Gemeente Meppel

De raad van de gemeente Meppel
Postbus 501
7940 AM MEPPEL

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door mr. drs. M.H. Sanders

Telefoon 14 0522 Bijlage(n) 1 Datum 13 januari 2025

Onderwerp Advies commissie bezwaarschriften

Geachte raad,

Hieronder treft u aan het advies van de Commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) naar aanleiding van vier bezwaarschriften die zijn gericht tegen een besluit van 26 september 2024, tot het vestigen van een voorkeursrecht op een aantal percelen in het "Transformatiegebied Noordpoort" te Meppel.

Beknopt overzicht achtergronden en procedureverloop

- Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Meppel (hierna: het college) heeft bij beschikking van 2 juli 2024 op grond van artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet (hierna: Ow) een voorkeursrecht gevestigd op een aantal onroerende zaken in het "Transformatiegebied Noordpoort" te Meppel en u voorgesteld eveneens een voorkeursrecht te vestigen op de desbetreffende onroerende zaken. De onroerende zaken zijn aangegeven op de bij de voorkeursrechtbeschikking behorende kadastrale tekening en perceelslijst. Het besluit van het college gold voor maximaal drie maanden en is gepubliceerd in het Gemeenteblad van 4 juli 2024 en op 3 juli 2024 conform het bepaalde in artikel 16.32b, in relatie tot artikel 12 van de Bekendmakingswet, medegedeeld aan belanghebbende eigenaren en beperkt zakelijke gerechtigden. Deze zijn daarbij in de gelegenheid gesteld om op het besluit te reageren. In de bekendmakingen is vermeld dat met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht wordt beoogd "regie te houden en sturing te geven aan de beoogde ontwikkelingen in het transformatiegebied. Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende gebied c.q. een eerste recht van koop op de in de beschikking betrokken percelen. De eigenaren van de betreffende percelen dienen hun eigendom op de percelen bij door hen voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden c.q. de gemeente in de gelegenheid te stellen om de percelen te verkrijgen. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen c.q. de realisatie van de nieuwbouwprogrammering. Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt dat een andere partij zich in het gebied een positie verschaft, waardoor de gemeentelijke regierol zou kunnen worden verstoord. De

gemeente voorkomt daarmee grondspeculatie en prijsopdrijving. Vrije vervreemding van de betreffende gronden zou de realisatie van de toegedachte functies kunnen frustreren. Dit rechtvaardigt het vestigen van een voorkeursrecht, omdat daarmee de vrije overdraagbaarheid van deze gronden wordt beperkt."

- Niettegenstaande naar voren gebrachte zienswijzen heeft u het voorstel van het college overgenomen en het voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow bekrachtigd bij besluit van 26 september 2024. Een dergelijk besluit geldt voor hoogstens drie jaar na het ingaan daarvan.
- Een aantal eigenaren van percelen waarop het voorkeursrecht gevestigd is, kan zich daarmee niet verenigen en heeft bezwaar gemaakt. De bezwaarschriften zijn ter advisering in handen gesteld van de commissie.

Bezwaar tegen het besluit van het college van 2 juli 2024 is gemaakt door of namens:

1. De heer D.Y. Tok, mede namens N. Tok, op 19 juli 2024;
2. De heer L.C. Greve en de heer A.H.M. Blankvoort (maatschap Blankvoort-Greve O.G.), op 29 juli 2024;
3. Pannema B.V., op 2 augustus 2020 en
4. Van den Hoogen Group, op 13 augustus 2024.

De bezwaren van Pannema B.V. en Van den Hoogen Group zijn inmiddels ingetrokken, hetgeen betekent dat een beoordeling daarvan niet aan de orde is.

Maatschap Blankvoort-Greve O.G. heeft bij brief van 28 oktober 2024 ook bezwaar gemaakt tegen het raadsbesluit van 26 september 2024.

