Gemeente Elburg

Commissie Bezwaarschriften
Gemeente Elburg - Nunspeet

Gemeente Nunspeet

ADVIES BEZWAARMAKERS E4.1, E4.2, E.4.3 EN E4.4

Aan de raad van de gemeente Elburg
Zuiderzeestraatweg Oost 19
8081 LA ELBURG

Uw brief van:		**Uw kenmerk:**	**393591**
Inlichtingen:	[redacted]	**Ons kenmerk:**	**24.24**
Doorkiesnr:	**0525-688688**		
Bijlagen:	**-**	**Datum:**	**13 januari 2025**
Onderwerp:	**advies inzake het bezwaarschrift van diverse bewoners van [redacted] te Elburg**		

Geachte gemeenteraad,

De casus
Deze zaak gaat over de vestiging van een zogeheten voorkeursrecht op diverse percelen grond in Elburg.

Het college van burgemeester en wethouders van Elburg heeft op 16 april 2024 besloten om voorlopig, voor de duur van 3 maanden, een voorkeursrecht te vestigen op diverse percelen grond, gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg. Tot de percelen grond waarop het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd, behoren:

- de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted] die in (mede-)eigendom zijn van [redacted], woonachtig op het adres [redacted],
- het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], dat in (mede-)eigendom is van [redacted], woonachtig op het adres [redacted],
- het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], dat in eigendom is van [redacted], woonachtig op het adres [redacted], en
- de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], die in eigendom zijn van [redacted], woonachtig op het adres [redacted].

[redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] en [redacted], hierna ook te noemen: 'de bezwaarmakers', zijn het niet eens met dit besluit en hebben hiertegen bezwaar gemaakt bij brief van 20 mei 2024, bij de gemeente binnengekomen per e-mail op 27 mei 2024.

Op 1 juli 2024 heeft uw raad besloten om definitief een voorkeursrecht te vestigen op de hiervoor bedoelde percelen grond, gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg en in de nabijheid van [redacted].

Met de inwerkingtreding van het voorkeursrechtbesluit van uw raad (5 juli 2024) is het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders van rechtswege komen te vervallen. Het bezwaar van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot,

[redacted]), [redacted] en [redacted] tegen het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders is op grond van het bepaalde in de Omgevingswet van rechtswege gericht tegen het voorkeursrechtbesluit van uw raad van 1 juli 2024.

Volgens artikel 2 van de Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023 is de commissie voor de bezwaarschriften belast met het uitbrengen van een advies aan uw raad over de te nemen beslissing op een bezwaarschrift, gericht tegen een door uw raad genomen besluit. In deze brief geven wij u ons advies over de te nemen beslissing op bezwaar ten aanzien van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] en [redacted].

Beoordeling van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Algemeen

Voordat een bezwaarschrift en het bestreden besluit inhoudelijk behandeld en beoordeeld kunnen worden, moet eerst worden nagegaan of het betreffende bezwaarschrift ontvankelijk is. In artikel 7:11, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: 'de Awb') is namelijk bepaald dat indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging plaats vindt van het bestreden besluit.

De ontvankelijkheidstoets houdt in dat beoordeeld moet worden of het bezwaarschrift is gericht tegen een besluit in de zin van artikel 1:3, lid 1 van de Awb. Ook moet getoetst worden of het bezwaarschrift tijdig is ingediend (artikelen 6:7, 6:8 en 6:9 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 3:41, lid 1 van de Awb). Verder moet worden nagegaan of het bezwaarschrift voldoet aan bepaalde formele vereisten, zoals omschreven in de artikelen 2:15 en 6:5 van de Awb: is het bezwaarschrift in het juiste format ingediend (speelt bij digitaal ingediende bezwaarschriften), is het bezwaarschrift voorzien van de handtekening, naam en adres van de bezwaarmaker, is het bezwaarschrift voorzien van een dagtekening en is het bezwaarschrift voorzien van een aanduiding van het bestreden besluit en van gronden van bezwaar (een motivering)? Tot slot moet worden beoordeeld of de indiener van het bezwaarschrift kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, lid 1 van de Awb.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het ingediende bezwaarschrift merkt de commissie het volgende op.

Het begrip 'besluit' wordt in artikel 1:3, lid 1 van de Awb omschreven als: *een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*. Artikel 1:3, lid 2 van de Awb bepaalt dat onder 'beschikking' wordt verstaan: *een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.* In artikel 9.1 van de Omgevingswet wordt expliciet aangegeven dat de vestiging van een voorkeursrecht geschiedt door middel van een voorkeursrechtbeschikking. Uit artikel 1:3, lid 2 van de Awb volgt dat een beschikking een besluit is. Dat betekent dat de beslissing van uw raad van 1 juli 2024 tot vestiging van een voorkeursrecht op onder meer de percelen van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] en [redacted] een besluit is in de zin van artikel 1:3, lid 1 van de Awb.

Artikel 6:7 van de Awb bepaalt dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken bedraagt. Ingevolge artikel 6:8, lid 1 van de Awb vangt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Artikel 6:9, lid 1 van de Awb bepaalt dat een bezwaarschrift tijdig is ingediend, indien het voor het einde van de termijn is ontvangen. Artikel 3:41, lid 1 van de Awb bepaalt dat de bekendmaking van besluiten, die tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

Het college van burgemeester en wethouders van Elburg heeft op 16 april 2024 besloten om voorlopig, voor de duur van 3 maanden, een voorkeursrecht te vestigen op diverse percelen grond,

gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg, waaronder de percelen van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted]. Hiervoor is al aangegeven dat een voorkeursrechtbesluit de status heeft van beschikking. Het gevolg hiervan is dat de bekendmakingsregeling van artikel 3:41, lid 1 van de Awb van toepassing is op het collegebesluit van 16 april 2024. Het collegebesluit van 16 april 2024 tot het vestigen van een voorkeursrecht op de percelen van de bezwaarmakers is aan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] en [redacted] bekendgemaakt bij aangetekende brief van 17 april 2024. Dat betekent dat de bezwaartermijn is gaan lopen op 18 april 2024 en is geëindigd op 29 mei 2024. Het bezwaarschrift van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] is gedateerd 20 mei 2024 en op 27 mei 2024 door de gemeente Elburg ontvangen (als bijlage bij een e-mail). Dat betekent dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend.

Op 1 juli 2024 heeft uw raad besloten om definitief een voorkeursrecht te vestigen op onder meer de percelen van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted]. Met de inwerkingtreding van het voorkeursrechtbesluit van uw raad (5 juli 2024) is het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders van rechtswege komen te vervallen. Het bezwaar van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] tegen het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 16.32c, lid 1 van de Omgevingswet van rechtswege gericht tegen het voorkeursrechtbesluit van uw raad van 1 juli 2024.

