

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

mr. I.P.F. Olgers (voorzitter), mr. W.W. Meijer (lid), mr. R. van de Scheur (lid)

Advies van de commissie (Algemene kamer)

Kenmerk Zaak 396701
Documentnummer 512087

Betreft : Bezwaarschrift gericht tegen het besluit van 7 juni 2023, gepubliceerd op 9 juni 2023 van de gemeenteraad inzake de vestiging van een voorkeursrecht op gronden binnen het aangewezen gebied Dronten Zuid, waaronder begrepen de percelen kadastraal bekend als [REDACTED]
[REDACTED]

Bezwaarde : [REDACTED]

1. Procesverloop

- Op 14 maart 2023 besluit het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten (hierna: het college) tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op meerdere percelen, waaronder begrepen de percelen [REDACTED]
[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 11 mei 2023 wees de raad van de gemeente Dronten (hierna: 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 de percelen [REDACTED]
[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.
- Op 2 november 2023 is bezwaarde in de gelegenheid gesteld zijn bezwaar mondeling toe te lichten. Bezwaarde is zonder bericht van verhindering niet ter zitting verschenen.

2. Standpunten van partijen

De commissie vat de gronden van bezwaar als volgt samen:

- Genoemde percelen zijn in gebruik als privé bezit (inclusief privé woning). Dit is inpasbaar in de beoogde plannen en derhalve ziet bezwaarde geen reden om de Wet voorkeursrecht te laten gelden, omdat er reeds een privé woning is gesitueerd.
- Het bezwaar richt zich tevens tegen de termijn van het voorkeursrecht. Aangezien de Wet voorkeursrecht minimaal drie jaar en maximaal zestien jaar geldig kan zijn, zou het betekenen dat bezwaarde binnen deze termijn de woning niet op de vrije markt kan verkopen. Bezwaarde is hierdoor van mening dat de termijn onredelijk is.
- Bezwaarde acht het wenselijk om het voorkeursrecht op de betreffende percelen in te trekken.

Namens het college is het volgende naar voren gebracht:

- Hoewel de gemeente begrip heeft voor de onzekerheid die de ruimtelijke plannen met zich meebrengen, is dit, net als het vestigen van het voorkeursrecht, een gevolg van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Deze onzekerheid kan nu niet worden weggenomen. De gemeente wil graag in gesprek blijven met bezwaarde over de gevolgen van de ruimtelijke plannen voor de bezwaarde.

3. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is gemotiveerd en tijdig ingediend. Het voldoet aan de overige wettelijke eisen zodat het bezwaar naar het oordeel van de commissie ontvankelijk is.

4. Overwegingen naar aanleiding van het bezwaar

Naar aanleiding van de inhoud van de stukken en het bezwaarschrift 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.

4.1 De gevolgde procedure

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

De commissie merkt op dat de procedure waarmee een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: 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. Het college heeft belanghebbenden vervolgens gedurende vier weken in de gelegenheid 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.

4.2 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 bestaat 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 grondvererving te versterken en te voorkomen dat de gronden onderwerp van speculatie worden¹.

Er zijn, zo merkt de commissie 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 de 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. 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' wonen ten behoeve van het bedrijf.

Het is de commissie bekend dat het perceel deel 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.

Met de raad is de commissie van mening dat het huidig gebruik – anders dan bezwaarde stelt - afwijkt van de toegedachte bestemming. De commissie neemt daarbij in overweging dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat, ook wanneer de toegedachte bestemming voorziet in een vergelijkbaar gebruik, maar dan intensiever, toch van een afwijkend gebruik gesproken kan worden³. Dat bezwaarde de woning beschouwt als privéwoning (gebruik: wonen) staat dus niet in de weg aan de conclusie dat sprake is van ander gebruik: intensievere woningbouw.

De commissie concludeert op grond van het bovenstaande 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.

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.

³ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2007:BA3222, ECLI:NL:RVS:2012:BE3871.



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 vastgestelde 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 bezwaard". 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 de 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, maar ook naar de toekomst toe, zowel persoonlijk als bedrijfsmatig. Bezwaarde geeft aan dat er sprake is van een beperking op het eigendomsrecht nu de eigendom gedurende lange tijd niet op de vrije markt te verkopen is. 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 kopen⁵. Ook kan bezwaarde de woning actief aan de gemeente aanbieden en kan een prijsvaststelling aangevraagd worden bij de rechtbank. De belangen van eigenaren worden door de Wvg op verschillende manieren beschermd, zodat de inbreuk beperkt blijft. De commissie is voorts van mening dat de raad in verband met de inbreuk op het eigendomsrecht de belangen van eigenaren minder zwaar heeft mogen laten wegen dan de belangen die de raad heeft bij een optimale inrichting van Dronten Zuid ten behoeve van intensieve woningbouw, ook al is de belangenafweging al impliciet meegenomen bij de invoering van de Wvg. Zoals de commissie eerder in dit advies heeft overwogen voldoet de raad aan de voorwaarden om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Dat daarmee beperkt inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht is voor de eigenaren een moeilijk aspect, maar doet aan het recht van de raad niet af.

Voor zover de bezwaarde met dit bezwaar heeft willen aangeven dat het voorkeursrecht onterecht is gevestigd, kan de commissie bezwaarde niet volgen. De commissie neemt daarbij in overweging dat de raad de bevoegdheid heeft om deze keuze te maken en dat, zoals de commissie eerder in dit advies heeft overwogen, 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.

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 ook: ECLI:NL:RVS:2012:BW3871.



5. Conclusie en advies

De commissie is van mening dat het bestreden besluit zorgvuldig tot stand gekomen is en dat de geuite bezwaren geen aanleiding geven de raad te adviseren tot een ander besluit te komen.

De commissie adviseert de raad:

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

Dronten, 13 december 2023

M. Bontenbal – de Vos.
secretaris

mr. I.P.F. Olgers
voorzitter