De heren Greve en Blankvoort en de heer en mevrouw Tok hebben hun bezwaren tijdens de op 8 januari 2025 gehouden openbare hoorzitting mondeling toegelicht. U werd tijdens de hoorzitting vertegenwoordigd door mevrouw mr. A. Schra en de heer L. Lucassen. Van het tijdens de hoorzitting besprokene is een geluidsopname gemaakt.

Overwegingen en oordeel van de commissie

Ontvankelijkheid

De commissie ziet geen beletselen om op de inhoud van de bezwaren in te gaan. Wel tekent de commissie aan dat de indiener van een bezwaar een actueel en reëel belang dient te hebben bij een inhoudelijke beoordeling daarvan. Onder "belang" wordt blijkens de wetsgeschiedenis "procesbelang" verstaan (Kamerstukken II, 2009/10, 32450, nr. 3, blz. 34).

Er is eerst sprake van (voldoende) procesbelang als het resultaat dat de indiener van een bezwaarschrift met het maken van bezwaar nastreeft, daadwerkelijk kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat voor deze indiener feitelijk betekenis kan hebben. Het besluit van het college van 2 juli 2024, waarbij het college een voorlopig voorkeursrecht op een aantal percelen in het "Transformatiegebied Noordpoort" te Meppel heeft gevestigd, is inmiddels vervallen, omdat u op 26 oktober 2024 een voorkeursrecht op het gebied gevestigd heeft. Ingevolge artikel 16.32c, eerste lid van de Ow, worden de tegen de collegebeschikking ingediende bezwaren geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad. Bezwaarden hebben geen belang

meer bij een afzonderlijke beoordeling van het door het college genomen besluit, omdat het met de bezwaren beoogde effect (het van tafel gaan van het besluit) al bereikt is. Daarnaast heeft u een besluit genomen dat materieel overeenkomt met het vervallen besluit en waartegen de tegen het collegebesluit ingediende bezwaren als mede gericht beschouwd worden. Om deze reden zal de commissie hierna meer in het algemeen spreken over het (besluit tot) het vestigen van het voorkeursrecht.

De bezwaren
De aangevoerde bezwaargronden worden hieronder, onder verwijzing naar de teksten van de bezwaarschriften van 19 juli 2024, 29 juli 2024 en 28 oktober 2024 samengevat.

Gronden van bezwaar van D.Y. Tok (hierna ook bezwaarde 1).
1. Bezwaarde 1 heeft het gevoel als burger aan het lijntje te zijn gehouden en onjuist en oneerlijk behandeld te zijn. De behandelend ambtenaar, die gedurende weken niet bereikbaar was voor bezwaarde 1, wist dat er een voorkeursrecht gevestigd zou worden, maar het voorkeursrecht werd op een zeer merkwaardige wijze in de vakantieperiode bekend gemaakt. Anders dan het college stelt, zijn de stukken niet aangetekend verstuurd. Bij bezwaarde 1 zijn ze in de brievenbus gestopt.
2. De behandelend ambtenaar heeft aangegeven dat de gemeente Meppel het perceel van bezwaarde 1 niet wil kopen, maar desondanks is het voorkeursrecht op het perceel van bezwaarde gevestigd. Dat is in strijd met het vertrouwensbeginsel. Een burger moet erop moet kunnen vertrouwen dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan ook nagekomen wordt of een wettelijke bepaling wordt nageleefd.
3. Door het bestreden besluit zijn er voor bezwaarde 1 onnodige belemmeringen gecreëerd om het pand te verkopen, terwijl er belangstelling voor het pand is. Voor schade nu of in toekomst stelt bezwaarde 1 de gemeente Meppel alvast aansprakelijk.

Resumerend verzoekt bezwaarde 1 u het bezwaar gegrond te verklaren en het voorkeursrecht van zijn grond af te halen. Als het bezwaar ongegrond bevonden wordt, wil bezwaarde 1 binnen twee weken weten of de gemeente het perceel van bezwaarde 1 wil kopen.

