

De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Dordrecht

Aan

het College van B&W en de gemeenteraad

Onderwerp

Advies op het bezwaarschrift van mevrouw mr. J.G.M. Stassen en mevrouw mr. L. Meijerink (DS advocaten), namens Spreipartners BV, gericht tegen het collegebesluit van 24 oktober 2023 en het raadsbesluit van 19 december 2023 inhoudende het (voorlopig) aanwijzen van de locatie Troelstraweg 197-199 te Dordrecht als grond waarop een voorkeursrecht ligt ([zaaknummer: 2023-0170698](#)).

1. Feiten

- 1.1 Het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college) heeft op 24 oktober 2023 een besluit genomen tot het (voorlopig) aanwijzen van de locatie Troelstraweg 197-199 te Dordrecht als grond waarop een voorkeursrecht ligt.
- 1.2 Op 4 december 2023 hebben mevrouw mr. J.G.M. Stassen en mevrouw mr. L. Meijerink (DS advocaten) namens Spreipartners B.V. (hierna: Spreipartners) een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit.
- 1.3 De gemeenteraad (hierna: de raad) heeft op 19 december 2023 het besluit genomen om de locatie (definitief) aan te wijzen als grond waarop een voorkeursrecht ligt.
- 1.4 Spreipartners heeft op 7 maart 2024 een aanvullend bezwaarschrift ingediend.
- 1.5 De raad heeft op 11 maart 2024 een reactie op de bezwaren ingediend.

2. Procedure

- 2.1 Het bezwaarschrift tegen het collegebesluit van 24 oktober 2023 is op grond van artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (oud) (hierna: de Wvg) mede gericht tegen het besluit van de raad van 19 december 2023.
- 2.2 Het bezwaarschrift is voor advies in handen gesteld van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Dordrecht (hierna: de commissie).
- 2.3 Spreipartners is gehoord in de openbare vergadering van de commissie op 18 maart 2024. Verder waren aanwezig: mevrouw mr. J.G.M. Stassen (gemachtigde Spreipartners), mevrouw mr. L. Meijerink (gemachtigde Spreipartners), de heer Pap (ontwikkelaar), de heer De Blaaij (ontwikkelaar), de heer Van den Enden sr. (Spreipartners), de heer Van den Enden jr. (Spreipartners). Namens de gemeente waren aanwezig: mevrouw C.J.E. Walkate-Helderop, de heer mr. O.J.C. van den Broek, mevrouw S. Los, mevrouw E. Stehouwer en mevrouw M. Pronk. Van de lokale pers was de heer A. Oerlemans aanwezig. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Het besprokene is betrokken bij dit advies.

3. Bezwaren

De bezwaren komen, kort samengevat, op het volgende neer: het college was niet bevoegd om een (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen. Het vertrouwensbeginsel is geschonden, omdat in het verleden gedane toezeggingen niet zijn nagekomen. Er is wel degelijk een plan gepresenteerd dat aan de gemeentelijke randvoorwaarden voldoet (rechtszekerheidsbeginsel). Het college heeft de raad onjuist, althans onvolledig ingelicht (zorgvuldigheidsbeginsel).

4. Ontvankelijkheid collegebesluit

Naar het oordeel van de commissie heeft bezwaarmaker geen procesbelang (meer) ten aanzien van het collegebesluit van 24 oktober 2023. Het advies is dan ook om de bezwaren ten aanzien van het collegebesluit niet-ontvankelijk te verklaren. Het besluit is inmiddels van rechtswege vervallen (artikel 6, derde lid, Wvg). Het bezwaarschrift tegen het collegebesluit is op grond van artikel 6, derde lid, van de Wvg mede gericht tegen het besluit van de raad op 19 december 2023.

5. Wettelijk kader

- 5.1 Ingevolge artikel 2 van de Wvg kan de gemeenteraad gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.
- 5.2 Ingevolge artikel 5 van de Wvg komen voor aanwijzing 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. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
- 5.3 Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Wvg kan het college gronden waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming voorlopig aanwijzen. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing op basis van artikel 3, 4 en 5 Wvg in werking treedt.
- 5.4 Ingevolge artikel 6, derde lid van de Wvg wordt, indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

6. Heroverweging

- Grondslag*
- 6.1 De raad kan op grond van artikel 2 van de Wvg een voorkeursrecht vestigen op aangewezen gronden. De Wvg verplicht eigenaren om een perceel waarop een voorkeursrecht is gevestigd, bij verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden. Deze wet geeft overheden de mogelijkheid om een betere positie – en dus meer grip – op de grondmarkt te krijgen. Bovendien kan prijsopdrijving door speculatie worden voorkomen.

