Gemeente Raalte

Advies A - Voorkeursrecht Heino Noordwest

De gemeenteraad

Uw kenmerk
Zaaknummer 19160-2024
Voor informatie [redacted]
0572-347799

Datum 19 juni 2024
Bijlagen

Onderwerp
Advies commissie bezwaarschriften

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

Op 18 maart 2024 ontving het college van burgemeester en wethouders een bezwaarschrift d.d. 15 maart 2024 van [redacted] namens [redacted] (hierna: bezwaarden), wonende [redacted]

Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van 6 februari 2024, kenmerk 9268-2024, waarbij een voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd op het perceel kadastraal aangeduid als [redacted]
U heeft op 25 april 2024 dit besluit bestendigd en besloten om de betreffende locatie definitief aan te wijzen als grond waarop het voorkeursrecht conform artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet van toepassing is.

Op grond van artikel 16.32c Omgevingswet wordt, indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad. In deze brief geven wij u ons advies.

Advies
De commissie adviseert u in de beslissing op bezwaar:
- het bezwaarschrift namens [redacted] ongegrond te verklaren;
- het verzoek om vergoeding van de proceskosten (artikel 7:15, tweede lid Algemene wet bestuursrecht) af te wijzen.

Hieronder geven wij de overwegingen aan die geleid hebben tot ons advies.

Beknopt chronologisch overzicht, achtergronden en procedureverloop
- Op 6 februari 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders het besluit genomen tot voorlopige vestiging van voorkeursrecht ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet op het perceel kadastraal aangeduid [redacted]. Hierbij is in overweging genomen dat er de komende jaren lokaal en regionaal behoefte is aan nieuwe woningen en bedrijventerreinen in de gemeente Raalte. Om daaraan invulling te geven is op 17 februari 2023 de bestuursopdracht Groei vastgesteld. Dit heeft geresulteerd in een visie op de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van de kernen Raalte en Heino. Deze visie geeft inzicht in alle mogelijke en wenselijke ontwikkelingslocaties binnen de kernen Raalte en Heino. Om als gemeente ruimte te kunnen geven aan de gewenste ontwikkelingen, de gewenste kwaliteit te kunnen waarborgen en het gewenste woningbouwprogramma met particulier opdrachtgeverschap, sociale woningbouw en betaalbare woningbouw te kunnen realiseren, heeft het college besloten om een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op drie locaties, waaronder de locatie Heino Noordwest. Het perceel kadastraal aangeduid [redacted] is gelegen in dit voorkeursrechtgebied.
- Het besluit van 6 februari 2024 is op wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt in het Gemeenteblad (nr. 58634) op 7 februari 2024. Daarnaast zijn bezwaarden hierover per brief d.d. 7 februari 2024 geïnformeerd, waarbij de mogelijkheid voor het indienen van een bezwaarschrift is vermeld.
- Op 15 maart 2024 is namens bezwaarden een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van burgemeester en wethouders. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 18 maart 2024.

- Op 25 april 2024 heeft u het besluit van burgemeester en wethouders overgenomen en besloten om op de locatie Heino Noordwest definitief een voorkeursrecht te vestigen Op grond van artikel 16.32c Omgevingswet wordt, indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.
- Dit besluit is op wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt in het Gemeenteblad (nr. 179557) op 26 april 2024.
- Op 30 mei 2024 ontving de commissie uw verweerschrift.
- Op 11 juni 2024 is het bezwaarschrift behandeld tijdens een hoorzitting van onze commissie. De commissie bestond uit [redacted] en werd bijgestaan door [redacted] (secretaris). Tijdens de hoorzitting waren aanwezig [redacted] (gemachtigde) en [redacted] (bezwaarde). Uw college werd vertegenwoordigd door [redacted] (met machtiging) en [redacted] (senior vakspecialist grondzaken).

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift van 15 maart 2024, ontvangen 18 maart 2024 richt zich tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. 6 februari 2024. Dit besluit is op wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt in het Gemeenteblad op 7 februari 2024. Het bezwaarschrift is ingediend binnen 6 weken na de dag volgend op de dag van bekendmaking van het besluit en is daarmee tijdig ingediend. Tevens voldoet deze aan de eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de vraag of er sprake is van een ontvankelijk bezwaarschrift is tevens van belang of bezwaarden zijn aan te merken als belanghebbende zoals bedoeld in artikel 1:2 van de Awb.

Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2, eerste lid, van de Awb). Dat wil zeggen dat een belanghebbende een voldoende objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang dient te hebben dat hem (of haar) in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit. Een besluit tot vestiging van het voorkeursrecht ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet verplicht grondeigenaren en zakelijk gerechtigden om bij verkoop grond eerst aan te bieden aan de gemeente. Het vorenstaande brengt met zich mee dat uitsluitend eigenaren en zakelijke gerechtigden van de in het aanwijzingsbesluit betrokken percelen zijn te kwalificeren als belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn niet als belanghebbenden aan te merken kopers, potentiële kopers en houders van een koopoptie, omdat deze (slechts) via een privaatrechtelijk rechtsbetrekking tot de eigenaar of zakelijke gerechtigde de gevolgen van het aanwijzingsbesluit ingevolge de Wvg ondervinden, waardoor zij (slechts) een afgeleid belang hebben bij het al dan niet vestigen van het voorkeursrecht (zie o.a. ABRvS 24 maart 2000, nr. 199900855/1; Ab 2000, 228 en ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Bezwaarden zijn eigenaar van de grond waarop door middel van uw besluit van 25 april 2024 voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet is gevestigd. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn de belangen van eigenaren van betreffende gronden rechtstreeks betrokken bij een besluit tot het vestigen van voorkeursrecht. Bezwaarden zijn, gelet hierop, in deze procedure aan te merken als belanghebbenden en zijn ontvankelijk in hun bezwaren.

De gronden van het bezwaar

- Blijkens het bij het collegebesluit gevoegde concept-raadsvoorstel wordt aan het perceel van bezwaarden een woonfunctie toegedacht. Op grond van het geldende bestemmingsplan (Buitengebied Raalte geconsolideerd 2020) [redacted] Er is dus geen sprake van afwijkend gebruik ten opzichte van het nieuwe plan.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) wordt weliswaar ook een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik van de bestaande bestemming als afwijkend gebruik aangemerkt, maar niet wordt gemotiveerd dat van een dergelijke intensivering sprake zal zijn. Weliswaar is vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vestiging van een voorkeursrecht niet vereist is dat op perceelniveau al vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal zien, maar dat sprake is van afwijkend gebruik ten opzichte van de huidige functie is een noodzakelijke voorwaarde voor uitoefening van de bevoegdheid van artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Dat hiervan sprake is, moet vaststaan. De enkele verwachting dat de woonbestemming niet op de huidige wijze kan worden ingepast in de nieuwe woonwijk is daarvoor onvoldoende. Als dat het geval blijkt te zijn, is met terugwerkende kracht geen sprake van afwijkend gebruik en had het voorkeursrecht dus nooit gevestigd kunnen worden.

- Uit de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet blijkt dat er een verzwaarde motiveringsplicht geldt voor het bestuursorgaan ten aanzien van de belangenafweging, de noodzaak van de voorkeursbeschikking en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het ligt op de weg van het college om deugdelijk te motiveren waarom ten aanzien van het perceel van cliënten sprake is van intensiever en daarom van afwijkend gebruik. Zolang bij het college geen zekerheid bestaat over of überhaupt sprake zal zijn van afwijkend gebruik, is het college niet bevoegd om de bevoegdheid van artikel 9.1, tweede lid, Omgevingswet toe te passen. Als die zekerheid bij het college wel bestaat, dan is het besluit onvoldoende gemotiveerd en dus in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat geval had het college immers moeten ingaan op de vraag waarom de huidige woonbestemming van cliënten niet kan worden ingepast in de nieuwe woonwijk. Daarnaast wordt met het bestreden besluit, noch met het (concept) raadsbesluit, afdoende gemotiveerd dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven.

Het standpunt van uw gemeenteraad

Namens u heeft het college van burgemeester en wethouders op 30 mei 2024 een verweerschrift ingediend. Voor de inhoud hiervan verwijzen wij naar dit verweerschrift. Samengevat bent u van mening dat de inhoudelijke bezwaren geen aanleiding geven om het bestreden besluit te herroepen.

Het wettelijk kader

Artikel 9.1 Omgevingswet

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.

Overwegingen en oordeel van de commissie
Ter beoordeling staat uw besluit d.d. 25 april 2024 waarin u op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet heeft besloten om voorkeursrecht te vestigen voor de locatie Heino Noordwest onder andere op een perceel kadastraal aangeduid als [redacted]. De commissie overweegt als volgt.

