ADVIES BEZWAARMAKERS E3

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

Uw brief van:		Uw kenmerk:	393424
Inlichtingen:	[redacted]	Ons kenmerk:	24.26
Doorkiesnr:	0525-688688		
Bijlagen:	-	Datum:	13 januari 2025
Onderwerp:	advies inzake het bezwaarschrift van [redacted] inzake vestiging voorkeursrecht		

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 eigendom zijn bij [redacted], woonachtig op het adres [redacted] en [redacted], gevestigd op het adres [redacted].

[redacted] is het niet eens met dit besluit en heeft hiertegen pro forma bezwaar gemaakt bij brief van 27 mei 2024, bij de gemeente binnengekomen op 30 mei 2024. Dit bezwaarschrift is ingediend door [redacted] van [redacted]. Bij brief van 28 juni 2024, door de gemeente ontvangen op 1 juli 2024, heeft [redacted] de gronden van bezwaar ingediend.

Op 1 juli 2024 heeft uw raad besloten om definitief een voorkeursrecht te vestigen op onder meer de hiervoor genoemde percelen grond, gelegen ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg. Dit voorkeursrechtbesluit is aan [redacted] bekendgemaakt bij brief van 8 juli 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] 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].

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] 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 6:9, lid 2 van de Awb bepaalt dat bij verzending per post een bezwaarschrift tijdig is ingediend, indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop 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]. 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 [redacted]

[redacted] is aan genoemde personen 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 pro forma bezwaarschrift van [redacted] is gedateerd 27 mei 2024, blijkens het poststempel op dezelfde dag ter post bezorgd, en op 30 mei 2024 door de gemeente Elburg ontvangen. Gelet op het bepaalde in het hiervoor aangehaalde artikel 6:9, lid 2 van de Awb, betekent dit 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]. 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] 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.

Hiervoor heeft de bezwaarschriftencommissie al aangegeven dat de gronden van bezwaar zijn ingediend bij brief van 28 juni 2024, bij de gemeente ingekomen op 1 juli 2024. De bezwaarschriftencommissie stelt daarmee vast dat het bezwaarschrift van [redacted] van 27 mei 2024, aangevuld bij brief van 28 juni 2024, aan de hiervoor genoemde formele eisen voldoet.

Kunnen [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] 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 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] van 27 mei 2024, aangevuld bij brief van 28 juni 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.

Hoorzitting

De bezwaarschriftencommissie heeft het bezwaarschrift op 15 oktober 2024 behandeld tijdens een hoorzitting. [redacted] en hun gemachtigde, en uw raad zijn in overeenstemming met het bepaalde in de Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023 in de gelegenheid gesteld om de verschillende standpunten voor de bezwaarschriftencommissie toe te lichten. Van de zijde van bezwaarden zijn [redacted] (bezwaarmaker) en zijn gemachtigde, [redacted] van [redacted] verschenen. U was op de hoorzitting vertegenwoordigd door [redacted] (jurist vastgoed – taxateur bij [redacted], [redacted] (beleidsmedewerker Vastgoed en Grondexploitatie van de gemeente Elburg), [redacted] (medewerker grondexploitatie en vastgoed van de gemeente Elburg) en [redacted] (Adviseur – Jurist [redacted]). Van het horen is een geluidsopname gemaakt. Deze geluidsopname heeft gediend als basis voor het uitgewerkte, schriftelijke verslag van de hoorzitting. Dit schriftelijke verslag is als bijlage bij dit advies gevoegd.

Inhoudelijke beoordeling door de bezwaarschriftencommissie

<u>Wettelijk kader</u>

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 voorkeursrechtbeschikking 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 9.12, lid 2 en 3 Omgevingswet
1. *[...].*
2. *Als de voorgenomen vervreemding betrekking heeft op onroerende zaken waarop voor een deel een voorkeursrecht is gevestigd maar die een samenhangend geheel vormen, kan de vervreemder, onverminderd afdeling 11 van titel 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, als voorwaarde stellen dat dit geheel van onroerende zaken in de vervreemding wordt betrokken.*
3. *Als de onroerende zaken als onderdeel van een onderneming worden geëxploiteerd, kan de vervreemder als voorwaarde stellen dat de onderneming in de vervreemding wordt betrokken.*
4. *[...].*

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]

[redacted] zijn om meerdere redenen van oordeel dat het raadsbesluit van 1 juli 2024 tot vestiging van een voorkeursrecht op de aan hun toebehorende percelen grond niet in stand kan blijven. Zij voeren de volgende gronden van bezwaar aan:

1. Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid (artikel 3:2 Awb) en onvoldoende onderbouwd en gemotiveerd (artikel 3:46 Awb). Er is onvoldoende rekening gehouden met de planologische (landschappelijke) waarden en de belangenafweging is onvoldoende gemaakt.
2. In de zienswijzennota (onder onderdeel 6) wordt gesteld dat de belangenafweging is gemaakt in het raadsvoorstel. Deze passage maakt geen onderdeel uit van het initiële collegebesluit, waardoor dat besluit reeds onrechtmatig is. Het raadsvoorstel kent geen 'argumenten onder 1.3'. Hiermee is de zienswijzennota onzorgvuldig voorbereid. Aangenomen mag worden op onderdeel 2.3 wordt gewezen, waarin wordt opgemerkt dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen algemene belangen, zijnde grip op de grondmarkt om mogelijk betaalbare woningbouw te realiseren en de belangen van de eigenaren.
3. In de zienswijzennota wordt gesteld dat er geen sprake is van een belangenafweging ten aanzien van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een mogelijke woningbouwontwikkeling. Dit is juist maar het is ruimtelijk gezien niet aannemelijk dat er binnen de vereiste periode van drie jaar een omgevingsplan kan worden opgesteld, omdat er sprake is van landschappelijke waarden die dwingend van aard zijn. Er dient wel een belangenafweging plaats te vinden of er sprake is van aannemelijkheid dat er voldaan kan worden aan de wettelijke termijnen. Dit is geen onderdeel van de belangenafweging geweest en daarmee is deze onzorgvuldig.
4. In de stedenbouwkundige verkenning ('Woningbouwopgave gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning'), zijn de locaties stedenbouwkundig onderzocht, waarbij aspecten als bodem en water leidend zijn geweest. Dit impliceert dat landschap geen onderdeel is geweest van stedenbouw, wat feitelijk onjuist is en tot strijdigheid leidt met het argument dat er geen sprake is van een ruimtelijke belangenafweging. Het is onzorgvuldig om bodem wel te onderzoeken, maar landschap niet. Het aspect 'bodem' is over het algemeen oplosbaar, het aspect 'landschap' niet. Hiermee is de voorbereiding onzorgvuldig en onnavolgbaar.
5. De motivering is voorts ondeugdelijk, omdat gesproken wordt over een huidige functie 'agrarisch' en een toebedachte functie 'wonen'. De vigerende planologische functie is niet

