ADVIES BEZWAARMAKER E2

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

Uw brief van:		Uw kenmerk:	393361
Inlichtingen:	[redacted]	Ons kenmerk:	24.18
Doorkiesnr:	0525-688688		
Bijlagen:	-	Datum:	13 januari 2025
Onderwerp:	advies inzake het bezwaarschrift van [redacted] inzake de vestiging van een voorkeursrecht		

Geachte gemeenteraad,

De casus
Deze zaak gaat over de vestiging van een zogeheten voorkeursrecht op een perceel 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, behoort het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], hetwelk in eigendom is van [redacted], woonachtig op het adres [redacted] in Elburg.

[redacted] is het niet eens met dit besluit en heeft hiertegen bezwaar gemaakt bij brief van 7 mei 2024, bij de gemeente binnengekomen op 13 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, waaronder het genoemde perceel grond dat in eigendom is 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 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 het perceel 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 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 het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], hetwelk in eigendom is 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 het perceel van [redacted] is aan [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] is gedateerd 7 mei 2024 en op 13 mei 2024 door de gemeente Elburg ontvangen. 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 het perceel grond dat in eigendom is 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.

De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift van [redacted] aan deze formele eisen voldoet.

Kan [redacted] worden aangemerkt als belanghebbende 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 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] kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, lid 1 van de Awb. Zijn belang is rechtstreeks bij de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], betrokken. Hij is eigenaar van het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted]. Voor hem geldt dus het rechtsgevolg van de vestiging van het voorkeursrecht, namelijk dat als hij het perceel wenst te verkopen, dat hij het dan eerst te koop moet aanbieden aan de gemeente Elburg (artikel 9.7 Omgevingswet).

Het voorgaande betekent dat het bezwaarschrift van [redacted] van 7 mei 2024, gericht tegen het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht op het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], ontvankelijk is en inhoudelijk behandeld kan worden.

Geen hoorzitting

De bezwaarschriftencommissie heeft [redacted] bij brief van 16 september 2024 uitgenodigd om zijn bezwaren mondeling toe te lichten op een hoorzitting op 15 oktober 2024. [redacted] heeft van deze mogelijkheid om zijn bezwaren mondeling toe te lichten geen gebruik gemaakt.

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 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 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. [...].

<u>Standpunt van [redacted]</u>

[redacted] is om meerdere redenen van oordeel dat het raadsbesluit van 1 juli 2024 tot vestiging van het voorkeursrecht op het aan hem toebehorende perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], niet in stand kan blijven.

[redacted] voert daartoe in zijn bezwaarschrift de volgende bezwaargronden aan:
1. Het voorkeursrecht beperkt hem in zijn beslissingsrecht over zijn eigendom en met name over het toekomstperspectief voor hem en zijn kinderen. Door het voorkeursrecht wordt hij beperkt in zijn beslissingsrecht. Hij wil graag de schuur verbouwen tot woning. Ook wil hij op zijn perceel woningen bouwen voor zijn kinderen.
2. De te bouwen woningen moeten waarschijnlijk aan de normen qua uitstraling voldoen, die de gemeente oplegt aan de eigenaren (beeldkwaliteit, welstand, architectuur). Dit is een ernstige beknotting van zijn vrijheid.

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 commissie toegezonden aan [redacted].

U bent van mening dat u op een correcte wijze een voorkeursrecht heeft gevestigd op onder andere het perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [redacted], hetwelk in eigendom is 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 is het kadastrale perceel van [redacted] 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 het perceel van [redacted]. 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 vestiging 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 volgens u 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 het 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 het perceel van [redacted].

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 het kadastrale perceel van [redacted].

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

In uw verweerschrift heeft u ten aanzien van de door [redacted] ingebrachte gronden van bezwaar het volgende aangegeven:
"1. Beperking beslissingsrecht over eigen grond
Het voorkeursrecht beperkt de eigenaar in het beslissingsrecht over de eigendom en met name over het toekomstperspectief voor indiener en zijn kinderen. Door het voorkeursrecht wordt de indiener beperkt in zijn beslissingsrecht. Hij wil graag de schuur verbouwen tot woning en op zijn perceel woningen bouw voor zijn kinderen.

