

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de commissie.

Betreft	: Bezwaar 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 [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 mr. W. Meijer, lid van de commissie
De gemeenteraad (hierna: de raad)	: Mevrouw J. de Vries De heer G.J. Nust
Hoorzitting	: 2 november 2023

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]
- 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 gemeente [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 12 juli 2023 ontvangt de raad het bezwaarschrift gericht tegen het raadsbesluit van 7 juni 2023.
- Op 2 november 2023 is bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld zijn bezwaar mondeling toe te lichten.

Toetsingskader

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

De bezwaren

De bezwaren kunnen als volgt kort weergegeven worden:

- Het voorkeursrecht is gevestigd op 2/3 van de grond van bezwaarmaker. Er resteert dan nog 1/3 aan grond, dat is niet rendabel.
- Het gevestigde voorkeursrecht brengt een onzeker toekomstperspectief, zeker gelet op de roulatie van de fruitbomen van 10-15 jaar.

Reactie van de gemeenteraad

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

- Bij eventuele verkoop aan de gemeente kan bezwaarmaker bedingen dat het geheel in de overdracht wordt betrokken.
- 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 bezwaarmaker over de gevolgen van de ruimtelijke plannen voor bezwaarmaker.

Overwegingen van de commissie

1. Ontvankelijkheid van het bezwaar

Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van 7 juni 2023, gepubliceerd op 9 juni 2023 en 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 van 10 juli 2023 is op 12 juli 2023 ontvangen.

Het bezwaarschrift, voor zover geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad, is binnen de in artikel 6:7 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 beoordelen.

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 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 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 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 huidige bestemming op de percelen is 'Agrarisch'. De gronden met die aanduiding zijn bestemd voor agrarisch grondgebruik.

Het is de commissie bekend 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.

Met de raad is de commissie van mening dat het huidig gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.

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.

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

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

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"³.

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 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 uit zorgen over de gevolgen van het besluit met betrekking tot zijn bedrijfsvoering nu, maar ook in de toekomst. Het voorkeursrecht is gevestigd op 2/3 van zijn percelen, een rendabele exploitatie op de resterende 1/3 grond is onmogelijk. Wordt hij vergoed, en op wat voor bedrag kan hij dan rekenen? Hoe gaat het bedrijf er uitzien? Wat betekent dit voor de opvolger?

De bezwaren zijn vooral gericht op de gevolgen van het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie begrijpt dat bezwaarmaker zich zorgen maakt over de financiële gevolgen voor hem en zijn bedrijf. Dit is echter geen afzonderlijke beoordelingsgrond voor vestiging van het voorkeursrecht. De commissie sluit daarbij aan bij vaste jurisprudentie waaruit blijkt dat het financiële belang van de betrokkenen niet afzonderlijk in de afweging bij het vestigen van het voorkeursrecht meegenomen hoeft te worden⁴. Daarnaast begrijpt de commissie dat, wanneer overgegaan wordt tot aankoop van de percelen, ook sprake zal zijn van een schadeloosstelling. Nu dit geen onderdeel uitmaakt van het nu voorliggende besluit zal dit niet betrokken worden in de advisering.

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. 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 begrijpt dat, onder verwijzing naar artikel 11 lid 3 en 4 Wvg, bezwaarmaker bij vervreemding aan de gemeente kan bedingen dat het geheel, waaronder begrepen het 1-derde deel van de percelen dat niet betrokken is in het voorkeursrecht, bij de overdracht wordt betrokken. Zoals hiervoor aangegeven, betreft dit geen beoordelingsgrond voor het vestigen van het voorkeursrecht. Dit maakt echter geen onderdeel uit van het nu voorliggende besluit en wordt niet in de advisering betrokken.

Bezwaarmaker heeft aangegeven dat een voorkeursrecht overbodig is en dat hij liever in gesprek met de gemeente tot een andere oplossing was gekomen. Daarbij is door bezwaarmaker opgemerkt dat er twijfels bestaan over de haalbaarheid van het plan omdat de aankoop van de gronden wellicht duurder uitvalt dan wat de gemeente kan dragen. De raad geeft daarover aan dat voor de ontwikkeling van het

³ *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*

⁴ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBNHO:2021:10625 r.o. 4.3

⁵ Zie ook: ECLI:NL:RVS:2012:BW3871

gebied samenwerking gezocht wordt met ontwikkelaars, maar ook met grondeigenaren in het gebied zelf.

Voor zover bezwaarmaker met dit bezwaar wil aangeven dat het voorkeursrecht onterecht gevestigd is omdat de beoogde ontwikkeling te duur wordt en daardoor geen doorgang zal kunnen vinden, kan de commissie dit bezwaar niet volgen. Daarbij neemt de commissie in overweging dat de raad met het vestigen van het voorkeursrecht juist beoogt te voorkomen dat de gronden onderwerp van prijsopdrijvende speculatie worden waardoor de ontwikkeling mogelijk onbetaalbaar wordt.

Voor zover bezwaarmaker de voorkeur geeft aan een overeenkomst tussen hem en de gemeente zelf, is de commissie van mening dat het bestaan van de mogelijkheid een overeenkomst te sluiten geen beperkende voorwaarde is voor het vestigen van het voorkeursrecht. Temeer nu de gemeente ook aangeeft dat er verschillende mogelijkheden bespreekbaar zijn zodra meer duidelijkheid over de invulling van de ontwikkeling bestaat.

De commissie heeft begrip voor de geuite zorgen over de zakelijke, financiële en ook persoonlijke gevolgen en wil daarom de raad het belang meegeven van goed en regelmatig overleg tussen de gemeente en bezwaarmaker, als een van de bij het besluit betrokken grondeigenaren.

Conclusie

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.

Advies

De commissie adviseert de raad:

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

Dronten, 14 november 2023

Mevrouw mr. I.P.F. Olgers



Voorzitter

mevrouw A. Smeenk



secretaris