zuiver 'agrarisch' maar 'agrarisch met waarden'. Deze waarden zijn vastgelegd in de dubbelbestemming 'Waarde – waardevol landschap'. Hoewel ook hier een planologische afweging kan plaatsvinden in een wijziging van een omgevingsplan, dient het besluit wel juist gemotiveerd te worden en moet niet een essentieel onderdeel van de belangenafweging worden weggelaten. Het weglaten maakt het besluit onvoldoende gemotiveerd. Dit belang moet worden meegenomen in de belangenafweging.

6. Het vestigen van een voorkeursrecht is in strijd met artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens de zienswijzennota is dat, onder verwijzing naar jurisprudentie, niet het geval. Het dient echter niet te gaan om een algemene beoordeling van de vraag of het instrument van het voorkeursrecht in strijd is met artikel 1van het Eerste Protocol bij het EVRM, maar om de vraag of de toepassing hiervan een onevenredige beperking is, omdat er door deze toepassing sprake is van een de facto onteigening.
7. De verregaande planvorming, de realisatie van een omgevingsvisie en de passages onder onderdeel 2 van de zienswijzennota brengen met zich mee dat de beperking van de voorgenomen planvorming al van zo'n aard is, dat er de facto sprake is van onteigening.
8. Een verschil tussen het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is erin gelegen dat de voorkeursrechtbeschikking onder de Omgevingswet een nadrukkelijke motivering behoeft. Onder de Wvg werd standaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat de wetgever 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, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Uit de parlementaire geschiedenis bij de Aanvullingswet grondeigendom volgt echter dat het bestuursorgaan onder de Omgevingswet de vestiging van een voorkeursrecht moet motiveren en een evenredige belangenafweging moet maken. Een deugdelijke motivering houdt daarbij onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Deze motivering en de evenredigheidstoets ontbreken in het besluit. Deze evenredigheidstoets zou volgens de zienswijzennota in het raadsvoorstel zijn opgenomen maar dit ontbreekt.
9. Het is verder van belang dat de gemeente niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Er dient wel gekeken te worden naar het weerstandsvermogen. De overheid dient immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Nu iedere vorm van financiële verantwoording ontbreekt, had op grond van artikel 160 Gemeentewet het raadsbesluit zo moeten worden voorbereid dat de raad deze belangen kon wegen. Dat is nagelaten waardoor het besluit onvoldoende gemotiveerd is. In de zienswijzennota staat dat dit wel is opgenomen in het raadsvoorstel/-besluit. Het opnemen van het feit dat er sprake is van een begrotingswijziging en een reserve betekent echter nog niet dat het besluit ook werkelijk inzicht geeft in de verantwoordingsplicht uit de MvT.
10. Bezwaarmakers hebben meerdere gronden in eigendom, welke als geheel een ruimtelijke buffer vormen rondom de woning va[redacted] Door de agrarische gronden wel te belasten met een voorkeursrecht en de woning niet, gaat de complexwaarde van het geheel verloren. Omdat de regelgeving van het voorkeursrecht niet voorziet in een nadeelcompensatieregeling, de planvorming nog lang op zich laat wachten en er pas nadien sprake is van te vorderen nadeelcompensatie, had het besluit moeten voorzien in een nadeelcompensatieregeling voor de niet-aangewezen onroerende zaken.
11. Er is sprake van een formeel gebrek in de kaart. Met deze kaart, ook wel grondtekening' genoemd, wordt een gevisualiseerde weergave van de inhoud van de beschikking gegeven. Hiertoe zijn vereisten opgesteld. Op de tekening ontbreekt een behoorlijke weergave van de aansluiting van de onroerende zaken op het omliggende gebied. In de zienswijzennota wordt gesteld dat de kaart voldoende is, maar dat is geen criterium. Niet gemotiveerd is waarom de aansluiting van percelen op het omliggende gebied voldoende uit de kaart zou blijken.

Standpunt van de gemeenteraad

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] van [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], die in eigendom zijn van [redacted]. 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. Binnen deze locatie zijn de kadastrale percelen waarvan [redacted] eigenaar zijn, 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 [redacted] eigenaar zijn. Het uitgangspunt 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 het 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 (woonfunctie). 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] eigenaar zijn.

Eveneens op grond van voorgaande overwegingen heeft uw raad op 1 juli 2024 een definitief voorkeursrecht gevestigd op de betrokken gronden ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg, waaronder de percelen waarvan [redacted] eigenaar zijn.