- 6.2 De commissie overweegt dat de raad met de vestiging beoogt om het betreffende gebied te transformeren naar wonen. In de Wijkvisie Crabbehof (2012) is de gehele strook waarvan de Meubeloutlet onderdeel is, aangewezen voor transformatie naar wonen in de midden- tot hogere segmenten. Het toevoegen van woningen past binnen de visie. De Wijkvisie is herijkt en de uitkomsten hiervan zijn vastgelegd in het op 16 mei 2023 door de raad vastgestelde ontwikkelkader Crabbehof.
- 6.3 De commissie overweegt dat een voorkeursrecht kan worden gevestigd op grond van artikel 3, 4 of 5 van de Wvg. Het vestigen van een voorkeursrecht kan, kort samengevat, op grond van een bestemmingsplan, een structuurvisie of een planologisch voornemen. De raad baseert het bestreden besluit op artikel 5 van de Wvg, dat het vestigen van voorkeursrecht op grond van een planologisch voornemen mogelijk maakt.
- 6.4 Voor een aanwijzing op basis van artikel 3 van de Wvg komen gronden in aanmerking waaraan in het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan. Volgens het bestemmingsplan 'Wielwijk, Crabbehof en Zuidhoven (2014)' heeft de betreffende locatie de bestemming 'Bedrijf'. Het bestemmingsplan geeft niet de actuele visie op de beoogde herontwikkeling weer. De gemeente zal een nieuw omgevingsplan voor de locatie voorbereiden. De commissie concludeert dat het bestemmingsplan niet kan dienen als vestigingsgrondslag.
- 6.5 Voor een aanwijzing op basis van artikel 4 van de Wvg komen gronden in aanmerking die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan. Ook komen gronden in aanmerking die zijn aangewezen als moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 Wro, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie. Voor het gebied is de structuurvisie 'Omgevingsvisie Dordrecht 1.0', vastgesteld (2021). In de structuurvisie zijn voor het betreffende gebied geen aanwijzingen opgenomen voor de toegedachte bestemming of de beoogde herontwikkeling. De commissie concludeert dat de structuurvisie niet kan dienen als vestigingsgrondslag.
- 6.6 Voor een aanwijzing op basis van artikel 5 van de Wvg komen in afwijking van de artikelen 3 en 4 van de Wvg voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, projectbesluit 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 wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
- 6.7 De commissie overweegt dat, gezien het ontbreken van een structuurvisie of een bestemmingsplan, waarin de toegedachte bestemming c.q. de beoogde herontwikkeling is opgenomen, de grondslag voor het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht in beginsel wordt gevormd door artikel 5 Wvg, mits aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming.
- 6.8 De commissie overweegt dat niet ter discussie staat dat aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht. Het huidige gebruik wijkt af van de toegedachte bestemming.

Beoordeling bezwaren

- 6.9 De commissie heeft kennisgenomen van de door beide partijen geschetste versie van de voorgeschiedenis.

Bevoegdheid (art. 5 Wvg)