Tot 1 januari 2024 was het voorkeursrecht geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Vanaf 1 januari 2024 is het voorkeursrecht vastgelegd in de Omgevingswet en is de Wvg vervallen. Het voorkeursrecht onder de Omgevingswet is een grondbeleidsinstrument bedoeld om de positie van overheden op de grondmarkt te versterken zodat zij beter regie kunnen houden bij de beoogde herontwikkeling van een gebied; daarnaast wordt beoogd grondspeculatie en prijsopdrijving tegen te gaan. Het voorkeursrecht kan worden uitgeoefend door gemeenten, provincies en het Rijk. De grondeigenaar op wiens gronden een voorkeursrecht is gevestigd, dient bij voorgenomen verkoop van de gronden deze als eerste aan het overheidsorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd te koop aan te bieden. Een overheidsorgaan is echter gehouden het perceel aan te kopen tegen de marktwaarde. Hierdoor is er voor de eigenaar geen sprake van een financieel nadeel door het voorkeursrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft daarnaast geen gevolgen voor bijvoorbeeld de bouwmogelijkheden op het eigen perceel. Een voorkeursrecht kan worden gevestigd indien aan gronden een niet-agrarische functie wordt toegekend/toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik. Een voorkeursrecht kan worden gevestigd op basis van een omgevingsplan, een programma, een omgevingsvisie of een zelfstandig besluit.

Namens bezwaarden wordt er op gewezen dat er aan het perceel een woonfunctie wordt toebedacht, terwijl op grond van het vigerende bestemmingsplan al (deels) [redacted]
Bezwaarden zijn van mening dat vast moet staan dat sprake is van afwijkend gebruik ten opzichte van de huidige functie. [redacted]

De commissie kan bezwaarden hierin niet volgen en overweegt het volgende. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State brengt de systematiek van het voorkeursrecht mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, 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 benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet, welke bepaling ertoe strekt dat de raad al voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een omgevingsplan, programma of omgevingsvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat in een vroeg stadium slagvaardig kan worden opgetreden om zodoende te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Dat nog geen duidelijke bestemming bestaat voor de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, is niet doorslaggevend. Bij de parlementaire behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten is tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Dit is ook neergelegd in vaste rechtspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie o.a.: ABRvS d.d. 22 oktober 2014, ECLI:NL: RVS:2014: 3786).

De commissie heeft kennis genomen van het raadsvoorstel van het college van burgemeester en wethouders dat ten grondslag ligt aan uw besluit en hiervan onderdeel uitmaakt. Hierin is aangegeven dat de gemeente Raalte voor een grote woningbouwopgave staat.

In de Omgevingsvisie Raalte 2040 en in het coalitieakkoord 2022-2026 heeft de gemeente Raalte de ambitie uitgesproken om actief bij te dragen aan het oplossen van de woning schaarste. In 2023 is begonnen met een verkenning voor nieuwe woningbouwlocaties en locaties voor nieuwe bedrijventerreinen.
Deze is vastgelegd in het document "Groeibeelden Raalte en Heino, Ontwikkelstrategie voor toekomstbestendige kernen". Hierin zijn diverse kansrijke locaties opgenomen voor herontwikkeling voor woningbouw, gemengd gebied en werkgelegenheid. Eén van deze locaties is het gebied Heino Noordwest. In het gebied Heino Noordwest past een ontwikkeling van 310-415 woningen. Het gebied is overwegend agrarisch, [redacted]. Hiervan wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat nog niet bekend is of deze kan worden ingepast, maar dat er vooralsnog wel de verwachting bestaat dat deze niet op de huidige wijze kan worden ingepast in de nieuwe woonwijk. Daarom is ook daar volgens u sprake van een afwijkend gebruik en zullen de gronden beter en intensiever worden gebruikt.

