

Advies CB nr. 1606995

Commissie

bezwaarschriften

Postbus 1

2640 AA Pijnacker

Telefoon: 14015

e-mail: commissiebezwaarschriften@pijnacker-nootdorp.nl;

Aan: de gemeenteraad van de gemeente Pijnacker-Nootdorp
Postbus 1
2640 AA Pijnacker

ADVIES

van de Commissie bezwaarschriften (hierna: commissie) over het bezwaarschrift van 20 augustus 2025 van de heer mr. J.J.D. van Doleweerd namens de besloten vennootschap Burch Onnes Vastgoed B.V., statutair gevestigd te Amsterdam en kantoorhoudende aan de Zevenenderdrift 84 (1251 RD) in Laren (hierna: bezwaarmaker). Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 10 juli 2025 waarmee op de percelen van bezwaarmaker gelegen aan de Industrieweg 9-11 een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd (besluit I).

Op 25 september 2025 heeft de gemeenteraad een voorkeursrechtbeschikking genomen op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub c van de Omgevingswet (hierna: Ow) (hierna: besluit II).

Op grond van artikel 16.32c van de Ow wordt, als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursbeschikking van de gemeenteraad.

Het bezwaarschrift van 20 augustus 2025 wordt daarom geacht gericht te zijn tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad van 25 september 2025 (besluit II).

1. Procesverloop

Op 6 januari 2025 heeft de commissie een hoorzitting gehouden op het gemeentekantoor aan het Oranjeplein 1 te Pijnacker. Daarbij waren namens de commissie aanwezig: mr. J.C. Vervorst (voorzitter), mr. A. Aydogdu (lid), mr. M. de Lange (lid), mevrouw G.A. van 't Noordende LLB (secretaris) en mr. drs. J.M. Stedelaar (secretaris).

Bezwaarmaker werd vertegenwoordigd door mr. J.J. van Doleweerd.

De gemeenteraad werd vertegenwoordigd door de heer mr. W.J.E. van der Werf en mevrouw J. Moors.

Met uitzondering van de heer Vervorst en mevrouw Stedelaar heeft iedereen digitaal deelgenomen aan de hoorzitting.

2. Bezwaarschrift

Bezwaarmaker heeft – samengevat – de volgende gronden aangevoerd:

- 2.1 Bezwaarmaker is van oordeel dat de vestiging van het voorkeursrecht onevenredig en onaanvaardbaar is.
- 2.2 De uitvoering van de plannen van bezwaarmaker voor vervangende nieuwbouw van bedrijfsunits en een bedrijfswoning wordt tegengegaan door de vestiging van het voorkeursrecht.
- 2.3 Bezwaarmaker is van oordeel dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd. De vestiging van het voorkeursrecht is niet nodig om, zoals door de gemeenteraad gesteld, regievoering te behouden.
- 2.4 Ook de noodzaak tot waarborging van de verwerving van gronden is naar het oordeel van bezwaarmaker onvoldoende onderbouwd.

3. Hoorzitting

De voorzitter geeft aan dat er een geluidopname wordt gemaakt van de hoorzitting. Deze wordt aan het dossier toegevoegd en kan op verzoek worden verstrekt door een bericht te sturen naar commissiebezwaarschriften@pijnacker-nootdorp.nl.

4. Overwegingen van de commissie

- 4.1 De commissie stelt vast dat tussen partijen de grondslag van het besluit niet ter discussie staat. Partijen zijn het echter niet eens over de vraag of van de bevoegdheid van de raad tot het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste

lid, onder c van de Ow gebruik kon en mocht worden gemaakt in het licht van evenredigheid, aanvaardbaarheid en noodzaak.

