

Commissie bezwaarschriften Gemeente Wassenaar

Z/25/103533/473040

ADVIES

Aan

de gemeenteraad van Wassenaar

Betreft

bezwaarschriften ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 1 juli 2025 en de gemeenteraad van Wassenaar van 23 september 2025. Bij besluit van 1 juli 2025 heeft het college een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op een aantal percelen rondom Draf- en Renbaan Duindigt in Wassenaar. Bij besluit van 22 september 2025 heeft de gemeenteraad een vervroegd gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op de percelen.

Bezwaarmakers zijn:

1. Stichting Beheer Renbaan Duindigt, gevestigd aan de Waalsdorperlaan 29 in Wassenaar,
2. Stichting Villa Betty, gevestigd aan de Overtoom 241 in Amsterdam,
3. Stichting Duindigt in Wassenaar,
4. [REDACTED]
5. Polo Club Wassenaar, gevestigd aan de Waalsdorperlaan 29A in Wassenaar.

Hoorzitting

Op 12 november 2025 zijn de bezwaren behandeld op een hoorzitting door de Commissie bezwaarschriften.

Commissie

[REDACTED]

Inleiding

Bij besluit van 1 juli 2025 heeft het college een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op de kadastrale percelen gemeente Wassenaar, sectie E, nummers 1801, 1943, 2053, en 2119. Op deze percelen bevindt zich Draf- en Renbaan Duindigt. Dit besluit is gepubliceerd op 3 juli 2025. Het voorlopig voorkeursrecht is vanaf dat moment in werking getreden.

Bij besluit van 22 september 2025 heeft de gemeenteraad het voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht bestendigd en een vervroegd gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op genoemde percelen. Het voorkeursrecht is

uitgezonderd voor perceel 2120 (Waalsdorperlaan 27A). Dit vervroegde voorkeursrecht is in werking getreden op 25 september 2025.

Tegen het besluit van 1 juli 2025 zijn drie separate bezwaarschriften ingediend. Daarbij is aanspraak gemaakt op vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar.

De gemeenteraad heeft in drie aparte verweerschriften gereageerd op de bezwaren.

Op 29 oktober 2025 hebben bezwaarmakers Stichting Beheer Renbaan Duindigt en Stichting Villa Betty de bezwaargronden aangevuld.

Op 12 november 2025 is het bezwaar tijdens een hoorzitting behandeld door de Commissie. Bij de hoorzitting waren aanwezig [REDACTED] namens Stichting Beheer Renbaan Duindigt en de heer [REDACTED] namens Villa Betty. Zij werden bijgestaan door [REDACTED], advocaat bij AKD in Breda. Namens de gemeenteraad waren bij de zitting aanwezig [REDACTED] en [REDACTED], advocaat bij Van der Feltz Advocaten in Den Haag.

Bezwaarmakers Stichting Duindigt, [REDACTED] en Polo Club Wassenaar waren met bericht van verhindering niet bij de hoorzitting aanwezig.

Ontvankelijkheid bezwaarschrift

Het bestreden besluit is bekend gemaakt op 3 juli 2025. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn van zes weken. De bezwaarschriften richten zich op grond van artikel 16.32c van de Omgevingswet van rechtswege tegen het besluit van de gemeenteraad van 23 september 2025.

Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Omgevingswet (Ow)

Bestemmingsplan Landelijk Gebied 2015 (tijdelijk omgevingsplan)

Paraplubestemmingsplan Cultureel Erfgoed Wassenaar - Panden, objecten en archeologie (tijdelijk omgevingsplan, Parapluplan)

De bestreden besluiten

Inleiding

De gemeente Wassenaar heeft een voorkeursrecht gevestigd op het complex van Draf- en Renbaan Duindigt. Dit complex is sterk verouderd en moet worden gerenoveerd of herontwikkeld. In juni 2021 is een intentieovereenkomst gesloten tussen de door de eigenaar van het complex aangewezen initiatiefnemer en de gemeente. Hiertoe is bij besluit van 14 december 2021 een Startdocument en een Stedenbouwkundig plan van eisen draf- en renbaan Duindigt vastgesteld. Deze intentieovereenkomst is inmiddels vervallen.

In 2023 heeft de eigenaar van het complex besloten om met een andere initiatiefnemer een gewijzigd herontwikkelingsplan te maken. In februari 2024 is door de nieuwe initiatiefnemer een principeverzoek ingediend. In mei 2025 is dit verzoek aangevuld en is door initiatiefnemer een verzoek tot een wenselijkheids-scan ingediend.

Executieveiling

Vervolgens is op www.vastgoedveiling.nl de openbare executieverkoop van Draf- en Renbaan Duindigt aangekondigd. De executieverkoop zou plaatsvinden op 23 juli 2025. Het complex van de draf- en renbaan is belast met diverse hypotheekrechten. Omdat de eigenaar van het complex niet langer aan de financiële verplichtingen kon voldoen, maakte één van de hypotheekhouders gebruik van het aan hem toekomende recht van parate executie. Om te voorkomen dat de gemeente de grip op de herontwikkeling zou verliezen was het wenselijk om een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

Regie

De gemeente wil de regie over de ontwikkeling in het gebied in eigen hand houden en wil daarom een voorkeursrecht vestigen op het complex.

Met de vestiging van het vervroegd gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt ten aanzien van het complex dan wel een eerste recht van koop op de betrokken percelen. Hierdoor kan de regie worden behouden op de gewenste herontwikkeling van het complex en de uitvoering van de door de gemeente verder te ontwikkelen plannen.

De gemeente wil voorkomen dat de gronden van Draf- en Renbaan Duindigt worden vervreemd aan een willekeurige derde en dat de gemeente als gevolg daarvan grip op de ontwikkeling verliest. Het voorkeursrecht kan als passief verwervingsinstrument een ondersteuning bieden bij het te voeren ruimtelijke orderingsbeleid.

