

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 hier van belang de percelen kadastraal bekend [REDACTED]
Bezwaarmaker	: [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 raad	: Mevrouw J. de Vries De heer G.J. Nust
Hoorzitting	: 7 september 2023

Procesverloop

- Op 14 maart 2023 besluit het college van burgemeester en wethouders (hierna: 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 bezwaarmakers.
- 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.
- Op 7 september 2023 heeft bezwaarmaker verklaard geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid te worden gehoord.
- 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)
Verordening commissie bezwaarschriften 2016 (hierna: de verordening)
Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg)

De bezwaren

De bezwaren kunnen als volgt kort weergegeven worden:

- Bezwaarmakers geven aan zelf een koper te willen kiezen, de gemeente kan dan gezien worden als één van de potentiële kopers.
- Bezwaarmakers zijn het niet eens met de claim van de gemeente op hun eigendomsrecht.

Reactie van de gemeenteraad

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

- De bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen is wettelijk vastgelegd in de Wvg
- De gemeente voldoet aan de eisen van de wet
- Er is geen sprake van schending van enig fundamenteel recht
- De woning kan wel buiten familieverband verkocht worden, op basis van het voorkeursrecht kan de woning aan de gemeente aangeboden worden.

Overwegingen van de commissie

1. Ontvankelijkheid van het bezwaar

Het bezwaarschrift gericht tegen het besluit het college 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. Bezwaarmakers zijn bovendien aangemerkt als belanghebbende.

Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen van artikel 6:5 Awb. De commissie is van mening dat bezwaarmakers in hun bezwaar kunnen worden ontvangen.

2. Overwegingen naar aanleiding van het bezwaar

De commissie stelt vast dat bezwaarmakers op 7 september 2023 hebben verklaard geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid te worden gehoord. Aan bezwaarmakers is uitgelegd dat de commissie het bezwaarschrift dan zal behandelen zonder hoorzitting. Naar aanleiding van de verklaring van bezwaarmakers heeft de voorzitter besloten af te zien van het horen en advies uit te brengen op basis van de stukken en het bezwaarschrift¹.

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.

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.

¹ Artikel 12 lid 2 en 3 van de verordening en artikel 7:3 aanhef en onder d Awb

De commissie constateert dat het college vervolgens belanghebbenden gedurende vier weken in de gelegenheid heeft gesteld om zienswijzen over het besluit in te dienen. De commissie stelt vast dat er geen zienswijzen ingediend zijn.

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 in artikel 6 lid 1 Wvg aan het college van burgemeester en wethouders. Dat bezwaarmaker de gemeente ziet als semioverheid, wat daar ook van zij, maakt dat niet anders nu de bevoegdheid bij wet is gegeven.

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 worden².

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)³. 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 van [REDACTED] 'Wonen' is met functieaanduiding 'fruitteelt'.

² Zie ook ECLI:NL:RVS:2015:1089, ECLI:NL:RBNHO:2021:10625 r.o.4.1

³ Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:3786 r.o. 4.3

De commissie stelt voorts vast dat de percelen onderdeel uitmaken 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 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 Afdeling⁴ 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 ‘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 inwerkingtreding van een opvolgende aanwijzing van de betrokken gronden”*⁵.

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.

Met de raad is de commissie van mening dat met het vestigen van het voorkeursrecht geen sprake is van een ongeoorloofde inbreuk van enig fundamenteel recht. De wetgever heeft, zoals ook blijkt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling, met de Wvg een redelijk evenwicht gevonden tussen het door de wet nagestreefd belang en de rechten van de eigenaar⁶. Dat de raad eveneens bevoegd is uitvoering aan deze wet te geven maakt dat niet anders.

Bezwaarmakers geven aan zelf te willen bepalen aan wie zij hun eigendom verkopen. De commissie is van mening dat het gevestigde voorkeursrecht weliswaar inbreuk maakt op het eigendomsrecht, 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 kopen⁷. De commissie is van mening dat de inbreuk op het eigendomsrecht een inherent gevolg is van het vestigen van het voorkeursrecht, geen beoordelingsgrond. 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.

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2007:BA3222, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871

⁵ *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*

⁶ Zie ook ECLI:NL:RVS:2012:BW3871 r.o. 2.3.1

⁷ Zie ook: ECLI:NL:RVS:2012:BW3871

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 de toegezegde communicatie door de gemeente wenselijk blijft.

Advies

De commissie adviseert de raad:

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

Dronten, 20 september 2023

Mevrouw mr. I.P.F. Olgers



Voorzitter

mevrouw A. Smeenk



Secretaris