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

In uw verweerschrift heeft u ten aanzien van de gronden van bezwaar het volgende aangegeven:
<u>Bezwaargronden</u>
1. Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid (artikel 3:2 Awb) en onvoldoende onderbouwd en gemotiveerd (artikel 3:46 Awb). Er is onvoldoende rekening gehouden met de planologische (landschappelijke) waarden en de belangenafweging is onvoldoende gemaakt.
2. In de zienswijzennota (onder onderdeel 6) wordt gesteld dat de belangenafweging is gemaakt in het raadsvoorstel. Deze passage maakt geen onderdeel uit van het initiële collegebesluit, waardoor dat besluit reeds onrechtmatig is. Het raadsvoorstel kent geen 'argumenten onder 1.3'. Hiermee is de zienswijzennota onzorgvuldig voorbereid. Aangenomen mag worden op onderdeel 2.3 wordt gewezen, waarin wordt opgemerkt dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen algemene belangen, zijnde grip op de grondmarkt om mogelijk betaalbare woningbouw te realiseren en de belangen van de eigenaren.
3. In de zienswijzennota wordt gesteld dat er geen sprake is van een belangenafweging ten aanzien van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een mogelijke woningbouwontwikkeling. Dit is juist maar het is ruimtelijk gezien niet aannemelijk dat er binnen de vereiste periode van drie jaar een omgevingsplan kan worden opgesteld, omdat er sprake is van landschappelijke waarden die dwingend van aard zijn. Er dient wel een belangenafweging plaats te vinden of er sprake is van aannemelijkheid dat er voldaan kan worden aan de wettelijke termijnen. Dit is geen onderdeel van de belangenafweging geweest en daarmee is deze onzorgvuldig.
4. In de stedenbouwkundige verkenning ('Woningbouwopgave gemeente Elburg, stedenbouwkundige verkenning'), zijn de locaties stedenbouwkundig onderzocht, waarbij aspecten als bodem en water leidend zijn geweest. Dit impliceert dat landschap geen onderdeel is geweest van stedenbouw, wat feitelijk onjuist is en tot strijdigheid leidt met het argument dat er geen sprake is van

een ruimtelijke belangenafweging. Het is onzorgvuldig om bodem wel te onderzoeken, maar landschap niet. Het aspect 'bodem' is over het algemeen oplosbaar, het aspect 'landschap' niet. Hiermee is de voorbereiding onzorgvuldig en onnavolgbaar.
5. De motivering is voorts ondeugdelijk, omdat gesproken wordt over een huidige functie 'agrarisch' en een toebedachte functie 'wonen'. De vigerende planologische functie is niet zuiver 'agrarisch' maar 'agrarisch met waarden'. Deze waarden zijn vastgelegd in de dubbelbestemming 'Waarde – waardevol landschap'. Hoewel ook hier een planologische afweging kan plaatsvinden in een wijziging van een omgevingsplan, dient het besluit wel juist gemotiveerd te worden en moet niet een essentieel onderdeel van de belangenafweging worden weggelaten. Het weglaten maakt het besluit onvoldoende gemotiveerd. Dit belang moet worden meegenomen in de belangenafweging.

<u>Verweer</u>
Zowel bij het collegebesluit als het raadsbesluit heeft een belangenafweging plaatsgevonden. Zienswijzen zijn op grond van artikel 4:11 Awb voor het collegebesluit achterwege gelaten. Bij het raadsvoorstel konden wel zienswijzen worden ingediend. Overigens merken wij op dat het collegebesluit door opvolging door een raadsbesluit van rechtswege is vervallen.

In het raadsvoorstel is uiteengezet dat er een belangenafweging moet worden gemaakt tussen de gemeentelijke belangen voor een optimale inrichting van het gebied en de particuliere belangen dat de eigenaren hun eigendommen eerst moeten aanbieden aan de gemeente alvorens ze te mogen verkopen aan derden. De belangenafweging gaat in het kader van het voorkeursrecht niet zover dat er een afweging moet worden gemaakt over het ruimtelijk plan zelf. Het voorkeursrecht heeft immers alleen gevolgen voor de verkoopbaarheid van de grond en niet het gebruik. Wij begrijpen dat dit moeilijk los van elkaar is te zien, maar voor het voorkeursrecht geldt alleen de eerste belangenafweging. Op basis van het zwaarwegende belang van de gemeente om tot woningbouw te komen, wordt een beperking van de verkoopbaarheid voor de eigenaren niet als te zwaar afgewogen.

Indiener is van mening dat het in verband met de aanwezige waarden niet aannemelijk is dat de gemeente binnen 3 jaar een omgevingsplan vaststelt. Dan zou er nu ook geen deugdelijke motivering zijn om een voorkeursrecht op te nemen. Er zijn echter een aantal termijnen waarmee de gemeente bij de verdere planuitwerking rekening moet houden. Binnen 3 jaar moet de gemeente een herziening van de omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan vaststellen. Bij de omgevingsvisie en programma geldt dat sprake is van een globaal plan met kaders. Deze geven dan de kaders om een omgevingsplan op te stellen. Wij voorzien een procedure waarin wij gelijktijdig werken aan een stedenbouwkundig plan en een herziening van de omgevingsvisie of programma. De voorbereidingen voor de nieuwe omgevingsvisie zijn al gestart en worden voortgezet. Wij verwachten dat wij ruimschoots binnen de genoemde 3 jaar komen tot een vaststelling van een herziening van de omgevingsvisie met daarin de kaders van de woningbouwopgave. Als de omgevingsvisie eenmaal is vastgesteld, wordt de termijn van het voorkeursrecht van rechtswege verlengd met 3 jaar om te komen tot een omgevingsplan. Daarmee is er voldoende tijd om een zorgvuldige afweging te maken over de woningbouwopgave en de wijze waarop deze kan worden ingepast in het landschap. De aanname van de indiener volgen wij daarom niet.

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 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 overigens een duidelijk argument waarom er op de locatie geen woningbouw zou moeten plaatsvinden. 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.

In de nieuwe terminologie van de Omgevingswet zijn bestemmingen, functies geworden. Dat kan verwarrend zijn. Indiener stelt dat er onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de gronden de functie (lees bestemming) 'Agrarisch met waarden' heeft. De afweging binnen het voorkeursrecht gaat over een vergelijking tussen het huidige gebruik en de toekomstige functie. De huidige bestemming wordt meegenomen in de afwegingen in het ruimtelijk plan. Zoals ook in het raadsvoorstel is verwoord is de functie/gebruik van de gronden overwegend agrarisch. Er is geen sprake van een motiveringsgebruik of ondeugdelijke afweging.

<u>Bezwaargronden</u>
6. Het vestigen van een voorkeursrecht is in strijd met artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens de zienswijzennota is dat, onder verwijzing naar jurisprudentie, niet het geval. Het dient echter niet te gaan om een algemene beoordeling van de vraag of het instrument van het voorkeursrecht in strijd is met artikel 1van het Eerste Protocol bij het EVRM, maar om de vraag of de toepassing hiervan een onevenredige beperking is, omdat er door deze toepassing sprake is van een de facto onteigening.
7. De verregaande planvorming, de realisatie van een omgevingsvisie en de passages onder onderdeel 2 van de zienswijzennota brengen met zich mee dat de beperking van de voorgenomen planvorming al van zo'n aard is, dat er de facto sprake is van onteigening.

<u>Verweer</u>
Wij nemen afstand van de stelling van indiener dat sprake zou zijn van een 'de facto onteigening'. Het voorkeursrecht is duidelijk een ander instrument dan onteigening. Er is geen sprake van verplichte eigendomsontneming bij gebruikmaking van het voorkeursrecht. Overigens legt indiener ook niet uit waarom hij deze mening is toegedaan. Daarnaast kunnen wij ons ook niet vinden in de stelling dat moet worden beoordeeld of toepassing van het voorkeursrecht in relatie tot het EVRM een onevenredige beperking is. Rechtspraak waarin deze stelling van indiener wordt bevestigd is er niet.

Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft art. 1 Eerste protocol drie regels, namelijk (1) een algemene regel die het ongestoord genot van eigendom vooropstelt (eerste alinea, eerste zin), (2) een regel die aan ontneming van eigendom bepaalde voorwaarden verbindt (eerste alinea, tweede zin) en (3) een regel die inhoudt dat een staat bevoegd is tot regulering van eigendom ten behoeve van het algemeen belang (tweede alinea). De tweede en derde regel vormen een uitwerking van de eerste, algemene regel, die als hoofdregel kan worden aangemerkt, en moeten in overeenstemming met deze algemene regel worden uitgelegd.
In de casus van de voorkeursrechten Doornspijk, Elburg en 't Harde welke bij collegebesluit op 16 april zijn gevestigd en door de raad op 1 juli zijn bekrachtigd wordt aan de voorwaarden uit de rechtspraak voldaan:
i Voorzien bij wet: het voorkeursrecht is vastgelegd in de Omgevingswet;
ii Legitiem doel in het algemeen belang nastreven: het voorkeursrecht geeft de gemeente de mogelijkheid om het eerste recht van koop te krijgen met het oog op een gebiedsontwikkeling;
iii Redelijk evenwicht moet bestaan tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu: gemeenten moeten bouwen voor hun inwoners (ruimtelijke ordening) en de inwoners hebben het ongestoorde genot van hun eigendom. Bij het vestigen van een voorkeursrecht wordt de overdraagbaarheid van de onroerende zaken beperkt. Het gebruik en de planologische mogelijkheden worden door het voorkeursrecht niet beperkt. In de Omgevingswet zijn uitzonderingen opgenomen waarbij de aanbiedingsplicht niet geldt (artikel 9.8 – 9.10). Daarnaast heeft het voorkeursrecht een geldigheidduur

van die bij wet bepaald is: er kan dus niet onbeperkt een voorkeursrecht op de grond liggen (artikel 9.4). Wanneer niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan dient het voorkeursrecht ingetrokken te worden (artikel 9.5).

Wij verwijzen tevens naar de uitgebreide jurisprudentie waarbij ook recentelijk de rechter nog de lijn dat een voorkeursrecht niet strijdig is met artikel 1 van het EVRM heeft bevestigd (ECLI:NL:RBMNE:2023:4548, ECLI:NL:RBOBR:2023:4450): waarin de volgende overwegingen vaak worden opgenomen:
"Voor zover [naam] en [naam] betogen dat de vestiging van het voorkeursrecht in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM), dragen zij dat betoog zonder succes voor. De vestiging van het voorkeursrecht is bij de Wvg voorzien, in het algemeen belang en de inbreuk op het eigendomsrecht is niet disproportioneel. Daarvoor is van belang dat, zoals hiervoor is overwogen, de inbreuk op het eigendomsrecht beperkt is, terwijl met de Wvg in financiële belangen van de eigenaar is voorzien. De rechtbank verwijst voor haar oordeel ook naar vaste rechtspraak van de Afdeling, zoals die onder meer blijkt uit haar uitspraak van 26 september 2012."

<u>Bezwaargrond</u>
8. Een verschil tussen het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is erin gelegen dat de voorkeursrechtbeschikking onder de Omgevingswet een nadrukkelijke motivering behoeft. Onder de Wvg werd standaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat de wetgever 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, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Uit de parlementaire geschiedenis bij de Aanvullingswet grondeigendom volgt echter dat het bestuursorgaan onder de Omgevingswet de vestiging van een voorkeursrecht moet motiveren en een evenredige belangenafweging moet maken. Een deugdelijke motivering houdt daarbij onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Deze motivering en de evenredigheidstoets ontbreken in het besluit. Deze evenredigheidstoets zou volgens de zienswijzennota in het raadsvoorstel zijn opgenomen maar dit ontbreekt.

<u>Verweer</u>
Wij zien ook dat de nieuwe wetgeving extra aandacht vraagt voor de evenredigheidstoets. Is het inzetten van het instrument evenredig met het beoogde doel? In het raadsvoorstel is deze toets opgenomen. Er wordt aangegeven dat de gemeente de voorgenomen ontwikkeling wil beschermen tegen invloeden die de kwaliteit of een optimale gebiedsontwikkeling belemmeren.

<u>Bezwaargrond</u>
9. Het is verder van belang dat de gemeente niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Er dient wel gekeken te worden naar het weerstandsvermogen. De overheid dient immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Nu iedere vorm van financiële verantwoording ontbreekt, had op grond van artikel 160 Gemeentewet het raadsbesluit zo moeten worden voorbereid dat de raad deze belangen kon wegen. Dat is nagelaten waardoor het besluit onvoldoende gemotiveerd is. In de zienswijzennota staat dat dit wel is opgenomen in het raadsvoorstel/-besluit. Het opnemen van het feit dat er sprake is van een begrotingswijziging en een reserve betekent echter nog niet dat het besluit ook werkelijk inzicht geeft in de verantwoordingsplicht uit de MvT.

<u>Verweer</u>
Bij de afweging om over te gaan tot het vestigen van een (voorlopig) voorkeursrecht moet de gemeente inzicht hebben in de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. De Parlementaire Geschiedenis zegt hierover het volgende:

"Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, zoals dat tot uitdrukking komt in de begroting of het jaarverslag van de rechtspersoon. Overheden dienen immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten."
In het raadsvoorstel zijn overwegingen over de financiën en de financiële risico's opgenomen. Daarin wordt verwoord dat er sprake is van een reserve grondexploitaties die voldoende op orde wordt geacht om de risico's van een gebiedsontwikkeling af te dekken. Daarmee wordt voldaan aan het gestelde in de Memorie van Toelichting.

Bezwaargrond
10. Bezwaarmakers hebben meerdere gronden in eigendom, welke als geheel een ruimtelijke buffer vormen rondom de woning van [redacted] Door de agrarische gronden wel te belasten met een voorkeursrecht en de woning niet, gaat de complexwaarde van het geheel verloren. Omdat de regelgeving van het voorkeursrecht niet voorziet in een nadeelcompensatieregeling, de planvorming nog lang op zich laat wachten en er pas nadien sprake is van te vorderen nadeelcompensatie, had het besluit moeten voorzien in een nadeelcompensatieregeling voor de niet-aangewezen onroerende zaken.

Verweer
Het feit dat delen van het eigendom al dan niet zijn meegenomen in het voorkeursrecht kan niet leiden tot nadeelcompensatie. Er is immers nog geen noodzaak tot verkoop of wel een ruimtelijk plan in de vorm van een omgevingsplan. Het voorkeursrecht ziet alleen op de situatie dat als de eigenaar wenst te verkopen, hij zijn gronden eerst aan de gemeente moet aanbieden.

Artikel 9.12 Omgevingswet geeft de eigenaar voorts de mogelijkheid om ook onderdelen van zijn eigendom die buiten het voorkeursrechtgebied liggen en die een samenhangend geheel vormen aan te bieden aan de gemeente. Omdat er een wettelijke regeling is die in deze situaties voorziet, is het niet nodig om dit expliciet in het raadsvoorstel te vermelden. Er kan dus ook op basis van dit argument geen sprake zijn van onzorgvuldige besluitvorming.

Bezwaargrond
11. Er is sprake van een formeel gebrek in de kaart. Met deze kaart, ook wel grondtekening' genoemd, wordt een gevisualiseerde weergave van de inhoud van de beschikking gegeven. Hiertoe zijn vereisten opgesteld. Op de tekening ontbreekt een behoorlijke weergave van de aansluiting van de onroerende zaken op het omliggende gebied. In de zienswijzennota wordt gesteld dat de kaart voldoende is, maar dat is geen criterium. Niet gemotiveerd is waarom de aansluiting van percelen op het omliggende gebied voldoende uit de kaart zou blijken.

Verweer
Helder is dat de kaart behorende bij het besluit voldoende duidelijkheid moet geven over de ligging van het gebied. Op basis van de kaart en zeker ook de uitsnede van de ligging van de gebieden in de legenda zijn wij van mening dat voldoende duidelijk is om welk gebied het gaat. In de wet en in de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten is niet gedefinieerd wat 'de aansluiting' is. Het is volgens de Nota van Toelichting belangrijker dat door de beschikking en de tekening duidelijk wordt gemaakt waarop de beschikking betrekking heeft (Stb. 2020, 532 p. 38). In de tekeningen is in de hoek van de tekening een uitgezoomde weergave van het gebied zichtbaar waar de kadastrale sectie-indeling zichtbaar is. Dit deel van de tekening geeft ook aan waar in het omliggende gebied de betrokken percelen zich bevinden. Voor het gebied Elburg is daarnaast nog een overzichtstekening opgesteld, omdat het gebied dusdanig groot is dat dit een geen goed afleesbare tekening zou worden wanneer dit in één tekening verwerkt zou worden. Deze tekening geeft het volledige voorkeursrechtgebied weer, maar het is geen duidelijke weergave van de kadastrale percelen. Er zijn twee tekeningen voor het gebied gemaakt welke voldoen aan de wettelijke eisen. Tijdens de inloopbijeenkomsten en andere gesprekken die we met eigenaren hebben gehad is ook gebleken dat iedereen wist over welk

gebied het ging. Het omliggende gebied is juist ook mede aangegeven door het gebruik van de luchtfotoweergave die op de kaarten als achtergrond dient.

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] 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?

- *Inleidende opmerkingen*

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] eigenaar zijn (de percelen, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummers [redacted]).

Deze vraag moet worden beantwoord tegen de achtergrond van de door [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 dat 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.