Het voorkeursrecht versterkt de positie van de gemeente ook in geval van een onderhandse executieverkoop. De eigenaar van het complex moet bij een voorgenomen vervreemding de gronden eerst te koop aanbieden aan de gemeente. Een executieverkoop is uitgezonderd van de aanbiedingsplicht. De gemeente kan zelf een bod uitbrengen in de veilingprocedure. Indien door de hypotheekhouder toestemming van de Voorzieningenrechter wordt verkregen voor een onderhandse verkoop aan een bidder, moet de gemeente op basis van de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet in staat worden gesteld een beter bod uit te brengen. Deze bevoegdheid komt haar zonder voorkeursrecht niet toe. Ook indien de gemeente besluit om geen (hoger) bod uit te brengen, blijft het voorkeursrecht na een eventuele verkoop aan een derde partij van kracht.

Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument. Met de vestiging van het voorkeursrecht worden ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) voorkomen. Daarmee wordt de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de toegedachte functies groter.

Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt buitensporige grondprijsstijgingen (buiten de normale markteconomische prijsstijgingen). Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van aan- en verkoop binnen de locatie. Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een eigenaar of rechthebbende is in deze als eerste de gemeente aan bod om aan te kopen. Door deze interventie in het natuurlijke proces van aan- en verkoop kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen.

De planontwikkeling voorziet in een voor de gemeente gewenste ontwikkeling in het algemeen belang. Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individueel belang. De uit de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht volgende plicht die op de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden rust, rust niet onevenredig zwaar op hen in verhouding tot het met de vestiging gediende algemeen belang. Er is een uitgebreide rechtsbescherming voor gerechtigden ten aanzien van de aan te wijzen gronden. Eigenaren en beperkt gerechtigden kunnen niet worden gedwongen om tot vervreemding over te gaan. Zij zijn en blijven vrij om zelf te beslissen. Indien de eigenaar of beperkt gerechtigde zijn grond of recht te koop aanbiedt, hebben zij recht op een marktconforme prijs. Indien zij niet met de gemeente tot overeenstemming kunnen komen, kan de rechter worden gevraagd om een oordeel over de prijs te geven. De gemeente is alleen aan die door de rechtbank vast te stellen prijs gebonden. In de tussentijd kan de gemeente besluiten om van aankoop af te zien. In de in de Omgevingswet geregelde gevallen is de vervreemder alleen dan gedurende drie jaar eenmalig vrij om zonder voorkeursrecht aan een derde te vervreemden.

Toegedachte functie

De toegedachte functie is niet-agrarisch en wijkt af van het huidige gebruik. De percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd zijn gelegen aan de Waalsdorperlaan 29 en 29A en Waalsdorperlaan 27A in Wassenaar. De percelen zijn op dit moment in gebruik als draf- en renbaan met bijbehorende voorzieningen. De bestemmingen/functies zijn grotendeels "Sport – Hippisch" en "Natuur", alsmede voor een zeer beperkt deel "Wonen – 2". Voorts zijn aan de gronden de dubbelbestemmingen/-functies "Waarde – Archeologie 3", "Waarde – Cultuurhistorie" en de "Gebiedsaanduiding milieuzone – grondwater-beschermingsgebied" toegekend.

Om de ambities zoals geformuleerd in het raadsbesluit van 14 december 2021 te kunnen vormgeven, zal een deel van de bestaande functies op het complex moeten worden gemoderniseerd en/of gewijzigd in nieuwe functies dan wel in uitbreiding en/of intensivering van gebruik/functies. In de komende periode moeten college en raad nadere stappen gaan zetten om te komen tot verdere uitwerking van de transformatie van het complex van de draf- en renbaan.

Hoewel tot op heden steeds het uitgangspunt is dat de renbaan als onderdeel van de herontwikkeling behouden blijft, is het nog niet zeker of dat ook gaat of kan gebeuren. De gemeente wil uitdrukkelijk de mogelijkheid openhouden om tot uitbreiding of wijziging van de huidige functie te kunnen komen.

De mogelijkheden zullen in de komende periode moeten worden onderzocht, waarna de raad een keuze kan maken.

Onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Deze bevoegdheid maakt het de gemeente mogelijk om in een vroeg stadium slagvaardig op te treden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte functie wordt belemmerd. Inherent hieraan is dat van de toekomstige functie nog slechts een globaal beeld bestaat, zoals thans het geval is.

De gemeenteraad moet binnen drie maanden het voorlopig voorkeursrecht van het college van 1 juli 2025 laten opvolgen door een vervroegd voorkeursrecht. Dit is op 23 september 2025 gebeurd.

Vervolgens moet de gemeenteraad binnen drie jaar na vestiging van het vervroegde voorkeursrecht een (wijziging) van de Omgevingsvisie of een programma vaststellen, waarin de functie is toegedacht waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. In dat geval loopt het voorkeursrecht nog maximaal drie jaar door. Vervolgens dient een (wijziging van het) omgevingsplan te worden vastgesteld waarin de beoogde functie is toegedeeld. Op basis van het omgevingsplan blijft het voorkeursrecht nog maximaal vijf jaar van kracht, met een mogelijkheid van verlenging met nogmaals vijf jaar.

Het door de gemeenteraad gevestigde voorkeursrecht heeft een geldigheidsduur van in totaal drie jaar, tenzij er in de tussentijd een (wijziging) van de Omgevingsvisie of een programma wordt vastgesteld, waarin de ontwikkeling van het gebied nader wordt vormgegeven.

De bezwaren

Bezwaarmakers hebben tegen de besluiten de volgende bezwaargronden aangevoerd.