Gelet op de hiervoor beschreven overwegingen en het feit dat u in deze situatie vroegtijdig voorkeursrecht heeft gevestigd met als bedoeling om de regierol bij de realisatie van de gewenste gebiedsontwikkeling direct op te kunnen pakken, is de commissie van oordeel dat u zich in alle redelijkheid op dit standpunt kunt stellen. De commissie verwijst hierbij naar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgt dat artikel 8 van de Wvg (oud) ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een structuur- of bestemmingsplan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het gebruik, opdat hij reeds in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Zoals de Afdeling ook eerder heeft overwogen in de uitspraak van 3 maart 2004 in zaak no. 200304767/1 is inherent aan de toepassing van dit artikel dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. De commissie overweegt hierbij dat het huidige gebruik van het in deze situatie betreffende perceel met woning naar haar oordeel is aan te merken als afwijkend gebruik ten opzichte van het (toegedachte) gebruik als woonwijk met bijbehorende voorzieningen. Gezien de beoogde aantallen woningen en de daarvoor benodigde infrastructuur en dergelijke is het aannemelijk dat dit perceel intensiever zal worden gebruikt dan nu het geval is. De commissie concludeert hieruit dat voor wat betreft de zogenaamde uitleglocatie Heino Noordwest wordt voldaan aan de vestigingsvereisten genoemd in artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet.

Ook de bezwaargrond dat er in dat geval sprake is van een onvoldoende gemotiveerd besluit, omdat niet wordt ingegaan op de vraag waarom de huidige woonbestemming niet kan worden ingepast in de nieuwe woonwijk, treft naar het oordeel van de commissie geen doel. De commissie kan uw verweer op dit onderdeel volgen. In dit vroegtijdige stadium waarin het voorkeursrecht is gevestigd en waarin er nog geen ruimtelijk plan beschikbaar is, is het volgens vaste jurisprudentie (zoals gesteld) niet nodig om aan te geven of de woning met tuin één op één kan worden ingepast in de nieuwe woonwijk. De aannemelijkheid dat een bestemming daadwerkelijk gerealiseerd wordt, is geen toetsingsgrond voor het vestigen van een voorkeursrecht (zie hiervoor een recente uitspraak van de Rechtbank Gelderland: ECLI:NL:RBGELD:2024:2469).

In het verweerschrift wijst u in dit verband terecht nog op artikel 9.5 Omgevingswet waarin is bepaald dat het bestuursorgaan dat het gevestigd heeft het voorkeursrecht onverwijld intrekt, als niet meer voldaan kan worden aan de eisen van artikel 9.1, eerste en tweede lid Omgevingswet.

De commissie is daarnaast van oordeel dat ook de grond van bezwaar waarin wordt gesteld dat u niet heeft gemotiveerd welke belangen van bezwaarden zijn afgewogen tegenover het algemeen belang, geen doel treft. De commissie stelt allereerst vast dat deze belangenafweging wel in het raadsvoorstel is opgenomen. Zo verwijst u naar het algemeen belang dat voor u gelegen is in het behouden van de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen en de betere mogelijkheden om hiermee te komen tot een optimale inrichting van het gebied.

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T (0572) 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl

Deze weegt u vervolgens af tegenover de belangen van bezwaarden gelegen in het financiële aspect (verkoop alleen tegen marktwaarde) bouwmogelijkheden op het eigen perceel (voorkeursrecht beperkt deze niet) en het eigendomsrecht (geen verplichting tot verkoop). Gelet hierop bent u van mening dat de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden minder zwaar wegen dan het algemeen belang dat u als gemeente dient.

Desgevraagd heeft [redacted] ter zitting aangegeven dat haar belang primair ligt in het feit dat bezwaarden [redacted] hebben gekocht vanuit de gedachte dat dit gebied 'beschermd' is en hier geen woonwijk zou ontstaan. De commissie heeft begrip voor de wens om landelijk te kunnen blijven wonen, maar merkt ten overvloede op dat dit belang geen rol speelt bij het vestigen van voorkeursrecht omdat hierdoor geen zekerheid ontstaat of de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De commissie verwijst tenslotte nog naar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgt dat de wens om de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente te behouden, voldoende is ter motivering van de vestiging van het voorkeursrecht (zie hiervoor o.a. ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785). De commissie heeft vastgesteld dat dit aspect voldoende gemotiveerd is in het bij het raadsbesluit behorende raadsvoorstel.

Samengevat ziet de commissie in de gronden van bezwaar geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen. Wij adviseren uw gemeenteraad daarom om het bezwaarschrift namens [redacted] ongegrond te verklaren. Gelet hierop ziet de commissie geen aanleiding voor een vergoeding van de proceskosten ex artikel 7:15, tweede lid van de Awb.

Met vriendelijke groet,
de commissie bezwaarschriften,

[redacted]

[redacted],
secretaris

[redacted],
voorzitter

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T (0572) 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl