

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

Advies bestemd voor de raad van de gemeente Krimpenerwaard

Betreft: het bezwaarschrift van de heer [REDACTED], wonende te Gouderak, van 6 november 2019, ingekomen op 6 november 2019, gericht tegen de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019, om percelen en perceelsgedeelten, waaronder het perceel [REDACTED] waarvan bezwaarde eigenaar is, aan te wijzen als perceel en perceelsgedeelten waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing is (vestiging gemeentelijk voorkeursrecht).

Datum: 9 januari 2020

Partijen: de heer [REDACTED] (hierna: bezwaarde)

en

de raad van de gemeente Krimpenerwaard, vertegenwoordigd door:

- mevrouw [REDACTED], Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V.;
- de heer [REDACTED], planeconoom ruimtelijke ontwikkeling;
- de heer [REDACTED], projectleider ruimtelijke ontwikkeling; en
- de heer [REDACTED], senior adviseur bestuurlijk juridische zaken.

Samenstelling commissie:

de heer mr. [REDACTED], voorzitter
de heer mr. [REDACTED], lid
mevrouw mr. [REDACTED], lid
mevrouw mr. [REDACTED], secretaris

De Commissie bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard, belast met de advisering over de beslissing op bezwaar als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), heeft de op het geschil betrekking hebbende stukken, zoals deze voor belanghebbenden ter inzage hebben gelegen, bestudeerd en is tot het volgende advies gekomen:

I Voorgeschiedenis en de feiten

De gemeente acht het voor de leefbaarheid/vitaliteit van de kern Gouderak, voor de middellange termijn, noodzakelijk om in het gebied ten oosten van de kern Gouderak (meer specifiek: ten noorden van de Lange Tiendweg en ten zuiden van de Hollandsche IJssel) ruimte te hebben om sturing te kunnen geven aan woningbouw en/of sociaal-maatschappelijke vraagstukken. De percelen in het gebied aangegeven op de kaart TK-30421374-01 zijn opgenomen in de 'Structuurvisie Ouderkerk 2030' als locatie voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. De percelen in het gebied aangegeven op de kaart TK-30421374-02 zijn niet als locatie voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling opgenomen in de 'Structuurvisie Ouderkerk 2030' of in één van de vigerende bestemmingsplannen. Hier is nog slechts sprake van een planologisch voornemen.

De gemeente acht het noodzakelijk om - voordat het kader voor deze toekomstige ruimtelijke ontwikkeling nader wordt uitgewerkt - het gebied, aangegeven op de kaarten TK-30421374-01 en TK-30421374-02, onder de reikwijdte van het gemeentelijk voorkeursrecht te brengen. Indien de gemeente dit niet (tijdig) doet, bestaat de mogelijkheid dat derden met een bepaalde verwachting ten aanzien van het gebied, mede gebaseerd op uitingen van de gemeente, posities innemen die het voeren van regie van de gemeente bij de beoogde ontwikkeling van dit gebied bemoeilijkt.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

Met het vestigen van een voorkeursrecht wil de gemeente gevolg geven aan meerdere beleidsambities, namelijk de uitbreidingsplannen voor de kern Gouderak in de huidige structuurvisie 'Structuurvisie Ouderkerk 2030', de woningbouwopgave van de gemeente Krimpenerwaard uitgewerkt in de Woonvisie 2017 (voor Gouderak worden 59 nieuwe woningen voorzien; Krimpenerwaard heeft een woningbouwopdracht van 3000 woningen tot 2030) en de aangenomen amendementen bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' in de raad van 5 maart 2019. Deze amendementen hebben geleid tot een ontgrenzing van de natuurbestemming aan de oostzijde van Gouderak ten behoeve van een mogelijk toekomstige realisatie van maatschappelijke voorzieningen (o.a. sportvelden).

Op 25 juni 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard op basis van het bepaalde in artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) middels een tweetal besluiten het gemeentelijk voorkeursrecht van toepassing verklaard op een tweetal aaneengesloten locaties aan de oostzijde van de kern Gouderak, aangegeven op de kaarten TK-30421374-01 en TK-30421374-02.

Het perceel [REDACTED], waarvan bezwaarde eigenaar is, is aangegeven op de kaarten TK-30421374-01 en TK-30421374-02.

Op 26 juni 2019 zijn de besluiten van het college van burgemeester en wethouders gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 34819 en nr. 34826), waarna het gemeentelijk voorkeursrecht in werking is getreden met ingang van 27 juni 2019.

Op 2 juli 2019 zijn de besluiten van het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt in het plaatselijke huis-aan-huisblad 'Het Kontakt'.

Met briefdatum 1 juli 2019 zijn twee kennisgevingen vestiging gemeentelijk voorkeursrecht verstuurd aan belanghebbenden. Hierin werden zij geïnformeerd over de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van 25 juni 2019.

Op 24 september 2019 heeft de gemeenteraad besloten om op basis van de artikelen 4 en 5 van de Wvg percelen en perceelsgedeelten, waaronder het perceel [REDACTED] waarvan bezwaarde eigenaar is, in een tweetal besluiten aan te wijzen als percelen en perceelsgedeelten waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Het betreft de percelen en perceelsgedeelten op een tweetal aaneengesloten locaties aan de oostzijde van de kern Gouderak, aangegeven op de kaarten TK-30421374-03 en TK-30421374-04. Met deze raadsbesluiten zijn de aanwijzingen, waartoe het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 6 van de Wvg op 25 juni 2019 heeft besloten, binnen de wettelijke termijn van drie maanden bestendigd.

Het perceel [REDACTED], waarvan bezwaarde eigenaar is, is aangegeven op de kaarten TK-30421374-03 en TK-30421374-04.

Op 25 september 2019 zijn de raadsbesluiten door middel van publicatie bekendgemaakt in de Staatscourant (nr. 52181 en nr. 52182), waarna het gemeentelijk voorkeursrecht in werking is getreden met ingang van 26 september 2019.

Met briefdatum 28 oktober 2019 zijn twee kennisgevingen vestiging gemeentelijk voorkeursrecht aan belanghebbenden gestuurd, waarin belanghebbenden zijn geïnformeerd over het vervolg op de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van 25 juni 2019, namelijk de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019.