Stichting Beheer Renbaan Duindigt/Stichting Villa Betty

Volgens bezwaarmakers is de gemeente altijd op de hoogte is geweest van de verkoop van Draf- en Renbaan Duindigt op 18 april 2023 aan Stichting Villa Betty. Vanaf 2018 zijn er al plannen voor de herontwikkeling van de draf- en renbaan. De Nederlandse Draf- en Rensport heeft de vereiste voorafgaande goedkeuring aan de koopovereenkomst verleend. De gemeente heeft deze plannen altijd ondersteund. De vestiging van het voorkeursrecht is dan ook in strijd met het vertrouwensbeginsel, omdat dit strijdig is met de ook door de gemeente geuite wens om het plan met bezwaarmakers te realiseren. Het voorkeursrecht blokkeert de levering, waardoor het plan niet kan worden uitgevoerd. De gemeente heeft de procedure vertraagd.

Het risico op een openbare executie wordt als gevolg van het voorkeursrecht vergroot, omdat één van de hypotheekhouders heeft aangekondigd in beginsel na 2 september 2025 te gaan executeren indien niet kan worden geleverd.

Bij een openbare executie bestaat de mogelijkheid dat derden met een bepaalde verwachting ten aanzien van het gebied posities innemen die het voeren van regie van de gemeente bij de ontwikkeling bemoeilijken. Hierdoor verliest de gemeente de beoogde regie.

Onduidelijk is welke functie door het college/de gemeenteraad aan de renbaan is toegedacht. Niet duidelijk is of de gemeente het plan, zoals dat door bezwaarmakers is ontwikkeld wil realiseren of dat toch natuur/kantoren worden gerealiseerd. Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet moet een bepaalde bestemming worden toegedacht waarbij de feitelijke gebruikstoestand dient af te wijken van die toegedachte bestemming. Die toegedachte bestemming is er volgens bezwaarmakers niet. Het college heeft de gemeenteraad toegezegd in december 2025 met drie visies voor het gebied te komen. Deze visies variëren van het plan van bezwaarmakers (woningen met behoud van de renbaan volgens de kaders uit 2021), tot natuurontwikkeling volgens de 'Position Paper' voorbereid door de gemeente Wassenaar, Den Haag en Dunea, en het door het Rijksvastgoedbedrijf gewenste kantoorgebouw van 100.000 m² voor [REDACTED]. Hieruit volgt dat er nog geen globale visie op het gebied is.

In het aanvullende bezwaar van 29 oktober 2025 van Stichting Beheer Renbaan Duindigt en Stichting Villa Betty is gesteld dat de toegedachte functie in een voorkeursrecht weliswaar globaal mag zijn, maar wel iets van inhoud moet hebben. Dat ontbreekt hier. De toegedachte functie "wijziging in nieuwe functies, dan wel uitbreiding en/of intensivering van gebruik/functies" omvat namelijk alle denkbare ruimtelijke ontwikkelingen. De toegedachte functie "moderniseringslocatie" impliceert dat de bestaande functies worden gehandhaafd. De toegedachte functie is daarmee onvoldoende concreet. Zelfs van een "globaal beeld" is nog geen sprake. De gemeente gaat immers later pas een keuze maken over welke functie zij eigenlijk toedenkt aan de percelen. In december 2025 zullen drie scenario's worden geschetst. Een concreet toegedachte functie, die afwijkt van het huidig gebruik, ontbreekt dus. Daarmee is niet voldaan aan de vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, tweede lid, en artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. Een dergelijke brede omschrijving van de toegedachte functie is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. In de gemeentelijke begroting voor 2026 is aangegeven dat de gemeente met het voorkeursrecht wil voorkomen dat er ontwikkelingen plaatsvinden die niet passen binnen de bestaande functies uit het omgevingsplan. Het raadsbesluit om het vervroegd voorkeursrecht te vestigen (met als doel het onderzoeken van diverse herontwikkelingsmogelijkheden en wijziging van functies) is daarmee in strijd met de gemeentelijke begroting voor 2026 (het behoud van de bestaande functie).

Bezwaarmakers verwijzen hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 23 november 1999 (ECLI:NL:RVS:1999:AA5057), van 28 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295) en van de Rechtbank Oost-Brabant van

20 mei 2022 (ECLI:NL:RBOBR:2022:2011). In 2006 verviel het gevestigde voorkeursrecht op de percelen van Renbaan Duindigt, omdat geen daadwerkelijke voldoende concrete visie was ontwikkeld.

De bestreden besluiten zijn tegenstrijdig. Enerzijds wil de gemeente de renbaan behouden en moderniseren en anderzijds wil de gemeente de renbaan juist vervangen door een totaal andere functie. Dit is in strijd met het motiveringsbeginsel. Volgens de uitspraak van de Afdeling van 21 mei 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:2292) is het toekennen van een moderniseringslocatie een ingrijpende bevoegdheid, waarbij enige concretisering vereist is. Zelfrealisatie door bezwaarmakers wordt hiermee vrijwel onmogelijk gemaakt.

Volgens bezwaarmakers is voor het voorkeursrecht een verkeerde wettelijke grondslag gekozen (artikel 9.1., eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet). Deze grondslag mag alleen worden gebruikt, indien de toegedachte functie nog niet is opgenomen in een omgevingsvisie. Dat is hier echter wél het geval. In de Structuurvisie Wassenaar 2025, Landgoed aan zee, vastgesteld op 22 maart 2017, is al opgenomen, dat Renbaan Duindigt zou worden gemoderniseerd. In die Structuurvisie is opgenomen dat op een achttal locaties in Wassenaar ruimte is voor ontwikkeling dan wel een kwaliteitsverbetering. Renbaan Duindigt is één van die locaties. Aan deze locatie wordt een bufferfunctie toegedacht: bij eventuele initiatieven ligt een kans om hemelwater in het gebied te infiltreren en/of vertraagd af te voeren, waardoor de zuidrand als boezemgebied het kwetsbare centrum van Den Haag kan ontlasten.

