ADVIES VAN DE COMMISSIE BEZWAREN EN KLACHTEN

Aan de gemeenteraad van Teylingen:

Advies in de zaken van de heer XXX (zaaknummers Z-21-169138 en Z-21-175319).

Z-21-169138 Besluit voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht
De heer XXX (hierna: bezwaarmaker), heeft een bezwaarschrift ingediend dat is gedateerd op 4 maart 2021. Dit bezwaarschrift is op 8 maart 2021 2021 per post ontvangen.

De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Teylingen (hierna: het college) van 9 februari 2021, waarbij een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd op twee percelen van bezwaarmaker gelegen in het plangebied Nieuw Boekhorst te Voorhout.

Z-21-175319 Besluit gemeentelijk voorkeursrecht
Bezwaarmaker heeft voorts een bezwaarschrift ingediend dat is gedateerd op 5 mei 2021. Dit bezwaarschrift is op 6 mei 2021 per post ontvangen.

De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van Teylingen (hierna: de gemeenteraad) van 22 april 2021, waarbij een gemeentelijk voorschrift is gevestigd op twee percelen van bezwaarmaker gelegen in het plangebied Nieuw Boekhorst te Voorhout.

De bezwaarschriften zijn in handen gesteld van de Commissie Bezwaren en Klachten (hierna: de commissie). De commissie heeft de bezwaren conform artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) behandeld tijdens een openbare hoorzitting op 13 juli 2021, waarbij alle betrokken partijen in de gelegenheid zijn gesteld te worden gehoord. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt onderdeel uit van dit advies. De in dit advies genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zijn te vinden op www.rechtspraak.nl.

FEITEN

1. Bezwaarmaker is volgens de openbare registers van het Kadaster eigenaar van de percelen te Voorhout, gemeente Teylingen, kadastraal bekend gemeente Voorhout, sectie A, nummers: 2023, groot 11.108 m2 en 5853, groot 6.022 m2 (hierna: de percelen).
2. Op 5 februari 2009, verzonden op 10 februari 2009, heeft de gemeenteraad op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de Wvg) besloten gronden in Hooghkamer en Nieuw Boekhorst te Voorhout aan te wijzen waarop de artikelen 10 tot en met 24, 26 en 27 van de Wvg van toepassing zijn.
3. Op 5 februari 2012 is de Wvg Nieuw Boekhorst en de Noordelijke Randweg te Voorhout van rechtswege vervallen.
4. Op 9 februari 2012 heeft de gemeenteraad de raadsmededeling van het college van 17 januari 2012 over de voortgang van de structuurvisie en de Wvg Hooghkamer, Nieuw Boekhorst en de Noordelijke Randweg te Voorhout voor kennisgeving aangenomen.
5. Op 25 juni 2016 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie Teylingen 2030 'Duurzaam bloeiend' (hierna: de Structuurvisie) vastgesteld.
6. Op 9 februari 2021 heeft het college op grond van artikel 6 van de Wvg besloten een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen van bezwaarmaker gelegen in het plangebied Nieuw Boekhorst te Voorhout (hierna: bestreden besluit 1).
7. Op 10 februari 2021 is bestreden besluit 1 gepubliceerd in de Staatscourant.

8. Op 11 februari 2021 is bezwaarmaker schriftelijk van bestreden besluit 1 in kennis gesteld.
9. Op 17 februari 2021 is bestreden besluit 1 gepubliceerd in het wekelijks verschijnend huis-aan-huisblad "de Teylinger".
10. Op 4 maart 2021 heeft bezwaarmaker schriftelijk zijn zienswijze naar voren gebracht.
11. Bij brief van 4 maart 2021, ontvangen op 8 maart 2021, heeft bezwaarmaker een bezwaarschrift ingediend tegen bestreden besluit 1.
12. Op 22 april 2021 heeft de gemeenteraad op grond van artikel 4 van de Wvg besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen van bezwaarmaker gelegen in het plangebied Nieuw Boekhorst te Voorhout (hierna: bestreden besluit 2).
13. Op 23 april 2021 is bestreden besluit 2 gepubliceerd in de Staatscourant.
14. Op 26 april 2021 is bezwaarmaker schriftelijk van bestreden besluit 2 in kennis gesteld.
15. Op 29 april 2021 is bestreden besluit 2 gepubliceerd in het wekelijks verschijnend huis-aan-huisblad "de Teylinger".
16. Bij brief van 5 mei 2021, ontvangen op 6 mei 2021, heeft bezwaarmaker een bezwaarschrift ingediend tegen bestreden besluit 2.

ONTVANKELIJKHEID

Z-21-169138 Besluit voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht
Bestreden besluit 1 is op 10 februari 2021 in de Staatscourant bekendgemaakt. Het betreft een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Hiertegen kan op grond van de artikelen 6:7, 6:8 en 7:1 van de Awb binnen zes weken na bekendmaking een bezwaarschrift worden ingediend door belanghebbenden. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift eindigde derhalve op 24 maart 2021.