Op 6 november 2019 heeft de heer [REDACTED] een bezwaarschrift tegen de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019 ingediend, met als bijlage een brief van 27 oktober 2019.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

II De bezwaren, inclusief reactie van de verweerder

In het bezwaarschrift, gericht tegen de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019, wordt bezwaar gemaakt tegen de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht op het kadastrale perceel [REDACTED]. Zakelijk weergegeven worden de volgende bezwaren aangevoerd:

1. Bezwaarde is het niet eens met de beslissing, omdat de plannen van de gemeente niet meer geloofwaardig op hem overkomen. Hij vindt het buitenproportioneel om op zo'n groot gebied een voorkeursrecht te vestigen zonder dat hier een daadwerkelijke noodzaak voor is. Bezwaarde haalt aan dat Gouderak volgens de woonvisie tot 2030 een woningbehoefte van 59 woningen heeft, waarvan er al 7 in de huidige bouwplannen zijn opgenomen. Bezwaarde is van mening dat voor de resterende 52 woningen inclusief bijbehorende infrastructuur niet meer dan 1 ha nodig is, i.p.v. de nu in de aanwijzing opgenomen oppervlakte van circa 9 ha.

Reactie:

Met het vestigen van een voorkeursrecht wordt aan meerdere beleidsambities uitvoering gegeven: de uitbreidingsplannen voor de kern in huidige structuurvisie 'Structuurvisie Ouderkerk 2030' (zie onder meer pagina's 39 tot en met 41), de woningbouwopgave voor de kern Gouderak uitgewerkt in de actuele woningbouwopgave van de gemeente Krimpenerwaard in de Woonvisie 2017 (lees: 3.000 oktober woningen tot 2030) en de aangenomen amendementen bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' in de raad van 5 maart 2019. In de Woonvisie 2017 zijn voor Gouderak 59 nieuwe woningen voorzien. Dit aantal is echter niet 'in beton gegoten', aangezien er sprake is van een Woonvisie. Zoals vermeld heeft de gemeente Krimpenerwaard een woningbouwopgave van 3.000 woningen tot 2030. Er bestaat een reële kans dat er meer dan 59 woningen in Gouderak gebouwd gaan worden. Daarnaast wordt er nagedacht over verschillende woonvormen en zijn er maatschappelijke voorzieningen (denk aan sportvelden) op de vestigingsgebieden voorzien. Dit vraagt om een plangebied met een zekere oppervlakte. Niet valt in te zien waarom het gebied waarvoor het college het voorkeursrecht heeft gevestigd daarmee te groot zou zijn.

2. Bezwaarde stelt dat het bouwen van dusdanig veel woningen grote invloed heeft op de stikstofuitstoot voor het naastgelegen N.N.N. en het natura 2000 gebied Steinse Groen.

Reactie:

Dit bezwaar (vergroting stikstofuitstoot) is een bezwaar van planologische aard en is geen bezwaar tegen (de vestiging van) het voorkeursrecht sec. Het kenbaar maken van dergelijke bezwaren en de behandeling daarvan dient plaats te vinden tijdens de procedure bij de totstandkoming van het bestemmingsplan. Voor behandeling van dit bezwaar is in het kader van de behandeling van bezwaren tegen de vestiging van het voorkeursrecht dan ook geen plaats.

3. Bezwaarde heeft 4 jaar geleden een nieuw huis laten bouwen, aangepast aan de wensen van de gemeente. Er is destijds nooit gesproken over enig voorkeursrecht dat in de toekomst een rol zou kunnen spelen. Het land van bezwaarde is volgens hem verkocht ten behoeve van natuur met de garantie dat het natuur blijft.

Reactie: .

De gemeente was vier jaar geleden nog niet voornemens om tot vestigingen van voorkeursrechten op de onderhavige locatie(s) over te gaan, zodat bezwaarde daarover destijds niet geïnformeerd kon worden. Overigens komt het niet of nauwelijks voor dat belanghebbenden vooraf geïnformeerd worden over de op handen zijnde vestiging van een voorkeursrecht, aangezien voorkennis van de vestiging een van de gewenste effecten (lees: het voorkomen van innemen van posities door derden) kan frustreren. Verder ziet deze vestigingsprocedure enkel op het met het voorkeursrecht belaste perceel van bezwaarde.

4. Bezwaarde stelt daarnaast dat aan de westkant van Gouderak beduidend meer mogelijkheden zijn voor de bouw van woningen en dat een alternatieve locatie nog niet voldoende is onderzocht.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

Reactie:

Dit bezwaar (meer bouwmogelijkheden aan de andere zijde van Gouderak) is een bezwaar van planologische aard en is geen bezwaar tegen (de vestiging van) het voorkeursrecht sec. Het kenbaar maken van dergelijke bezwaren en de behandeling daarvan dient plaats te vinden tijdens de procedure tot de totstandkoming van het bestemmingsplan. Voor behandeling van dit bezwaar is in het kader van de behandeling van bezwaren tegen de vestiging van het voorkeursrecht dan ook geen plaats.

5. Bezwaarde meent dat het voorkeursrecht hem belemmert om 'normale' onroerend goed transacties uit te voeren en noemt dit een ongewenste beperking van het eigendomsrecht.

Reactie:

De strekking van het bezwaar is dat het gevestigde voorkeursrecht bezwaarde beperkt in de mogelijkheid zijn eigendom aan anderen dan de gemeente te vervreemden. Dit klopt, maar dit is juist de bedoeling van (de vestiging van) het voorkeursrecht. De gemeente beoogt met het voorkeursrecht immers een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende plangebied te verkrijgen. Door de vestiging van het voorkeursrecht behoudt en versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol bij het realiseren van de door de gemeente in het algemeen belang gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het plangebied c.q. bij de ontwikkeling en uitvoering van het bestemmingsplan dat voor het plangebied zal worden opgesteld.

Daar waar het gaat om het ongestoord genot van het eigendom van bezwaarde in relatie tot artikel 1 van het eerste protocol EVRM worden de volgende overwegingen uit de uitspraak van de Raad van State van 21 augustus 2002 (ABRvS d.d. 21 augustus 2002, nr. 200102420/1) geciteerd:

'Weliswaar is sprake van een inbreuk op het in voormelde verdragsbepaling vastgelegde recht op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch deze inbreuk vindt plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar.'

De Raad van State vervolgt in deze uitspraak met een overweging waaruit blijkt dat het gaat om een beperkte inbreuk op het ongestoorde genot:

'Anderzijds dient in aanmerking te worden genomen dat dit wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt, nu de eigenaar bevoegd blijft 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, en bevoegd blijft zelf de aan zijn eigendom toegekende of toegedachte bestemming te verwezenlijken. Van belang is voorts dat de Wvg de eigenaar in ruime mate rechtsbescherming biedt, te verlenen hetzij door de bestuursrechter, hetzij door de burgerlijke rechter.