In deze Structuurvisie heeft de gemeente een moderniseringslocatie toegedacht voor Renbaan Duindigt. Een structuurvisie is wettelijk gezien gelijk aan een omgevingsvisie. Het voorkeursrecht moet daarom worden herroepen.

Ook merken zij op dat het college recent in principe al heeft ingestemd met de plannen van Stichting Beheer Renbaan Duindigt voor Renbaan Duindigt. Bij de planologische invulling moet rekening worden gehouden met de belangen van de huurders, de pachter, Polo Club Wassenaar, en de erfdienstbaarheden van de nazaten [REDACTED] op de percelen (zoals het jaarlijks organiseren van een paardenren, het onderhouden van de renbaan, een verbod op het verwijderen van de renbaan, het recht van de jacht, een recht van overpad). Dit zijn evidente privaatrechtelijke belemmeringen die in de weg staan aan het "wegbestemmen" van de renbaan. De wethouder is in gesprek met partijen die niets op hebben met het behoud van de renbaan, zoals het Rijksvastgoedbedrijf en andere ontwikkelaars, terwijl bezwaarmakers al een mooi plan hadden ontwikkeld, waarmee de gemeente in principe heeft ingestemd en waarbij de renbaan behouden blijft.

Volgens hen is het vestigen van het voorkeursrecht in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De vestiging van het voorkeursrecht heeft onevenredig zware gevolgen voor Stichting Beheer Renbaan Duindigt in relatie tot de belangen die de gemeente daarmee beoogt te beschermen. Niet valt in te zien waarop prijsopdrijving zou moeten worden tegengegaan. De onroerende zaken zijn namelijk in 2023 al verkocht aan Stichting Villa Betty voor een overeengekomen prijs. Vast staat dat het voorkeursrecht is opgelegd in verband met een

op handen zijnde executieverkoop en dat de vrees bestond dat de onroerende zaken zouden worden verkocht aan "een derde". Stichting Villa Betty is bij de gemeente bekend en draagt de draf- en rensport een warm hart toe en is bereid om zich aan te passen aan de wensen van de gemeente.

In dat licht heeft Stichting Behoud Renbaan Duindigt een principeverzoek ingediend, waarmee het college recent heeft ingestemd. Voor het behoud van de regiefunctie bestaat daarom geen grond. De gevolgen zijn voor Stichting Beheer Renbaan Duindigt echter wel onevenredig zwaar. Stichting Beheer Renbaan Duindigt zal haar verplichtingen uit hoofde van de op 18 april 2023 gesloten overeenkomst met Stichting Villa Betty niet kunnen nakomen. Zij schiet daarin toerekenbaar tekort en wordt daarmee mogelijk ook schadevergoedingsplichtig. Ook zijn alle gemaakte kosten voor de ontwikkeling van de plannen voor Renbaan Duindigt tevergeefs gemaakt. Stichting Villa Betty had voor ogen de draf- en rensport op de locatie te behouden en Renbaan Duindigt te ontwikkelen tot een nationaal park. Zij zal mogelijk als koper en ontwikkelaar afhaken als het voorkeursrecht gevestigd blijft op de percelen. Voor zover de gemeente al een andere ontwikkelaar of koper klaar heeft staan, wordt misbruik gemaakt van het voorkeursrecht voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend (détournement de pouvoir).

Stichting Duindigt/

Volgens bezwaarmakers leidt het voorkeursrecht tot aantasting van het Landgoed Duindigt. De instandhouding van de renbaan als bijzonder cultuurhistorisch erfgoed is volgens hen met de plannen van de gemeente onzeker. Zij verwijzen naar onteigeningen voor de aanleg van de Amerikaanse ambassade. Een voorgenomen herontwikkeling met hoogbouw op grond van het beleidskader van 202 leidt tot een inbreuk op de eigendom en de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle landgoederen.

Herontwikkeling van Draf- en Renbaan Duindigt heeft gevolgen voor de gevestigde erfdienstbaarheden, kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen. Een functiewijziging is niet realiseerbaar vanwege de bestaande beperkingen.

Polo Club Wassenaar

Bezwaarmaker is niet betrokken bij de opgestelde 'Position Paper' over de toekomstvisie voor Draf- en Renbaan Duindigt. De 'Position Paper' is benut als onderbouwing voor alternatieve ontwikkelingsplannen voor Draf- en Renbaan Duindigt, inclusief een mogelijke publieke openstelling. Dit zou hebben geleid tot vestiging van het voorlopig voorkeursrecht. Een openstelling van de gebieden die de Polo Club in gebruik heeft is juridisch onmogelijk en praktisch niet uitvoerbaar. Openstelling van het terrein brengt veiligheidsrisico's met zich vanwege de aanwezigheid van professionele sportpaarden, die dagelijks trainen.

Als de gemeente voornemens is om het voorkeursrecht te gebruiken voor doeleinden die strijdig zijn met de pachtovereenkomst, zoals de aanleg van natuur- of recreatiegebieden of grootschalige bebouwing (zoals een kantoorgebouw van 100.000 m²), behoudt bezwaarmaker zich het recht voor om een schadeclaim in te dienen.

Bezwaarmaker verwijst naar het wettelijk voorkeursrecht van de pachter op grond van artikel 7:378 BW. Stichting Beheer Renbaan Duindigt moet op grond daarvan de gronden eerst aan bezwaarmaker aanbieden. Dit wettelijk voorkeursrecht van de pachter gaat volgens bezwaarmaker boven het gevestigde voorkeursrecht van de gemeente.