- 6.10 Spreipartners stelt dat het college niet bevoegd was om het (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen, aangezien geen sprake meer was van een pril stadium van planvorming. Er is sprake van een Wijkvisie en een vastgesteld Ontwikkelkader. Dat het vastgestelde Ontwikkelkader niet de titel Structuurvisie heeft meegekregen is juist, maar materieel kwalificeert het wel als zodanig. Het besluit van het college is in strijd met het recht genomen. Nu geen sprake is van een pril stadium van planvorming kan artikel 5 Wvg evenmin als grondslag voor het raadsbesluit dienen. Aanvullend wordt nog opgemerkt dat artikel 5 Wvg bepaalt dat "*.....in het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie*". In het besluit staat echter niets vermeld over het vaststellen van een structuurvisie. Voor zover het ontwikkelkader niet materieel als structuurvisie zou kwalificeren voldoet het besluit hiermee niet aan de wettelijke vereisten. Enkel om deze reden dienen de besluiten hiermee met terugwerkende kracht te worden herroepen.
- 6.11 De raad reageert en benoemt dat het vestigen van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid is, waardoor de gemeente een ruime bevoegdheid heeft om naar eigen inzicht te beslissen en deze door de rechter terughoudend wordt getoetst. De raad betwist dat het niet mogelijk zou zijn een voorkeursrecht te vestigen als er reeds een ontwikkelkader is vastgesteld. Het ontwikkelkader is nadrukkelijk geen structuurvisie, zoals bedoeld in de Wvg. Het ontwikkelkader maakt (eveneens) geen deel uit van de omgevingsvisie. Uit de wettekst blijkt niet dat de bevoegdheid van het college tot voorlopige vestiging van het voorkeursrecht alleen bestaat als er voor de betreffende gronden nog geen ruimtelijk plan is vastgesteld door de raad. Tot slot wordt verwezen naar het raadsbesluit waarin staat dat als eerstvolgende planologische stap wordt overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie/omgevingsvisie.
- 6.12 De commissie constateert dat gekozen is voor de vestigingsgrondslag zoals opgenomen in artikel 5 Wvg. Deze bepaling strekt ertoe dat de raad reeds voor de aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan (1) een niet-agrarisch bestemming wordt toegedacht die (2) afwijkt van het huidige gebruik. Hiermee kan de raad in een vroeg stadium slagvaardig optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd, bijvoorbeeld doordat prijsopdrijvende transacties plaatsvinden die de financiële uitvoerbaarheid van het plan onder druk kunnen zetten.¹ De commissie overweegt dat, ondanks de gevoerde gesprekken en het ontwikkelkader, nog steeds gesproken kan worden van een zogenaamd 'vroeg stadium'. Er is namelijk nog geen structuurvisie en/of bestemmingsplan vastgesteld. Het ontwikkelkader kan niet als zodanig worden aangemerkt. Aan de voorwaarden van een niet-agrarische bestemming en afwijkend gebruik wordt voldaan. Gelet hierop is de commissie van oordeel dat college en raad wel degelijk de bevoegdheid hadden om het (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen. Inzicht in de vervolgstappen, namelijk het vaststellen van een structuurvisie/omgevingsvisie is gegeven in het raadsbesluit.

¹ ABRvS 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0295.

Vertrouwensbeginsel

- 6.13 Spreipartners doet een beroep op het vertrouwensbeginsel. De gemeente heeft in het verleden toezeggingen gedaan en die zijn niet nagekomen. De belofte van de gemeente om een stedenbouwkundige bij de gesprekken aan te laten schuiven is niet nagekomen. Ook de toezegging tot de bespreking van 23 november 2023 en de concrete opdracht om door derden een onderzoek te laten uitvoeren, op kosten van Spreipartners en projectontwikkelaar, leidt tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat de gemeente in deze haar faciliterende rol zou innemen en niet zou overgaan tot het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht.
- 6.14 De raad betwist dat sprake zou zijn van schending van het vertrouwensbeginsel. De gemeente heeft nimmer met Spreipartners afgesproken dat zij haar voorkeursinstrument niet op het perceel van bezwaarmaker zou inzetten. Sterker nog, de gemeente heeft na langdurig getracht te hebben overeenstemming te bereiken met Spreipartners en projectontwikkelaars over de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de herontwikkeling vanaf februari 2023 aangegeven nader te onderzoeken om tot aankoop van deze locatie over te gaan.
- 6.15 De commissie overweegt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen moeten worden doorlopen (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11). (1) Kwalificeert de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept als toezegging? (2) Kan deze toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend? Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. (3) Wat is de betekenis van het gewekte vertrouwen bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid en is er eventueel recht op schadevergoeding?
- 6.16 De commissie merkt allereerst op dat zij zich niet hoeft uit te laten over de gesprekken in het voortraject over het wel/niet voldoen aan de gestelde randvoorwaarden. Een eventueel geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, met gevolgen voor het bestreden besluit, dient te gaan over het gevestigde voorkeursrecht. De commissie constateert dat niet is gebleken dat de gemeente op enig moment toegezegd zou hebben, dan wel de indruk zou hebben gewekt, nimmer het voorkeursrecht te zullen vestigen. Wat Spreipartners in dit verband aanvoert over onder meer de door haar gedane voorstellen, ontworpen plannen, ingediende tekeningen/schetsontwerpen en contacten met gemeentebambtenaren/gemeentelijke instellingen daarover rechtvaardigt niet het vertrouwen dat gebruikmaking van het gemeentelijk voorkeursrecht achterwege zou blijven. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook niet.