(On)evenredigheid en (on)aanvaardbaarheid van het besluit

- 4.2 Bezwaarmaker heeft gesteld dat het besluit onevenredig en onaanvaardbaar is. Door bezwaarmaker wordt verondersteld dat een verband bestaat tussen het besluit en de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Bezwaarmaker stelt dat het hem onaanvaardbaar voorkomt dat door de trage afhandeling van de vergunningaanvraag en de huidige vestiging van het voorkeursrecht de gemeente alsnog de plannen van bezwaarmaker tegengaat. De plannen voor woningbouw bestaan al zeer geruime tijd en de plannen van bezwaarmaker zijn hiermee verenigbaar, aldus bezwaarmaker.
- 4.3 Zoals naar het oordeel van de commissie terecht door de raad wordt betoogd, brengt het voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 van de Ow voor de zakelijk gerechtigde enkel de verplichting mee om bij een voorgenomen vervreemding de gemeente in de gelegenheid te stellen het goed als eerste te verkrijgen.
- 4.4 Het voorkeursrecht vormt echter geen belemmering voor het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en, uiteraard afhankelijk van de inhoud van de aanvraag en het planologische toetsingskader, het verkrijgen daarvan. Het voorkeursrecht geldt alleen bij verkoop van het perceel of een gedeelte daarvan. Het voorkeursrecht is dan ook geen criterium voor het al dan niet inwilligen van een aanvraag om een omgevingsvergunning zoals door bezwaarmaker ingediend.
- 4.5 Op de vraag of de plannen van bezwaarmaker verenigbaar zijn met de plannen van de gemeente met de betreffende percelen gaat de commissie dan ook niet in. Die vraag is hier niet aan de orde. Het besluit om een voorkeursrecht te vestigen staat hier los van. Het besluit is naar het oordeel van de commissie in dit opzicht niet onaanvaardbaar.
- 4.6 Wat betreft de evenredigheid in het kader van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) merkt de commissie het volgende op. De commissie heeft tijdens de hoorzitting de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025 ter sprake gebracht.¹ De rechtbank oordeelt daarin dat bij een belangenafweging persoonlijke omstandigheden en individuele belangen wel betrokken moeten worden bij een besluit over de vestiging van een voorkeursrecht, die tot aanvullende bescherming of het afzien van het vestigen van het voorkeursrecht kunnen leiden. Dit in tegenstelling tot de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) waarin ervan uit wordt gegaan dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.²

¹ Rechtbank Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266.

² Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 juli 2028 (ECLI:NL:RVS:2018:2332).

- 4.7 De uitspraak van de rechtbank wijkt, naar het oordeel van de commissie, af van de vaste lijn van de ABRvS. Dit roept vragen op in het kader van het gestelde in de Memorie van Toelichting bij Kamerstuk 35133 nr. 3 (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet) waarin expliciet staat dat de Omgevingswet de grondslag van het voorkeursrecht moderniseert, maar dat de inhoudelijke reikwijdte ongewijzigd blijft.
- 4.8 Het is nog onduidelijk of de ABRvS de door de rechtbank ingezette lijn overneemt. De rechtbank overweegt zelf waarom de onder de Wvg ontwikkelde rechtspraak niet zonder meer van toepassing is op het vestigen van een voorkeursrecht onder de Omgevingswet (r.o. 19 e.v.). De commissie kan de redenering van de rechtbank op dit punt op zichzelf volgen. De uitspraak past bovendien in een bredere trend waarin wordt nagestreefd het bestuursrecht meer responsief te maken, waarvan toenemend belang van het evenredigheidsbeginsel deel uitmaakt.³
- 4.9 De commissie ziet daarom aanleiding de raad te adviseren in de beslissing op het bezwaarschrift de belangenafweging alsnog uit te voeren en aldus te motiveren of het bestreden besluit voldoet aan artikel 3:4 van de Awb .

Gebrekkige motivering van het besluit

- 4.10 Bezwaarmaker stelt, onder verwijzing naar de concept aanbiedingsnota aan de raad, dat de reden voor het vestigen van het voorkeursrecht, te weten de omstandigheid dat de regierol en de verwerving van de gronden gewaarborgd moet worden, niet aan het besluit ten grondslag kan liggen. Bezwaarmaker verwijst meer in het bijzonder naar de passage in de concept aanbiedingsnota aan de raad waarin wordt gesteld dat het de gemeente niet is gelukt om alle gronden in het projectgebied te verwerven, maar dat het wel is gelukt om een (zodanig) aaneengesloten gebied te verwerven, dat de gemeente in staat is om de regie te voeren en de ruimtelijke ontwikkeling integraal en planmatig te realiseren. Om die reden is het volgens bezwaarmaker niet nodig om in verband met de regievoering een voorkeursrecht op de percelen van bezwaarmaker te vestigen.
- 4.11 Bezwaarmaker stelt dat ook de noodzaak tot de waarborging van de verwerving van de gronden onvoldoende is onderbouwd. Bezwaarmaker verwijst wederom naar de concept aanbiedingsnota aan de raad waarin wordt vermeld dat de verwerving van de gronden (ook) nodig is om een tijdige en samenhangende realisatie van de gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren en ruimtelijke samenhang te waarborgen. Ook dit wordt door bezwaarmaker in strijd geacht met het in de concept aanbiedingsnota aan de raad gestelde dat de grondpositie van de gemeente thans dusdanig is, dat de gemeente in staat is de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied Oranjepark integraal en planmatig te realiseren.