Gelet op het voorgaande kan, zoals reeds hiervoor is overwogen, niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar'.

Dezelfde teneur is te bespeuren in de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2009 (ABRvS d.d. 4 maart 2009, nr. 200803878/1).

Overigens kan bezwaarde het huidige gebruik van zijn perceel vooralsnog ongestoord voortzetten.

6. Verder stelt hij dat het een algemeen feit is dat Wvg taxaties substantieel lager zijn dan de werkelijke marktwaarde. Hierdoor wordt door hem schade geleden.

Reactie:

De gemeente deelt de opvatting van bezwaarde niet dat Wvg-taxaties substantieel lager zijn dan de werkelijke marktwaarde. Indien bezwaarde de (eventuele) verwervingsprijs niet redelijk acht, heeft bezwaarde de mogelijkheid om de gemeente schriftelijk te verzoeken, de rechtbank een oordeel over de prijs c.q. de waarde te laten uitbrengen. Dit betreft de waarde in het economisch verkeer, ofwel de prijs die in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelend koper en verkoper tot stand

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

zou komen, rekening houdend met alle waarde bepalende factoren, waaronder de vigerende en de toekomstige bestemmingen. Het bepalen van de werkelijke waarde van het betreffende perceel is bij een eventuele vervreemding derhalve met voldoende zekerheden omgeven. Van eventuele schade voor bezwaarde kan naar de mening van de gemeente dan ook geen sprake zijn.

7. Bezwaarde is van mening dat het voorkeursrecht zal leiden tot verloedering van het gebied en dat dat niet ten goede komt aan het aanzicht van het dorp.

Reactie:

De vestiging van het voorkeursrecht brengt met zich mee dat bezwaarde bij een voorgenomen verkoop van zijn perceel, zijn perceel als eerst aan de gemeente dient aan te bieden. Indien bezwaarde niet wil verkopen, is hij daartoe niet verplicht. Het voorkeursrecht is slechts een passief verwervingsinstrument. Dat de vestiging van een voorkeursrecht sec tot verloedering van het gebied leidt, kan de gemeente niet volgen. Bezwaarde geeft verder geen onderbouwing van deze stelling.

8. Bezwaarde eindigt zijn bezwaar met de mededeling dat zijn huis in de familie zal blijven en nooit te koop zal komen.

Reactie:

De gemeente verwijst naar de tekst bij reactie 7. Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument en verplicht bezwaarde niet om tot verkoop van zijn perceel aan de gemeente over te gaan. Pas bij een voorgenomen verkoop, dient bezwaarde zijn perceel als eerst aan de gemeente aan te bieden. Mocht de geboden prijs, dan wel de door de rechter bepaalde werkelijke waarde bezwaarde niet bevallen, dan hoeft hij niet te verkopen.

Tijdens de hoorzitting meldt de heer [] namens bezwaarde (bij navraag door de voorzitter, geeft de heer [] aan dat de heer [] inderdaad zijn toestemming heeft ontvangen om namens hem het woord te voeren) over het geleverde verweer van de gemeente het volgende.

Ten aanzien van het verweer bij bezwaar 1 meldt de heer [] dat bezwaarde het opleggen van een voorkeursrecht op 12 ha grond buitenproportioneel vindt, gezien de beperkte uitbreidingsbehoefte van de gemeente Goudarak (op basis van de Woonvisie is de behoefte aan nog slechts 52 woningen en maatschappelijke voorzieningen). Voor die 52 woningen is 1 ha ruim voldoende. Verweerder heeft het over 3000 woningen in de gehele Krimpenerwaard. De noodzaak van de 12 ha te belasten met een voorkeursrecht is niet (voldoende) onderbouwd. Als er al noodzaak was om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen, dan had dat al in 2012 moeten plaats vinden omdat toen de Structuurvisie Ouderkerk 2030 werd gepubliceerd, toen had gespeculeerd kunnen worden. Op dit moment is er geen enkele reden om een voorkeursrecht op te leggen.

Ten aanzien van het verweer bij bezwaar 5 meldt de heer [] dat bezwaarde twijfelt aan het doel dat de gemeente heeft met het opleggen van een voorkeursrecht. Er wordt gesproken over 'vooralsnog niet onteigenen' en 'de eigenaar kan het huidige gebruik van zijn perceel vooralsnog ongestoord voortzetten'. Er wordt door de gemeente voorbij gegaan aan de grote impact die de mededeling 'vooralsnog' heeft op de huidige bewoners.

Ten aanzien van het verweer bij bezwaar 7 meldt de heer [] dat het kennelijk niet duidelijk is bij de gemeente wat bezwaarde met dit bezwaarpunt ('verloedering') heeft bedoeld. Het gaat erom of je überhaupt overgaat tot investeren in een woning (warmte pomp, zonnepanelen) of groot onderhoud laat uitvoeren. Ga je de investering of onderhoudskosten hiervan helemaal terugziet in de verkoopprijs bij onteigening? Dreigende onteigening brengt onzekerheid met zich mee. Er zijn voorbeelden uit het land die tegenspreken dat een marktconforme waarde wordt betaald bij onteigening.

Ten aanzien van het verweer bij bezwaar 8 meldt de heer [] dat het kennelijk ook hier niet duidelijk is wat bezwaarde met dit bezwaarpunt ('blijft in de familie') heeft bedoeld. De familie heeft besloten dat de woning nooit als object 'op de markt' in de verkoop te doen. De woning blijft 'binnen de familie, in de eerste lijn' en dat wordt toegestaan in de Wvg. Hierop wordt door de gemeente niet ingegaan.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

Tijdens de hoorzitting meldt de gemeente het volgende.

1. Aantal woningen op 12 ha

De gemeente begrijpt dat de 3000 woningen (die nodig zijn voor de gehele Krimpenerwaard) ten opzichte van de circa 50 woningen (die misschien voor Gouderak nodig zijn) en de daarvoor onder het voorkeursrecht gelegde 12 ha, wel wat verduidelijking vraagt.