Rechtszekerheidsbeginsel

- 6.17 Spreipartners geeft aan wetenschap te hebben van de gevolgen van het gevestigde voorkeursrecht en dat dit niet haar volledige eigendomspositie aantast. Spreipartners weet daarnaast dat het vestigen van het voorkeursrecht haar niet tot verkoop verplicht en dat zij zelf tot herontwikkeling mag overgaan. Zij realiseert zich hierbij dat ieder plan zal dienen te voldoen aan de randvoorwaarden. Indien echter de randvoorwaarden iedere keer als Spreipartners een plan presenteert vervolgens wijzigen zodat het gepresenteerde plan niet voldoet, dan is sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

- 6.18 De raad reageert en geeft aan dat zuivere zelfrealisatie los staat van het besluit tot vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht. Het gemeentelijk voorkeursrecht is een passief grondverwervingsinstrument, dat de gemeente ondersteunt bij haar grondverwervingsbeleid. Het verplicht Spreipartners niet tot verkoop. Tot op heden is echter gebleken dat er geen plannen door Spreipartners zijn ingediend die voldoen aan de gemeentelijke uitgangspunten en voorwaarden. De gemeente wenst haar plannen ten uitvoer te brengen en heeft dan ook besloten om de regie bij de herontwikkeling te nemen. Het grondbeleidsinstrument bij uitstek is hiervoor de Wvg, hetgeen de gemeente dan ook heeft toegepast.
- 6.19 De commissie constateert dat partijen verschil van inzicht hebben over enerzijds het al dan niet voldoen aan de randvoorwaarden en anderzijds het wijzigen of verduidelijken van deze randvoorwaarden. De e-mail van 14 november 2023 van de gemeente lijkt naar het oordeel van de commissie voldoende aanknopingspunten te bieden om tot een passend plan te komen. Belangrijker is in het kader van het voorliggende bezwaar is echter de vraag of de gemeente in voldoende mate heeft gemotiveerd waarom het voorkeursrecht nodig is. De gemeente heeft aangegeven haar gebiedsvisie overeenkomstig het ontwikkelkader Crabbehof ten uitvoer te willen brengen en heeft dan ook besloten om de regie bij de herontwikkeling te nemen.
- 6.20 Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling² volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg dat de wetgever met de invoering daarvan heeft beoogd om de positie van gemeenten bij 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 raad heeft toegelicht dat het voorkeursrecht is gevestigd om te voldoen aan de woningbehoefte, meer in het bijzonder het versterken van de gemeentelijke regierol bij de transformatie van het plangebied naar wonen met bijbehorende voorzieningen. Bovendien moet prijsopdrijving worden tegengegaan. Deze motieven zijn, naar het oordeel van de commissie, in overeenstemming met het doel en de strekking van de Wvg.
- 6.21 Ten aanzien van de belangenafweging concludeert de commissie dat de raad het algemeen belang in voldoende mate heeft afgewogen tegen het individuele belang van Spreipartners. Nu het belang van Spreipartners (hoofdzakelijk) financieel van aard is, betekent dit dat de raad met een meer algemene motivering kon volstaan. Zoals terecht is opgemerkt door beide partijen heeft het gevestigde voorkeursrecht niet tot gevolg dat bezwaarmaker als grondeigenaar zijn eigendomsrecht niet meer kan uitoefenen.
- Zorgvuldigheidsbeginsel*
- 6.20 Spreipartners stelt dat de raad onjuist dan wel onvolledig is voorgelicht door het college. Het bezwaarschrift van 4 december 2023 is ten onrechte niet bij de raadsstukken gevoegd. Ten onrechte is aangegeven door het college dat in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog in 2023 een besluit zou moeten worden genomen. Ten onrechte is de raad medegedeeld dat de gepresenteerde plannen niet aan de richtlijnen voldoen. Ten onrechte is de raad geïnformeerd dat Spreipartners op zoek zou zijn naar een koper en dit als motivatie voor het vestigen van het voorkeursrecht gebruikt. Spreipartners is nu niet op zoek naar een koper en is dit ook nimmer geweest.

² ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089.

