

Aan:
de gemeenteraad van Meppel
Postbus 501
7940 AM MEPPEL

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk 3509790

Behandeld door Dhr. mr. R.C. Alblas

Telefoon 14 0522

Bijlage(n)

Datum 26 januari 2026

Onderwerp Advies van de Commissie bezwaarschriften over het bezwaar van Haasjes tegen een gevestigd voorkeursrecht

Geachte gemeenteraad,

Hieronder treft u het advies aan van de Commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) over het op 15 augustus 2025 door de heer A. Lowijs van aaff Accountants en Advies B.V. ingediende bezwaarschrift. Het bezwaarschrift is ingediend namens H. Haasjes jr., E.J. Haasjes en de firma Haasjes (hierna: bezwaarmakers).

Het bezwaar is gericht tegen het besluit van het college van 8 juli 2025, waarbij een voorkeursrecht is gevestigd op een aantal onroerende zaken c.q. percelen, zoals aangegeven op een bij het besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale tekening. Het gebied is in het besluit aangeduid als 'Nieuwveense Landen Ontwikkgebied A'.

Het bezwaar richt zich tegen het voorkeursrecht voor zover gevestigd op gronden die aan bezwaarmakers toebehoren.

Wij geven u het volgende advies over het bezwaarschrift

Wij adviseren u het bezwaar ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

De gevraagde proceskostenvergoeding kan worden afgewezen nu het bestreden besluit in stand kan blijven.

De overwegingen die ten grondslag liggen aan het advies vindt u in de volgende alinea's.

Hoorzitting

Op 14 januari 2026 heeft de hoorzitting plaatsgevonden.

Namens bezwaarmakers was de heer E.J. Haasjes aanwezig.

Bezoekadres

Stadhuis
Grote Oever 26

Postadres

Postbus 501
7940 AM Meppel

Online

www.meppel.nl
postbus@meppel.nl

Telefoon

14 0522

Namens het college waren mevrouw mr. A. Schra en de heer R. Lucassen van Overwater Grondbeleid aanwezig.

Feiten

- Op 8 juli 2025 heeft het college besloten om een voorkeursrecht te vestigen op (onder andere) het gebied Nieuwveense Landen ontwikkelgebied A.
- Op 10 juli 2025 heeft het college kennis gegeven van dit gevestigde voorkeursrecht in het Gemeenteblad.
- Op 15 augustus 2025 hebben bezwaarmakers bezwaar gemaakt tegen dit besluit
- Op 25 september 2025 heeft de gemeenteraad besloten om een voorkeursrecht te vestigen op (onder andere) het gebied Nieuwveense Landen ontwikkelgebied A.
- Op 30 september 2025 heeft de gemeenteraad kennisgegeven van het vestigen van dit voorkeursrecht in het Gemeenteblad.

De bezwaren

In het bezwaar worden de volgende gronden aangevoerd.

- In algemene zin begrijpen bezwaarmakers het belang van de beoogde gebiedsontwikkeling. In de voorkeursrechtbeschikking is het belang van bezwaarmakers echter niet benoemd. Hieraan kan niet zonder meer voorbij worden gegaan.
- In de voorkeursrechtbeschikking wordt niet duidelijk gemaakt welk verwervingsbeleid de gemeente Meppel heeft. Zonder een dergelijk beleid is toepassing van voorkeursrecht volstrekt willekeurig. Dit is in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.
- In de voorkeursrechtbeschikking ontbreekt een concreet uitvoeringsplan, anders dan het benoemen van de geldingsduur van voorkeursrecht (3 jaar). Hierdoor ontstaat voor bezwaarmakers langdurige onzekerheid over of de grond daadwerkelijk wordt aangekocht, wanneer de grond wordt aangekocht en onder welke voorwaarden en tegen welke prijs, en wat de gevolgen van aankoop zijn voor de grondgebondenheid van het bedrijf van de firma. Voornoemde punten raken aan de rechtszekerheid.
- Als bezwaarmakers het gebruik van 14,5 hectare grond verliezen, komt de grondgebondenheid onder druk te staan. Dit kan leiden tot gedwongen krimp van de veestapel, met directe gevolgen voor de productiecapaciteit en de daaraan gekoppelde inkomsten. Het is bovendien onredelijk en inefficiënt als de firma elders grond moet aankopen om aan de grondgebondenheid te voldoen, terwijl het tegelijkertijd zijn bestaande grond dreigt te verliezen door voorkeursrecht.
- De betreffende gronden vormen een onderdeel van de mestplaatsingscapaciteit van de firma. Bij verlies van deze gronden vervalt de mogelijkheid om dierlijke mest op 14,5 hectare uit te rijden. Dit betekent dat de firma ongeveer 616 m³ mest extra moet afvoeren. Met de huidige afvoerkosten betekent dit een jaarlijks terugkerende kostenpost van ongeveer € 18.500.
- De betreffende gronden zijn momenteel subsidiabel onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Bij verlies van deze grond vervalt de aanspraak op de met dit beleid samenhangende premies. Met de huidige