Het bezwaarschrift van bezwaarmaker is op 8 maart 2021 ontvangen en gelet hierop tijdig ingediend. Bezwaarmaker is, als eigenaar van de percelen, naar de opvatting van de commissie voorts aan te merken als belanghebbende bij bestreden besluit 1 en ook voor het overige voldoet het bezwaarschrift aan alle formele vereisten. Bezwaarmaker is dan ook ontvankelijk in zijn bezwaar tegen bestreden besluit 1.

Z-21-175319 Besluit gemeentelijk voorkeursrecht
Bestreden besluit 2 is op 23 april 2021 in de Staatscourant bekendgemaakt. Het betreft een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Hiertegen kan op grond van de artikelen 6:7, 6:8 en 7:1 van de Awb binnen zes weken na bekendmaking een bezwaarschrift worden ingediend door belanghebbenden. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift eindigde derhalve op 4 juni 2021.

Het bezwaarschrift van bezwaarmaker is op 6 mei 2021 ontvangen en gelet hierop tijdig ingediend. Ook hier geldt naar de opvatting van de commissie dat bezwaarmaker, als eigenaar van de percelen, voorts is aan te merken als belanghebbende bij bestreden besluit 2 en ook voor het overige voldoet het bezwaarschrift aan alle formele vereisten. Bezwaarmaker is dan ook ontvankelijk in zijn bezwaar tegen bestreden besluit 2.

GRONDEN VAN HET BEZWAAR

Z-21-169138 Besluit voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht en Z-21-175319 Besluit gemeentelijk voorkeursrecht

De gelijkluidende bezwaren luiden – samengevat – als volgt:
1. Een vestiging van het voorkeursrecht geeft bezwaarmaker een beperking bij een eventuele vervreemding van het perceel. Verkoop aan een derde partij behoort niet meer tot de mogelijkheden.

De gemeente heeft eerder aangegeven het aantal grondeigenaren beperkt te willen houden tot de huidige (5) bekende grondeigenaren/ontwikkelaars (zoals genoemd tijdens de raadspresentatie 14 september 2021 Beeldvormende sessie Nieuw Boekhorst, bladzijde 57). De verkoop van de bovengenoemde percelen zal plaatsvinden aan een van de bovengenoemde 5 partijen. Bezwaarmaker verzoekt om toestemming/ontheffing om de transactie door te laten gaan.

2. De gemeente maakt misbruik van de situatie. Bezwaarmaker is op leeftijd (XXX) en wenst nog graag zelfstandig afscheid te kunnen nemen van zijn percelen grond. Door het toepassen van de Wvg geeft dit een enorme vertraging. In de brief (Z-21-165398) geeft de gemeente aan momenteel geen kredieten beschikbaar te hebben voor de aankoop van deze grond, waardoor een lang proces qua onderhandelingen in het verschiet ligt. Dit gaat ten koste van de gezondheid van bezwaarmaker.

HEROVERWEGING

In artikel 7:11 van de Awb is bepaald dat bij de behandeling van een bezwaar sprake dient te zijn van een heroverweging. In het kader van de heroverweging wordt rekening gehouden met gewijzigde omstandigheden die het recht of het beleid kunnen betreffen, maar ook feitelijke zaken. Gelet hierop overweegt de commissie naar aanleiding van de bezwaarschriften als volgt.

De commissie schetst hierna allereerst de stappen die juridisch gezien dor het college en vervolgens door de gemeenteraad zijn gezet. Daarna volgt een bespreking van de gronden van bezwaar.

Op grond van artikel 2 van de Wvg kan de gemeenteraad gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Op grond van artikel 3, eerste lid, komen voor aanwijzing in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.

Op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, komen in afwijking van artikel 3, eerste lid, voor aanwijzing voorts in aanmerking gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.

Op grond van artikel 6, eerste lid, kan het college gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.

Op grond van artikel 6, derde lid, 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. Om deze reden dient de gemeenteraad een besluit te nemen op de bezwaren.

Op grond van artikel 10, eerste lid, kan een vervreemder eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.

Op grond van artikel 10, derde lid geldt het bepaalde in het eerste lid voorts niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voor zover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

Bij bestreden besluit 1 heeft het college de percelen krachtens artikel 6 van de Wvg voor de duur van drie maanden voorlopig aangewezen als percelen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Bij bestreden besluit 2 heeft de gemeenteraad de percelen krachtens artikel 4 van de Wvg voor de duur van drie jaar aangewezen als gronden waarop de artikel 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Het college en de gemeenteraad zijn voor de planologische onderbouwing van hun besluiten uitgegaan van de Structuurvisie, waarin Nieuw Boekhorst te Voorhout is aangewezen als plangebied met een toekomstige woonfunctie.

Met het besluit van de gemeenteraad is, gelet op artikel 6, eerste lid, van de Wvg, het besluit van het college vervallen.

Tussen partijen is niet in geschil dat aan de desbetreffende vestigingseisen van de Wvg is voldaan en de commissie deelt deze mening.

Beoordeling van de bezwaren

In reactie op de aangevoerde bezwaren overweegt de commissie als volgt.