³ Jaarverslag Raad van State 2024 De waarde van democratie, pag. 48 e.v.
<https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>

- 4.12 De commissie is met bezwaarmaker van oordeel dat de door bezwaarmaker aangehaalde passage in de concept aanbiedingsnota tot op zekere hoogte op twee verschillende manieren te interpreteren is. Echter, gezien het gestelde tijdens de hoorzitting en de overige inhoud van de concept aanbiedingsnota is de commissie van oordeel dat de raad het besluit voldoende heeft gemotiveerd. De raad heeft, mede onder verwijzing naar de concept aanbiedingsnota aan de raad waarin een uitgebreidere toelichting is opgenomen dan in het bezwaarschrift en hierboven in het advies weergegeven, tijdens de hoorzitting toegelicht dat de percelen waar het hier om gaat ook noodzakelijk zijn voor de beoogde ontwikkeling van woningbouw, ook al heeft de gemeente de overige percelen in het plangebied al verworven. De raad heeft aangegeven dat de omstandigheid dat bezwaarmaker een vervangende bedrijfswoning wil realiseren in plaats van woningbouw en bezwaar maakt tegen de weigering om een omgevingsvergunning voor bedrijfsbebouwing te realiseren, de noodzaak onderstreept om het voorkeursrecht als grondbeleid instrument in te zetten en om regie te voeren op de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van de gronden. Dit in het geval bezwaarmaker in de toekomst mogelijk besluit zijn percelen te verkopen.
- 4.13 De commissie is daarmee van oordeel dat de raad voldoende heeft gemotiveerd waarom naar zijn oordeel sprake is van noodzaak om het voorkeursrecht te vestigen.

5. Advies

De commissie bezwaarschriften adviseert de gemeenteraad het besluit in stand te laten onder verbetering van de motivering met inachtneming van dit advies op grond van artikel 6:22 van de Awb.

6. Proceskosten

De commissie adviseert om het verzoek om proceskostenvergoeding op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb af te wijzen nu de commissie het college adviseert het besluit niet te herroepen.

Aldus vastgesteld door de Commissie bezwaarschriften van de gemeente Pijnacker-Nootdorp op 3 februari 2026.

De Commissie bezwaarschriften,



mr. J.C. Vervorst, voorzitter



mr. drs. J.M. Stedelaar

Bijlagen:

1. Toepasselijke regels;
2. Spreekaantekeningen mr. W.J.E. van der Werf.

Bijlage 1 Toepasselijke regels

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Omgevingswet

Artikel 9.1

1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:
 - a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegeedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegeedeeld in een omgevingsplan,
 - c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegeedeeld in een omgevingsplan.
2. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.
3. Een provinciaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een provinciaal belang.
4. Een nationaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een nationaal belang.

Artikel 16.32c

1. Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden,

wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het bezwaar is gericht tegen een voorkeursrechtbeschikking van gedeputeerde staten en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten in werking is getreden.

Bijlage 2 Spreekantekeningen mr. W.J.E. van der Werf

Commissie bezwaarschriften
Gemeente Pijnacker-Nootdorp
Zaaknummers: 1590362 en 1605750
Hoorzitting: 6 januari 2026

Spreekaantekeningen

namens

de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp,
gemachtigde: mr. W.J.E. Van der Werf

inzake het bezwaarschrift van

de besloten vennootschap Burch Onnes Vastgoed B.V.,
gevestigd te Amsterdam,
kantoorhoudende te Laren,
gemachtigde: mr. J.J. van Doleweerd te Amsterdam