Verweerschrift

De gemeenteraad heeft in drie separate verweerschriften een reactie gegeven op de bezwaren.

Ontvankelijkheid

Belanghebbenden zijn op grond van art. 1:2, eerste lid, van de Awb degenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. Op grond van de Omgevingswet en vaste rechtspraak, gevormd onder de voorheen geldende Wet voorkeursrecht gemeenten ("Wvg"), zijn belanghebbenden degenen die zijn opgesomd als vervreemder als bedoeld in de bijlage behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet (voorheen artikel 1 sub e van de Wet voorkeursrecht gemeenten).

Volgens de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet zijn als vervreemder aan te merken:

- a. de eigenaar van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd, die tot vervreemding daarvan wil overgaan,
- b. de rechthebbende op een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik waaraan een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd is onderworpen en die tot vervreemding daarvan wil overgaan, of
- c. degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en die tot vervreemding van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd wil overgaan.

Stichting Beheer Renbaan Duindigt

Stichting Beheer Renbaan Duindigt is eigenaar van de percelen waarop door de gemeenteraad het voorkeursrecht is gevestigd. Zij is om die reden belanghebbende bij de voorkeursrechtbeschikking.

Omwonenden, huurders en kopers zijn niet als belanghebbenden aan te merken. Dit volgt uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 24 maart 2000 (ECLI:NL:RVS:2000:AA5426), van 9 juli 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AH9453), van 22 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS: 2014:3786) en van 8 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1083).

Stichting Villa Betty

Stichting Villa Betty is de (beoogde) koper en ontwikkelaar van de percelen, waarop door de gemeenteraad het voorkeursrecht is gevestigd. Zij is daarom niet aan te merken als belanghebbende bij de voorkeursrechtbeschikking.

Stichting Duindigt

Stichting Duindigt is eigenaar/gebruiker van omliggende percelen. Blijkens het handelsregister richt zij zich op "Activiteiten op het gebied van beheer en instandhouding van natuureservaten" en "Overige bemiddeling in en beheer van onroerend goed voor een vast bedrag of op contractbasis".

Volgens voornoemde rechtspraak kan zij niet worden aangemerkt als belanghebbende bij de bestreden voorkeursrechtbeschikking.

De gevestigde erfdienstbaarheden, kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen maken dit niet anders, nu deze niet vallen onder de definitie van het begrip vervreemder als hiervoor bedoeld.

██████████ is bewoner van omliggende percelen en ingeschreven als (enig) bestuurder van Stichting Duindigt. Zij is rechtsoptvolger van de voormalig eigenaar van Renbaan Duindigt. De juridische eigendom is ondergebracht in Stichting Duindigt. In de jaren zeventig is de renbaan verkocht, waarbij bijzondere beperkingen (erfdienstbaarheden, kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen) zijn opgelegd. Het gaat kort gezegd om ten laste van de eigenaar van de draf- en renbaan gevestigde rechten van voetpad en overpad, verplichtingen tot onderhoud en instandhouding van bepaalde infrastructuur en hekwerken/afrastering, gebruik van autoparkeerplaatsen, een jaarlijkse draverij ter ere van ██████████, handhaving van de waterlopen en watertoe- en afvoer, vrijwaring voor hiermee samenhangende claims en voorkoming van geluidsoverlast.

_____ kan volgens de gemeente niet worden aangemerkt als belanghebbende bij de bestreden voorkeursrechtbeschikking. De gevestigde erfdienstbaarheden, kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen maken dit niet anders, nu deze niet vallen onder het bereik van de definitie van het begrip vervreemder als hiervoor bedoeld.

Polo Club Wassenaar

[REDACTED] zijn bestuurders van bezwaarmaker en zijn beiden gezamenlijk bevoegd. [REDACTED] is niet zelfstandig bevoegd om bezwaarmaker te vertegenwoordigen. De heer [REDACTED] dient te beschikken over een volmacht. Van een (proces)volmacht is niet gebleken.

Polo Club Wassenaar zou pachter zijn van percelen op het terrein van de Draf- en Renbaan Duindigt. Het gaat hierbij onder meer om het terrein "doorzicht naar duinvallei" (stallen, parkeerterrein en paddocks) en het volledige middenterrein binnen de drafbaan, inclusief het poloveld, de paddocks en de trainingstrack. De buitenste trainingsbaan wordt niet gepacht, maar mag wel worden gebruikt om te trainen als het middengebiet te nat is. De omliggende sloten en afwatering worden niet gepacht maar behoren tot de afwatering van het drainagesysteem. Een pacht- of huurovereenkomst ontbreekt.

Polo Club Wassenaar kan daarom volgens vaste rechtspraak niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij de bestreden voorkeursrechtbeschikking.

Ten aanzien van de bezwaren

Stichting Beheer Renbaan Duindigt/Stichting Villa Betty

Het voorkeursrecht strekt er toe de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken, waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de gemeentelijke regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden. De gemeente verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling van 11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2332) en 29 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1156).

In dit geval heeft het college ervoor gekozen om een voorkeursrecht te vestigen, nadat namens één van de hypotheekhouders een executieverkoop was aangekondigd. Het college heeft willen voorkomen dat de hypotheekhouder de eigendom van het perceel zou verkopen aan een partij die met de gronden zou kunnen speculeren.

Vlak vóór de executieverkoop heeft Stichting Beheer Renbaan Duindigt op 7 juli 2025 in strijd met het gevestigde voorkeursrecht een onderhandse koop-overeenkomst gesloten met Stichting Villa Betty. Hierna is de executieverkoop afgeblazen.