Ad 1-2, *verkoop aan derde partij behoort niet meer tot de mogelijkheden en bezwaarmaker verzoekt om toestemming/ontheffing om transactie door te laten gaan; de gemeente maakt misbruik van situatie en geeft aan momenteel geen kredieten beschikbaar te hebben voor aankoop*

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089, overweegt de commissie dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg blijkt 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 ruimtelijk beleid te versterken door de gemeenteraad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden.

Naar de gemeenteraad tijdens de hoorzitting uiteen heeft gezet, is in dit geval tot de vestiging van het voorkeursrecht besloten nadat aan de gemeente bekend is geworden dat bezwaarmaker in onderhandeling was met de Holland Vastgoed Groep (hierna: HVG), die geen deel uitmaakt van de zes marktpartijen waarmee de gemeente recent een intentieovereenkomst heeft gesloten voor de ontwikkeling van Nieuw Boekhorst. Met de vestiging van het voorkeursrecht heeft de gemeenteraad beoogd de regie bij de voorgenomen ontwikkeling van het plangebied Nieuw Boekhorst te Voorhout zoals vastgelegd in de Structuurvisie te behouden. Bovendien moet prijsopdrijving worden tegengaan. Met het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht is een mogelijk dreigende prijsopdrijving voorkomen. De stelling van bezwaarmaker dat ook zonder het voorkeursrecht is gewaarborgd dat hij niet met zijn percelen speculeert, laat onverlet dat de gemeenteraad het voorkeursrecht mocht vestigen met het oog op de aan de gemeente toekomende regiefunctie.

Deze motiveringen zijn in overeenstemming met het doel en de strekking van de Wvg, zodat daarin geen aanleiding ligt voor het oordeel dat de gemeenteraad misbruik heeft gemaakt van de Wvg.

Tijdens de hoorzitting heeft de gemeenteraad naar voren gebracht dat hij graag in overleg wil treden om te komen tot aankoop van de percelen. Bezwaarmaker heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat hij niet meer onderhandelt met de HVG, maar dat hij nog wacht op een antwoord van de heer Zomer van de HVG. Voor zover bezwaarde heeft beoogd te betogen dat de gemeente reeds op voorhand niet bereid zou zijn de gronden aan te kopen, is dit de commissie noch uit de stukken noch uit het verhandelde ter zitting gebleken.

Hetgeen bezwaarmaker heeft aangevoerd biedt voor de commissie geen grond voor het oordeel dat het voorkeursrecht is gevestigd om andere redenen dan het tegengaan van speculatie en het behouden van de regierol van de gemeente bij de verwezenlijking van het in de Structuurvisie vastgelegde ruimtelijke beleid. De commissie merkt daarbij voorts op dat bezwaarmaker niet verplicht is de percelen aan de gemeente te koop aan te bieden. Alleen als hij de percelen wenst te vervreemden, moet hij deze eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Dit is inherent aan het voorkeursrecht.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332, overweegt de commissie voorts dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zoals bezwaarmaker, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.

De bezwaargronden slagen naar de opvatting van de commissie dan ook niet.

Voor de goede orde merkt de commissie op dat er derhalve evenmin grond bestaat voor vergoeding van schade als gevolg van onrechtmatig besluiten, nog daargelaten dat de commissie uit hetgeen naar voren is gebracht niet gebleken is van enige door bezwaarmaker geleden schade.

Conclusie
Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad op goede gronden een voorkeursrecht kon vestigen op de aan bezwaarmaker toebehorende percelen. Het bestreden besluit van de gemeenteraad van 22 april 2021 kan volgens de commissie in stand worden gelaten. De bezwaren zijn ongegrond.

ADVIES
De commissie adviseert u het bestreden besluit van de gemeenteraad van 22 april 2021 in stand te laten.

Teylingen, 13 augustus 2021.

De Commissie Bezwaren en Klachten,

mr. W. Lever
voorzitter

mr. E.J.M. Rietveld
secretaris

Bijlage: JURIDISCH KADER

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 1
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
(...);
e. vervreemder: eigenaar van een onroerende zaak (...) als bedoeld in onderdeel f die tot vervreemding wenst over te gaan, (...);
f. vervreemding: overdracht in eigendom (...).

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 3
1. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.
2. Een besluit tot aanwijzing vermeldt ten aanzien van de onroerende zaken waarop het betrekking heeft:
   a. de kadastrale aanduiding;
   b. de grootte van elk van de desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie;
   c. de grootte van een perceelsgedeelte, indien de aanwijzing betrekking heeft op een gedeelte van een onroerende zaak, en
   d. de namen van de eigenaren van de desbetreffende onroerende zaken en van de rechthebbenden op de beperkte rechten waaraan die zaken zijn onderworpen.
3. Bij het besluit behoort een kadastraal overzicht waarop duidelijk zijn aangegeven de gronden waarop de aanwijzing betrekking heeft en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten.

Artikel 4
1. In afwijking van artikel 3, eerste lid, komen voor aanwijzing voorts in aanmerking:
   a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
   b. (...).
2. (...).

Artikel 5
1. (...).
2. (...).

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.

3. 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, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
   (...).