Artikel 6:5, lid 1 van de Awb bepaalt dat het bezwaarschrift wordt ondertekend en ten minste bevat:

a. de naam en het adres van de indiener;
b. de dagtekening;
c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
d. de gronden van het bezwaar.

De bezwaarschriftencommissie stelt vast dat het bezwaarschrift van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] aan de hiervoor genoemde formele eisen voldoet.

Kunnen [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] aangemerkt worden als belanghebbenden bij het voorkeursrechtbesluit? Onder belanghebbende wordt verstaan: *'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'* (artikel 1:2, lid 1 van de Awb). In de rechtspraak is uitgemaakt dat deze omschrijving 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 (willekeurige) anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Een besluit tot (voorlopige) vestiging van een voorkeursrecht op een perceel op grond van artikel 9.1 van de Omgevingswet verplicht eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van dit perceel om bij verkoop dit perceel grond eerst aan te bieden aan de gemeente. Dit gevolg van de vestiging van een voorkeursrecht op een perceel grond brengt dan ook met zich mee dat uitsluitend eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van de in het voorkeursrechtbesluit betrokken percelen zijn te kwalificeren als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, lid 1 van de Awb. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn (ook) niet als belanghebbenden aan te merken kopers, potentiële kopers en houders van een koopoptie, omdat deze personen (slechts) via een privaatrechtelijke rechtsbetrekking tot de eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde de gevolgen van het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht ondervinden, waardoor zij (slechts) een afgeleid belang hebben en geen rechtstreeks belang (zie onder andere de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 maart 2000, nr.

199900855/1, AB 2000/228, van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, en van 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1083).

De commissie is van oordeel dat [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, lid 1 van de Awb. Hun belangen zijn rechtstreeks bij de vestiging van het voorkeursrecht op de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted] betrokken. Zij zijn (mede-)eigenaar van genoemde percelen. Voor hen geldt dus het rechtsgevolg van de vestiging van het voorkeursrecht, namelijk dat als zij genoemde percelen wensen te verkopen, dat zij genoemde percelen dan eerst te koop moeten aanbieden aan de gemeente Elburg (artikel 9.7 Omgevingswet).

Het voorgaande betekent dat het bezwaarschrift van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] van 20 mei 2024, gericht tegen het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted], ontvankelijk is en inhoudelijk behandeld kan worden.

Geen hoorzitting

De bezwaarschriftencommissie heeft [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] bij brief van 16 september 2024 uitgenodigd om hun bezwaren mondeling toe te lichten op een hoorzitting op 15 oktober 2024. [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] hebben van deze mogelijkheid om hun bezwaren mondeling toe te lichten geen gebruik gemaakt. Zij hebben hun niet verschijnen op de hoorzitting op 9 oktober 2024 middels het terugsturen van het antwoordformulier hoorzitting kenbaar gemaakt aan de bezwaarschriftencommissie.

Inhoudelijke beoordeling door de bezwaarschriftencommissie

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 moderniseringsfunctie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,
   c. In de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.
2. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.
3. [...].
4. [...].

Artikel 9.4, lid 1, aanhef en onder a, Omgevingswet

1. Een voorkeursrecht vervalt:
   a. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c: drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toebedeeld in het omgevingsplan,
   b. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder b: drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedeeld in het omgevingsplan,
   c. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a: vijf jaar na het ingaan ervan of, als die termijn met toepassing van het tweede lid is verlengd, aan het einde van de verlengde termijn.
2. Een bestuursorgaan dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a, heeft gevestigd, kan besluiten de termijn bedoeld in het eerste lid, onder c, eenmaal met ten hoogste vijf jaar te verlengen.
3. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.
4. [...].

Artikel 9.5 Omgevingswet

1. Als een voorkeursrecht niet meer voldoet aan de eisen gesteld in artikel 9.1, eerste en tweede lid, of als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen de in artikel 16.82a genoemde termijn in de openbare registers is ingeschreven, trekt het bestuursorgaan dat het gevestigd heeft het voorkeursrecht onverwijld in.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat een ingetrokken of vervallen voorkeursrecht of een voorkeursrecht waarvan de voorkeursrechtbeschikking is vernietigd, onverwijld wordt doorgehaald in de openbare registers.
3. Het bestuursorgaan doet van de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht of van de vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking mededeling aan de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.

Artikel 9.7 Omgevingswet

Een vervreemder gaat niet over tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in overeenstemming met paragraaf 9.2.3 in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen.

Artikel 9.8 Omgevingswet

Dit artikel bevat 6 uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 9.7 Omgevingswet. Volgens deze bepaling is artikel 9.7 onder andere niet van toepassing op vervreemding:

a. aan de echtgenoot of de geregistreerd partner, aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed,
b. vanwege de verdeling van een gemeenschap als bedoeld in artikel 166 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek,
c. vanwege een uiterste wilsbeschikking,
d. [...],
e. [...], of
f. [...].

Artikel 9.9 Omgevingswet

1. Artikel 9.7 is niet van toepassing op de vervreemding vanwege een overeenkomst over de onroerende zaak of een overeenkomst die een plicht bevat voor de vervreemder over de onroerende zaak, voor zover:
   a. de vervreemding plaatsvindt aan een in die overeenkomst bij naam genoemde partij en tegen een in die overeenkomst bepaalde of volgens die overeenkomst bepaalbare prijs,

b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers voordat de voorkeursrecht-beschikking is bekendgemaakt, en
c. de vervreemding plaatsvindt binnen zes maanden na de dag van inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers.

2. [...].
3. [...].

Artikel 9.10 Omgevingswet
Artikel 9.7 is niet van toepassing op de vervreemding als het bevoegd gezag daartoe op verzoek van de vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen heeft besloten. Het bevoegd gezag kan daarbij beperkingen opleggen.

Artikel 15.52 Omgevingswet
1. De vervreemder kan vorderen dat de gemeente, de provincie of de Staat hem de schade zal vergoeden die hij als gevolg van de overdracht van een onroerende zaak of van een beperkt recht aan de gemeente, de provincie of de Staat op grond van afdeling 9.2 mocht hebben geleden, voor zover na de overdracht de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd:
   a. op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder a of b, niet is verwezenlijkt en bij een onherroepelijk omgevingsplan een functie is toegedeeld waarmee de vestiging van het voorkeursrecht in dat geval zou zijn uitgesloten,
   b. op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, niet uiterlijk op de laatste dag van de geldigheidsduur van dat voorkeursrecht is toegedeeld in een omgevingsplan of is toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie, een provinciale omgevingsvisie respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma, of
   c. op grond van artikel 9.1, tweede lid, niet uiterlijk op de laatste dag van de geldigheidsduur van dat voorkeursrecht is opgenomen in een voorkeursrechtbeschikking op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder a, b of c.
2. [...].