toegekende subsidiebedragen komt dit neer op een bedrag van € 3.770 per jaar.

- De betreffende gronden worden door bezwaarmakers gebruikt voor de productie van ruwvoer voor de eigen veestapel. Bij verlies van deze gronden moet elders ruwvoer worden aangekocht. Uitgaande van de gangbare marktprijs voor gras komt dit neer op een bedrag van ongeveer € 22.000 per jaar. Daar komt bij dat het verlies van eigen ruwvoerproductie de zelfvoorzienendheid van de firma aantast en dat de firma kwetsbaar is voor prijsschommelingen op de ruwvoermarkt.
- Het voorkeursrecht leidt tot een waardedaling van de grond, het is immers niet meer vrij verhandelbaar. Ook belemmert het de mogelijkheid voor de firma om de betreffende gronden als onderpand te gebruiken bij financiering. Dit tast de liquiditeit van de firma aan.

Beoordeling commissie

1. Ontvankelijkheid

- 1.1 De commissie moet in de eerste plaats beoordelen of het ingediende bezwaarschrift ontvankelijk is. Alleen als een bezwaarschrift ontvankelijk is, is een inhoudelijke behandeling ervan mogelijk.
- 1.2 De commissie stelt vast dat het bezwaar tijdig is ingediend, dat bezwaarmakers belanghebbende zijn bij het bestreden besluit en dat ook aan de overige wettelijke vereisten voor het indienen van een bezwaar wordt voldaan.
- 1.3 De commissie stelt vast dat het bezwaar is gericht tegen het collegebesluit en dat dat collegebesluit inmiddels is vervallen, omdat er een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden. Op grond van artikel 16.32c., eerste lid van de Omgevingswet wordt het bezwaar tegen het collegebesluit geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad. De commissie zal daar dus vanuit gaan.
- 1.4 Het bezwaar is ontvankelijk en kan inhoudelijk worden behandeld.

2. Juridisch kader

- 2.1 In artikel 9.1, eerste lid van de Omgevingswet (Ow) staat dat de gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht kunnen vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:
 - a. [...],
 - 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 toegedeeld in een omgevingsplan,
 - c. [...].
- 2.2 In artikel 9.1, tweede lid van de Ow staat dat, voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid het college van

burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht kunnen 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.

- 2.3 In artikel 9.4, eerste lid en sub b van de Ow staat dat een voorkeursrecht vervalt: bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder b: drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedeeld in het omgevingsplan.

3. Beoordeling bezwaren

Wordt aan de wettelijke vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht voldaan?