Sinds 1 januari 2015 is er sprake van de gemeente Krimpenerwaard, met circa 55.000 inwoners. Ten opzichte van 2012, toen de Structuurvisie Ouderkerk werd vastgesteld voor de gemeente Ouderkerk, is daarmee een nieuwe situatie ontstaan. De gemeente Krimpenerwaard heeft een totale woningbouwopgave van 3000 woningen. Die opgave is behoorlijk fors. Door partijen worden woningaantallen genoemd van 3000, van 1800 omdat een deel al is weggezet in een ander plan, of van – specifiek voor Gouderak – nog slechts 52 of 59. Vraag is dan ook: waarom vond de gemeente het nodig om een voorkeursrecht op te leggen op een gebied van 12 ha?

Hoewel een onderbouwen op aantallen, vanuit de Wvg niet echt nodig is, wil de gemeente die onderbouwing wel geven. Voor 3000 woningen zijn circa 100 ha nodig. Voor de woningbouwopgave van de Krimpenerwaard tot 2030 is behoorlijk wat ruimte nodig. Die ruimte is niet overal in de Krimpenerwaard voor handen, daarom moet met een ruimere blik gekeken worden naar die opgave. De nu onder het voorkeursrecht vallende 12 ha in Gouderak maakt onderdeel uit van die benodigde 100 ha.

Vooralsnog zijn er nog helemaal geen plannen voor het gebied in Gouderak. Die plannen moeten nog worden ontwikkeld, dus hierover (inhoudelijk) praten is nu niet aan de orde. Op dit moment gaat het erom om een kaart te maken (waar je dingen van plan bent) en om enige grip te hebben op de grondmarkt.

In Gouderak ligt een aantal mogelijkheden, die ten behoeve van (een deel) de woningopgave voor de Krimpenerwaard, kunnen worden uitgewerkt. Hoe grootschalig er daadwerkelijk in Gouderak gebouwd zal worden, zal in de (nog te ontwikkelen) plannen duidelijk worden. Te zijner tijd wordt hiervoor een bestemmingsplan vastgesteld. Over de daarin opgenomen woningbouw-ambitie gaat de politiek.

Als de gemeente dan kijkt naar welke mogelijkheden er aan de oostkant van Gouderak liggen voor de bouw van woningen en sportvelden, dan is de gemeente van mening dat ze met het opleggen van het voorkeursrecht op de twee locaties aangeduid op de kaarten TK-30421374-01 respectievelijk TK-30421374-03 en de kaarten TK-30421374-02 respectievelijk TK-30421374-04 (totale grootte circa 12 ha) redelijke en logische grenzen heeft getrokken.

2. Communicatie

De gemeente biedt excuses aan voor de slechte communicatie, bijvoorbeeld doordat brieven voor sommige bewoners inhoudelijk niet duidelijk waren, doordat brieven door sommige bewoners niet ontvangen werden of doordat sommige bewoners niet teruggebeld werden. Een voorkeursrecht opleggen van deze omvang (qua aantallen percelen en eigenaren) is nieuw voor de gemeente. De gemeente belooft beterschap voor de toekomst.

3. Artikel 5 van de Wvg

De gemeente is van mening dat de oppervlakte van de structuurvisie onvoldoende is voor de woningbouw en maatschappelijke ontwikkeling. De gemeente heeft daarom op basis van artikel 5 van de Wvg een groter gebied onder het voorkeursrecht gebracht. In de loop van de tijd zal duidelijk worden of al die grond nodig zal zijn. De plannen zijn op dit moment wel zo concreet dat er sprake is van een planologisch voornemen en dat de gemeente aan de gang kan gaan met planvorming voor woningbouw en maatschappelijke ontwikkeling. Het voornemen is concreet omdat de raad vorig jaar het bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' heeft vastgesteld en daarbij het besluit heeft genomen om een bepaald deel van het gebied van natuur uit te zonderen met het oog om die woningbouw en maatschappelijke ontwikkeling (o.a. sportvelden). De optelsom van structuurvisie en het besluit ten aanzien van het bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' ten opzichte van de woningbouwopgave voor de hele gemeente hebben geleid tot het

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

opleggen van het voorkeursrecht in deze proporties. Pas als de planvorming voldoende concreet is, is het mogelijk om percelen 'uit het plan' te halen als ze niet meer nodig zijn.

4. **Voorkeursrecht per perceel**
Op de kaarten bij de college- en raadsbesluiten is per perceel te zien welk perceel onder het voorkeursrecht valt. Ook in de structuurvisie, waarvan de kaart veel globaler is, is duidelijk aangegeven om welke percelen het gaat. Bij de Wvg wordt er niet per perceel gekeken. In de fase van planologisch voornemen kan dat ook nog niet, omdat de plannen van het betreffende perceel op dat moment nog niet vast staat. Pas op het moment dat er een bestemmingsplan is vastgesteld, is er per perceel te zeggen of daar iets gaat gebeuren. Vanwege die onduidelijkheid brengt de gemeente nu de percelen op grond van artikel 5 van de Wvg onder het voorkeursrecht. Het is een voortschrijdend proces. Om te voorkomen dat de gemeente geen regie kan uitvoeren in het betreffende gebied - bijvoorbeeld om (nog verdere) versnippering van het grondgebruik tegen te gaan - heeft de gemeente een voorkeursrecht opgelegd.
5. **Onzekerheid bewoners**
De gemeente begrijpt dat het opleggen van een voorkeursrecht op een perceel een grote impact op bewoners heeft. In een gebied waar het puur gaat om agrarische percelen is de impact vaak veel minder, dan een woongebied of lintbebouwing. Als je aan iemands huis komt heeft dat sowieso een grote impact. De onzekerheid zal maximaal zo'n drie jaar duren, want de Wvg bepaalt dat de gemeente binnen drie jaar een bestemmingsplan dient vast te stellen. De gemeente adviseert om de gewenste investeringen aan de woning wel uit te voeren, omdat daarmee ook het huis meer waard wordt. Mocht het ooit zover komen dat bezwaarde zijn perceel (met huis) ter verkoop wil aanbieden aan de gemeente, dan moet de gemeente voor het perceel (met huis) de waarde in het economische verkeer vergoeden. Als bezwaarde van mening is dat de gemeente een te lage prijs biedt, dan hoeft bezwaarde niet te verkopen of hij kan aan de rechtbank-commissie vragen om het aanbod van de gemeente te toetsen. De Wvg bepaalt dat dit een voldoende waarborg biedt.
6. **Speculatie**
De gemeente meldt dat ter voorkoming van speculatie het voorkeursrecht is opgelegd. Toch zijn er in relatie met de structuurvisie Ouderkerk al gronden verkocht. Speculatie heeft dus al eerder plaatsgevonden. De huidige bewoners hadden al lang kunnen anticiperen op de bestaande bouwplannen. Waarom wijst de gemeente dan nu naar deze structuurvisie als reden om een voorkeursrecht op te leggen (ter voorkoming van speculatie) als de gemeente in 2012 geen reden zag voor het opleggen van het voorkeursrecht (terwijl er vervolgens vanwege de structuurvisie al is gespeculeerd). De gemeente meldt dat de gemeente in 2012 kennelijk geen voorkeursrecht heeft willen vestigen.
7. **Verkeersontsluiting**
De gemeente merkt dat niet goed begrepen wordt waarom een gebied van 12 ha, waaronder de lintbebouwing, onder het voorkeursrecht is gebracht. Belangrijk is dat de gemeente eerst tijdig komt tot een vastgesteld bestemmingsplan. Daarvoor heeft de gemeente eerst een bestendig plan nodig. De gemeente begrijpt dat de keuze om het voorkeursrecht te vestigen op de lintbebouwing veel impact heeft. Begrepen moet worden dat de te bouwen woningen en sportvelden, vooralsnog gesitueerd ten oosten van Gouderak, een goede verkeerontsluiting nodig hebben. Die ontsluiting vindt waarschijnlijk plaats op de dijk, in de lintbebouwing. Op dit moment zijn de plannen nog niet zo concreet en weet de gemeente nog niet wat waar in het gebied komt en waar een en ander zal worden ontsloten. Het zou zelfs kunnen zijn, dat als de plannen verder zijn ontwikkeld er geen gebruik wordt gemaakt van (het voorkeursrecht op) de percelen.
8. **Verdeling woningbouw over de Krimpenerwaard**
Er wordt door de gemeente gezegd dat er binnen Krimpenerwaard een woningbouwopgave geldt van 3000 woningen. In de structuurvisie en woonvisie staat echter dat de woningbouwbehoefte voor Gouderak enkel in en om Gouderak wordt opgelost. Dat geldt ook