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

Artikel 16.32c Omgevingswet
1. Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
2. [...].

Artikel 16.82a Omgevingswet
1. Nadat een voorkeursrecht is bekendgemaakt, kan de beschikking binnen vier dagen worden ingeschreven in de openbare registers.
2. Het voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven.

Artikel 7.1 Omgevingsbesluit
1. Een voorkeursrechtbeschikking bevat in ieder geval:
   a. de kadastrale aanduidingen van de onroerende zaak of zaken waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd en de naam van de gemeente of gemeenten waar die onroerende zaak of zaken zijn gelegen;
   b. de kadastrale grootte van elk van de in de beschikking opgenomen percelen;
   c. als een gedeelte van een perceel in de beschikking wordt opgenomen: de grootte van dat gedeelte;

d. de namen van de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de in de beschikking opgenomen onroerende zaak of zaken volgens de basisregistratie kadaster;
e. de grondslag op basis waarvan het besluit is genomen;
f. de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht;
g. voor zover van toepassing: de grondslag op basis waarvan eerder een voorkeursrecht is gevestigd op de onroerende zaak of zaken en het tijdstip waarop dat voorkeursrecht is vervallen; en
h. een grondtekening waarop is weergegeven of vermeld:
    1. de ligging van de percelen of gedeelten van percelen die tot de onroerende zaak of zaken behoren en de kadastrale nummers van die percelen op een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte;
    2. elke onroerende zaak waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd;
    3. de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het daaromheen gelegen gebied; en
    4. een noordpijl en de naam van de gemeente of gemeenten.

2. [...].

Standpunt van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] zijn om meerdere redenen van oordeel dat het raadsbesluit van 1 juli 2024 tot vestiging van een voorkeursrecht op de aan hen toebehorende percelen grond niet in stand kan blijven.

Bezwaarmakers hebben hun standpunt uitvoerig gemotiveerd in hun bezwaarschrift met bijlage. Samengevat komen hun gronden van bezwaar op het volgende neer:

1. Met dit raadsvoorstel (zaaknummer 380288) verlengt de gemeenteraad het voorkeursrecht gemeente voor diverse kavels. Het doel is het realiseren van 715 woningen in Elburg en Oostendorp. Een extern bureau selecteerde de kavels aan de hand van de sturende elementen water en bodem. Dit betekent dat andere belangrijke aspecten onvoldoende zijn meegenomen. Voorbeelden van deze aspecten zijn: landschap en de mening van de inwoners.
2. Bezwaarmakers verzoeken de gemeente om het voorkeursrecht niet te vestigen op de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted]. Zij voeren hiertoe de volgende redenen aan:
    a. de omgevingsvisie Puur Gelderland kenmerkt de betreffende percelen als een Groene ontwikkelingszone, als een Ecologische verbindingszone en als Water als verbinder. Dit zijn gebieden met belangrijke landschappelijke kwaliteiten, die niet verloren mogen gaan. Ook verschillende onafhankelijke organisaties onderschrijven het belang van het behoud van deze landschappelijke kwaliteiten (o.a. het Gelders Genootschap). Het gebied ten oosten van de Jukweg heeft deze kenmerken ook. Echter, omdat een agrarisch bedrijf stopt, is het mogelijk deze ter compensatie te vervangen door woningen.
    b. In het verlengde daarvan zijn de betreffende percelen in de Omgevingsverordening Gelderland aangewezen als Groene ontwikkelingszone. Op de Groene ontwikkelingszone is artikel 2.7.2.1 van de Omgevingsverordening Gelderland van toepassing. De bouw van een nieuwe woonwijk waar het hier om gaat, is een grootschalige ontwikkeling. Er zijn reële alternatieven voor woningbouw in dit gebied. Dat betekent dat de bouw van een nieuwe woonwijk of deel daarvan niet valt onder één van de uitzonderingsbepalingen van artikel 2.7.2.1 van de Omgevingsverordening Gelderland. De ruimtelijke plannen ten behoeve waarvan het voorkeursrecht wordt gevestigd zijn daarom niet toegestaan, want deze zijn in strijd met de Omgevingsverordening Gelderland.
3. De gemeente Elburg heeft recent haar inwoners gevraagd naar input voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Uit het participatieverslag blijkt dat inwoners geen woningbouw ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost wensen. Inwoners zijn dus geen voorstander van het realiseren van woningen op de nu geselecteerde locatie.

4. Er is ruimte op de resterende gronden binnen het aangegeven plangebied om de 715 woningen te realiseren. Ook zijn er, zoals blijkt uit de participatie-avonden, binnen de gemeente Elburg andere locaties waar het mogelijk is woningen te realiseren.
5. Bezwaarmakers wijzen verder nog op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7348: als er sprake is van een situatie dat de uitvoering van de plannen zo onzeker is, dan behoort de gemeenteraad in redelijkheid geen voorkeursrecht te vestigen. Volgens bezwaarmakers doet zich die situatie in dit geval voor.

Volgens bezwaarmakers tonen deze argumenten aan dat het niet nodig is om landschappelijke kwaliteiten voorgoed op te geven en de resultaten van inwonersparticipatie te negeren. Het is volgens bezwaarmakers niet wenselijk woningen te realiseren op de bij hun in eigendom zijnde kadastrale percelen. Er is daarom geen aanleiding om een voorkeursrecht te vestigen op deze kadastrale percelen. Bezwaarmakers verzoeken uw raad dan ook om het voorkeursrecht op hun kadastrale percelen op te heffen.

<u>Standpunt van de gemeenteraad</u>

U heeft uw standpunt weergegeven in een viertal documenten: het raadsbesluit van 1 juli 2024 tot vestiging van het voorkeursrecht, het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan het raadsbesluit van 1 juli 2024, het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning", uitgevoerd door BügelHajema Adviseurs en gedateerd april 2024, en uw verweerschrift. Een afschrift van dit verweerschrift is bij brief van 8 oktober 2024 door de bezwaarschriftencommissie toegezonden aan [redacted] en haar echtgenoot, [redacted].

U bent van mening dat u op een correcte wijze een voorkeursrecht heeft gevestigd op onder andere de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted] percelen die in (mede-)eigendom zijn van bezwaarmakers.