<u>Verweer</u>
Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de voorkeursrechtregeling blijkt dat de wetgever met de invoering van deze wet heeft beoogd de positie van gemeenten bij de grondverwerving voor 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. Het voorkeursrecht geeft slechts een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft immers niet tot gevolg dat eiser als eigenaar van het perceel niet langer het hem toekomende eigendomsrecht zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de grond te kopen (uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 10 november 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6160). Het voorkeursrecht beperkt de (ver)bouwmogelijkheden van het perceel niet. Op dit moment heeft het perceel een woonbestemming. Er mag één woning per bestemmingsvlak aanwezig zijn. Dit is de woning waar indiener woont. Er is dus ook op dit moment geen mogelijkheid om huizen te bouwen voor de kinderen. De schuur mag niet worden verbouwd tot woning/woningen. Daar is een wijziging van het omgevingsplan voor nodig. Het voorkeursrecht wijzigt deze situatie niet. De bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het bestaande bestemmingsplan blijven van kracht. De aanbiedingsplicht van het voorkeursrecht aan

de gemeente kent op grond van het artikel 9.8 sub a Omgevingswet de uitzondering voor de overdracht aan kinderen. Bij een overdracht aan kinderen hoeft de gemeente niet eerst in de gelegenheid te worden gesteld om de onroerende zaak te verkrijgen. De uitzonderingen op de aanbiedingsplicht stonden ook beschreven in de bijlage bij de aangetekende brief die naar de eigenaren is verstuurd.

2. Bij woningbouw voldoen aan de eisen van de gemeente
De te bouwen woningen moeten waarschijnlijk aan de normen qua uitstraling voldoen die de gemeente oplegt aan de eigenaren. Dit is een ernstige beknotting van de vrijheid.

Verweer
De gemeente zal een stedenbouwkundig plan opstellen voor het gebied. Hierin zullen ook de ruimtelijke kaders vastgelegd worden voor de woningbouw, zoals de plaatsing van de wooneenheden, hoogte van de bebouwing en overige functies als groen, waterberging en verkeer. In het kader van de nieuwe ruimtelijke invulling kan indiener via participatie inbrengen welke plannen hij zou hebben. Dan zal de gemeente bekijken of deze plannen passen in het grotere geheel."

Op basis van het voorgaande bent u van mening dat het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van uw raad tot vestiging van een voorkeursrecht op het aan hem toebehorende perceel, kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [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 het perceel van [redacted], het perceel kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [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 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. Binnen deze locatie is het kadastrale perceel waarvan [redacted] eigenaar is, 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 het kadastrale perceel waarvan [redacted] eigenaar is. 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] heeft 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.

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 (huidige) 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 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 toegedachte, toekomstige functie van de aangewezen gronden wijkt af van het huidige gebruik van deze gronden. En die nieuwe functie is ook niet eerder toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie en ook niet reeds toegedeeld in het (huidige) Omgevingsplan van de gemeente Elburg. 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.

[redacted] voert in zijn bezwaarschrift aan dat het vestigen van het voorkeursrecht hem beperkt in zijn beslissingsrecht over zijn eigendom. Het voorkeursrecht levert een beperking op van zijn toekomstperspectief en dat van zijn kinderen. [redacted] motiveert dit door er op te wijzen dat hij graag zijn schuur wil verbouwen tot woning en dat hij op zijn perceel ook woningen wil bouwen voor zijn kinderen.

De bezwaarschriftencommissie begrijpt deze bezwaargrond op de eerste plaats aldus dat [redacted] van mening is dat de vestiging van het voorkeursrecht op zijn perceel een ernstige inbreuk vormt op zijn 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 Omgevingswet (voorheen de Wet voorkeursrecht gemeenten), waarbij er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de Omgevingswet (voorheen de Wet voorkeursrecht gemeenten) nagestreefde algemene belang en de eigendomsrechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft uitsluitend tot gevolg dat de eigenaar van het perceel bij een eventuele verkoop van zijn grond deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. Er is dus geen sprake van dat [redacted] niet langer zijn eigendomsrechten zou 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 functie te verwezenlijken. Van belang is voorts

dat de regeling van het voorkeursrecht in 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. Vergelijk ook de door uw raad in het verweerschrift aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 10 november 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6160.