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

voor de andere kernen in de Krimpenerwaard. De gemeente lijkt zich wel te willen conformeren aan de woningbouwopgave van de woonvisie (3000 woningen), maar niet aan de verdeling van die woningen. In Gouderak is behoefte aan 52 woningen, dus waarom een heel groot gebied daarvoor claimen? Bovendien is er in Gouderak behoefte aan appartementen met lift, boven de liberalisatiegrens. Gaat de gemeente bouwen wat nodig is?

De gemeente meldt dat in de gemeente Krimpenerwaard een woningbouwopgave geldt van 3000 woningen. In september 2019 heeft de raad uitgebreid gesproken over de woonvisie. Er zijn aantallen woningen toegewezen per kern, maar daarnaast zijn er nog 350-390 woningen die nog 'boven de kernen' zweven. Die 350-390 woningen vallen nog nader toe te wijzen, bijvoorbeeld voor de kern Gouderak.

9. Overleg met betrokkenen

Het proces van planvorming is nog in de maak. De gemeente wil daarom graag komen tot een plan met voldoende draagkracht en dus wil ze het plan in overleg met betrokkenen opstellen. Binnenkort wil de gemeente de betrokkenen uitnodigen voor een aantal inloopbijeenkomsten, besproken kan dan worden over het stedenbouwkundig plan. Betrokkenen kunnen daarop reageren.

Bij het bestemmingsplan Veenweiden zijn betrokkenen in de kern Gouderak wel geïnformeerd, maar die van de dijk niet. De impact voor de dijkbewoners is echter veel groter dan die voor de kern. De gemeente moet meer open kaart spelen en betrokkenen meenemen in de planvorming. De plannen zullen invloed hebben op maatschappelijk, natuur en intensiteit bebouwing. De gemeente kan gebruik maken van de informatie van de betrokkenen. De gemeente belooft contact op te nemen met de betrokkenen en vraagt om mee te denken over de vorm en inhoud van dit contact.

III Toepasselijke regelgeving

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

IV De ontvankelijkheid

De bestreden besluiten zijn besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De heer [REDACTED] is, blijkens de kadastrale gegevens, eigenaar van het onderhavige kadastrale perceel [REDACTED], waarop het gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd. Omdat hij daarmee rechtstreeks bij de bestreden besluiten is betrokken, is hij aan te merken als belanghebbende.

De besluiten van de gemeenteraad zijn bekendgemaakt op 25 september 2019. Ingevolge de Awb kunnen belanghebbenden gedurende een termijn van zes weken, namelijk 26 september 2019 tot en met 6 november 2019, een bezwaarschrift indienen. De bezwaren zijn ingediend via PostNL (aangetekende brief) en via email, beide op 6 november 2019, en bij de gemeente ingekomen op 6 en 7 november 2019. De bezwaren zijn dan ook binnen de in artikel 6:7 juncto artikel 6:9, tweede lid, van de Awb genoemde termijn ingediend. Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen van artikel 6:5 van de Awb. De Commissie is van oordeel dat bezwaarde in zijn bezwaren kan worden ontvangen.

V Inhoudelijke beoordeling

De Commissie heeft de bezwaren behandeld in een openbare zitting op 9 januari 2020. Van deze zitting is een digitale geluidsopname gemaakt, die dient als verslag. Schriftelijke verslaglegging van de hoorzitting blijft in beginsel achterwege.

De Commissie ziet zich voor de vraag gesteld of terecht is besloten om het perceel [REDACTED], waarvan bezwaarde eigenaar is, aan te wijzen als een perceel waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn (vestiging gemeentelijk voorkeursrecht). Op basis van het dossier en het besprokene ter zitting overweegt de Commissie het volgende.

In artikel 2 van de Wvg is bepaald dat de gemeenteraad gronden kan aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

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

In artikel 4, eerste lid, van de Wvg is bepaald dat in afwijking van artikel 3, eerste lid, voor aanwijzing voorts in aanmerking komen:

- a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
- b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.

Hierbij is artikel 3, tweede en derde lid, van de Wvg van toepassing.

In artikel 5, eerste lid, van de Wvg is - in afwijking van artikel 3, eerste lid, van de Wvg en artikel 4, eerste lid, van de Wvg - bepaald dat voor aanwijzing ook in aanmerking komen gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing dient aangegeven te worden of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.

