

Nota van zienswijzen

Wet voorkeursrecht gemeenten Noordkade te Waddinxveen gemeente Waddinxveen

Inleiding

Het voorgenomen raadsbesluit om op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een deel van de percelen gelegen in het gebied Noordkade aan te wijzen als percelen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn, heeft vanaf 23 juni 2022 voor eenieder ter inzage gelegen. De zienswijzentermijn liep van 23 juni 2022 tot en met 5 juli 2022.

Door [REDACTED] hierna te noemen: 'Reclamant', is per brief van 18 juli 2022, ontvangen op 19 juli 2022, een zienswijze ingediend tegen het concept raadsbesluit om op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een aantal percelen gelegen in het gebied Noordkade te Waddinxveen aan te wijzen als percelen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Ontvankelijkheid

Conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat het indienen van zienswijzen alleen open voor 'belanghebbenden'. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Dit wil zeggen dat een (rechts)persoon een voldoende objectief, een actueel, eigen, persoonlijk belang dient te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. De eigenaren van de in de voorgenomen aanwijzing betrokken percelen zijn altijd als belanghebbenden aan te merken, hetgeen ook geldt voor de beperkt gerechtigden tot deze percelen.

Reclamant is (gedeeld) eigenaar van de in de voorgenomen aanwijzing betrokken percelen kadastraal bekend gemeente Waddinxveen, sectie B, nummers 7211, 7325 en 6648. Reclamant wordt derhalve als belanghebbende aangemerkt.

Opgemerkt wordt dat de door Reclamant ingediende zienswijze buiten de zienswijzentermijn is ingediend. Gelet op de korte indieningstermijn is besloten om hier coulant mee om te gaan en de zienswijze in behandeling te nemen.

Begrippen

In de onderhavige nota van zienswijzen wordt gesproken over de begrippen "Wvg" en "voorkeursrecht". Indien wordt gesproken over "Wvg" wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten bedoeld. Daar waar het begrip "voorkeursrecht" is opgenomen, wordt bedoeld op een voorkeursrecht in de zin van de Wvg.

Zienswijzen

Reclamant heeft - samengevat - de volgende zienswijzen naar voren gebracht:

- A. Dat wordt aangenomen dat artikel 4 van de Wet voorkeursrecht gemeenten de grondslag is van het besluit. Dit artikel geeft de bevoegdheid om ten aanzien van 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, een voorkeursrecht te vestigen. In de structuurvisie "Waddinxveen 2030" zijn de gronden aangewezen als "Transformatie gemengde woon- en werkgebieden". In de structuurvisie is niet per perceel bepaald welke toegedachte bestemming is voorzien. De huidige bestemming is volgens het bestemmingsplan "Noordkade" bedrijventerrein. Binnen deze bestemming is de voorgenomen transformatie mogelijk, gelet op de voorziene combinatie van wonen en werken. Het is op grond van de structuurvisie niet duidelijk welke gronden een bedrijfsbestemming en welke gronden een woonbestemming zullen krijgen. Het staat nog niet vast dat het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het is goed voorstelbaar dat de huidige bedrijfspanden worden omgebouwd in kleinschalige bedrijfsruimtes, hetgeen passend is binnen de huidige bestemming en binnen de transformatie woon-werkgebieden. Doordat de

toegedachte bestemming voor de percelen niet duidelijk is beschreven in de structuurvisie, kan niet worden gesteld dat het huidige gebruik in strijd is met de toegedachte bestemming.

- B. Dat het besluit in strijd is met de Nota grondbeleid Waddinxveen 2019. Het uitgangspunt van dit beleid is dat de gemeente een facilitair grondbeleid hanteert, geen grondeigendom ambieert en haar invloed wil uitoefenen via bestemmingsplannen, overeenkomsten en/of exploitatieplannen. Gelet hierop zou het meer voor de hand hebben gelegen dat er een voorbereidingsbesluit zou worden genomen en vervolgens een bestemmingsplan zou worden vastgesteld.
- C. Dat er sprake is van strijd met het vertrouwensbeginsel. Tijdens een gesprek heeft een ambtenaar medegedeeld dat de gemeenteraad een voorkeursrecht in het gebied 'Noordkade' wil vestigen. Daarbij wordt tevens aangegeven dat de gemeente geen contact heeft gezocht en niet heeft geïnformeerd over de plannen.
- D. Dat er sprake is van willekeur en daarmee strijd met artikel 3:4 lid 2 van de Awb. Er wordt op meerdere percelen een voorlopig voorkeursrecht gevestigd, behalve op het perceel kadastraal bekend B nummer 7167.
- E. Dat er sprake is van nadelige gevolgen. Door de vestiging van het voorkeursrecht loopt de afwikkeling van de onverdeelde boedel vertraging op.
- F. Dat het besluit niet zorgvuldig is voorbereid, doordat reclamant in zijn geheel niet is meegenomen bij het besluit. Hierdoor is er sprake van strijd met artikel 3:4 lid 1 Awb.