- *Beschrijving van het bestreden besluit op basis van het raadsbesluit, het raadsvoorstel en de overige daarvan deel uitmakende stukken*

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 Elburg. Dit hangt samen met de omstandigheid dat uit woningmarktonderzoek is gebleken 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 bouwlocaties. 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 uitbreidingslocaties voor woningbouw. Eén daarvan is de locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg. Binnen deze locatie zijn de kadastrale percelen waarvan [redacted] 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] 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] 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] 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.

- *Is de gemeenteraad bevoegd tot het vestigen van een voorkeursrecht op de gronden in kwestie?*

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).

In dit verband moet op de eerste plaats beoordeeld worden of uw raad bevoegd is tot het vestigen van een voorkeursrecht op de bewuste percelen grond. De bezwaarschriftencommissie overweegt daartoe als volgt.

Het voorkeursrecht is gevestigd op grond van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet (dit is ook expliciet zo benoemd in het raadsbesluit). 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 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 vast dat dit ook expliciet is benoemd in het raadsvoorstel en in de overwegingen van het raadsbesluit. De bezwaarschriftencommissie stelt voorts vast 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 stelt vast dat u dit ook expliciet hebt benoemd in het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan het raadsbesluit.

De bezwaarschriftencommissie komt op basis van het voorgaande tot de conclusie dat aan de formele eisen voor het vestigen van het voorkeursrecht door uw raad, zoals opgenomen in artikel

9.1, lid 1 sub c Omgevingswet, is voldaan. Uw raad is daarmee bevoegd tot het vestigen van een voorkeursrecht.

- *Heeft uw raad terecht van zijn bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht gebruik gemaakt?*

De bezwaarschriftencommissie zal deze vraag beantwoorden aan de hand van een aantal subonderwerpen, die naar voren zijn gebracht door bezwaarmaker in zijn bezwaarschrift en ter zitting.

1. Zijn de motieven voor het vestigen van het voorkeursrecht in overeenstemming met het doel en de strekking van (de invoering van) het voorkeursrecht?

Uit het raadsvoorstel en de overwegingen van 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.

2. Het vestigen van een voorkeursrecht is een zwaar middel. Het vormt een inbreuk op het eigendomsrecht en het vormt een belemmering van de eigendomsbevoegdheden.

[redacted] voeren in hun bezwaarschrift aan dat het vestigen van het voorkeursrecht een ernstige inbreuk vormt op hun eigendomsrecht, zoals dit wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De bezwaarschriftencommissie stelt vast dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State al in haar uitspraak van 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6739, heeft uitgesproken dat het vestigen van een voorkeursrecht geen ontoelaatbare inbreuk op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens oplevert. Uit deze uitspraak volgt dat er bij het vestigen van het voorkeursrecht weliswaar sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, maar dat het hier slechts gaat om een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. Deze inbreuk vindt plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden van de Wet voorkeursrecht gemeenten (thans de Omgevingswet), waarbij er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de Wet voorkeursrecht gemeenten (thans de Omgevingswet) nagestreefde algemeen belang en de eigendomsrechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft uitsluitend tot gevolg dat bezwaarmakers bij een eventuele verkoop van hun grond deze eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Er is dus geen sprake van dat bezwaarmakers niet langer hun eigendomsrechten zouden kunnen uitoefenen. De eigenaar blijft bevoegd zijn grond te vervreemden, hetzij aan de gemeente, waarbij hij tenminste de werkelijke waarde zal ontvangen, hetzij aan een derde, zo de gemeente geen gebruik van haar voorkeursrecht wenst te maken. Hij blijft ook bevoegd om zelf de aan zijn eigendom toegekende of toegedachte bestemming (thans: functie) te verwezenlijken. Van belang is voorts dat de Wet voorkeursrecht gemeenten (thans de Omgevingswet) de eigenaar in ruime mate rechtsbescherming biedt, te verlenen hetzij door de bestuursrechter, hetzij door de burgerlijke rechter. Vergelijk in dit verband ook de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 1 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13366, r.o. 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, en 6.7.

Deze bezwaargrond slaagt naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie dan ook niet.

3. Vestiging van het voorkeursrecht is voorbarig en leidt tot langdurige onzekerheid voor de betrokken grondeigenaren. De kans is namelijk levensgroot aanwezig dat de woningbouwplannen geen doorgang kunnen vinden vanwege de ter plaatse aanwezige landschappelijke waarden, een punt dat niet afdoende is onderzocht bij de stedenbouwkundige verkenning.

De bezwaarschriftencommissie verwijst hiervoor allereerst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786. In rechtsoverweging 4.3 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het volgende overwogen: *"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."* In dit verband wijst de bezwaarschriftencommissie erop dat de in de aangehaalde uitspraak genoemde bevoegdheid van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) thans is neergelegd in artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet. De bezwaarschriftencommissie ziet vooralsnog geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze rechtspraak niet meer zal volgen onder de vigeur van de Omgevingswet. Uit deze rechtspraak blijkt in ieder geval dat op het moment dat uw raad toepassing geeft aan de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht op basis van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet nog niet alles duidelijk hoeft te zijn en het nog niet voor 100% zeker hoeft te zijn dat bijvoorbeeld woningbouwplannen doorgang kunnen en zullen vinden op de betreffende locatie. Die duidelijkheid komt er in het spoor van de ruimtelijke planvorming dat op de vestiging van het voorkeursrecht volgt. En volgens deze rechtspraak mag dat ook.