Op grond van artikel 6, eerste lid en tweede lid, van de Wvg kunnen burgemeester en wethouders gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkende besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege na drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 van de Wvg in werking treedt. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg zijn daarbij van overeenkomstige toepassing. Dit artikel bepaalt dat de collegebesluiten van 25 juni 2019 vervallen zodra de raadsbesluiten tot aanwijzing van 24 september 2019 in werking treden.

Het derde lid van artikel 6 van de Wvg bepaalt dat indien bezwaar aanhangig is gemaakt tegen de collegebesluiten van 25 juni 2019 en deze besluiten vervallen omdat de besluiten van de gemeenteraad tot aanwijzing van 24 september 2019 in werking zijn getreden, het bezwaar (mede) geacht wordt te zijn gericht tegen de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019. De Commissie zal derhalve het bezwaar van bezwaarde tegen de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht op zijn perceel beoordelen als ware deze gericht tegen het raadsbesluit van 24 september 2019.

Kijkende naar wat bezwaarde in zijn bezwaarschrift en ter zitting naar voren hebben gebracht, merkt de Commissie op dat in onderhavige bezwaarprocedure slechts het door de gemeente gevestigde voorkeursrecht aan de orde kan zijn.

Ten aanzien van de in het bezwaarschrift en ter zitting genoemde bezwaren, oordeelt de Commissie als volgt:

- Bezwaarde vindt het buitenproportioneel om op zo'n groot gebied een voorkeursrecht te vestigen zonder dat hier een daadwerkelijke noodzaak voor is. Gouderak heeft volgens de woonvisie tot 2030 slechts een woningbehoefte van 59 woningen. Voor de gemeentelijke plannen is niet meer dan 1 ha nodig is.
De Commissie volgt de argumentatie van de gemeente ten aanzien van de benodigde ha voor de toekomstige (nog te ontwikkelen) plannen, gezien de opgave van de 'Structuurvisie Ouderkerk 2030', de woningbouwopgave voor de kern Gouderak en de woningbouwopgave van de gemeente Krimpenerwaard. De extra toelichting tijdens de hoorzitting was daarbij erg verhelderend.
- Bezwaarde stelt dat het bouwen van dusdanig veel woningen grote invloed heeft op de stikstofuitstoot voor het naastgelegen N.N.N. en het natura 2000 gebied Steinse Groen.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

De Commissie acht het bouwen van (veel) woningen en de gevolgen hiervan op de stikstofuitstoot voor het naastgelegen N.N.N. en het natura 2000 gebied Steinse Groen een bezwaar van planologische aard. Dit bezwaar valt buiten het bereik van de behandeling van bezwaren tegen de vestiging van het voorkeursrecht.

- Bezwaarde heeft 4 jaar geleden een nieuw huis laten bouwen, aangepast aan de wensen van de gemeente. Er is destijds nooit gesproken over enig voorkeursrecht dat in de toekomst een rol zou kunnen spelen. Het land van bezwaarde is volgens hem verkocht ten behoeve van natuur met de garantie dat het natuur blijft.
De Commissie acht het aannemelijk dat de gemeente vier jaar geleden nog niet voornemens was om tot vestigingen van voorkeursrechten op de onderhavige locatie(s) over te gaan.
- Bezwaarde stelt dat aan de westkant van Gouderak beduidend meer mogelijkheden zijn voor de bouw van woningen en dat een alternatieve locatie nog niet voldoende is onderzocht.
De Commissie acht het bezwaar (meer bouw mogelijkheden aan de andere zijde van Gouderak) als een bezwaar van planologische aard. Planologische keuzes zijn niet aan de orde in deze procedure
- Bezwaarde meent dat het voorkeursrecht hem belemmert om 'normale' onroerend goed transacties uit te voeren en noemt dit een ongewenste beperking van het eigendomsrecht.
De Commissie volgt de argumentatie van de gemeente en ziet niet waarom bezwaarde meent dat het voorkeursrecht hem belemmert om 'normale' onroerend goed transacties uit te voeren en waarom er sprake zou zijn van een ongewenste beperking van het eigendomsrecht. Later in dit advies zal de Commissie hier nog uitgebreid op ingaan.
- Bezwaarde stelt dat het een algemeen feit is dat Wvg taxaties substantieel lager zijn dan de werkelijke marktwaarde. Hierdoor wordt door hem schade geleden.
De Commissie volgt de argumentatie van de gemeente en ziet niet waarom bezwaarde meent dat Wvg-taxaties substantieel lager zijn dan de werkelijke marktwaarde. Ook hierover zal de Commissie later in dit advies nog uitgebreid op ingaan.
- Bezwaarde is van mening dat het voorkeursrecht zal leiden tot verloedering van het gebied en dat dit niet ten goede komt aan het aanzicht van het dorp.
De Commissie volgt de argumentatie van de gemeente (bij het bezwaarpunt 'gevaar voor verloedering') dat bewoners kunnen blijven investeren in hun woning en (groot) onderhoud kunnen laten uitvoeren, zowel om zelf goed te blijven wonen als om een betere verkoopprijs te ontvangen.
- Bezwaarde eindigt zijn bezwaar met de mededeling dat zijn huis in de familie zal blijven en nooit te koop zal komen.
De Commissie volgt de argumentatie van de gemeente dat het voorkeursrecht een passief verwervingsinstrument is en bezwaarde niet verplicht is om tot verkoop van zijn perceel aan de gemeente over te gaan. Slechts indien bezwaarde wenst te verkopen, dient bezwaarde zijn perceel eerst aan de gemeente aan te bieden, tenzij de woning wordt verkocht 'binnen de familie, in de eerste lijn'.

Verder is de Commissie van mening dat de gemeente in redelijkheid is overgegaan tot het vestigen van het voorkeursrecht. In dit oordeel is betrokken dat:

1. Het gemeentelijk voorkeursrecht de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt verschaft. Hierdoor wordt de gemeente beter in staat gesteld een grondstrategie te voeren. Het voorkeursrecht, als passief verwervingsinstrument, kan een ondersteuning betekenen van het te voeren verwervingsbeleid. De gemeente kan hierdoor een regierol uitoefenen bij de ontwikkeling van plannen.
2. Het gemeentelijk voorkeursrecht gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument vormt, waardoor ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden tegengegaan.

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

3. Het voorkeursrecht buitensporige grondprijsstijgingen (buiten de normale markteconomische prijsstijgingen) voorkomt.
4. Het voorkeursrecht het in deze de gemeente mogelijk maakt om te interveniëren in het normale proces van aan- en verkoop binnen de locatie. Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een eigenaar is in deze als eerste de gemeente aan bod om aan te kopen. Door deze interventie in het normale proces van aan- en verkoop kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen.