Met de vestiging van het voorkeursrecht hebben het college en de gemeenteraad beoogd de regie bij de voorgenomen modernisering en herontwikkeling van Draf- en Renbaan Duindigt te behouden. Noch door het college noch door de gemeenteraad is jegens Stichting Beheer Renbaan Duindigt het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat er geen voorkeursrecht op de Draf- en Renbaan zou worden gevestigd. De koopovereenstemming uit 2023 verhindert niet dat de gemeenteraad het voorkeursrecht mocht vestigen met het oog op de aan de gemeente toekomende regiefunctie.

Het voorkeursrecht is met geen ander doel op de percelen gevestigd dan voorkoming van speculatie en het behoud en de versterking van de regierol van de gemeente bij de verwezenlijking van de primair toegedachte moderniseringslocatie en de mogelijkheid van aanvullend toegedachte nieuwe functies. Door de gemeente is niet het vertrouwen gewekt dat Stichting Beheer Renbaan Duindigt onverkort de met Stichting Villa Betty ontwikkelde plannen zou mogen realiseren. Het voorkeursrecht wordt niet ingezet om een functiewijziging door te voeren. Hiervoor zijn planologische procedures noodzakelijk. Bezwaren van planologische aard kunnen te zijner tijd in de planologische procedure naar voren worden gebracht.

Stichting Beheer Renbaan Duindigt is niet verplicht haar eigendom aan de gemeente te koop aan te bieden. Niet valt in te zien dat de gemeenteraad misbruik heeft gemaakt van de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet en daarmee heeft gehandeld in strijd met verbod van détournement de pouvoir.

Stichting Beheer Renbaan Duindigt heeft bij e-mail van 15 juli 2025 de percelen aangeboden aan het college. Op 19 augustus 2025 heeft het college tijdig binnen

de wettelijke zes-weken-termijn een beginselbesluit tot verwerving onder nader overeen te komen voorwaarden genomen als bedoeld in artikel 9.13 Omgevingswet. Hiermee is de onderhandelingsfase tussen Stichting Beheer Renbaan Duindigt en de Gemeente gestart.

De koopovereenkomst tussen Stichting Beheer Renbaan Duindigt en een door Stichting Villa Betty aangewezen nader te noemen meester, Villa Betty Draf en Renbaan Duindigt B.V., voldoet volgens de gemeente niet aan de daaraan in artikel 9.9 van de Omgevingswet gestelde eisen. Deze koopovereenkomst vormt daarom geen uitzondering op de wettelijk voorgeschreven aanbiedingsplicht. Daarvoor geldt:

(i) de vervreemding moet plaatsvinden aan een bij naam genoemde partij en tegen een in de overeenkomst bepaalde of voldoende bepaalde prijs,

(ii) de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers vóór bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking, en

(iii) de vervreemding vindt plaats binnen zes maanden na inschrijving van de registerverklaring.

Bovendien moet (iv) de overeenkomst zijn vervat in een akte die in de openbare registers is ingeschreven.

Aan de onder (ii) en (iii) gestelde eisen wordt niet voldaan, zodat een beroep op artikel 9.9 Omgevingswet niet opgaat.

De tussen Stichting Beheer Renbaan Duindigt en Stichting Villa Betty (althans de door Stichting Villa Betty aangewezen nader te noemen meester, Villa Betty Draf- en Renbaan Duindigt B.V.) op 7 juli 2025 gesloten koopovereenkomst ("de registerverklaring") is ingeschreven ná de bekendmaking van het voorkeursrecht op 2 juli 2025 en ná de inwerkingtreding van het voorkeursrecht op 3 juli 2025. In de registerverklaring is geen leveringsdatum opgenomen, terwijl uit de registerverklaring moet blijken dat levering binnen zes maanden na de inschrijving zal plaatsvinden. De in de registerverklaring bedoelde koopovereenkomst voldoet daarom niet aan de eisen van artikel 9.9 Omgevingswet. Op 27 augustus 2025 heeft de gemeente een verzoek ingediend bij de rechtbank Den Haag om nietigverklaring op grond van artikel 9.22 van de Omgevingswet.

Uit de in de openbare registers van het Kadaster ingeschreven registerverklaring van 7 juli 2025 blijkt niet dat de koopovereenkomst uit 2023 is ingeschreven. In de registerverklaring staat vermeld dat de notaris van de koopovereenkomst is gebleken van een door verkoper (Stichting Beheer Renbaan Duindigt) en koper (Stichting Villa Betty) op 7 juli 2025 ondertekende onderhandse akte, aangeduid als het koopcontract. De registerverklaring geeft er geen blijk van dat deze betrekking heeft op door Stichting Beheer Renbaan Duindigt bedoelde koopovereenkomst uit 2023. Nu de bedoelde koopovereenkomst uit 2023 niet (tijdig) is ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster, wordt ook ten aanzien van die koopovereenkomst niet voldaan aan de in artikel 9.9 Omgevingswet gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitzondering op de aanbiedingsplicht.

Indien een dergelijke koopovereenkomst alsnog zou worden ingeschreven, valt die evenmin onder de reikwijdte van de uitzonderingsregeling. Er bestond daarom voor het college en/of de gemeenteraad geen aanleiding om van vestiging van het voorkeursrecht af te zien.