Gronden van bezwaar van maatschap Blankvoort-Greve O.G. (hierna ook: bezwaarden 2).
4. Bezwaarden 2 zijn op aandringen van de gemeente Meppel gestart met het zoeken naar een geschikte koper en ontwikkelaar die in overleg met de gemeente plannen kan gaan maken voor herontwikkeling van de percelen van bezwaarde 2. Van een eenvoudige verkoop kan, gelet op de aard van het bedrijf van bezwaarden 2, geen sprake zijn. Nu komt daar nog de vestiging van het voorkeursrecht als extra belemmering bij. Bezwaarden 2 voelen zich door het voorkeursrecht ernstig aangetast in hun eigendomsrecht en ontwikkelkansen. Bezwaarden 2 raken de regie over de planning kwijt. Het gaat in hun situatie niet om een simpele verkooptransactie maar om een ontwikkeling en verkoop waarbij allerhande zaken gelijktijdig geregeld moeten worden.
   Bezwaarden 2 zijn verbaasd dat zij eerst aangemoedigd worden om een ontwikkelaar/koper te zoeken en nu geconfronteerd worden met de vestiging van een voorkeursrecht.

Resumerend verzoeken bezwaarden 2 u hun bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen.

De commissie beoordeelt of uw besluit van 26 september 2024, waarbij op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow het "Transformatiegebied Noordpoort" te Meppel is aangewezen als gebied waarop de artikelen 9.7 tot en met 9.22 van de Ow van toepassing zijn, terecht en op goede gronden genomen is.

Bevoegdheid
Ten eerste dient beoordeeld te worden of de raad bevoegd is tot het vestigen van een voorkeursrecht.

De gemeenteraad kan bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk 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 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 omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Het voorgaande is bepaald in artikel 9.1, eerste lid, van de Ow.

Blijkens het besluit van 26 september 2024 worden de onderhavige gronden thans voornamelijk gebruikt als bedrijventerrein en voor een klein deel voor wonen. Het huidige gebruik is in overeenstemming met het tijdelijk deel van het omgevingsplan Meppel, het bestemmingsplan "Meppel – Transformatiegebied Noordpoort". Voor het gebied geldt de Omgevingsvisie 'Structuurvisie Meppel 2030, Duurzaam Verbinden', vastgesteld op 7 november 2013. In deze structuurvisie is geen rekening gehouden met de voor het gebied beoogde ontwikkelingen. Aan het gebied worden de functies verkeer, wonen, lichte bedrijvigheid, recreatie en groen toegedacht, waarbij de nadruk ligt op wonen.

Het bestreden besluit van 26 september 2024 zal vervallen als niet binnen drie jaar na dagtekening van het besluit gebeurt, de toegedachte functies zijn vastgelegd in een planologische regeling. Dit is bepaald in artikel 9.4, eerste lid, van de Ow.

De commissie stelt voorop dat u een ruime beleidsvrijheid toekomt bij het vestigen van het voorkeursrecht en het bewerkstelligen van voorbescherming. Het gaat om een besluit van discretionaire aard. Als de betreffende gronden nog niet zijn opgenomen in een omgevingsplan, omgevingsvisie of een programma en er een niet-agrarische bestemming aan wordt toegedacht, die afwijkt van die bestemming, wordt voldaan aan de voorwaarden ex artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow, om het voorkeursrecht te kunnen vestigen. Afwijking van de bestemming kan ook bestaan uit intensivering van de bestemde functie. Bovendien geldt dat de afwijking van de huidige functie niet op perceelsniveau wordt bepaald. Het gaat om de functie van het gehele gebied.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft onder het regime van de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) zich regelmatig uitgesproken over de toepassing van de Wvg. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de desbetreffende jurisprudentie onder het regime van de Ow aan betekenis heeft verloren. In een uitspraak van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638, heeft de Afdeling geoordeeld dat de systematiek van de Wvg met zich brengt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan worden aangewend, veelal nog niet zeker zal zijn of de beoogde uitwerking feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