De Commissie constateert verder dat de vestiging van het voorkeursrecht in overeenstemming is met de doelstelling van de Wet voorkeursrecht gemeenten, namelijk "Om de regie bij de samenwerking met de particuliere sector vlot te doen verlopen, blijft het echter noodzakelijk dat gemeenten zich ook actief kunnen opstellen op de grondmarkt. Garanties dat de uitvoering door derden tijdig en kwalitatief voldoende tot stand zal komen zijn in de praktijk lastig te bedingen. Door een gericht verwervings- en uitgiftebeleid zijn gemeenten beter in staat de noodzakelijke [...] locaties tijdig te (doen) realiseren. De gemeente kan immers als eigenaar van de gronden zelf bepalen welke planonderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip en door welke marktpartijen, kunnen worden uitgevoerd." (Kamerstukken II 1994-1995, nr.3, p.4).

De Commissie constateert verder dat de vestiging van het voorkeursrecht door de raad - in overeenstemming met de Wet voorkeursrecht gemeenten - kan plaatsvinden op drie grondslagen:

1. een bestemmingsplan, artikel 3 van de Wvg. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.
2. een structuurvisie, artikel 4 van de Wvg. Voor aanwijzing komen in aanmerking a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming én b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.
3. een planologisch voornemend, artikel 5 van de Wvg. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming.

De vestiging door de raad, betreffende de locatie aangeduid op de kaarten TK-30421374-1 respectievelijk TK-30421374-3, is geschied op grond van **artikel 4 van de Wvg** (structuurvisie). Hieraan is ten grondslag gelegd dat de huidige bestemmingen van het vestigingsgebied - blijkens de vigerende bestemmingsplannen 'Kern Gouderak' (vastgesteld op 16 september 2010), 'Middenblok' (vastgesteld op 30 juni 2011) en 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' (vastgesteld op 5 maart 2019) - voornamelijk agrarisch, water, recreatief en wonen zijn en ook als zodanig in gebruik zijn. De toegedachte bestemmingen voor dit gebied zijn wonen en maatschappelijk met bijbehorende voorzieningen. Voor wat betreft de toekomstige bestemmingen wonen en maatschappelijk met bijbehorende voorzieningen is evident dat deze niet-agrarisch zijn en afwijken van het huidige gebruik. Verder is de "Structuurvisie Ouderkerk 2030" (vastgesteld op 15 mei 2013) voor wat betreft de locatie aangeduid op de kaart aangeduid op de kaarten TK-30421374-1 respectievelijk TK-30421374-3 voorzien in de toegedachte ruimtelijke ontwikkeling op het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd. De vestigingsgrond is derhalve de genoemde structuurvisie.

De Commissie constateert dat de vestiging voldoet aan de vestigingscriteria van artikel 4 van de Wvg, namelijk:

1. aan de betrokken gronden zijn niet-agrarische bestemmingen toegedacht;
2. het huidige gebruik wijkt af van de toegedachte bestemmingen;
3. in de structuurvisie zijn aanwijzingen gegeven voor de bestemmingen.

De vestiging door de raad, betreffende de locatie aangeduid op de kaarten TK-30421374-2 respectievelijk TK-30421374-4, is geschied op grond van **artikel 5 van de Wvg** (planologisch voornemen). Ook hieraan is ten grondslag gelegd dat de huidige bestemmingen van het

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

vestigingsgebied - blijkens de vigerende bestemmingsplannen 'Kern Gouderak' (vastgesteld op 16 september 2010), 'Middenblok' (vastgesteld op 30 juni 2011) en 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' (vastgesteld op 5 maart 2019) - voornamelijk agrarisch, water, recreatief en wonen zijn en ook als zodanig in gebruik zijn. De toekomstige bestemmingen voor dit gebied zijn wonen en maatschappelijk met bijbehorende voorzieningen. Voor wat betreft de toekomstige bestemmingen wonen en maatschappelijk met bijbehorende voorziening is evident dat deze niet-agrarisch zijn en afwijken van het huidige gebruik. Bovendien kan in dit stadium van het planproces (en derhalve ook de vestiging) worden volstaan met een globale (container)bestemming.

De Commissie constateert dat de vestiging voldoet aan de vestigingscriteria van artikel 5 van de Wvg, namelijk:

1. aan de betrokken gronden zijn niet-agrarische bestemmingen toegedacht, en
2. het huidige gebruik wijkt af van de toegedachte bestemmingen.

De Commissie volgt de argumenten van verweerder dat de gemeente het voorkeursrecht heeft gevestigd om daarmee een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende plangebied te verkrijgen en prijsopdrijving juist te voorkomen. Door de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht behoudt en versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol bij het realiseren van de door de gemeente in het algemeen belang gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het plangebied c.q. bij de ontwikkeling en uitvoering van het bestemmingsplan dat voor het plangebied zal worden opgesteld. De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid van de gemeente, hetgeen inhoudt, dat de gemeente op grond van de Wvg bevoegd is om het gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat dat financiële belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken. Voor zover er uit het vestigen van het voorkeursrecht ook niet-financiële belangen voortvloeien, dienen deze wel in de belangenafweging te worden betrokken. Uit het raadsvoorstel, waarin de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht is beargumenteerd, blijkt dat deze niet-financiële belangenafweging heeft plaatsgevonden. In het raadsvoorstel staat, dat "het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het voorkeursrecht afwegend tegen het individueel belang, komen wij tot de conclusie dat het vestigen van het voorkeursrecht zwaarder moet wegen dan het achterwege laten van de toepassing daarvan. De uit de vestiging van het voorkeursrecht volgende plicht die op de eigenaren, beperkt zakelijk gerechtigden en andere belanghebbenden wordt gelegd rust niet onevenredig zwaar op hen in verhouding tot het met de vestiging gediende algemeen belang, waarbij is meegewogen dat in de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden die bij de besluitvorming dienen te worden betrokken door de Wvg-wetgever reeds op uitvoerige wijze is voorzien. Gedacht wordt daarbij onder meer aan het feit dat:

- de Wvg een uitgebreide rechtsbescherming kent voor de gerechtigden van de aangewezen percelen en perceelsgedeelten;
- de Wvg reeds in voldoende mate heeft voorzien in de gevallen waarin de gemeente bestaande rechtsverhoudingen dient te respecteren, en de aanbiedingsplicht derhalve niet van toepassing is;
- eigenaren en beperkt gerechtigden niet worden verplicht hun rechten te verkopen, zij zijn vrij te bepalen of, en wanneer zij tot verkoop wensen over te gaan;
- de gerechtigden, wanneer zij in beginsel tot verkoop aan de gemeente willen overgaan, een reële prijs krijgen voor hetgeen zij verkopen en wanneer de eigenaar en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, de rechter een oordeel zal vellen over een reële prijs."