Beoordeling zienswijzen

Ten aanzien van de hiervoor genoemde zienswijzen volgt hierna puntsgewijs een beoordeling.

Ad A.

1. Op voorhand dient te worden opgemerkt dat in het concept raadsvoorstel inclusief -besluit artikel 5 van de Wvg als grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht door de gemeenteraad is gehanteerd. Naar aanleiding van hetgeen gesteld is in de zienswijze is onderzoek verricht naar hetgeen in de benoemde structuurvisie "Waddinxveen 2030" is opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat de structuurvisie voldoende aanwijzingen geeft voor de ter plaatse toegedachte bestemming, zijnde 'gemengde bestemming wonen en bedrijf'. Als gevolg hiervan zal het (concept) raadsvoorstel ten aanzien van de grondslag worden aangepast. De grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht zal worden aangepast naar artikel 4 van de Wvg in plaats van artikel 5 van de Wvg.
2. Artikel 4 van de Wvg strekt ertoe dat de gemeenteraad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het bestaande gebruik, zodat de gemeente reeds in een vroegtijdig stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd.
3. De gemeenteraad ontkomt er dan ook niet aan bij de omschrijving van de toegedachte bestemming een vrij algemene en abstracte formulering te hanteren. Indien met het vestigen van het voorkeursrecht zou moeten worden gewacht totdat een per perceel uitgewerkte gedetailleerde bestemming voorhanden is, zouden de doelstellingen van het voorkeursrecht niet kunnen worden gerealiseerd. Aan de toepassing van artikel 4 Wvg is derhalve inherent dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP1355).
4. De bestemming die de gemeenteraad voor de percelen van Reclamant voorziet betreft de bestemming 'gemengde bestemming wonen en bedrijf'. Ingevolge de huidige bestemming 'Bedrijventerrein' is het daaraan toegedachte gebruik als bedrijven reeds mogelijk, maar dat geldt niet voor wonen. Dit is juist reden dat het voorkeursrecht kan worden gevestigd.

5. Daar komt bij dat onder het begrip 'gebruik' het daadwerkelijke feitelijke gebruik van de percelen wordt verstaan, dus niet het volgens het bestemmingsplan toegestane gebruik. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2006, (ECLI:NL:RVS:2006AY0385). Het feitelijk gebruik van de percelen van Reclamant is niet gelijk te stellen met wonen, wat nu onder meer als bestemming aan de gronden is toegedacht.
6. Bovendien geldt dat, ook wanneer een bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik dan het bestaand gebruik, van afwijkend gebruik kan worden gesproken. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
7. Daar komt bij dat de Wvg niet voorschrijft hoe gedetailleerd de 'aanwijzing voor de bestemming' in een structuurvisie moet zijn. De bedoeling van deze aanwijzingen is dat inwoners of betrokkenen daaruit kunnen afleiden welke ruimtelijke voornemens de overheid heeft ten aanzien van de aangewezen gronden.
8. Tot slot wordt opgemerkt dat het voorkeursrecht enkel geldt bij eventuele verkoop van de gronden. Het voorkeursrecht laat het zelfrealisatierecht van Reclamant onaangetaast.

Ad B.

9. Opgemerkt wordt dat de gemaakte beleidskeuzes in de Nota grondbeleid Waddinxveen 2019 kaderstellend zijn, waarvan in voorkomende gevallen kan worden afgeweken. Dit betekent dat maatwerk mogelijk is. In de nota wordt als uitgangspunt gehanteerd dat ruimtelijke doelen middels facilitair grondbeleid worden bereikt. Echter, indien het voor de gemeente van strategisch belang is, kan gekozen worden voor een actieve rolname. Hetgeen in de Nota grondbeleid Waddinxveen 2019 is bepaald, staat onderhavig voorkeursrecht niet in de weg.

Ad C.

10. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat de toezegging, uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verricht de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Vergelijk hiervoor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook te noemen 'de Afdeling') van 14 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2427).
11. Met de enkele stelling dat een ambtenaar zou hebben gezegd dat er geen voorkeursrecht in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten zou worden gevestigd, heeft Reclamant niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van een welbewuste standpuntbepaling dat er niet tot het vestigen van het voorkeursrecht zou worden overgegaan. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat er geen schriftelijk verslag of notitie van het gesprek met deze ambtenaar is opgesteld. Concrete informatie over wat de ambtenaar destijds heeft medegedeeld, ontbreekt. Hiervoor wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 7 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2377).
12. Bovendien wordt opgemerkt dat het college van burgemeester en wethouders tot vestiging van het voorkeursrecht een weloordacht besluit is. Grondeigenaren zijn met een reden niet tevoren geïnformeerd over het besluit om het voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht is voor de gemeente namelijk (onder meer) een beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling waarmee ongewenste grondspeculaties door marktpartijen kan worden tegengegaan. Indien vroegtijdig bekend zou zijn geworden dat de gemeente op bepaalde gronden een voorkeursrecht wil vestigen, bestaat de kans dat marktpartijen de gronden gaan verwerven terwijl juist beoogd wordt dit te voorkomen. Omdat het aldus van belang is dat het