- 6.21 De gemachtigde van de gemeente reageert en betwist dat de raad onjuist dan wel onvolledig zou zijn geïnformeerd. Omdat geen zienswijze was ingediend voorafgaand aan het raadsbesluit hoefden de 'bezwaren' van Spreipartners niet bij de raadsstukken gevoegd te worden. Een bezwaarschrift is namelijk iets wezenlijks anders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.
- 6.22 De commissie volgt de redenering van het college en merkt op dat de raad, na ontvangst van het commissieadvies, een beslissing op bezwaar zal nemen waarbij artikel 7:11 van de Awb centraal staat, namelijk een volledige heroverweging. Kortom, naar het oordeel van de commissie zijn de belangen van Spreipartners niet geschaad door het niet toevoegen van haar bezwaren bij de raadsstukken voorafgaand aan het raadsbesluit op 19 december 2023.
- Conclusie*
- 6.22 De commissie concludeert dat de raad op grond van artikel 5 van de Wvg mocht besluiten tot het (voorlopig) aanwijzen van de locatie als grond waarop een voorkeursrecht ligt. De commissie is van oordeel dat de bezwaren ongegrond zijn en dat het bestreden besluit in stand kan blijven.
- Kostenvergoeding*
- 6.23 De gemachtigde van Spreipartners heeft verzocht om vergoeding van de kosten die Spreipartners in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken. Artikel 7:15, tweede lid, Awb bepaalt dat deze kosten door het bestuursorgaan uitsluitend worden vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
- 6.24 Omdat de bezwaren ongegrond zijn en het bestreden besluit in stand kan blijven bestaat geen recht heeft op de gevraagde kostenvergoeding.

7. Advies

De commissie adviseert het college met inachtneming van bovenstaande overwegingen:

- de bezwaren ten aanzien van het besluit van 24 oktober 2023 niet-ontvankelijk te verklaren.

De commissie adviseert de gemeenteraad met inachtneming van bovenstaande overwegingen:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- het besluit van 19 december 2023 in stand te laten; en
- het verzoek om kostenvergoeding af te wijzen.

Dordrecht, 8 april 2024

De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Dordrecht,

de voorzitter



mr. J.M. van der Klooster

de secretaris



mr. P.J. van Bruggen

Verslag hoorzitting bezwaarschriftencommissie Dordrecht d.d. 18 maart 2024

Commissie:

de heer mr. J.M. van der Klooster (voorzitter)
de heer mr. drs. A. Driesprong (lid)
de heer mr. P.C. de Jong (lid)
de heer mr. P.J. van Bruggen (secretaris)

Bezwaarmakers:

mevrouw mr. J.G.M. Stassen (gemachtigde)
mevrouw mr. L. Meijerink (gemachtigde)
de heer Pap (ontwikkelaar)
de heer De Blaaij (ontwikkelaar)
de heer Van den Enden jr. (eigenaar)
de heer Van den Enden sr. (eigenaar)

Verweerder:

mevrouw C.J.E. Walkate-Helderop
de heer mr. O.J.C. van den Broek
mevrouw S. Los
mevrouw E. Stehouwer
mevrouw M. Pronk

Kort zakelijk verslag

Dit verslag bevat een korte zakelijke samenvatting van het besprokene tijdens de hoorzitting. Standpunten die al uit de ingediende stukken van de bezwaarschriftprocedure blijken zijn in het verslag niet opgenomen. Als gebruik gemaakt is van een pleitnotitie is deze toegevoegd als bijlage aan dit verslag.

De vergadering wordt door de **voorzitter** geopend. De voorzitter heet iedereen welkom en stelt de commissieleden en de secretaris voor. Daarna legt de voorzitter de procedure en het verloop van de zitting kort uit.

Bezwaarmaker krijgt de gelegenheid om het bezwaarschrift toe te lichten.

Gemachtigden van bezwaarmaker dragen een pleitnota voor (zie bijlage). Aanvullend geeft mr. Stassen aan dat veel algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden. Het is bezwaarmaker bekend hoe de Wvg werkt, maar de beginselen zijn er niet voor niets. Besluiten zijn genomen in strijd met het recht en dienen daarmee met terugwerkende kracht te worden herroepen.

Gemachtigde van de raad reageert allereerst op het aanvullende bezwaarschrift. Dhr. Van den Broek deelt de aanvullende reactie op bezwaar met bezwaarmaker en draagt deze voor. Van den Broek verwijst naar pagina 10. Bezwaartermijn voor het aanvullende bezwaar is ruimschoots overschreden. Onduidelijk is wat de reden daarvoor is. De gemeente reageert wel op de gronden. Pagina 16 (ad. 5): zienswijze voorafgaand aan besluit gemeenteraad. Bezwaar is iets wezenlijk anders. Niet nodig om een 'zienswijzenota' o.i.d. bij het raadsvoorstel te voegen. De gemeente volgt de Awb. Bezwaarmaker wordt niet in haar belangen geschaad. Was sprake van een bespreekstuk in de raad, geen hamerstuk. (ad. 6): overgangsrecht. Bij raadsbesluit na 31/12 zou er het regime van de Omgevingswet gelden. (ad. 7): aanpassingen stedenbouwkundige. Niet aangepast, maar verduidelijkt. Bezwaarmaker is per e-mail op 14/11 daarover geïnformeerd. (ad. 8): het behouden en versterken van de regie. Is voldoende volgens jurisprudentie. Waarom niet op zoek naar een koper? Vestigen van voorkeursrecht leidt niet tot vertraging. (ad. 9) zorgvuldigheidsbeginsel: gemeente heeft zich geconformeerd aan geldende wet- en regelgeving. (ad. 10): geen vergoeding van kosten, want besluit is rechtmatig en zorgvuldig tot stand gekomen.