In genoemde vier documenten bent u allereerst ingegaan op de achtergrond van de vestiging van het voorkeursrecht op diverse percelen grond in de kernen Elburg, 't Harde en Doornspijk. In dat verband heeft u op de eerste plaats gewezen op het coalitieprogramma 2022-2026. In het coalitieprogramma 2022-2026 heeft uw raad de ambitie opgenomen om locatieonderzoek en planvorming op te pakken voor extra bouwambitie voor alle doelgroepen in alle kernen van de gemeente. Dit hangt samen met het volgende. Een woningmarktonderzoek uit 2019 geeft aan dat het aantal huishoudens in de gemeente toeneemt. Tot 2030 wordt geschat dat het aantal huishoudens in de gemeente gemiddeld met 800 zal groeien. Daarnaast wenst het gemeentebestuur actief bij te dragen aan het oplossen van de woningschaarste in de regio. Het gemeentebestuur zal met het oog op dit alles de mogelijkheid om extra woningen te bouwen, onderzoeken. Hierbij houdt u rekening met het bouwen van circa 1.000 woningen.

In 2023 heeft het gemeentebestuur opdracht gegeven voor het uitvoeren van een verkenning voor nieuwe woningbouwlocaties in de gemeente Elburg. Dit onderzoek en de resultaten daarvan zijn vastgelegd in het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" van BügelHajema Adviseurs. In de stedenbouwkundige verkenning is onderzoek gedaan naar mogelijke locaties voor woningbouw in de gemeente Elburg. Daarbij is bewust gekeken naar de klimaatverandering en zijn de elementen water en bodem als sturende elementen gehanteerd. Op basis van het onderzoek zijn drie locaties aangemerkt als mogelijke locaties voor woningbouw. Eén daarvan is de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg. In deze locatie zijn de kadastrale percelen van bezwaarmakers gelegen. Op basis van de uitgangspunten van deze stedenbouwkundige verkenning kan de ruimtelijke planvorming worden opgepakt in de vorm van een programma.

In genoemde vier documenten bent u vervolgens ingegaan op de achtergronden van het vestigen van een voorkeursrecht op de verschillende percelen grond, die tezamen de drie (mogelijke) woningbouwlocaties vormen, waaronder de percelen waarvan bezwaarmakers eigenaar zijn. Het uit-

gangspunt bij de toekomstige ontwikkeling en realisatie van de woningbouwlocaties is dat de gemeente, voor zover mogelijk, de regie wenst te voeren bij de ontwikkeling van het plangebied. Om de regie op de functiewijziging te kunnen voeren, te behouden en de ontwikkeling van de locatie voortvarend en in samenhang op te pakken, is het nodig dat de gemeente grip krijgt op de gronden. Om grip op de (gewenste) ontwikkeling te krijgen, te versterken en te behouden, kan het gemeentebestuur onder andere gebruik maken van de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet (voorheen Wet voorkeursrecht gemeenten). Deze regeling heeft als doel de gemeente een betere, sterkere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt door het instellen van een recht van eerste koop op de benodigde stukken grond. Het voorkeursrecht wordt dan als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces. Het voorkeursrecht is gedurende het proces van planontwikkeling ook een beschermingsinstrument waardoor ongewenste (prijs-)ontwikkelingen kunnen worden voorkomen dan wel beperkt en verkoop van grond aan derden, die de ontwikkeling van het gebied in de weg kunnen zitten, hierdoor moeilijker wordt gemaakt. Met dit laatste wordt voorkomen dat de gronden worden verkocht aan derden, die andere wensen/eisen hebben, waardoor de kans om een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen, wordt beperkt of belemmerd. Met de toepassing van het voorkeursrecht wordt in ieder geval voorkomen dat derden nu nog een grondpositie kunnen verwerven.

In de genoemde vier documenten heeft u ook gemotiveerd aangegeven dat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht.

U heeft hiertoe allereerst aangegeven dat per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking is getreden. Hiermee is de tot dan toe bestaande regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten komen te vervallen. Het voorkeursrecht vindt thans haar grondslag in de Omgevingswet. Volgens de regeling van het voorkeursrecht in de Omgevingswet is het gemeentebestuur (het college van b en w tijdelijk en de raad 'definitief') bevoegd om een voorkeursrecht te vestigen, indien voldaan wordt aan twee criteria:

1. indien de gronden deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht of gegeven, en
2. het (huidige) gebruik van de gronden afwijkt van die toebedachte functie.

Of er wordt voldaan aan de hierboven genoemde criteria, kan blijken uit het omgevingsplan (ingevolge artikel 9.1, lid 1 sub a Omgevingswet) of uit een omgevingsvisie of programma (ingevolge artikel 9.1, lid 1 sub b Omgevingswet). Op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet kan een besluit om het voorkeursrecht te vestigen ook vooruitlopend op een omgevingsplan of omgevingsvisie worden genomen. In dat geval moet in het vestigingsbesluit aan de betrokken gronden een niet-agrarische functie worden toegedacht, waarbij het (huidige) gebruik afwijkt van de toegedachte functie en die toegedachte functie niet reeds is toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie en ook niet reeds is toegedeeld in het (huidige) omgevingsplan. Intensiever of beter gebruik geldt volgens vaste rechtspraak ook als criterium voor een afwijkende toegedachte functie.

Met ingang van 1 januari 2024 en de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle bestemmingsplannen binnen de gemeente onderdeel geworden van het Omgevingsplan van de gemeente Elburg. Het voormalige bestemmingsplan 'Buitengebied Elburg 2012, actualisatie 2018' is als tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen.

De gronden van de beoogde woningbouwlocatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg worden thans overwegend agrarisch gebruikt en hebben overwegend de functie 'Agrarisch met waarden'. De toebedachte functie voor deze percelen wordt een woongebied met bijbehorende voorzieningen (wegen, groen en openbare voorzieningen).

In het Omgevingsplan is nog niet de toekomstige (woon)functie opgenomen. Daarom kan het Omgevingsplan niet als grondslag dienen voor het vestigen van een voorkeursrecht (de grondslag van artikel 9.1, lid 1 sub a Omgevingswet). In de Omgevingsvisie Elburg 2018 (vastgesteld door de gemeenteraad op 30 januari 2019) zijn beleidskaders gegeven voor de verdere uitwerking van het ruimtelijk beleid. De uitwerking van het ruimtelijk beleid naar herontwikkelingslocaties wordt in de

Omgevingsvisie voor een aantal locaties globaal aangegeven, maar niet voor de onderhavige locatie in Elburg. Dit betreft een nieuwe locatie die nog in beleid moet worden opgenomen. De Omgevingsvisie Elburg 2018 is daarom niet voldoende concreet om als grondslag voor het voorkeursrecht te dienen (de grondslag van artikel 9.1, lid 1 sub b Omgevingswet).

Vestiging van het voorkeursrecht kan volgens u wel plaatsvinden op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet. In dat geval moet in de beschikking tot vestigen van het voorkeursrecht de onderbouwing worden opgenomen. U bent van mening dat aan de vereisten van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet wordt voldaan. U heeft het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" vastgesteld. Voor Elburg voorziet dit document in een zoekgebied voor woningbouw ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost.

