerdere vergelijkbare situatie met niet vergoede schade achter te zijn gebleven. Bezwaarmaker verwijst ook naar, gezien de aard van de bedrijfsvoering, eventueel niet meer terug te verdienen investeringen. De raad geeft aan dat wanneer overgegaan wordt tot aankoop van het geheel, ook sprake zal zijn van een schadeloosstelling. Zulks is echter nog niet aan de orde.

Voor zover bezwaarmakers van mening zijn dat onterecht voorbijgegaan is aan de financiële gevolgen voor betrokkenen, kan dat volgens het oordeel van de commissie niet leiden tot een ander besluit. De commissie neemt daarbij in overweging dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat het financiële belang van de betrokkenen niet afzonderlijk in de afweging bij het vestigen van het voorkeursrecht meegenomen hoeft te worden⁵.

Bezwaarmaker heeft aangegeven dat een voorkeursrecht overbodig is en dat hij bereid is een anterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten. Daarbij wordt door bezwaarmaker aangegeven dat eerdere gesprekken gericht waren op samenwerking en dat dit met het vestigen van het voorkeursrecht wordt stilgelegd. De raad geeft aan dat met een anterieure overeenkomst niet

³ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2007:BA3222, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871

⁴ *Circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders en de colleges van gedeputeerde staten, 19 september 1996, Nr. MJZ96050890, Centrale Directie Juridische Zaken Afdeling Wetgeving*

⁵ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBNHO:2021:10625 r.o. 4.3

hetzelfde resultaat bereikt kan worden als met het voorkeursrecht. De raad heeft daarbij aangegeven graag de samenwerking te willen blijven zoeken.

De commissie is van mening dat de keuze van de raad om het voorkeursrecht te vestigen weloverwogen tot stand is gekomen. De commissie neemt daarbij in overweging dat het bestaan van de mogelijkheid een anterieure overeenkomst te sluiten geen beperkende voorwaarde is voor het vestigen van het voorkeursrecht. Dat bezwaarmaker dit liever anders had gezien, doet daar niet aan af.

Voor zover bezwaarmaker met dit bezwaar heeft willen aangeven dat het voorkeursrecht onterecht is gevestigd en daardoor de samenwerking geen zin meer heeft, kan de commissie bezwaarmaker niet volgen. De commissie neemt daarbij in overweging dat de raad de bevoegdheid heeft om deze keuze te maken en zoals de commissie eerder in dit advies heeft overwogen dat de raad voldoet aan de voorwaarden om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Bovendien blijven betrokkenen bevoegd, ondanks het voorkeursrecht, de geldende of, togedachte bestemming, op het moment dat deze meer vorm heeft gekregen, te verwezenlijken. De commissie merkt daarbij op dat het vestigen van het voorkeursrecht niet in de weg hoeft te staan aan een goed samenwerken bij het vormen van de uiteindelijke plannen, integendeel zelfs.

De commissie merkt op dat het gevestigde voorkeursrecht weliswaar inbreuk op het eigendomsrecht maakt, maar dat de vestiging niet tot gevolg heeft dat de eigendomsrechten niet uitgeoefend kunnen worden. Het betekent alleen dat bij vervreemding van het perceel eerst de gemeente in de gelegenheid gesteld moet worden het perceel te kopen⁶. De commissie is van mening dat de inbreuk op het eigendomsrecht een inherent gevolg is van het vestigen van het voorkeursrecht, geen beoordelingsgrond.

De commissie merkt op dat bezwaarmaker aangeeft dat, nu alles vastzit, hij geen invloed meer heeft op wat er gaat gebeuren. Hoezeer de commissie ook begrijpt dat deze onzekerheid veel impact heeft, de commissie is van mening dat dit geen beoordelingsgrond of voorwaarde is voor het vestigen van het voorkeursrecht. Wellicht ten overvloede merkt de commissie op dat de raad, ook ter zitting uitgesproken, graag met bezwaarmaker in gesprek blijft over wat er nu of in de toekomst mogelijk is voor het bedrijf, ook in geval van verplaatsing van het bedrijf.

Conclusie

De commissie is van mening dat de raad zorgvuldig en op goede gronden tot zijn besluit is gekomen. De bezwaren geven geen reden de raad te adviseren een ander besluit te nemen.

Wellicht ten overvloede merkt de commissie op dat toegezegde communicatie vanuit de gemeente wenselijk blijft.

⁶ Zie ook: ECLI:NL:RVS:2012:BW3871

Advies

De commissie adviseert de raad:

- De bezwaren ongegrond te verklaren;
- Het bestreden besluit in stand te laten.

Dronten, 22 september 2023



Mevrouw mr. I.P.F. Olgers
Voorzitter



Mevrouw A. Smeenk
secretaris