De heer Van den Broek reageert op de pleitaantekeningen: (1) gaat over de bevoegdheid van de raad. Ontwikkelkader is echt geen structuurvisie. Ontwikkelkader maakt geen deel uit van de omgevingsvisie. Raadsbesluit (2): volgende stap is vaststellen structuurvisie en omgevingsplan.

Mevrouw Los reageert op het vertrouwensbeginsel: toezegging over verkeerskundige en stedenbouwkundige klopt als zou zijn voldaan aan randvoorwaarden, dat was niet het geval. De randvoorwaarden zijn niet gewijzigd, maar verduidelijkt om toch tot realisatie over te gaan.

De heer Driesprong verwijst naar de e-mail van 14 november 2023. De kaders lijken duidelijk.

Mevrouw Stassen geeft aan dat de randvoorwaarden wel degelijk zijn gewijzigd. Spreipartners had de nieuwe randvoorwaarden nog niet. Zijn wel gaan tekenen. Gemeente mag randvoorwaarden wijzigen, maar de ontwikkelaar wist van niets. Plan is aangepast aan de regels uit de e-mail van de 14/11. Bij de raadsvergadering wordt een plan gepresenteerd wat volledig past binnen de randvoorwaarden.

De heer Van den Broek benoemt dat zuivere zelfrealisatie nog steeds kan.

Mevrouw Stassen geeft aan dat Spreipartners is benaderd om de locatie te verhuren aan de gemeente.

Mevrouw Stassen reageert op de ontvankelijkheid. Aanvullend bezwaarschrift gewoon binnen de door de commissie gestelde termijn van 10 dagen ingediend. Dat kan en mag gewoon. Opmerkelijk omdat de gemeente zelf te laat een verweerschrift indient. Het was eigenlijk gewoon een hamerstuk. Overgangsrecht is duidelijk wat mij betreft, maar interpretatie is anders. Op 12 november 2023 is er een gesprek geweest. Aanvullende informatie aangeleverd. Vestiging voorkeursrecht was al voor gesprek 12/11 en e-mail 14/11 en dat is opmerkelijk. Spreipartners wil niet verkopen, ook nooit aangegeven. Spreipartners wil zelf realiseren.

De heer Van den Broek geeft aan dat zelfrealisatie nog steeds mogelijk is. Er is sprake van een grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht.

De **voorzitter** bepaalt dat er, naar verwachting, advies wordt uitgebracht op 2 april 2024, dankt een ieder voor zijn/haar aanwezigheid en sluit de zitting.

de voorzitter



mr. J.M. van der Klooster

de secretaris



mr. P.J. van Bruggen



Bezwaarschriftencommissie Gemeente Dordrecht

Kenmerk: 2023-0170698

Zitting d.d.: 18 maart 2024

SPREEKAANTEKENINGEN

inzake:

Spreipartners B.V.,

gemachtigden: mrs. L. Meijerink en J.G.M. Stassen

tegen:

Gemeente Dordrecht (college B&W en Raad)

Op 24 oktober 2023 heeft het college van de gemeente Dordrecht Spreipartners het voorkeursrecht (hierna: "Wvg" van toepassing verklaard op het perceel van Spreipartners B.V. aan de Troelstraweg 197-199 te Dordrecht. Dit besluit van het college is op 19 december 2023 door de gemeenteraad bestendigd.

Spreipartners B.V. heeft een bezwaarschrift (4 december 2023) en een aanvullend bezwaarschrift (7 maart 2024) ingediend. Zijdens de gemeente is op 11 maart 2024, buiten de termijn, een verweerschrift ingediend.