1. Inleiding

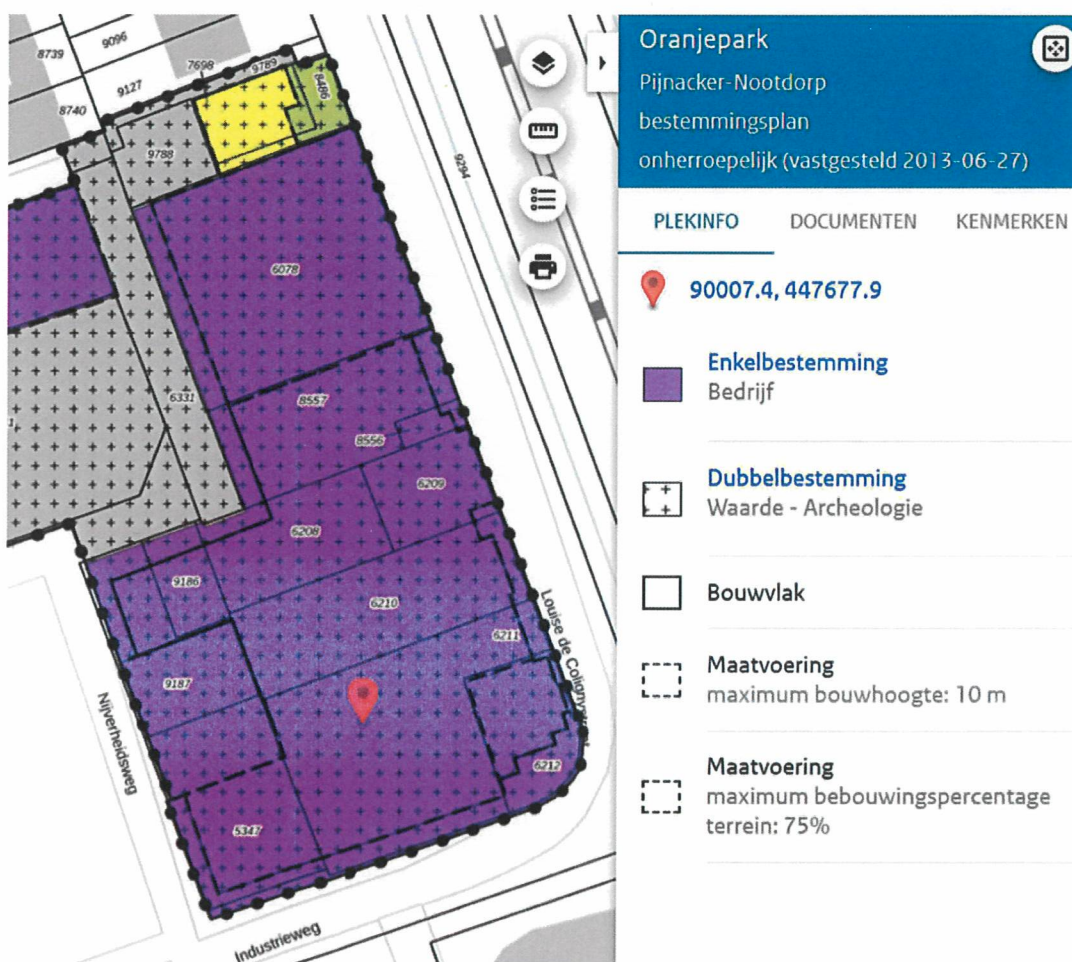
- 1.1. Namens de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp wens ik hierbij nader te reageren op het bezwaarschrift van Burch Onnes Vastgoed B.V. (hierna: "Burch Onnes") tegen het gevestigde voorkeursrecht. Tevens zal ik reageren op hetgeen van de zijde van Burch Onnes tijdens deze hoorzitting naar voren is gebracht.

2. Het gevestigde voorkeursrecht

- 2.1. In de eerste plaats is van belang dat het door het college van B&W bij besluit van 8 juli 2025 gevestigde voorlopig voorkeursrecht tijdig binnen 3 maanden is bestendigd door een vervroegd voorkeursrecht van de gemeenteraad op de grondslag van art. 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet. De gemeenteraad nam dat besluit op 25 september 2025. Na inschrijving in de openbare registers van het Kadaster is ook dit voorkeursrecht in werking getreden.
- 2.2. Het voorkeursrecht is niet alleen gevestigd op de aan Burch Onnes behorende percelen, kadastraal bekend gemeente Pijnacker, sectie C, nrs. 6211 en 6212, maar ook op een

aantal omliggende percelen (nrs. 5347, 6210, 6209 en 8556).

- 2.3. Zoals aangegeven bestaat het huidige gebruik uit bedrijf, bedrijfswoning en nutsvoorziening. Dat gebruik past binnen het vigerende omgevingsplan en het daarvan tijdelijk deel uitmakende bestemmingsplan. Op grond van het bestemmingsplan Oranjepark is aan de gronden in kwestie een enkelbestemming "Bedrijf" toegekend. Blijkens de verbeelding is uitsluitend aan perceel 6212 een functieaanduiding voor een bedrijfswoning toegekend. Hieronder is een uitsnede van de verbeelding opgenomen. Het gaat om de twee percelen rechtsonder.