Voor dit gebied in Elburg liggen kansen om nieuwe woningen toe te voegen. Het gebied bestaat grofweg uit drie delen:

1 Het deel aan de westzijde, gelegen tussen Gerichtenweg en de Stoopschaarweg. Daar wordt een woonwijk voorzien met een landschappelijke inpassing;
2 Het deel aan de oostzijde, gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost en ten westen van de Eperweg. Hier wordt tevens een woonwijk voorzien;
3 Het deel dat als verbinding tussen de delen 1 en 2 wordt gezien, waar gedacht wordt aan een invulling met gestapelde woningbouw in een groene omgeving.

Het gebied is qua gebruik thans overwegend agrarisch. Voor het gebied waarop het voorkeursrecht is voorzien, is daarom sprake van een afwijkend gebruik en zullen de betreffende gronden in de toekomst beter en intensiever worden gebruikt. In verband met een optimale invulling van het gebied is het achtererf van één woning in deel 2 van de woningbouwlocatie opgenomen in het voorkeursrechtgebied. Het voorterrein (zonder woonbestemming) van twee andere woningen is om deze reden ook opgenomen. De verwachting is dat de bestaande woningen aan de Stoopschaarweg (zowel burgerwoningen als bedrijfswoningen) met een aangepaste begrenzing van het bij de woning behorende perceel kunnen worden ingepast. Door deze begrenzingen te kiezen, wordt voldaan aan de gestelde eisen ten aanzien van het afwijkende gebruik.

Nu er aan de betreffende gronden van de beoogde woningbouwlocatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg een niet-agrarische functie wordt toegedacht en het (huidige) gebruik van de gronden afwijkt van die toegedachte functie, wordt er voldaan aan de gestelde criteria voor het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet. Ook wordt er hiermee voldaan aan de voorwaarden, die artikel 9.1, lid 2 Omgevingswet stelt aan het voorafgaand aan het raadsbesluit vestigen van een voorlopig voorkeursrecht door het college van burgemeester en wethouders.

Op grond van voorgaande overwegingen heeft het college van burgemeester en wethouders op 16 april 2024 op grond van artikel 9.1, lid 2 Omgevingswet een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de betreffende percelen grond ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg, waaronder de percelen waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn.

Eveneens op grond van voorgaande overwegingen heeft uw raad op 1 juli 2024 op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet een definitief voorkeursrecht gevestigd op de betrokken gronden ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg, waaronder de percelen waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn.

De door bezwaarmakers ingebrachte gronden van bezwaar geven u geen aanleiding voor de conclusie dat u ten onrechte een voorkeursrecht hebt gevestigd op de percelen waarvan zij eigenaar zijn.

In uw verweerschrift heeft u ten aanzien van de bezwaargronden 1 en 2 het volgende aangegeven: *"In de stedenbouwkundige verkenning is sprake geweest van een eerste verkenning naar bodem en water in verband met de vraag waar het verstandig is om te bouwen met het oog op de klimaatverandering. Door nieuwe woningen te bouwen op geschikte gronden kan de gemeente toekomstbestendig en duurzaam bouwen. Dat is echter niet het enige waar naar gekeken is. Er is ook gekeken naar landschap, bestaande kwaliteiten etc. Er wordt uiteindelijk naar alle aspecten van gebiedsontwikkeling gekeken om tot een keuze te komen. Op basis daarvan blijkt uit de woningbouwverkenning dat het gebied ten zuiden van Elburg mogelijkheden bevat om de gebiedsontwikkeling in te passen. Zeker zullen we bij de verdere uitwerking rekening houden met aspecten als landschappelijke kwaliteit, maar deze aspecten moeten in het grotere geheel worden afgewogen. De uiteindelijke ruimtelijke invulling van het gebied zal in een omgevingsplan vastgelegd worden, waarbij in de omgevingsvisie al kaders worden gesteld. Daarbij horen ook onderzoeken ten aanzien van stikstof, natuur, verkeer en ruimte en participatie met de bewoners en omwonenden (en andere actoren).*

Dit punt is een duidelijk argument waarom er op de locatie geen woningbouw zou moeten plaatsvnden. Dat kan alleen in het kader van het voorkeursrecht ter discussie staan als sprake is van een kennelijk ondoordacht en onuitvoerbaar plan. Daar is echter hier geen sprake van. Op basis van het document Woningbouwopgave gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning zijn de kaders en mogelijkheden van een gebiedsontwikkeling onderzocht, waardoor zeker niet op voorhand duidelijk is dat er geen woningbouw kan worden gerealiseerd."

Ten aanzien van de bezwaargronden 3 en 4 heeft u in uw verweerschrift het volgende aangegeven: *"Wij begrijpen goed dat bewoners in en rond de gebieden hun omgeving zien veranderen en dat zij daar niet positief over zijn. Toch blijkt uit de eerste gesprekken dat er meerdere meningen zijn over de woningbouw ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg. De woningbehoefte is groot. In totaal moeten er 1.000 woningen worden gerealiseerd. Om die aantallen mogelijk te maken kan niet worden volstaan met inbreiding en kleinere locaties. Daarom is ook gekeken naar uitbreidingslocaties. Op basis van het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" blijkt dat de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg zeer geschikt is om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van woningbouw. Participatie over de Omgevingsvisie en het stedenbouwkundig plan moet nog plaatsvinden. Wij hopen dat bewoners willen meedenken over een goede invulling voor de toekomst.*

Wij gaan graag bij de participatie bij de omgevingsvisie en het stedenbouwkundig plan in gesprek met de eigenaren over eventuele alternatieve plannen. Uiteindelijk heeft de raad op dit moment aangegeven dat zij zich kunnen vinden in de verdere planuitwerking voor woningbouw ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg. Als blijkt dat er andere keuzes in het ruimtelijke proces worden gemaakt, zal het voorkeursrecht deze ruimtelijke keuzes volgen."