Door Spreipartners B.V. is in het bezwaarschrift uitgebreid ingegaan op de voorgeschiedenis, ik zal dit niet herhalen. Wel wil Spreipartners de bezwaren die zij heeft aangehaald nogmaals kort benoemen en waar de gemeente verweer heeft gevoerd tegen deze bezwaren hier op reageren. De bezwaren van Spreipartners behelzen, samengevat:

1. Het college was niet bevoegd te besluiten tot het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht met als grondslag artikel 5 Wvg;
2. De gemeente heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel;

3. Ten onrechte is de gemeente er van uitgegaan dat er geen plan gepresenteerd is passend binnen de gemeentelijke randvoorwaarden (rechtszekerheidsbeginsel);
4. Het college heeft de raad onjuist, althans onvolledig ingelicht (zorgvuldigheidsbeginsel).

Ad.1: Art. 5 Wvg

Art. 5 Wvg behelst de mogelijkheid om in een pril stadium van planvorming een gebied onder de reikwijdte van de Wvg te brengen. Naar de mening van de gemeente zou dit het geval zijn, er is geen sprake van een structuurvisie of bestemmingsplan.

Naar de mening van Spreipartners betreft het echter geen pril stadium van planvorming. Er is sprake van een Wijkvisie en een vastgesteld Ontwikkelkader. Dat het vastgestelde Ontwikkelkader niet de titel Structuurvisie heeft meegekregen is juist, doch materieel kwalificeert het wel als zodanig. Of een stuk Structuurvisie wordt genoemd is niet van doorslaggevend belang¹. Wel is belangrijk dat in dit Ontwikkelkader niet wordt aangegeven dat de gemeente voornemens zou zijn aanvullend nog een structuurvisie op te stellen en evenmin dat er nog belangrijke keuzes gemaakt zouden moeten worden². Materieel is geen sprake meer van prille planvorming en daarmee was het college niet bevoegd de Wvg (voorlopig) te vestigen. Het besluit van het college is hiermee in strijd met het recht genomen.

Nu geen sprake is van een pril stadium van planvorming kan art. 5 Wvg evenmin als grondslag voor het raadsbesluit dienen.

Aanvullend wordt nog opgemerkt dat art. 5 Wvg bepaalt dat:

“.....In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie”.

¹ ECLI:NL:RBOBR:2023:4450, r.o. 6.4

² ECLI:NL:RBOBR:2023:4450, r.o. 6.5

In het besluit staat echter niets vermeld over het vaststellen van een structuurvisie. Voor zover het ontwikkelkader niet materieel als structuurvisie zou kwalificeren voldoet het besluit hiermee niet aan de wettelijke vereisten. Enkel om deze reden dienen de besluiten hiermee met terugwerkende kracht te worden herroepen.

Ad.2: Vertrouwensbeginsel

De gemeente merkt terecht op dat het vertrouwensbeginsel voorschrijft dat een burger erop moet kunnen vertrouwen dat bepaalde toezeggingen van een bestuursorgaan (in dit geval de gemeente) nagekomen worden. Naar de mening van Spreipartners B.V. betekent dit dat burgers te goeder trouw mogen vertrouwen op gedragingen en uitspraken van de vertegenwoordigende ambtenaren.

Uit de overgelegde correspondentie volgt, hetgeen de gemeente ook erkent, dat er veelvuldig overleg is geweest. Tijdens deze overleggen zijn er tussen partijen ook afspraken gemaakt. Uit **productie 29** volgt bijvoorbeeld dat Spreipartners naar aanleiding van de bespreking van 12 oktober 2023 volgens afspraak de laatste versie van de tekeningen/schetsontwerpen incl. sfeer- en referentiebeelden aanlevert. De gemeente bevestigt de ontvangst en zegt toe het plan te bespreken met de interne projectgroep. Vervolgens zegt de gemeente de uitkomst hiervan te willen bespreken op 23 november waarbij ook de stedenbouwkundige en de verkeersdeskundige zullen aansluiten. Dit betreffen concrete toezeggingen op basis waarvan Spreipartners wederom werk heeft laten uitvoeren door derden wat zij uiteraard dient te betalen. Een week na de bevestiging van de afspraken door de gemeente besluit het college tot voorlopig aanwijzen. Dit is in strijd met het gewekte vertrouwen.

In tegenstelling tot hetgeen de gemeente thans stelt heeft de gemeente Spreipartners tijdens de bespreking van 12 oktober 2023 wel nadrukkelijk verzocht om middels onderzoek na te gaan wat voor type appartementen gewenst zouden zijn op de locatie. Hierop is gevraagd hoe dit onderzoek er uit moest zien en is gevraagd of een onderzoek door onafhankelijke makelaars zou voldoen, hetgeen door de gemeente bevestigend werd beantwoord. De opdracht om onafhankelijk onderzoek te verrichten komt daadwerkelijk van de gemeente. Wederom is sprake van strijd met het gerechtvaardigde vertrouwen.