In een uitspraak van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, overweegt de Afdeling dat de wetgever met de invoering van de Wvg heeft beoogd om de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de raad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden. Dat is wat de raad met het ter beoordeling staande besluit voorstaat. De raad heeft met het vestigen van het voorkeursrecht beoogd de gemeente in een vroeg stadium een voorkeurspositie te geven bij de aankoop van gronden binnen de gemeentegrenzen. De gemeente wil speculatie en als gevolg daarvan buitensporige prijsstijgingen voorkomen en grip houden op de grondmarkt. Hierdoor kan ervoor gezorgd worden dat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling sneller tot stand kan komen, tegen lagere kosten. Door de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan de gemeente voorkomen dat een versnipperd grondbezit ontstaat, waardoor niet het gewenste ruimtelijke plan gerealiseerd kan worden. In het raadsvoorstel worden met zoveel woorden de regierol van de gemeente, verbetering van de positie van de gemeente op de grondmarkt en het tegengaan van prijsopdrijving genoemd. Deze motieven zijn in overeenstemming met het doel en de strekking van de Ow.

In verband met de onzekerheid over hun positie die bezwaarden ervaren, merkt de commissie op dat als zij het goed ziet in de Ow - anders dan in de Wvg - geen bepaling is opgenomen die u verplicht in de beschikking informatie op te nemen over de te verwachten vervolgstappen van de overheid en de totale maximale geldingsduur van het voorkeursrecht. In het bestreden besluit ziet de commissie dergelijke informatie ook niet terug.

Belangen van bezwaarden
Bezwaarden zijn van mening dat zij belemmerd worden in de mogelijkheden om hun grond te verkopen. Bezwaarde 1 heeft al contacten met geïnteresseerde potentiële kopers en bezwaarden 2 zijn plannen aan het ontwikkelen voor hun grond en de verkoop daarvan. Tijdens de hoorzitting is naar voren gekomen dat bezwaarden 1 en 2 op dit moment in overleg zijn met de gemeente en een derde partij over de mogelijkheden om hun onroerende zaken te ontwikkelen.

De commissie benadrukt dat het beperken van de mogelijkheden van belanghebbende grondeigenaren juist het doel van de voorkeursrechtbeschikking is. Daar valt niet aan te tornen. Het is evenwel niet juist dat bezwaarden hun grond niet kunnen vervreemden. Het rechtsgevolg van het huidige besluit is alleen dat

bezwaarden bij eventuele verkoop van hun eigendommen gedurende de termijn dat het voorkeursrecht geldt, hun eigendommen eerst aan de gemeente zullen moeten aanbieden. De desbetreffende argumenten treffen dan ook naar het oordeel van de commissie in het onderhavige toetsingskader geen doel en kunnen het bestreden besluit niet aantasten. Een instrument in het kader van het bereiken van de doelstellingen van de Ow is juist de beperking van de vrije verkoop van percelen en de in de Ow opgenomen procedure moet, gelet op de jurisprudentie van de Afdeling, als voldoende bescherming biedend aanvaard worden. In de uitspraak van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, geeft de Afdeling aan dat het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd is voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen. De onzekerheid van belanghebbende grondeigenaren staat niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Bezwaarde 1 stelt dat een medewerker van de gemeente Meppel gezegd heeft dat de gemeente het perceel van bezwaarde 1 niet wil kopen. Bezwaarde 1 acht dat in strijd met het vertrouwensbeginsel. Dat acht de commissie niet juist. Daargelaten de vraag of er sprake is van een toezegging waaraan gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden ontleend: dat er geen plannen tot koop waren op het moment van het vestigen van het voorkeursrecht maakt niet dat er geen reden is om te voorkomen dat er situaties ontstaan waardoor planologische plannen niet verwezenlijkt zouden kunnen worden. Anders dan bezwaarde 1 meent is geen sprake van een met een wettelijke bepaling strijdig handelen.

Bezwaarde 1 betoogt aan het lijntje gehouden te zijn en onjuist en oneerlijk te zijn behandeld, in welk verband met name gedoeld wordt op het feit dat bezwaarde 1 geen contact kon krijgen met een medewerker van de gemeente die wist dat er een voorkeursrecht gevestigd zou worden en dat het besluit op een vreemde wijze in de vakantieperiode bekend is gemaakt. Hij heeft het bestreden besluit niet uitgereikt gekregen, maar het is de brievenbus gestopt.

Het is inherent aan de motieven die aan het vestigen van het voorkeursrecht ten grondslag liggen dat belanghebbenden niet vooraf in kennis worden gesteld van het voornemen om dat te doen. Verder is in ieder geval de eerste beschikking niet op vreemde, maar op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt in het Gemeenteblad en op 3 juli 2024, medegedeeld aan de belanghebbende eigenaren. Dat dit in de vakantieperiode geweest is, is ongelukkig, maar maakt de bekendmakingen formeel niet gebrekkig. Los daarvan zijn de belangen van bezwaarde 1 feitelijk niet geschaad, omdat tijdig bezwaar is gemaakt. Mocht het bewaar van bezwaarde 1 ongegrond verklaard worden, dan kan dat nog niet betekenen dat het college binnen twee weken aan bezwaarde 1 moet laten weten of de gemeente het perceel van bezwaarde 1 wil kopen. Zoals gezegd heeft de commissie evenwel begrepen dat bezwaarde 1 inmiddels het perceel aan de gemeente heeft aangeboden en dat er gesprekken gevoerd worden over een eventuele aankoop. Aangaande de belangen van bezwaarde 2 heeft het college aangegeven dat de gemeente de intentie heeft om initiatieven te faciliteren en te ondersteunen. De gemeente wil ook in gesprek blijven met bezwaarden 2 om nadere afspraken te maken over het vervolg. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde 1 aangegeven dat de gemeente geen reëel bedrag wil betalen voor de onroerende zaak en dat de kosten waarvoor bezwaarde 1 zich gesteld ziet oplopen. De commissie begrijpt dat de situatie voor

bezwaarde 1 (financieel en emotioneel) belastend is, maar ook dat is een door de wetgever geaccepteerd mogelijk gevolg van het vestigen van een voorkeursrecht. Zoals tijdens de hoorzitting namens het college is aangegeven rest bezwaarde 1 niets anders dan naar de rechter stappen om de rechtbank de prijs te laten vaststellen als bezwaarde 1 er in de onderhandelingen met de gemeente niet uitkomt.

Conclusie
De slotsom is dat er geen grond is voor een oordeel dat de belemmeringen voor bezwaarden, die een gevolg zijn van de vestiging van het voorkeursrecht, zwaarder zouden kunnen wegen dan de met het voorkeursrecht gediende algemene belangen. De commissie ziet in de aangevoerde bezwaargronden geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid niet het algemeen belang, dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemmingen niet wordt belemmerd, zwaarwegender heeft kunnen achten dan de belangen waarop bezwaarden zich beroepen. Het college heeft in de nota van heroverweging, alsmede tijdens de hoorzitting, adequaat op alle argumenten, ook op het niet geschonden zijn van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waarvan volgens bezwaarden 2 sprake is) gereageerd**.** Anders dan bezwaarden 2 menen vergt hun positie op dit moment geen uitzonderingsbehandeling.

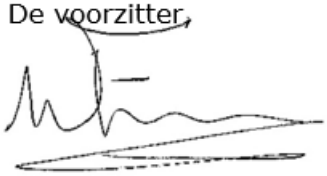
Advies
Gelet op en onder verwijzing naar het bovenstaande adviseert de commissie u de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

De secretaris,



A.J ter Horst

De voorzitter,



W.J. Reinders