Vertraging in de planvorming vanwege het feit dat zich namens Stichting Beheer Renbaan Duindigt een nieuwe ontwikkelaar heeft gemeld, staat niet aan de vestiging van het voorkeursrecht in de weg en kan de gemeente ook niet worden toegerekend. Stichting Beheer Renbaan Duindigt heeft er zelf voor gekozen om te breken met de beoogde ontwikkelaar (Het Bosch Beheer B.V.), die in 2021 als lasthebber van Stichting Beheer Renbaan Duindigt met de gemeente een intentieovereenkomst had gesloten, waarna zich zowel Het Bosch Beheer B.V. als Stichting Villa Betty als ontwikkelaars bij de Gemeente meldde. Van de Gemeente kon niet worden verlangd dat zij met twee ontwikkelaars voor exact dezelfde locatie in gesprek zou gaan. De hierdoor ontstane vertraging is hierom geheel aan Stichting Beheer Renbaan Duindigt zelf te wijten.

Door de vestiging en de handhaving van het voorkeursrecht wil de gemeenteraad zelf de regie houden op de voorgestane ontwikkeling, zonder dat zij (op voorhand) moet instemmen met de plannen van bezwaarmakers.

Stichting Duindigt/

Volgens de voorkeursrechtbeschikking wordt aan de gronden van Draf- en Renbaan Duindigt primair een moderniseringslocatie toegedacht, met de mogelijkheid van toevoeging van aanvullende functies, die niet-agrarisch zijn en afwijkend zijn van het huidige gebruik. Van aantasting van het landgoed is geen sprake.

Bezwaren van planologische aard tegen een functiewijziging kunnen in een planologische procedure naar voren worden gebracht. De uitoefening van het voorkeursrecht tast de rechten en verplichtingen op basis van de huidige erfdienstbaarheden, kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen niet aan. Bij verkoop worden de gronden verkregen inclusief dergelijke rechten.

Polo Club Wassenaar

Een 'Position Paper' is geen document dat door de gemeenteraad of het college is vastgesteld. De vestiging van het voorkeursrecht is een passief verwervings-instrument. Het recht van eerste koop, dat de vestiging van het voorkeursrecht met zich brengt, brengt de huidige activiteiten van bezwaarmaker niet in gevaar.

Het voorkeursrecht wordt niet ingezet om een functiewijziging door te voeren. Hiervoor zijn planologische procedures noodzakelijk. Bezwaren van planologische aard kunnen te zijner tijd in de planologische procedure naar voren worden gebracht. De uitoefening van het voorkeursrecht tast de rechten en verplichtingen op basis van de huidige pachtovereenkomst niet aan. Verkrijging van de percelen geschiedt inclusief eventuele huur-, pacht- en gebruiksrechten.

Hoorzitting

De commissie heeft de bezwaren behandeld tijdens de hoorzitting van 12 november 2025. Partijen hebben hun standpunten nader toegelicht, kort en samengevat als volgt.

Bezwaarmakers Stichting Beheer Renbaan Duindigt en Stichting Villa Betty hebben tijdens de zitting de bezwaargronden in een pleitnota nader toegelicht. Zij geven aan dat de toegedachte functie in het kader van de controle op de afwijking tussen de toegedachte functie en de functie in het omgevingsplan iets van inhoud moet hebben. Zij verwijzen daarvoor (naar analogie) naar een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 juni 2025 (ECLI:NL:RBZWB:2025:4042).

Ook de gemeenteraad heeft zijn standpunten tijdens de zitting toegelicht in een pleitnota. Wat betreft de toegedachte functie is aangegeven dat volgens de parlementaire geschiedenis de vestigingsgrondslag zo concreet mogelijk moet zijn. Dat is hier het geval. Dit volgt uit de toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstukken II, 2018/2019, 35 133, nr. 3, p. 75). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt verder dat een vervroegd voorkeursrecht ook kan worden gevestigd, indien uit de voorkeursrecht-beschikking zelf blijkt dat de toegedachte functie inhoudt dat "de wens bestaat om de locatie als moderniseringslocatie aan te gaan wijzen." Door aan de locatie van de draf- en renbaan een moderniseringslocatie toe te denken maakt de gemeenteraad de wens om de locatie als moderniseringslocatie aan te wijzen niet alleen kenbaar, maar denkt zij die functie ook toe. Hoe die modernisering er exact uit gaat zien, is nog niet duidelijk. Hoe de modernisering moet worden uitgevoerd hoeft nog niet volstrekt duidelijk te zijn. Deze concretisering zal in het vervolg van het planologisch besluitvormingsproces moeten worden gerealiseerd. Gezien de grote omvang van het gebied, de deplorabele staat van de draf- en renbaan, de zeer beperkte huidige exploitatie en de omvangrijke investerings-behoefte voor het moderniseren van de draf- en renbaan, wil de gemeente enige mate van flexibiliteit houden. Dat houdt in dat de gemeente ook de vrijheid wil houden om – naast de modernisering – te komen tot uitbreiding en/of wijziging van bepaalde functies.

In de begroting voor 2026 (bladzijde 46) is ten aanzien van Draf- en Renbaan Duindigt opgenomen dat "Gegeven alle belangstelling van veel partijen voor de gronden van Duindigt (...) het college bij bekendmaking van de executieverkoop het voorkeursrecht (heeft) opgelegd. (...) Eind 2025 zijn er scenario's uitgewerkt om te bezien welk scenario het beste is voor de lange termijn om het gebied groen en recreatief te houden, waarbij de gemeente de regie houdt op een mogelijke ontwikkeling door derden die een ontwikkeling buiten het omgevingsplan om wensen."

Uit de Structuurvisie Wassenaar 2025, Landgoed aan zee, van 22 maart 2017 blijkt volgens de gemeenteraad niet dat aan Draf- en Renbaan Duindigt met een zekere mate van concreetheid een moderniseringslocatie is toegedacht. Een algemeen streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van Wassenaar of behoud en versterking van de bufferzone is onvoldoende.

Bovendien is in paragraaf 3.2.8 van de Structuurvisie opgenomen dat initiatieven voor uitbreiding of functiewijziging onder andere van de draf- en renbaan Duindigt vragen om een visie op het gebied.