- 3.1 De commissie stelt vast dat in het bestreden besluit staat dat het voorkeursrecht wordt gevestigd ten behoeve van de realisatie van de door de gemeente Meppel beoogde woningbouwontwikkeling met bijbehorende voorzieningen nabij de locatie Nieuwveense Landen, ontwikkelgebied A. De gemeente wil in een vroeg stadium het voorkeursrecht vestigen om regie te houden en sturing te geven aan de beoogde woningbouwontwikkelingen in het te ontwikkelen gebied.
- 3.2 De commissie stelt verder vast dat de aan de locatie toegedachte functie wonen een niet-agrarische functie betreft en dat het bestaande, feitelijke gebruik (vooral agrarisch) afwijkt van die toegedachte functie. De commissie heeft vastgesteld dat in de Omgevingsvisie van de gemeente Meppel, vastgesteld op 24 april 2025, de beoogde woningbouwontwikkeling met bijbehorende voorzieningen staat beschreven.

De commissie concludeert dat daarmee aan de vereisten, zoals vastgelegd in artikel 9.1, eerste lid en sub b van de Ow, voor de vestiging van een voorkeursrecht wordt voldaan. In de bezwaren wordt dat ook niet bestreden.

Belangenafweging

- 3.3 De commissie leidt uit de bezwaren af dat bezwaarmakers vinden dat ten onrechte, of te gemakkelijk aan de belangen van bezwaarmakers is voorbij gegaan.

De commissie overweegt dat de vestiging van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid is. Dat betekent dat de gemeenteraad in beginsel vrij is om van die bevoegdheid gebruik te maken, mits aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan, en dat het gebruik maken van die bevoegdheid door een rechter slechts terughoudend wordt getoetst.

Dat neemt niet weg dat de betrokken belangen bij het al dan niet gebruik maken van die bevoegdheid moeten worden meegewogen.

In de uitspraak van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uiteengezet dat een

besluit geschikt en noodzakelijk moet zijn om de beoogde doelen te bereiken en dat de genomen maatregel evenwichtig moet zijn.

Naar het oordeel van de commissie is het vestigen van een voorkeursrecht geschikt en noodzakelijk om het door de gemeenteraad beoogde doel, namelijk het behouden van regie bij de beoogde woningbouwontwikkeling, te bereiken.

De commissie heeft verder geen aanknopingspunten voor de conclusie dat het vestigen van een voorkeursrecht in dit geval onevenwichtig is. De vestiging van het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat bezwaarmakers als eigenaar van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet langer de hen toekomende eigendomsrechten zouden kunnen uitoefenen. Bezwaarmakers kunnen alleen niet tot vervreemding overgaan zonder eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen de gronden te kopen. Daarom maakt het voorkeursrecht een slechts beperkte inbreuk op hun eigendomsrecht. In vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:3786) wordt dit bevestigd.

Voor zover bezwaarmakers vrezen voor financiële gevolgen overweegt de commissie dat het financiële belang van een betrokken grondeigenaar niet meer afzonderlijk in de belangenafweging hoeft te worden betrokken. Dit blijkt uit vaste rechtspraak, bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989. Dit omdat de wetgever, bij het tot stand komen van de wettelijke regels over het vestigen van een voorkeursrecht het algemene belang al heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren.

Hoewel deze rechtspraak nog gaat over de (inmiddels vervallen) Wet voorkeursrecht gemeenten, heeft de commissie geen aanknopingspunten dat deze rechtspraak niet meer geldt onder de Omgevingswet.

- 3.4 De commissie stelt vast dat de raad in de nota van heroverweging, waarin wordt gereageerd op de bezwaren, verder heeft uitgelegd dat er een zwaarwegend belang is bij de vestiging van het voorkeursrecht. Van de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht wordt gebruik gemaakt in het kader van een breder plan van de gemeente om de ruimtelijke ordening te verbeteren en de woningbehoefte te vervullen. Die woningbehoefte kan alleen worden opgelost door het zo nodig kunnen verwerven van de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd en versnippering van gronden te voorkomen.

De commissie kan deze overwegingen volgen. De genoemde motieven van de gemeenteraad tot het vestigen van een voorkeursrecht zijn ook in overeenstemming met het doel en de strekking van dit instrument.