Op bezwaargrond 5 heeft u als volgt gereageerd in uw verweerschrift: *"Op de gronden ligt een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet. Dat is een voorkeursrecht vooruitlopend op de verdere uitwerking van de plannen voor een gebiedsontwikkeling. Er is nog geen omgevingsvisie of omgevingsplan. Er wordt aangegeven dat een voorkeursrecht niet kan worden gevestigd, omdat de plannen te onzeker zijn (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786). Wij verwijzen daarvoor naar het coalitieprogramma 2022-2026, waarin de gemeente de ambitie heeft opgenomen om locatieonderzoek te doen voor extra bouwactiviteiten in alle kernen. Een woningmarktonderzoek wees uit dat er een woningschaarste is. Op basis daarvan heeft de gemeente een ambitie uitgesproken voor de bouw van 1.000 woningen. Er is onderzoek gedaan naar de mogelijke locaties van deze woningbouw en die zijn vastgelegd in het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning".*

In de [door bezwaarmakers] aangehaalde uitspraak ging het om een situatie van een bestemmingsplan met een nader uit te werken woonbestemming. Er werd betoogd dat de plannen te onzeker waren. De Afdeling oordeelde in die uitspraak dat de gestelde onzekerheid niet in de weg staat van het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot vestigen van een voorkeursrecht. De Afdeling stelt dat "dat sprake zou zijn van een situatie waarin de uitvoering van de plannen zo

onzeker is dat de raad in redelijkheid geen voorkeursrecht zou behoren te vestigen, hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt".

In dit geval gaat het echter om een voorkeursrecht op grond van een voornemen van een plan. Deze mogelijkheid is in de wet aangegeven en ook in de jurisprudentie steeds weer bevestigd. Wij verwijzen bijvoorbeeld naar de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3786), die recenter ook nog is bevestigd. Deze uitspraak geeft het volgende aan:
"4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3) brengt de systematiek van de Wvg 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 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht, die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat, aldus voormelde uitspraak. Dat nog geen duidelijke bestemming bestaat voor de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, heeft de rechtbank daarom terecht niet doorslaggevend geacht."

Deze situatie is vergelijkbaar met de situatie in de gemeente Elburg. We willen in een vroeg stadium slagvaardig kunnen optreden om te voorkomen dat de gebiedsontwikkeling wordt belemmerd. Er is op basis van het coalitieakkoord en de verkenning voldoende zekerheid in dit stadium om gebruik te maken van een voorkeursrecht."

Op basis van het voorgaande bent u van mening dat het bezwaarschrift tegen het besluit van uw raad tot vestiging van een voorkeursrecht op de percelen waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn (de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted]) ongegrond dient te worden verklaard en dat het raadsbesluit van 1 juli 2024 in stand kan blijven.

Wat vindt de bezwaarschriftencommissie ervan?

In deze bezwaarprocedure staat de vraag centraal of uw raad op 1 juli 2024 terecht en op goede gronden heeft besloten tot vestiging van een voorkeursrecht op de percelen waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn (de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted]).

Deze vraag moet worden beantwoord tegen de achtergrond van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] aangevoerde gronden van bezwaar. Dit volgt uit artikel 7:11, lid 1 van de Awb waar staat dat, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan [= dat wil zeggen: op grondslag van het bezwaar] een heroverweging plaatsvindt van het bestreden besluit. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

De commissie overweegt hiertoe als volgt.

In het coalitieprogramma 2022-2026 heeft u de ambitie opgenomen om locatieonderzoek en planvorming op te pakken voor extra bouwambitie voor alle doelgroepen in alle kernen van de gemeente. Dit hangt samen met de omstandigheid dat uit woningmarktonderzoek blijkt dat het aantal huishoudens in de gemeente toeneemt. Tot 2030 wordt geschat dat het aantal huishoudens in de gemeente gemiddeld met 800 zal groeien. Daarnaast wenst u actief bij te dragen aan het oplossen van de woningschaarste in de regio Noord-Veluwe. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan nieuwe woningen zet u in op het bouwen van circa 1.000 nieuwe woningen. Om een dergelijk aantal nieuw te bouwen woningen mogelijk te maken, kan volgens u niet worden volstaan met alleen maar inbreiding en kleinere locaties. Er moet voor die aantallen ook worden gekeken naar uitbreidingslocaties.

In 2023 heeft u opdracht gegeven voor het uitvoeren van een verkenning voor nieuwe woningbouwlocaties in de gemeente Elburg. Dit onderzoek en de resultaten daarvan zijn vastgelegd in het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" van Bügel-Hajema Adviseurs. In de stedenbouwkundige verkenning is onderzoek gedaan naar mogelijke nieuwe locaties voor woningbouw in de gemeente Elburg. Daarbij is bewust gekeken naar de klimaatverandering en zijn de elementen water en bodem als sturende elementen gehanteerd. Op basis van het onderzoek zijn drie locaties in de gemeente Elburg aangemerkt als mogelijke nieuwe locaties voor woningbouw. Eén daarvan is de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg. In deze locatie zijn de kadastrale percelen waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn, gelegen. Op basis van de uitgangspunten van deze stedenbouwkundige verkenning kan de ruimtelijke planvorming verder worden opgepakt in de vorm van het opstellen van een stedenbouwkundig plan en een programma.

Ter waarborging van de gemeentelijke regiefunctie bij de ontwikkeling van de beoogde woningbouwlocatie, ter voorkoming van speculatie en prijsopdrijving en ter vergroting van de verwervingsmogelijkheden voor de gemeente, heeft het college van burgemeester en wethouders op 16 april 2024 besloten om op grond van artikel 9.1, lid 2 Omgevingswet voorlopig, voor de duur van drie maanden, een voorkeursrecht te vestigen op diverse percelen grond ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg, waaronder de kadastrale percelen waarvan [redacted], [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] (mede-)eigenaar zijn. Het voorkeursrecht houdt in dat als een eigenaar de grond waarop het voorkeursrecht rust, wil verkopen, hij dit eerst moet aanbieden aan de gemeente Elburg. Om te voorkomen dat dit voorlopig voorkeursrecht van rechtswege vervalt na verloop van drie maanden, is de aanwijzing op 1 juli 2024 opgevolgd door een raadsbesluit, inhoudende een 'definitieve' vestiging van een voorkeursrecht op bedoelde percelen grond. Dit raadsbesluit is gebaseerd op artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet.

[redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] hebben bezwaar gemaakt tegen het collegebesluit van 16 april 2024. Met de inwerkingtreding van het voorkeursrechtbesluit van uw raad (5 juli 2024) is het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders van rechtswege komen te vervallen. Het bezwaar van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] tegen het voorkeursrechtbesluit van het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 16.32c, lid 1 van de Omgevingswet van rechtswege gericht tegen het voorkeursrechtbesluit van uw raad van 1 juli 2024.

De bezwaarschriftencommissie overweegt dat de vestiging van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid betreft van de raad. De raad komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de aan de raad toegekende bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 5, en de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, r.o. 2.3.1).

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

Het voorkeursrecht is gevestigd op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet. Op grond van dit artikel kan de gemeenteraad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringsfunctie 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. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 april 2007 in zaak nr. 200607717/1) dat bij de parlementaire behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten (waarin het voorkeursrecht tot 1 januari 2024 was geregeld) tot uitdrukking is 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. De bezwaarschriftencommissie ziet geen aanleiding voor de conclusie dat deze rechtspraak bij de nieuwe regeling van het voorkeursrecht in de Omgevingswet niet meer zal worden gevolgd.

