Advies van de commissie bezwaarschriften

Aan het college van burgemeester en wethouders

Nederweert, 11 juni 2025

Nr. 25-08

Onderwerp Advies van de commissie bezwaarschriften inzake het door [redacted] ingediende bezwaarschrift tegen het besluit van 7 januari 2025, verzonden op 9 januari 2025, waarbij het college een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd voor de duur van maximaal 3 maanden en in het verlengde daarvan tegen het besluit van de gemeenteraad van 18 maart 2025, verzonden op gelijke datum, waarbij de gemeenteraad een voorkeursrecht heeft gevestigd op de in het besluit aangewezen gronden.

I: Procedureverloop
Bij besluit van 7 januari 2025 heeft het college besloten een voorlopig voorkeursrecht te vestigen voor de duur van 3 maanden op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Nederweert, sectie X, nrs. 239, 238, 237, 391, 461, 455, 378, 508, 510, 509, 377, 401, 418, 177, 419, 403, 404, 467, 468, 163, 408, 316, 160, 409, 410, alle geheel en 478, gedeeltelijk.

Bij brief van 7 januari 2025, verzonden op 9 januari 2025, heeft het college [redacted] (hierna: bezwaarde), in kennis gesteld van het besluit van het college tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht op zijn in het besluit aangewezen gronden. Als een van de bijlagen bij voornoemde kennisgevingen was het ontwerp-raadsbesluit gevoegd. Dit besluit is op 17 januari 2025 gepubliceerd.

Bij brieven van 28 januari 2025, ontvangen op 29 en 30 januari 2025, heeft bezwaarde een bezwaarschrift en een zienswijze tegen het collegebesluit en ontwerp-raadsbesluit ingediend.
Bij besluit van 18 maart 2025 heeft de gemeenteraad besloten een voorkeursrecht te vestigen op de percelen: gemeente Nederweert, sectie X, nrs.: 239, 238, 237, 391, 461, 455, 378, 508, 510, 509, 377, 401, 418, 177, 419, 403, 404, 467, 468, 163, 408, 316, 160, 409, 410, alle geheel en 478, gedeeltelijk.

Bij brief van 18 maart 2025, verzonden op 21 maart 2025, heeft de gemeenteraad bezwaarde in kennis gesteld van het besluit van de gemeenteraad tot het vestigen van het voorkeursrecht op de in het besluit aangewezen gronden. Dit besluit is op 9 april 2025 gepubliceerd.

Bij brief van 14 maart 2025, verzonden op 20 maart 2025, heeft het college een reactie op bezwaar ingediend.

Op 26 mei 2025 heeft de commissie partijen tijdens een hoorzitting in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord.

De bezwaren luiden samengevat als volgt:
- Het voorkeursrecht is gevestigd zonder enig overleg en uitleg;
- Er bestaat twijfel of de juiste locatie is gekozen voor een uitbreiding van het bedrijventerrein;
- Het is onwaarschijnlijk dat op zij op een vergelijkbare plek in Nederweert dezelfde mogelijkheden hebben als op de huidige locatie.

I: Overwegingen van de commissie
De commissie, bestaande uit [redacted] als voorzitter, [redacted] en de [redacted] heeft bezwaarde in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een hoorzitting op 26 mei 2025. Bezwaarde, [redacted] is in persoon ter zitting verschenen.

Het college heeft zich doen vertegenwoordigen door [redacted] gemachtigde. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt. Het verslag is bij dit advies gevoegd.

Overwegingen ten aanzien van het bezwaarschrift
Ontvankelijkheid
Het bestreden besluit van 7 januari 2025 is bekendgemaakt door toezending ervan aan belanghebbende op 9 januari 2025. Dit houdt in dat de bezwarentermijn van zes weken is aangevangen op 10 januari 2025 en is geëindigd op 20 februari 2025. Het bezwaarschrift dateert van 28 januari 2025 en is door het college ontvangen op 30 januari 2025. Het bezwaarschrift is tijdig ontvangen. Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen gesteld in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bezwaarde kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Juridisch kader
Het wettelijk kader is opgenomen in bijlage I behorend bij dit advies.

Overwegingen ten aanzien van de bezwaargronden
Omgevingswet
De regels over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) zijn per 1 januari 2024 overgegaan naar de Omgevingswet. De Wvg is vervallen. De reikwijdte van het voorkeursrecht is in de Omgevingswet gelijk gebleven.