De bezwaarschriftencommissie verwijst in dit verband verder naar een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 1 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13364. In r.o. 6.5 overweegt de rechtbank als volgt: *"De rechtbank overweegt daarnaast dat de aannemelijkheid dat een bestemming daadwerkelijk gerealiseerd wordt, geen toetsingsgrond is voor een voorkeursrecht. De kern van het voorkeursrecht is er juist in gelegen dat er wordt voorgesorteerd op een ruimtelijke wens. Voor zover eisers vrezen dat bestemming niet gerealiseerd wordt (en dat zij derhalve de noodzaak van het voorkeursrecht niet zien), voorziet de wet erin dat er termijnen aan het voorkeursrecht zijn gebonden om te voorkomen dat belanghebbenden te lang in onzekerheid verkeren. Daarnaast is er wettelijk in voorzien dat het voorkeursrecht vervalt wanneer de gewenste bestemming zijn weg naar het ontwerpbestemmingsplan niet vindt."* In r.o. 6.6 overweegt de rechtbank voorts nog als volgt: *"De rechtbank is het eens met eisers dat indien het onmogelijk zou zijn om een bestemming te realiseren, een voorkeursrecht niet aan de orde kan zijn. Dit is door verweerder echter bestreden. Het is de rechtbank ook niet gebleken dat het onmogelijk is om op deze locatie de bestemming woongebied, in de zin van infrastructurele voorzieningen of meer woningen, te realiseren."* In hun bezwaarschrift stellen bezwaarmakers dat het vanwege de landschappelijke waarden niet mogelijk is om ter plaatse grootschalige woningbouw te realiseren. De bezwaarschriftencommissie constateert dat bezwaarden deze stelling niet met objectieve, toetsbare gegevens hebben onderbouwd en uitgewerkt. In uw verweerschrift en op de hoorzitting heeft u deze stelling van bezwaarden bestreden. Het is de bezwaarschriftencommissie ook niet ambtshalve gebleken dat het

onmogelijk is om op de bewuste locatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost in Elburg de functie woongebied te realiseren.

Gelet op deze twee uitspraken is de bezwaarschriftencommissie van oordeel dat deze bezwaargrond dan ook niet slaagt.

4. Het vestigen van het voorkeursrecht is niet rechtmatig (zorgvuldig) geschiedt, omdat het voorkeursrechtbesluit onvoldoende inzicht biedt in de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling.

De bezwaarschriftencommissie stelt op de eerste plaats vast dat in het collegevoorstel dat ten grondslag ligt aan het collegebesluit tot voorlopige vestiging van het voorkeursrecht en in het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de definitieve vestiging van het voorkeursrecht door uw raad wordt ingegaan op de financiële aspecten die voortvloeien uit het vestigen van het voorkeursrecht. In deze stukken wordt ook ingegaan op de financiële risico's en de financiële haalbaarheid van de aan te kopen gronden. Ten behoeve van de mogelijke aankoop van de aangewezen gronden is de raad gevraagd om een verwervingskrediet van € 10.000.000 beschikbaar te stellen. Blijkens het raadsbesluit van 1 juli 2024 heeft de raad hiertoe de 7e begrotingswijziging van 2024 vastgesteld.

In het verweerschrift heeft u ook gewezen op het collegevoorstel dat ten grondslag ligt aan de vestiging van het voorlopige voorkeursrecht. Hierin heeft u aangegeven dat er sprake is van een reserve grondexploitaties, die voldoende op orde wordt geacht om de risico's van een gebiedsontwikkeling af te dekken. Volgens u wordt daarmee voldaan aan hetgeen in de parlementaire geschiedenis bij het voorkeursrecht is aangegeven ten aanzien van het inzichtelijk maken van de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. In de parlementaire geschiedenis is aangegeven dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen. Overheden moeten volgens de parlementaire geschiedenis een gezond financieel beleid voeren.

Op de hoorzitting heeft uw vertegenwoordiger op vraag van de bezwaarschriftencommissie aangegeven dat er in het kader van het plan voor het vestigen van het voorkeursrecht een globale grondexploitatie is opgesteld om te beoordelen of het vestigen van het voorkeursrecht met daaraan gekoppeld de mogelijke aankopen van de aangewezen gronden voor de gemeente een haalbare kaart is. Daarbij is ook gekeken naar het weerstandsvermogen. Daaruit is volgens uw vertegenwoordiger gebleken dat het vestigen van het voorkeursrecht met daaraan gekoppeld de mogelijke aankopen van de aangewezen gronden voor de gemeente financieel haalbaar is. Uw vertegenwoordiger heeft daarbij ook aangegeven dat het gebruikelijk is om in een ruimtelijk spoor te werken van grof naar fijn. Dat gebeurt ook met de financiële aspecten ervan. Dit heeft voor de potentiële woningbouwlocatie ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost tot gevolg dat op het moment dat er meer duidelijkheid is over het stedenbouwkundige verhaal, ook de grondexploitatie kan worden verfijnd. Die verfijnde grondexploitatie zal dan samen met het stedenbouwkundig plan ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Tot slot wijst de bezwaarschriftencommissie nog op hetgeen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen in de slotalinea van r.o. 2.3.1 van haar uitspraak van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871: *"De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de financiele haalbaarheid van de beoogde ontwikkelingen geen voorwaarde is voor het vestigen van een voorkeursrecht. Anders dan [appellante] ter zitting van de Afdeling heeft betoogd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in de fase waarin de beoogde ontwikkelingen zich op dit moment bevinden de financiële haalbaarheid dient te worden gemotiveerd. Ter zitting heeft de raad desgevraagd verklaard dat ervan wordt uitgegaan dat de plannen doorgang zullen vinden. Daartoe zijn reserveringen gedaan bij het grondbedrijf en is een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding, waarbij de financiële haalbaarheid aan de orde zal komen. Voorts zal, indien de beoogde ontwikkelingen uiteindelijk financieel niet te realiseren zijn, de structuurvisie niet worden gevolgd door*

een gewijzigd bestemmingsplan, hetgeen het gevestigde voorkeursrecht van rechtswege doet vervallen."