De gemeente heeft het voorkeursrecht gevestigd op het perceel [REDACTED] met het oog op de beoogde herontwikkeling. Indien bezwaarde dit wenst kan hij het perceel aanbieden aan de gemeente. Indien de gemeente besluit tot aankoop over te gaan, is deze gehouden om de werkelijke waarde te vergoeden, waarbij de maatstaven als bedoeld in de artikelen 40b-40f van de Onteigeningswet van toepassing zijn. De werkelijke waarde betreft de prijs die in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelend koper en verkoper tot stand zou komen, rekening houdend met alle waarde bepalende factoren, waaronder de vigerende en de toekomstige bestemmingen. Bezwaarde heeft

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

verder de mogelijkheid om de gemeente schriftelijk te verzoeken de rechtbank een oordeel over de prijs c.q. de waarde te laten uitbrengen. Het bepalen van de werkelijke waarde van het desbetreffende perceel bij eventuele verkoop is met voldoende zekerheden omgeven, waardoor niet valt in te zien dat het gemeentelijk voorkeursrecht zelf tot waardevermindering/schade voor bezwaarde zou leiden.

Hierbij constateert de Commissie dat de jurisprudentie bovenstaande bevestigt.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 januari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL0750) wordt vermeld: "Zoals de Afdeling meermalen heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 4 maart 2009 in zaak nr. 200803878/1), is bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch vindt deze inbreuk plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg. Het wettelijke voorkeursrecht maakt slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat [appellant] als eigenaar van het perceel niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen en houdt evenmin in dat hij verplicht is het perceel te verkopen. Indien hij echter tot verkoop wenst over te gaan dient hij, ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wvg, eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen het perceel te kopen. Artikel 14 van de Wvg biedt de verkoper de mogelijkheid bij gedeputeerde staten om ontheffing te verzoeken van de verplichting met de gemeente te onderhandelen over de verkoop, in dier voege dat de verkoper voor zover het het daarbij betrokken goed betreft, de vrijheid zal hebben tot vervreemding hiervan aan derden."

"Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 21 oktober 2009 in zaak nr. 200900336/1/H3), biedt de in de Wvg geregelde procedure in geval van verkoop aan de gemeente voldoende waarborgen ten aanzien van de prijsvorming. [appellant] wordt derhalve niet onevenredig benadeeld in zijn onderhandelingspositie. Voorts heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat de raad het enkele financiële belang van de grondeigenaren niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoefde te betrekken."

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 oktober 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK0816) wordt vermeld: "De Afdeling stelt voorop dat de Wvg [appellant] niet verplicht zijn percelen te verkopen. Indien hij echter tot verkoop wenst over te gaan dient hij, ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wvg, eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen zijn percelen te kopen. Indien de verkoper en de gemeente geen overeenstemming bereiken over de prijs, kan de rechtbank op verzoek van de verkoper een of meer deskundigen benoemen die een advies zullen uitbrengen over de prijs. De deskundigen stellen hun advies vast met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de Onteigeningswet. Indien de verkoper zich niet met het advies kan verenigen kan hij van de verkoop afzien of kan hij de rechtbank verzoeken een oordeel over de prijs te geven. De aldus in de Wvg geregelde procedure biedt in het geval van verkoop aan de gemeente voldoende waarborgen ten aanzien van de prijsvorming. Voorts heeft, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, de wetgever zelf reeds bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming hoeft te worden betrokken. Gelet op het vorenstaande biedt de stelling van [appellant] dat hij een te lage prijs voor zijn percelen zal krijgen, geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid zijn percelen met een voorkeursrecht heeft kunnen bezwaren." "Voorts biedt artikel 14 van de Wvg de verkoper de mogelijkheid bij gedeputeerde staten om ontheffing te verzoeken van de verplichting met de gemeente te onderhandelen over de verkoop, in dier voege dat de verkoper voor zover het het daarbij betrokken goed betreft de vrijheid zal hebben tot vervreemding aan derden."

Tenslotte wordt in de uitspraak van de Rechtbank Alkmaar van 11 maart 2009 (ECLI:NL:RBALK:2009:BH5887) vermeld: "De werkelijke waarde van de percelen dient te worden bepaald. Daarbij moet worden uitgegaan van de prijs tot stand gekomen bij een veronderstelde

Onafhankelijke Commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Krimpenerwaard

verkoop in het vrije commerciële verkeer tussen verweerder als redelijk handelend verkoper en de gemeente als redelijk handelend koper.”

Tenslotte constateert de Commissie ten aanzien van de communicatie in zijn algemeenheid dat de gemeente voornamelijk door middel van brieven met eigenaren en beperkt gerechtigden heeft gecommuniceerd. Daarbij bleek dat er brieven niet of niet goed zijn verzonden, waardoor deze niet altijd werden ontvangen. Gezien de ervaringen van de Commissie met partijen tijdens de hoorzitting lijkt de communicatie tussen bezwaarde en gemeente verbeterd te kunnen worden als de gemeente meer ‘in gesprek’ gaat met de belanghebbenden uit Gouderak en hen meeneemt in het proces van planvorming. De Commissie juicht toe dat de gemeente tijdens de hoorzitting heeft toegezegd om hieraan mee te willen werken.

VI Conclusie

De Commissie concludeert dat de vestiging van het voorkeursrecht door de collegebesluiten van 25 juni 2019 en de bestendiging ervan door de besluiten van de gemeenteraad van 24 september 2019 volgens het gestelde in de Wet voorkeursrecht gemeenten is verlopen. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het perceel [REDACTED] van bezwaarde met een voorkeursrecht heeft kunnen bezwaren.

VII Advies

De Commissie adviseert:

1. bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen;
2. gelet op de hiervoor genoemde overwegingen de bezwaren ongegrond te verklaren.

Lekkerkerk, 19 maart 2020

De Commissie bezwaarschriften Krimpenerwaard,

de secretaris,

de voorzitter,