Wettelijke grondslag voorkeursrechtbeschikking
De commissie constateert dat het college en de gemeenteraad gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid tot het vestigen van een (voorlopig) voorkeursrecht op het eigendom van bezwaarde. Op grond van artikel 9.1, eerste lid, van de Omgevingswet (hierna: Ow) is de gemeenteraad bevoegd om een dergelijk voorkeursrecht te vestigen. Voorafgaand aan het moment waarop de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigt, kan het college een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Het voorgaande is geregeld in artikel 9.1, tweede lid, van de Ow.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in een voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Voorts constateert de commissie dat bezwaarde bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van het college tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht. Gedurende de bezwaarprocedure heeft de gemeenteraad een voorkeursrechtbeschikking genomen. Het bezwaar tegen het besluit van het college tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht wordt geacht te zijn gericht tegen de (inmiddels tot stand gekomen) het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht van de gemeenteraad (dit volgt uit artikel 16.32c, eerste lid, van de Ow).

Ter plaatste geldt het tijdelijk deel van het omgevingsplan Nederweert. In dit tijdelijke deel zijn de bestemmingsplannen opgenomen geldend vóór 1 januari 2024. Op de percelen van bezwaarde is het bestemmingsplan 'Buitengebied Nederweert') (hierna ook: bestemmingsplan) van toepassing. De volgende bestemmingen gelden:

- perceel 508: 'Agrarisch met waarden – Esdorpen', 'Leiding – Gas', 'Waarde- Gebied met kwetsbaar reliëf' en 'Waarde Archeologie';
- perceel 509 en 510: 'Agrarisch met waarden – Esdorpen', 'Leiding – Gas', 'Waterstaat – Beschermingszone watergang', 'Waarde- Gebied met kwetsbaar reliëf' en 'Waarde Archeologie';

Uit het besluit van de gemeenteraad tot het vestigen van een voorkeursrecht van 18 maart 2025 op de percelen van bezwaarde volgt dat de toegedachte functie van de gronden bedrijventerrein met bijbehorende voorzieningen en verbetering van verkeersvoorzieningen is. De commissie is dan ook van oordeel dat het college alsook de gemeenteraad kon overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht aangezien aan de voorwaarden uit artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow is voldaan. De toegedachte functie is namelijk niet-agrarisch (bedrijventerrein en verkeer) en deze wijkt

af van de huidige (agrarische) functie. Voorts is er niet eerder een voorkeursrecht op dezelfde gronden gevestigd in de periode van twee jaar voorafgaand aan dit besluit, zie hiervoor artikel 9.3 van de Ow).

Aankondiging en overleg
Bezwaarde voert aan dat het voorkeursrecht is gevestigd zonder enig overleg en uitleg.

De commissie is van oordeel dat het college belanghebbenden niet van het (voorlopig) voorkeursrecht in kennis had moet stellen voordat is overgegaan tot het vestigen hiervan. Ook hoeft het college belanghebbenden niet in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Dit volgt uit artikel 4:11, onder a en c, van de Awb. Daaruit volgt namelijk dat het bestuursorgaan de toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb achterwege kan laten voor zover (a) de vereiste spoed zich daartegen verzet en (b) het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

De commissie kan het college dan ook volgen in zijn stelling dat het zij niet is overgegaan tot het voeren van overleg voorafgaand aan het nemen van het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht omdat dit het vestigen van het voorkeursrecht kan frustreren (bijvoorbeeld doordat gronden nog snel worden overgedragen).

Juiste locatie
Bezwaarde voert verder aan dat er twijfel bestaat of de juiste locatie is gekozen voor een uitbreiding van het bedrijventerrein.

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat de systematiek van het voorkeursrecht met zich meebrengt dat op het moment dat het voorkeursrecht wordt gevestigd, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden die nodig zijn voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat deze onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de]bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.
Dit geldt temeer bij toepassing van het voorkeursrecht dat ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de planologische procedure een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent hieraan is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[1]

De commissie is van oordeel dat voor de toetsing van een besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht niet van belang is of de locatie geschikt is voor de toegedachte functie. De kern van het voorkeursrecht is immers gelegen in het feit dat wordt voorgesorteerd op een gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

Mogelijkheden op andere locatie
Ten slotte voert bezwaarde aan dat het onwaarschijnlijk is dat op hij op een vergelijkbare plek in Nederweert dezelfde mogelijkheden heeft als op de huidige locatie.

Ook ten aanzien van voornoemde bezwaargrond is de commissie van oordeel dat voor de toetsing van een besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht niet van belang is of bezwaarde op een vergelijkbare plek dezelfde mogelijkheden zal hebben. In deze procedure is het vestigen van een voorkeursrecht aan de orde en dat staat los van een eventuele verkoop van het perceel aan de gemeente en de prijsvaststellingsprocedure.

Belangenafweging en motivering
Uit de parlementaire geschiedenis bij de Aanvullingswet grondeigendom[2] volgt dat het bestuursorgaan onder de Omgevingswet de vestiging van een voorkeursrecht moet motiveren en een evenredige belangenafweging moet maken.

---

[1] ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786; Zie ook Rb. Gelderland 26 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2469;
[2] Zie de Memorie van toelichting bij het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3, p. 76, zie ook p. 72.

Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het bestuursorgaan moet motiveren dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven.

De commissie is dan ook van oordeel dat in het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht niet van onvoldoende zorgvuldigheid is gebleken of dat de belangen niet goed zijn afgewogen. Het besluit bevat een belangenafweging en een deugdelijke motivering dat het algemeen belang (in casu verkeer en werkgelegenheid) rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven. Het vestigen van een voorkeursrecht maakt namelijk slechts beperkt inbreuk op de rechten van grondeigenaren. Deze zijn immers niet verplicht hun gronden te verkopen (maar alleen deze eerst aan de gemeente aan te bieden als zij ze zouden willen verkopen) en ook staat het voorkeursrecht het gebruik van de gronden niet in de weg. Bovendien zal de gemeente een marktconforme prijs betalen indien tot verkoop wordt overgegaan.[3]

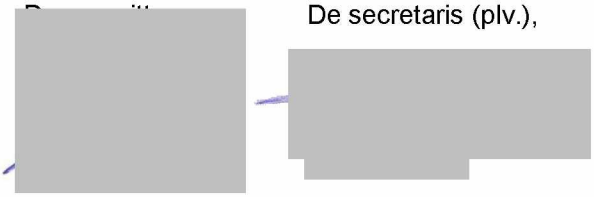
Het voorgaande leidt de commissie tot het volgende advies.

III: Conclusie en advies

- De commissie adviseert het college het bestreden besluit in stand te laten.

De commissie voor de bezwaarschriften,

De secretaris (plv.),



[3] Rb. Den Haag 28 november 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:19692

Bijlage I – Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht
Artikel 4:8
1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
   a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
   b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.
2. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

Artikel 4:11
Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 achterwege laten voor zover:
a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
c. het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

Artikel 3:41
1. De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.
2. Indien de bekendmaking van het besluit niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, geschiedt zij op een andere geschikte wijze.

Omgevingswet
Artikel 9.1
1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:
   a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
   b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,
   c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.
2. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.
3. Een provinciaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een provinciaal belang.
4. Een nationaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een nationaal belang.

Artikel 9.2
1. Op een onroerende zaak waarop een provinciaal voorkeursrecht is gevestigd, kan geen gemeentelijk voorkeursrecht worden gevestigd.
2. Op een onroerende zaak waarop een nationaal voorkeursrecht is gevestigd, kan geen gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht worden gevestigd.
3. Een gemeentelijk voorkeursrecht vervalt op het tijdstip waarop voor de onroerende zaak een provinciaal of nationaal voorkeursrecht ingaat.

4. In afwijking van het derde lid blijft een gemeentelijk voorkeursrecht buiten toepassing gedurende de tijd dat op de onroerende zaak een door gedeputeerde staten op grond van artikel 9.1, tweede lid, gevestigd voorkeursrecht rust.
5. Een provinciaal voorkeursrecht vervalt op het tijdstip waarop voor de onroerende zaak een nationaal voorkeursrecht ingaat.

Artikel 9.3
1. Op een onroerende zaak kan niet binnen twee jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht door hetzelfde bestuursorgaan opnieuw een voorkeursrecht worden gevestigd op dezelfde grondslag.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een voorkeursrecht dat niet in de openbare registers is ingeschreven binnen de in artikel 16.82a bedoelde termijn.

Artikel 16.32b
Het bestuursorgaan geeft kennis van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking en de op de beschikking betrekking hebbende stukken op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. De ten behoeve van de terinzagelegging aan te wijzen locatie, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Bekendmakingswet, is gelegen binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt.

Artikel 16.32c
1. Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het bezwaar is gericht tegen een voorkeursrechtbeschikking van gedeputeerde staten en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten in werking is getreden.

<u>Bekendmakingswet</u>
Artikel 12
1. Een bestuursorgaan dat behoort tot een van de in artikel 2, eerste, tweede, derde en vijfde lid, genoemde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties of gemeenschappelijke organen, doet in het door dat openbaar lichaam, die bedrijfsvoeringsorganisatie of dat gemeenschappelijke orgaan uitgegeven publicatieblad in ieder geval zijn wettelijk voorgeschreven mededelingen in de vorm van een volledige publicatie en kennisgevingen in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud, met vermelding van de wijze waarop en de periode waarin de stukken waar de kennisgeving betrekking op heeft voor eenieder ter inzage liggen.
2. Een bestuursorgaan dat niet behoort tot een van de in artikel 2, eerste tot en met vijfde lid, genoemde openbare lichamen doet in de Staatscourant in ieder geval zijn wettelijk voorgeschreven mededelingen in de vorm van een volledige publicatie en kennisgevingen in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud met vermelding van de wijze waarop en de periode waarin de stukken waar kennisgeving betrekking op heeft voor eenieder ter inzage liggen.