- 3.5 Bezwaarmakers vinden dat de rechtszekerheid in het geding is nu de toekomst voor hen onzeker is en een concreet uitvoeringsplan ontbreekt. De commissie merkt op dat uit vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1355) blijkt dat aan de vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurvisie

(onder de omgevingswet 'Omgevingsvisie' genoemd) inherent is, dat op perceelniveau nog niet vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal zien. En dat bij vestiging van een voorkeursrecht op basis van een omgevingsvisie ook nog geen zekerheid behoeft te bestaan over de verwezenlijking van de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd.

De commissie overweegt dat een concreet uitvoeringsplan in dit stadium dan ook geen vereiste is.

3.6 Bezwaarmakers noemen in hun bezwaar een aantal concrete financiële gevolgen van het verlies van hun gronden.

De commissie merkt op dat in deze bezwaarprocedure alleen de vestiging van het voorkeursrecht ter discussie staat. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet als gevolg dat bezwaarmakers, als eigenaren van de betreffende gronden, niet langer de hen toekomende eigendomsrechten zouden kunnen uitoefenen. Het gevolg is uitsluitend dat, als zij zelf tot vervreemding van hun gronden zouden willen overgaan, eerst de gemeente Meppel in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.

Van gedwongen verkoop of 'verlies van gronden' is geen sprake.

De gemeenteraad heeft er in de nota van heroverweging daarom naar het oordeel van de commissie terecht op gewezen dat de door bezwaarmakers genoemde schadeposten zich nu niet voordoen, aangezien van (gedwongen) verkoop geen sprake is. De gemeenteraad heeft er ook op gewezen dat, wanneer het op enig moment zou komen tot aankoop of onteigening de (bedrijfs)belangen van bezwaarmakers zullen worden betrokken, waarbij rekening wordt gehouden met de continuïteit van het bedrijf, de grondgebondenheid en bedrijfsstructuur, het levensonderhoud van de ondernemers en de mogelijkheid tot vervangende gronden of compensatie. De commissie kan dit volgen.

Hoewel de commissie begrip heeft voor de gevoelens van onzekerheid bij bezwaarmakers, kan de vrees voor toekomstige schade gelet op voorgaande niet leiden tot het oordeel dat het vestigen van het voorkeursrecht onrechtmatig of onevenredig is.

Verwervingsbeleid

3.7 Bezwaarmakers vinden dat niet duidelijk is welk verwervingsbeleid de gemeente Meppel heeft en dat, zonder dat verwervingsbeleid de toepassing van voorkeursrecht volstrekt willekeurig is.

De commissie merkt op dat zij eerder al heeft vastgesteld dat naar haar mening aan de wettelijke voorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht is voldaan. Daarnaast heeft de gemeenteraad in het bestreden besluit toegelicht waarom zij het instrument in dit geval toepast. Inherent aan een voorkeursrecht dat niet wordt gevestigd op basis van een omgevingsplan is, dat nog niet duidelijk is of, en zo ja, in welke vorm de toegedachte functie wordt gerealiseerd.

De commissie heeft geen aanknopingspunten voor de conclusie dat er sprake is van willekeur.

Waardedaling grond

3.8 De commissie stelt vast dat de gemeenteraad vindt dat er geen sprake is van een waardevermindering of verminderde financierbaarheid. De commissie deelt dat standpunt. Het voorkeursrecht levert geen gebruiksbependingen op, maar enkel een beperking van de vervreemdingsbevoegdheid.

Bovendien voorziet de Omgevingswet in mogelijkheden voor nadeelcompensatie indien in een later stadium zou blijken dat het voorkeursrecht zou leiden tot onredelijke financiële gevolgen.

4. Conclusie

Het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht voldoet aan de wettelijke vereisten. Van een onevenwichtige afweging van belangen is niet gebleken. De commissie ziet geen aanleiding voor de conclusie dat de gemeenteraad in dit geval geen gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Advies

Wij adviseren u het bezwaar ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

Aangezien het bestreden besluit niet behoeft te worden herroepen, kan het verzoek om een proceskostenvergoeding worden afgewezen.

De secretaris,



R.C. Alblas

De voorzitter,



W.J. Reinders