vestigen van het voorkeursrecht met spoed plaatsvindt, zonder dat de betrokkene daarvan op de hoogte zijn, zou het voor de gemeente nadelige gevolgen hebben om de inwoner de gelegenheid te geven zijn zienswijze voorafgaand aan de vestiging van het voorkeursrecht kenbaar te laten maken. De vestiging van het voorkeursrecht neemt wat het kenbaar maken van de zienswijzen betreft een bijzondere positie in.

Ad D.

13. Aan het besluit wordt het uitgangspunt ten grondslag gelegd dat de gemeente bij de toekomstige ontwikkeling en realisatie van het gebied Noordkade zelf de regie wenst te voeren. Ter waarborging van die gemeentelijke regiefunctie, ter voorkoming van speculatie en prijsopdrijving is het vestigen van het voorkeursrecht op een aantal percelen in het gebied Noordkade, waaronder het perceel van Reclamant, noodzakelijk geacht. Gelet op deze motivering kan niet worden gesproken van willekeur bij het aanwijzen van de percelen. Vergelijk hiervoor de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL0750).

Ad E.

14. Het individuele (financiële) belang van de door het voorgenomen raadsbesluit getroffen grondeigenaar hoeft niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming te worden betrokken, omdat de wetgever reeds bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele (financiële) belang van de door het aanwijzingsbesluit getroffen grondeigenaar. Daarbij zij nog opgemerkt dat de vestiging van het voorkeursrecht door de gemeente wordt gedaan met inachtneming van de daaraan wettelijke procedurevoorschriften en de in de Wvg gestelde eisen.
15. Opgemerkt wordt dat in artikel 10 van de Wvg een aantal rechtshandelingen vrijgesteld van de aanbiedingsverplichting. Hieronder valt onder andere de verdeling van een nalatenschap. Een vrijstelling van de aanbiedingsplicht houdt in dat de vervreemder in bepaalde gevallen geen aanbiedingsplicht heeft jegens de gemeente. De vervreemder hoeft in de gevallen waarin de voorgenomen vervreemding is vrijgesteld van de aanbiedingsplicht dan ook geen aangetekende brief of enig ander bericht aan het college van burgemeester en wethouders te sturen waarin hij zijn voorgenomen vervreemding aan het college meldt. De verdeling van een nalatenschap behoeft als gevolg van de vestiging van het voorkeursrecht geen vertraging op te lopen, tenzij in het kader van de afwikkeling wordt verkocht aan een derde.

Ad F.

16. Grondeigenaren en beperkte gerechtigden zijn met een reden niet tevoren niet geïnformeerd over het besluit om een voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht is voor de gemeente namelijk (onder meer) een beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling waarmee ongewenste grondspeculaties door marktpartijen kan worden tegengegaan. Indien vroegtijdig bekend zou zijn geworden dat de gemeente op bepaalde gronden een voorkeursrecht wil vestigen, bestaat de kans dat marktpartijen gronden gaan verwerven, terwijl juist beoogd wordt dit te voorkomen. Omdat het aldus van belang is dat het vestigen van het voorkeursrecht met spoed plaatsvindt, zodat dat de betrokkenen daarvan op de hoogte zijn, zou het voor de gemeente nadelige gevolgen hebben om de burger de gelegenheid te geven zijn zienswijze voorafgaand aan de vestiging van het voorkeursrecht kenbaar te laten maken. De vestiging van het voorkeursrecht neemt wat het kenbaar maken van de zienswijze betreft een bijzondere positie in.
17. Bovendien wordt opgemerkt dat het betrokken bestuursorgaan (de gemeenteraad respectievelijk burgemeester en wethouders) bij het nemen van het aanwijzingsbesluit de bij dat besluit betrokken belangen zorgvuldig dient af te wegen. Het gaat evenwel om een zogeheten discretionaire bevoegdheid, waarbij het bestuursorgaan een ruime bevoegdheid heeft om te beslissen en zij vrij is om te beslissen conform het eigen beleid. Daarnaast heeft de wetgever reeds bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemeen belang afgewogen tegen het individuele (financiële) belang van de door het aanwijzingsbesluit getroffen grondeigenaar. Dit betekent dat het enkele

individuele (financiële) belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken.

Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseren wij u om hetgeen met betrekking tot de grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht in de zin van de Wvg zoals onder 1. is beschreven te verwerken in de stukken ten behoeve van de besluitvorming door de raad.

d.d. 31 augustus 2022