Overwegingen

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de gemeenteraad terecht en op de juiste gronden tot het bestreden besluit van 22 september 2025 is gekomen. Op grond van de stukken en hetgeen tijdens de hoorzitting aan de orde is geweest overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid

De commissie overweegt dat de gemeenteraad op goede gronden heeft aangevoerd dat bezwaarmakers Stichting Villa Betty, Stichting Duindigt en [REDACTED] niet als vervreemder als bedoeld in de bijlage behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet zijn te beschouwen. Gelet daarop hebben zij geen belang om tegen het gevestigde voorkeursrecht op te komen. De commissie overweegt hierom dat hun bezwaren niet-ontvankelijk zijn.

Voorkeursrecht (recht van eerste koop) pachter

Namens de gemeenteraad is tijdens de zitting aangevoerd dat een mogelijk recht van eerste koop door bezwaarmaker Polo Club Wassenaar als pachter van de gronden op de Draf- en Renbaan Duindigt niet aan vestiging van het voorkeursrecht door de gemeenteraad in de weg staat. Voor zover sprake is van conflicterende rechten, doen deze zich volgens de gemeenteraad pas voor op het moment dat Stichting Beheer Renbaan Duindigt de gronden aan een partij ter verkoop aanbiedt. Deze rechten staat dan ook niet aan het vestigen van het voorkeursrecht in de weg. De commissie volgt dit standpunt.

Dit betekent dat ook bezwaarmaker Polo Club Wassenaar niet als vervreemder als bedoeld in de bijlage behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is te beschouwen. De commissie overweegt hierom dat zij niet in haar bezwaar kan worden ontvangen.

Dit is anders voor Stichting Beheer Renbaan Duindigt, omdat laatstgenoemde wél als vervreemder en mitsdien als belanghebbende kwalificeert. De commissie zal het door haar aangevoerde bezwaar hierom inhoudelijk beoordelen.

Executieverkoop

Uit de stukken is de commissie gebleken dat met name de voorgenomen executieverkoop voor het college de directe aanleiding heeft gevormd om een voorkeursrecht op de percelen te vestigen. Plannen over de vormgeving van de locatie bestonden weliswaar al eerder, maar een eerder gevestigd voorkeursrecht is bij gebrek aan concretisering komen te vervallen.

Toegedachte functie, moderniseringslocatie

Met de gemeenteraad is de commissie van mening dat in de voorkeursrecht-beschikking voldoende is gemotiveerd welke functie aan de locatie wordt toegedacht. Dat is primair een moderniseringslocatie, al dan niet aangevuld met

een uitbreiding of wijziging van bepaalde functies, die niet agrarisch zijn en afwijkend zijn van het huidige gebruik. Daarbij is volgens de commissie een voldoende duidelijk richtinggevend kader vastgesteld ten aanzien van de toegedachte functie. De commissie vindt voor die opvatting steun in de parlementaire geschiedenis, waaruit volgt dat de wetgever onder andere heeft gedacht aan de situatie, waarin voor zover hier van belang de gemeenteraad de wens heeft om een locatie te ontwikkelen, terwijl de gewenste niet-agrarische functie (nog) niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie is toegedacht of toegedeeld. Ook dan kan, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan, die als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht kan dienen, een voorkeursrecht worden gevestigd als het gebruik afwijkt van de toegedachte functie. De voorkeursrechtbeschikking vormt dan zelf de grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij gebreke van een toegedachte of toegedeelde functie in de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan. In de voorkeursrechtbeschikking zal de gewenste functie dan voor de locatie moeten worden omschreven (toegedacht). Deze toegedachte functie kan ook inhouden dat de wens bestaat om de locatie als moderniseringslocatie aan te gaan wijzen. De wetgever wijst erop dat de aanwezigheid van een dergelijk belang in de voorkeursrechtbeschikking kan worden geïntroduceerd en de aanwezigheid van dit belang in de voorkeursrechtbeschikking moet worden gemotiveerd.¹ De commissie overweegt dat de gemeenteraad dit belang in het bestreden besluit voldoende heeft gemotiveerd.

Verkeerde grondslag

De commissie volgt het bezwaar niet dat het voorkeursrecht gevestigd had moeten worden op grond van artikel 9.1, eerste lid, sub b, van de Omgevingswet. De commissie overweegt dat uit de Structuurvisie Wassenaar 2025, Landgoed aan zee uit 2017, niet volgt dat aan Draf- en Renbaan Duindigt concreet een moderniseringslocatie is toegedacht. Daarvoor zou blijken de Structuurvisie juist nog een visie moeten worden ontwikkeld.

Conclusie

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de bezwaren van bezwaarmakers Stichting Villa Betty, Stichting Duindigt, [REDACTED] en Polo Club Wassenaar niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Stichting Beheer Renbaan Duindigt kan wel in het bezwaar worden ontvangen.

De commissie overweegt dat (het college en thans:) de gemeenteraad op juiste gronden tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. De door Stichting Beheer Renbaan Duindigt daartegen gerichte bezwaren zijn ongegrond. Dit betekent dat het bestreden besluit in stand kan blijven. Het verzoek om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar moet daarom afgewezen worden.

¹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 133, nr. 3, bladzijde 74.

Advies

De commissie adviseert de gemeenteraad om de bezwaren van Stichting Villa Betty, Stichting Duindigt, [REDACTED] en Polo Club Wassenaar niet-ontvankelijk te verklaren. De commissie adviseert ten aanzien van Stichting Beheer Renbaan Duindigt om het bezwaar ongegrond te verklaren, het bestreden besluit in stand te laten en het verzoek om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar af te wijzen.

Datum: 1 december 2025,

[REDACTED]