De bezwaarschriftencommissie is verder met uw raad van oordeel dat het voorkeursrecht de (ver)bouwmogelijkheden van het perceel van [redacted] niet beperkt of anderszins beïnvloedt. Op dit moment heeft het perceel van [redacted] waarop de woning en de schuur staat volgens het bestemmingsplan "Buitengebied Elburg 2012, actualisatie 2018" een woonbestemming. Er mag volgens de planregels één woning per bestemmingsvlak aanwezig zijn. Dit is de woning waar [redacted] woont. Er is dus ook op dit moment geen mogelijkheid om op dat deel van het perceel huizen bij te bouwen voor de kinderen. De op dat deel van het perceel aanwezige schuur mag volgens genoemd bestemmingsplan ook niet worden verbouwd tot woning/woningen. Het resterende deel van het perceel van [redacted] heeft een agrarische bestemming. Daar mogen ook geen woningen op worden gebouwd volgens de bestemmingsplanvoorschriften. Daar is een wijziging van het omgevingsplan voor nodig. Het voorkeursrecht wijzigt deze situatie niet. De bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het bestaande bestemmingsplan blijven van kracht.

Daarnaast wijst de bezwaarschriftencommissie, net als u in uw verweerschrift, er ook nog op dat de aanbiedingsplicht aan de gemeente op grond van het artikel 9.8 sub a Omgevingswet een uitzondering kent in geval van overdracht aan kinderen. Bij een overdracht aan kinderen hoeft de gemeente niet eerst in de gelegenheid te worden gesteld om de onroerende zaak te verwerven.

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

[redacted] voert in zijn bezwaarschrift verder aan dat toekomstige woningbouw zal moeten voldoen aan eisen die het gemeentebestuur hiervoor stelt in een stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan of welstandsnota. Dit betekent volgens hem een beknotting van de vrijheid van de bouwer-eigenaar.

De bezwaarschriftencommissie is van oordeel dat deze bezwaargrond geen verband houdt met het voorkeursrecht. Dit aspect komt eerst aan de orde in een andere fase van het traject om te komen tot woningbouw in het gebied ten zuiden van de Zuiderzeestraatweg Oost te Elburg. In het verweerschrift heeft uw raad aangegeven dat het gemeentebestuur te zijner tijd een stedenbouwkundig plan zal opstellen voor het gebied. Hierin zullen de ruimtelijke kaders worden vastgelegd voor de woningbouw, zoals de plaatsing van de wooneenheden, de hoogte van de bebouwing en overige functies als groen, waterberging en verkeer. In het verweerschrift heeft uw raad ook een – naar oordeel van de bezwaarschriftencommissie alleszins redelijke - handreiking gedaan naar [redacted]. In het verweerschrift is aangegeven dat [redacted] in het kader van de nieuwe ruimtelijke invulling van het gebied via participatie kan inbrengen welke plannen hij heeft ten aanzien van het bouwen van woningen in het gebied. Uw raad heeft daarbij aangegeven dat dan zal worden nagegaan of deze bouwplannen passen in het grotere geheel.

Gelet op het voorgaande is de bezwaarschriftencommissie dan ook van oordeel dat deze bezwaargrond ook niet slaagt.

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], 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] en neemt daartoe het volgende in aanmerking. Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar vindt deze inbreuk plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden zoals bepaald in de wettelijke regeling van het voorkeursrecht. Het wettelijke voorkeursrecht maakt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat bezwaarmaker als eigenaar van het betrokken perceel niet langer het hem toekomende eigendomsrecht zou kunnen uitoefenen. De vestiging van een voorkeursrecht heeft ook niet tot gevolg dat bezwaarmaker als eigenaar van het betrokken perceel verplicht is het perceel te verkopen (aan de gemeente). Alleen indien hij tot verkoop wenst over te gaan, dan dient hij 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 van bezwaarmaker wordt afgezet tegen het algemeen 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], en dat vestiging van het voorkeursrecht op het perceel grond waarvan hij eigenaar is, niet leidt tot onevenredige gevolgen voor hem. Van onevenredige gevolgen is de bezwaarschriftencommissie in ieder geval niet gebleken uit het bezwaarschrift en de overige stukken uit het procesdossier.

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 het aan [redacted] toebehorende perceel kadastraal bekend gemeente Elburg, sectie E, nummer [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.

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]