Gelet op het voorgaande heeft de bezwaarschriftencommissie de overtuiging bekomen dat u zich ten tijde van het nemen van het voorkeursrechtbesluit voldoende ervan hebt vergewist dat het vestigen van het voorkeursrecht en de daarmee verbonden mogelijke aankopen van de aangewezen gronden niet leidt tot onverantwoorde financiële risico's voor de gemeente Elburg, dat één en ander haalbaar is en dat in het vervolg van het proces de financiële aspecten een meer gedetailleerde borging krijgen, onder meer in de vorm van een verfijnde grondexploitatie.

De bezwaarschriftencommissie is dan ook van oordeel dat de hierop betrekking hebbende bezwaargrond niet hoeft te leiden tot herroeping van het bestreden besluit.

5. Bij de vestiging van het voorkeursrecht is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van [redacted]. Zij hebben meerdere gronden in eigendom, die als geheel een ruimtelijke buffer vormen rondom de woning van [redacted]. Door de agrarische gronden wel te belasten met een voorkeursrecht en de woning niet, gaat de complexwaarde van het geheel verloren. Omdat de regelgeving van het voorkeursrecht niet voorziet in een nadeelcompensatieregeling, de planvorming nog lang op zich laat wachten en er pas nadien sprake is van te vorderen nadeelcompensatie, had het besluit moeten voorzien in een nadeelcompensatieregeling voor de niet-aangewezen onroerende zaken.

De bezwaarschriftencommissie stelt op de eerste plaats vast dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder in haar uitspraken van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332, en van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, heeft geoordeeld dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten 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 daardoor niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken.

De bezwaarschriftencommissie wijst er op de tweede plaats op dat het feit dat delen van het eigendom al dan niet zijn meegenomen in het voorkeursrecht, niet kan leiden tot nadeelcompensatie. Er is immers nog geen noodzaak tot verkoop door de grondeigenaren aan de gemeente en bij de toepassing van de bevoegdheid van artikel 9.1, lid 1 sub c Omgevingswet is er geen noodzaak van de aanwezigheid van een ruimtelijk plan in de vorm van een omgevingsplan. Het voorkeursrecht ziet alleen op de situatie dat als de eigenaar wenst te verkopen, hij zijn gronden eerst aan de gemeente moet aanbieden.

De bezwaarschriftencommissie wijst tot slot nog op het bepaalde in artikel 9.12 Omgevingswet. Deze bepaling geeft de eigenaar de mogelijkheid om ook onderdelen van zijn eigendom die buiten het voorkeursrechtgebied liggen en die een samenhangend geheel vormen aan te bieden aan de gemeente. Omdat er een wettelijke regeling is die in deze situaties voorziet, is het naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie niet nodig om dit expliciet in het raadsvoorstel/raadsbesluit te vermelden.

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

6. Vestiging van het voorkeursrecht is (in casu) in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Ten aanzien van de vraag of de vestiging van het voorkeursrecht leidt tot onevenredige gevolgen voor [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 hem toegekende bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen, be-

leidsruimte toe en hij 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 en gelet op de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 26 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2469, r.o. 6, 6.1 en 6.2, van oordeel dat de vestiging van het voorkeursrecht niet leidt tot onevenredige gevolgen voor bezwaarmakers 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 is (zie de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, r.o. 2.3.1). De vestiging van het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat bezwaarmakers als eigenaar van de betrokken percelen niet langer het hun toekomende eigendomsrecht zouden kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat zij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente Elburg in de gelegenheid moet stellen de betrokken percelen te kopen.

De bezwaarschriftencommissie wijst er verder op dat u op de hoorzitting hebt aangegeven dat u bij het gedetailleerd maken van de woningbouwplannen in samenspraak met [redacted] zult kijken naar een goede inpassing van zijn woning, waarbij ook wordt gekeken naar de woning die [redacted] nu heeft (een mooie, grote, luxe woning). Ook heeft u in uw verweerschrift gewezen op de mogelijkheid die artikel 9.12 Omgevingswet bezwaarmakers biedt om ook percelen grond te koop aan te bieden, die niet zijn aangewezen voor het voorkeursrecht, maar die wel een samenhangend geheel vormen met percelen grond, die wel zijn aangewezen voor het voorkeursrecht. De bezwaarschriftencommissie wijst er voorts op dat bezwaarmakers in hun bezwaarschrift en ter zitting geen specifieke omstandigheden hebben aangevoerd, die maken dat vestiging van het voorkeursrecht op hun percelen leidt tot onnodig nadelige gevolgen voor hen.

Als dit alles wordt afgezet tegen het algemene belang, dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht (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], en dat vestiging van het voorkeursrecht op de percelen grond waarvan [redacted] eigenaar zijn, niet leidt tot onevenredige gevolgen voor hen.

De bezwaarschriftencommissie is dan ook van oordeel dat de hierop betrekking hebbende bezwaargrond niet slaagt.

Dit alles brengt de bezwaarschriftencommissie tot het oordeel dat uw raad terecht van zijn bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht gebruik heeft gemaakt.

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] 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] 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] ontvankelijk en vervolgens ongegrond te verklaren en het raadsbesluit van 1 juli 2024 in stand te laten.

Verzoek om vergoeding van proceskosten

Artikel 7:15, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de kosten, die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend worden vergoed op verzoek van de belanghebbende en voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In het Besluit proceskosten bestuursrecht is dit nader uitgewerkt.

De gemachtigde van [redacted] ([redacted] van [redacted]) heeft verzocht om vergoeding van proceskosten in verband met het indienen van het bezwaarschrift. Dit vanwege de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Nu er voor herroeping van uw voorkeursrechtbesluit van 1 juli 2024 geen aanleiding is, wordt niet voldaan aan de voorwaarden voor het toekennen van een proceskostenvergoeding.

De bezwaarschriftencommissie adviseert u dan ook om het verzoek om vergoeding van proceskosten af te wijzen.

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]