- 2.4. Aan de gronden is door de gemeenteraad in de voorkeursrechtbeschikking de functie woongebied toegekend, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsplan waarin deze functie aan de gronden wordt toegekend. Zoals in de toelichting staat vermeld, is de bedoeling om de functie direct in een omgevingsplan uit te werken. Hiervoor heeft de gemeenteraad maximaal 3 jaar de tijd, gerekend vanaf 25 september 2025. Zie art. 9.4 lid 1, aanhef en sub b Omgevingswet. Indien tijdig voor het vestrijken van de driejaarstermijn

een omgevingsplan wordt vastgesteld, blijft het voorkeursrecht voor een termijn van in beginsel 5 jaar doorlopen, met een verlengingsmogelijkheid van nogmaals 5 jaar (zie sub c van voornoemde bepaling).

- 2.5. De voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad voldoet aan de reguliere vereisten voor vestiging van het vervroegde voorkeursrecht, zoals omschreven in art. 9.1 lid 1, aanhef en sub c Omgevingswet. Er is sprake van een toegedachte niet-agrarische functie (woongebied) waarvan het huidige gebruik (bedrijf, bedrijfswoning en – bijbehorende - nutsvoorziening) afwijkt. Tevens is de nieuwe functie nog niet toegedacht in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Daarmee is in beginsel aan de vestigingsvereisten voldaan.

3. Gronden van bezwaar en nadere bespreking daarvan, onder meer in het licht van de actualiteit

Eerste grond van bezwaar: vestiging voorkeursrecht is onevenredig en onaanvaardbaar

- 3.1. Burch Onnes heeft aangevoerd dat het vestigen van een voorkeursrecht onevenredig en onaanvaardbaar is gezien het feit dat Burch Onnes op 14 februari 2025 een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor vervangende nieuwbouw voor bedrijfsunits en een bedrijfswoning heeft ingediend voor de betreffende percelen. Burch Onnes heeft aangevoerd dat zij reeds met de uitvoering bezig had willen zijn en dat het college de beslistermijn had overschreden. Hierop is reeds in het verweerschrift ingegaan. Inmiddels is duidelijk dat deze aanvraag bij besluit van 15 oktober 2025 is geweigerd. Burch Onnes heeft tegen deze weigering bezwaar gemaakt. Dit bezwaar zal tijdens een hoorzitting op 4 februari 2026 worden behandeld. Zowel het weigeringsbesluit als het ingediende bezwaarschrift staan echter volstrekt los van de onderhavige procedure en het toetsingskader van de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet (voorheen Wvg). Het voorkeursrecht zelf staat ook niet in de weg staat aan gebruikmaking van een eventueel wél verleende vergunning. Het voorkeursrecht leidt uitsluitend tot een aanbiedingsplicht bij een voorgenomen vervreemding. In zoverre is het belang van Burch Onnes dan ook niet geschaad en is geen sprake van onevenredigheid.

Tweede grond van bezwaar: de voorkeursrechtbeschikking voldoet niet aan het motiveringsbeginsel

- 3.2. Burch Onnes voert met de tweede grond van bezwaar aan dat de gemeente geen belang heeft bij het voorkeursrecht, omdat zij de overige gronden in het plangebied reeds verworven heeft. Zoals is uiteengezet in het voorkeursrecht ontnemt dat niet de noodzaak om ook het voorkeursrecht in te zetten op de gronden van Burch Onnes, nu die gronden ook noodzakelijk zijn voor de beoogde ontwikkeling van woningbouw. Dat Burch Onnes vervangende bedrijfswoning wil realiseren in plaats van woningbouw en bezwaar maakt

tegen de weigering om een omgevingsvergunning voor bedrijfsbebouwing te realiseren, onderstreept de noodzaak om het voorkeursrecht als grondbeleidinstrument in te zetten en om regie te voeren op de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van de gronden.

4. Conclusie

- 4.1. De gemeenteraad handhaaft haar conclusie tot ongegrondverklaring van het bezwaarschrift en tot afwijzing van het verzoek om vergoeding van de kosten van bijstand ex art. 7:15 lid 2 Awb.

Gemachtigde

Deze zaak wordt behandeld door mr. W.J.E. Van der Werf, Van der Feltz advocaten N.V., Javastraat 22, 2585 AN Den Haag, T: 070-3131058, E: vanderwerf@feltz.nl