De bezwaarschriftencommissie stelt vast - en tussen partijen is dit ook niet in geschil - dat de gronden van de beoogde woningbouwlocatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg thans overwegend agrarisch gebruikt worden met verspreid liggende (burger)woningen en overwegend de functie 'Agrarisch met waarden' hebben. De toebedachte functie voor de betreffende percelen wordt een woongebied met bijbehorende voorzieningen (wegen, groen en openbare voorzieningen). De bezwaarschriftencommissie stelt verder vast – en tussen partijen is dit ook niet in geschil – dat die toegedachte woonfunctie aan de beoogde woningbouwlocatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg niet reeds is toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie en ook niet reeds is toegedeeld in het (huidige) Omgevingsplan van de gemeente Elburg.

De bezwaarschriftencommissie komt op basis van het voorgaande tot de conclusie dat aan de formele eisen voor het vestigen van het voorkeursrecht door de raad, zoals opgenomen in artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet, is voldaan. De raad is daarmee bevoegd tot het vestigen van een voorkeursrecht. De vervolgens te beantwoorden vraag is of de raad terecht van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Uit het raadsvoorstel en het raadsbesluit volgt dat het voorkeursrecht is gevestigd ter waarborging van de gemeentelijke regiefunctie bij de ontwikkeling van de (beoogde) woningbouwlocatie, ter voorkoming van speculatie en prijsopdrijving en ter vergroting van de verwervingsmogelijkheden voor de gemeente Elburg. Deze motieven zijn naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie in overeenstemming met het doel en de strekking van (de invoering van) het voorkeursrecht. Deze conclusie wordt naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie bevestigd in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, gedaan onder vigeur van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In de uitspraak van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld dat de wetgever met de invoering van de Wet voorkeursrecht gemeenten 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. De bezwaarschriftencommissie ziet geen aanleiding voor de conclusie dat deze rechtspraak bij de nieuwe regeling van het voorkeursrecht in de Omgevingswet niet meer zal worden gevolgd.

Ten aanzien van de bezwaargrond dat er geen noodzaak is om de percelen die in eigendom zijn van bezwaarmakers te gebruiken voor woningbouw en dat er genoeg andere, alternatieve locaties beschikbaar zijn voor woningbouw, merkt de bezwaarschriftencommissie het volgende op. Uit het door u uitgevoerde woningmarktonderzoek blijkt dat de woningbehoefte groot is. Er zijn te weinig woningen, er komt te weinig doorstroming op gang en bijvoorbeeld kinderen en ouderen kunnen geen passende woning vinden. In totaal moeten er circa 1.000 woningen worden gerealiseerd. De bezwaarschriftencommissie deelt uw opvatting dat om een dergelijk groot aantal woningen mogelijk te maken niet volstaan kan worden met inbreiding en het benutten van kleinere locaties. De bezwaarschriftencommissie kan u dan ook volgen in de door u gevolgde stap om ook te kijken

naar nieuwe uitbreidingslocaties. Uit het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" blijkt naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie genoegzaam dat de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost heel geschikt is om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van woningbouw aldaar. De bezwaarschriftencommissie is dan ook van oordeel dat deze bezwaargrond geen doel treft. De bezwaarschriftencommissie neemt daarbij ook in aanmerking dat u in uw verweerschrift ook expliciet heeft aangegeven dat u de bewoners van het gebied, omwonenden en andere actoren actief wilt betrekken bij het maken van een goede invulling voor woningbouw van het gebied.

Ten aanzien van de stelling van bezwaarmakers dat de ontwikkeling waarvoor het voorkeursrecht wordt gevestigd, zo onzeker is, dat de gemeenteraad in redelijkheid niet kan overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht, waarbij wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7348, merkt de bezwaarschriftencommissie het volgende op.

Op dit moment staat het gemeentebestuur nog aan het begin van het planvormingsproces. Hoe de beoogde woonwijk eruit komt te zien, is nu nog niet bekend. Of de begrenzingen van het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt ook zo blijven, is sterk afhankelijk van de nog op te stellen gedetailleerdere ruimtelijke plannen. Er is dus nog de nodige onzekerheid over 'het uiteindelijke plaatje'. De bezwaarschriftencommissie voegt er echter aan toe dat dit niet betekent dat u daarom geen voorkeursrecht mag vestigen. De bezwaarschriftencommissie doet voor dit standpunt een beroep op de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is – tot op heden - vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3) dat de systematiek van de regeling van het voorkeursrecht met zich mee brengt dat wanneer het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, het nog veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Omdat het doel van de wet is om voorrang aan gemeenten te verschaffen bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak temeer bij toepassing van de bevoegdheid, die nu is neergelegd in artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet en voorheen in artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze bepaling strekt ertoe dat de raad reeds voor de aanvang van de procedure tot vaststelling van het benodigde ruimtelijke plan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht, die afwijkt van het huidige gebruik. Daardoor kan de raad in een vroeg stadium slagvaardig optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte functie wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van de bevoegdheid, die nu is neergelegd in artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet en voorheen in artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. In dit stadium van de planvoorbereiding kan nog niet op perceelsniveau worden aangeduid welke bestemming (thans: functie) zal worden toegekend.

In de door bezwaarmakers aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de Afdeling de hierboven aangehaalde lijn in de rechtspraak ook aangegeven. Alleen als er sprake is van een situatie dat de uitvoering van de plannen heel erg onzeker is, mag de gemeenteraad in redelijkheid geen voorkeursrecht vestigen (zie rechtsoverweging 2.3.2 van de door bezwaarmakers aangehaalde uitspraak). Die situatie dat de uitvoering van de plannen zo onzeker is, doet zich naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie in casu niet voor. De bezwaarschriftencommissie is met u van oordeel dat in dit (begin)stadium van de planvoorbereiding op basis van het coalitieakkoord en de uitgevoerde stedenbouwkundige verkenning voldoende zekerheid is over de uitvoering (uitvoerbaarheid) van de plannen om gebruik te mogen maken van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen. In het document "Woningbouwopgave Gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning" zijn de kaders en mogelijkheden van een gebiedsontwikkeling onderzocht, waardoor zeker niet op voorhand klip en klaar is dat er geen woningbouw in het betreffende gebied kan worden gerealiseerd.

De bezwaarschriftencommissie is dan ook van oordeel dat de bezwaargrond van de onzekerheid geen doel treft.