Tot slot noemt Spreipartners B.V. als voorbeeld dat zij steeds op basis van door de gemeente aangeleverde randvoorwaarden en voorschriften hebben gewerkt. Zij mocht er op vertrouwen dat het plan ook aan deze richtlijnen getoetst zou worden. De stedenbouwkundige richtlijnen van de gemeente veranderde echter keer op keer zonder dat Spreipartners B.V. hier door de gemeente van op de hoogte werd gesteld. Als Spreipartners niet weet dat de randvoorwaarden veranderd zijn, kan zij uiteraard geen plan aanleveren dat aan de gewijzigde richtlijnen voldoet, maar zij werd vervolgens wel op deze onbekende richtlijnen afgerekend. Spreipartners B.V. licht dit nogmaals toe met een concreet voorbeeld:

- Uit het bezwaarschrift (punt 3.4) volgt dat de locatie de mogelijkheid geeft tot het realiseren van 5 bouwlagen met 5 appartementen per bouwlaag, maximaal 21 appartementen;
- Uit de feedback van de gemeente d.d. 14 november 2023 (**productie 30**) volgt dat er op 31 augustus 2023 nieuwe stedenbouwkundige richtlijnen zijn geformuleerd in een document. Dit document is niet met Spreipartners gedeeld. Vervolgens wil de gemeente 4 bouwlagen van 5 appartementen en drie penthouses, in totaal 23 appartementen.

Het vertrouwensbeginsel is meermaals door de gemeente geschonden en daarmee is het bestreden besluit in strijd met het recht genomen waarmee het met terugwerkende kracht dient te worden herroepen.

Ad.3: Plan zou niet binnen de randvoorwaarden passen (rechtszekerheidsbeginsel)

Spreipartners B.V. weet uiteraard wat de gevolgen zijn van de Wvg en dat dit niet haar volledige eigendomsrecht aantast. Spreipartners weet daarnaast dat het vestigen van de Wvg haar niet tot verkoop verlicht en dat zij zelf tot herontwikkeling mag overgaan. Zij realiseert zich hierbij dat ieder plan zal dienen te voldoen aan de randvoorwaarden.

Indien echter de randvoorwaarden iedere keer als Spreipartners B.V. een plan presenteert vervolgens wijzigen zodat het gepresenteerde plan niet voldoet, dan is sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Spreipartners moet er immers op

kunnen vertrouwen op het consequent handelen van de gemeente en daarvan is gezien de hiervoor genoemde voorbeelden geen sprake.

Ad.4: Onjuiste danwel onvolledige voorlichting (zorgvuldigheidsbeginsel)

Bij aanvullende bezwaarschrift heeft Spreipartners uitvoerig toegelicht waarom sprake is van strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel, samengevat:

- Alhoewel het bezwaarschrift van Spreipartners reeds op 4 december was ontvangen en de gemeente bekend was met het feit dat er een bezwaarschrift zou worden ingediend, wordt de raad op 7 december geïnformeerd dat sprake is van een hamerstuk;
- Ten onrechte wordt de raad medegedeeld dat het in verband met een wetswijziging absolute noodzaak is dat het raadsbesluit nog in 2023 wordt genomen. Dat er sprake is van geldend overgangsrecht wordt niet vermeld;
- Ten onrechte wordt de raad medegedeeld dat de gepresenteerde plannen van Spreipartners niet aan de richtlijnen voldoen, althans wordt niet aangegeven dat de richtlijnen steeds wijzigen en Spreipartners van deze wijzigingen niet op de hoogte worden gesteld;
- Ten onrechte wordt de raad geïnformeerd dat Spreipartners op zoek zou zijn naar een koper en dit als motivatie voor het vestigen van de Wvg gebruikt. Spreipartners is nu niet op zoek naar een koper en is dit ook nimmer geweest.

Conclusie:

Spreipartners herhalen dat de besluiten genomen zijn in strijd met het recht en daarmee met terugwerkende kracht dienen te worden herroepen.

Spreipartners persisteert!

Gemachtigden.

Deze zaak wordt behandeld door:
Mrs. L. Meijerink en J.G.M. Stassen, DS Advocaten
Postbus 199, 7500 AD ENSCHEDE
053-3040030 F 053-3040031
E info@ds-advocaten.nl