Bezwaarmakers zijn verder van mening dat de door u uitgevoerde stedenbouwkundige verkenning op basis van een te beperkt kader is uitgevoerd. Volgens bezwaarmakers zijn andere belangrijke aspecten onvoldoende meegenomen: landschap en de mening van de bewoners. Ook zijn bezwaarmakers de mening toegedaan dat de beoogde woningbouw op de percelen, die bij hun in eigendom zijn, in strijd is met de provinciale omgevingsvisie Puur Gelderland en de Omgevingsverordening Gelderland. De bezwaarschriftencommissie overweegt hierover als volgt.

In uw verweerschrift heeft u aangegeven dat er bij de stedenbouwkundige verkenning sprake is geweest van een eerste verkenning naar bodem en water. Dit in verband met de vraag waar het verstandig is om te bouwen met het oog op klimaatverandering. Door nieuwe woningen te bouwen op geschikte gronden kunt u als gemeente toekomstbestendig en duurzaam bouwen. In uw verweerschrift geeft u verder aan dat dit niet het enige is waar naar gekeken is. Er is ook gekeken naar landschap, bestaande kwaliteiten, etc. Op basis daarvan is u bij de woningbouwverkenning gebleken dat het gebied ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg mogelijkheden bevat om de gebiedsontwikkeling in te passen. U geeft in uw verweerschrift voorts aan dat u bij de verdere uitwerking rekening zult houden met aspecten als landschappelijke kwaliteit, etc.. De uiteindelijke ruimtelijke invulling van het gebied zal volgens u in een omgevingsplan worden vastgelegd, waarbij in de omgevingsvisie al kaders worden gesteld. Daarbij horen ook onderzoeken ten aanzien van stikstof, natuur, verkeer en ruimte en participatie met de bewoners en omwonenden (en andere actoren). De bezwaarschriftencommissie onderschrijft deze handelwijze en vindt deze niet onjuist of anderszins onhoudbaar. De bezwaarschriftencommissie wijst daarbij nogmaals op de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in deze. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft namelijk meermalen overwogen (bijvoorbeeld in haar uitspraak van 19 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2445) dat het inherent is aan de toepassing van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (deze bevoegdheid is thans opgenomen in artikel 9.1, lid 1 sub c van de Omgevingswet) dat van de toegedachte bestemming (thans: functie) nog slechts een globaal beeld bestaat. In dit hele vroege stadium van de planvoorbereiding kan niet op perceelsniveau worden aangeduid welke bestemming (thans: functie) zal worden toegekend. Voorts behoeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak nog niet voor elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast. Dat zijn allemaal zaken die in een later stadium van de planvorming aan de orde (mogen) komen. Dat geldt ook voor de toets aan het provinciale ruimtelijke beleid. In die latere stadia hebben bezwaarmakers volop gelegenheid voor inspraak, zienswijzen en beroep met betrekking tot de door hen in deze aangedragen zaken.

Voor het overige merkt de bezwaarschriftencommissie nog het volgende op. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder in een uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332, al geoordeeld dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten (de voorloper van de huidige regeling in de Omgevingswet) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Het enkele financiële belang hoeft daarom niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken.

Ten aanzien van de vraag of de vestiging van het voorkeursrecht leidt tot onevenredige gevolgen voor [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted], merkt de bezwaarschriftencommissie het volgende op. De bezwaarschriftencommissie overweegt allereerst dat de vestiging van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid betreft van de raad. De raad komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de aan de raad toegekende bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.3, uiteen heeft gezet, geldt het evenredigheidsbeginsel voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft. Het evenredigheidsbeginsel kent vervolgens twee zogenoemde ijkpunten, aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. Hierbij geldt dat het doel van het evenredigheidsbeginsel niet is het tegengaan van nadelige gevolgen van een besluit, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.4). Het bestuursorgaan en – bij een geschil - de bestuursrechter moeten vervolgens de vraag beantwoorden of de nadelige gevolgen

van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:607, r.o. 3.1).

De bezwaarschriftencommissie is in aansluiting op het voorgaande van oordeel dat de vestiging van het voorkeursrecht niet leidt tot onevenredige gevolgen voor [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]), [redacted] en neemt daartoe het volgende in aanmerking. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder overwogen dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht oplevert. De vestiging van het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat bezwaarmakers als (mede-)eigenaren van de betrokken percelen niet langer het hun toekomende eigendomsrecht zouden kunnen uitoefenen. De vestiging van een voorkeursrecht heeft ook niet tot gevolg dat bezwaarmakers als (mede-)eigenaren van de betrokken percelen verplicht zijn de percelen te verkopen (aan de gemeente). Alleen indien zij tot verkoop wensen over te gaan, dan dienen zij op grond van artikel 9.7 Omgevingswet eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen het perceel te kopen. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, r.o. 2.3.1, en van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, r.o. 4. Als deze beperkte inbreuk op het eigendomsrecht wordt afgezet tegen het algemene belang, dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht (het voorzien in voldoende gevarieerde woningen voor mensen met verschillende inkomens en van verschillende leeftijden en het verkrijgen, behouden en zo nodig versterken van de gemeentelijke regie hierop), dan is de bezwaarschriftencommissie met u van oordeel dat u het algemeen belang in dit geval terecht zwaarder hebt laten wegen dan het particuliere belang van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]). Van onevenredige gevolgen van de vestiging van het voorkeursrecht voor [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]) is de bezwaarschriftencommissie niet gebleken uit het bezwaarschrift en de overige stukken van het procesdossier.

Conclusie en advies van de commissie

Gelet op het voorgaande en alles afwegende, is de bezwaarschriftencommissie van oordeel dat de gemeenteraad op 1 juli 2024 terecht en op goede gronden heeft besloten om een voorkeursrecht te vestigen op de gronden waarvan [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]) (mede-)eigenaar zijn (de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted]). De bezwaarschriftencommissie is van oordeel dat uw raad bevoegd is om het voorkeursrecht te vestigen. Ook is de bezwaarschriftencommissie van oordeel dat het voorkeursrechtbesluit van 1 juli 2024 is voorzien van een deugdelijke motivering. De door [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]) aangevoerde gronden van bezwaar hebben de bezwaarschriftencommissie in dit opzicht niet tot een ander oordeel gebracht.

De bezwaarschriftencommissie adviseert uw raad dan ook om het bezwaarschrift van [redacted] (bijgestaan door haar echtgenoot, [redacted]) ontvankelijk en vervolgens ongegrond te verklaren en het raadsbesluit van 1 juli 2024 in stand te laten.

Aldus besloten door de commissie voor de bezwaarschriften, bestaande uit [redacted] (voorzitter), [redacted] (lid) en [redacted] (lid), op 13 januari 2025.

Hoogachtend,
de commissie bezwaarschriften Elburg Nunspeet,

[redacted]