

Commissie bezwaarschriften voor de gemeente Deurne

Aan het college van burgemeester en wethouders van Deurne

Deurne, 28 mei 2026

Kenmerk: 3445763/3478719 (bij evt. correspondentie s.v.p. dit nummer vermelden)

Onderwerp: commissieadvies

Bijlagen:

- Artikelen waarnaar verwezen,
- Verslag van de hoorzitting.

ADVIES

naar aanleiding van het door [REDACTED] ingediende bezwaarschrift namens [REDACTED]

[REDACTED] gevestigd op het [REDACTED] in [REDACTED]. De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van Deurne van 24 februari 2026 tot het vestigen van voorkeursrecht op de percelen, kadastraal gemeente Deurne, sectie B, nummers 32515, 2652 (gedeeltelijk), 3035 (gedeeltelijk), 3044.

In haar vergadering van 18 mei 2026 heeft de Commissie bezwaarschriften voor de gemeente Deurne (commissie) het bezwaarschrift behandeld.

Na kennisneming van de stukken en het verhandelde ter hoorzitting adviseert zij aan de gemeenteraad van Deurne (raad) over de te nemen beslissing op bezwaar. Dit advies luidt als volgt.

Bestreden besluit

Bij besluit van 24 februari 2026 heeft de raad besloten tot het vestigen van voorkeursrecht tot het vestigen van voorkeursrecht op de percelen, kadastraal gemeente Deurne, sectie B, nummers 32515, 2652 (gedeeltelijk), 3035 (gedeeltelijk), 3044.

Bezwaarschrift

Tegen het bestreden besluit is bij brief met dagtekening 11 maart 2026 een bezwaarschrift ingediend door [REDACTED]. Het bezwaarschrift is door de gemeente ontvangen op 12 maart 2026.

Het bezwaar is ontvankelijk

Voordat er een inhoudelijke beoordeling van de bezwaren plaatsvindt, wordt beoordeeld of het bezwaarschrift voldoet aan de vereisten zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt. Getoetst wordt onder meer of het bezwaar tijdig is ingediend, of de indiener als belanghebbende wordt aangemerkt en of het bestreden besluit goed werd bekendgemaakt. De ingediende bezwaren voldoen aan deze wettelijke vereisten en zijn daarmee ontvankelijk.

Vast staat dat het bestreden besluit op 24 februari 2026 bekend is gemaakt. Nu het daartegen ingediende bezwaarschrift binnen de wettelijke termijn is ingekomen, kan bezwaarmaker in zijn bezwaren worden ontvangen.

Horen van bezwaarmakers, belanghebbende en college

De Awb schrijft voor dat bezwaarmakers en belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Dit horen vindt plaats door een externe, onafhankelijke commissie. Leden en voorzitter van deze commissie zijn niet in dienst van het gemeentebestuur. Op basis van het procesdossier en het verhandelde ter hoorzitting beoordeelt de commissie het in bezwaar bestreden besluit en de aangevoerde gronden van bezwaar. Vervolgens brengt zij een advies uit aan de raad over de te nemen beslissing op bezwaar. Van het advies kan door de raad slechts gemotiveerd worden afgeweken.

▪ Nadere stukken

De termijn voor het indienen van nadere processtukken als bedoeld in artikel 7:4 van de Awb¹ eindigde op 7 mei 2026. Van deze gelegenheid is door partijen geen gebruik gemaakt.

▪ Ter zitting verschenen

Voor de commissie zijn op 18 mei 2026 verschenen:

- Bezwaarmaker; [REDACTED]
- De raad heeft zich laten vertegenwoordigen [REDACTED]

Een zakelijke weergave van wat op de zitting is ingebracht is opgenomen in een schriftelijk verslag. Het verslag is aan dit advies gehecht. De commissie heeft in haar oordeelsvorming datgene wat op de zitting is besproken, betrokken.

In bezwaar worden de volgende gronden aangevoerd

De heer [REDACTED] voert namens [REDACTED] - kort en zakelijk weergegeven- de volgende gronden van bezwaar aan:

- De raad heeft in 2023 het bestemmingsplan Kleine Bottel (15 woningen) afgewezen ter bescherming van het landschappelijk karakter en openheid van het

¹ Bijlage 1 artikel 7:4 van de Awb

gebied, terwijl thans een voorkeursrecht wordt gevestigd ten behoeve van aanzienlijk intensievere woningbouw (circa 200 woningen), hetgeen volgens bezwaarmaker inconsistent en onnavolgbaar is.

- Het voorkeursrecht is niet noodzakelijk, nu bezwaarmakers zelf bereid en in staat zijn om woningbouw te realiseren; het instrument draagt daarom niet bij aan het beoogde doel van de wet. De woningen zouden al zijn gebouwd en bewoond als het bestemmingsplan Kleine Bottel zou zijn vastgesteld.
- De vestiging van het voorkeursrecht berust volgens bezwaarmaker niet op een deugdelijke belangenafweging, aangezien geen concreet belang bestaat dat toepassing van het voorkeursrecht rechtvaardigt.
- Het voorkeursrecht belemmert en vertraagt de (mogelijke) realisatie van woningbouw, onder meer doordat gronden eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden en ontwikkeling daardoor wordt bemoeilijkt.
- Het huidige afwijkende gebruik van de gronden is het gevolg van het eerder afwijzen van het bestemmingsplan door de raad, zodat dit niet als zelfstandige rechtvaardiging kan dienen voor het vestigen van het voorkeursrecht.
- Tot slot verzoekt bezwaarmaker de raad het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en een proceskostenvergoeding toe te kennen.

De commissie adviseert

- I. de bezwaren ongegrond te verklaren,
- II. het bestreden besluit in stand te laten,
- III. het verzoek tot een tegemoetkoming in de proceskosten af te wijzen.

Hierna volgt de motivering van dit advies en een reactie op de gronden van bezwaar.

Beoordeling van de gronden van bezwaar

De commissie beoordeelt of het bestreden besluit als beschreven in dit advies in stand kan blijven. De commissie overweegt als volgt.

▪ Juridisch kader

Toetsing van het in bezwaar bestreden besluit is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Omgevingswet (Ow), Gebiedsvisie Kleine Bottel, Wet kosten bestuurlijke voorprocedures (Wkbv), Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).

▪ Toetsingskader

De [naam] zijn eigenaren van de percelen kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie B, nummers 32515, 2652, 3035 en 3044. Op deze percelen is deels een voorkeursrecht gevestigd door de Raad van Deurne.

De commissie constateert op grond van artikel 9.1 van de Ow dat een voorkeursrecht uitsluitend kan worden gevestigd wanneer de onroerende zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet- agrarische functie wordt toegedeeld of toegedacht. Daarnaast vereist de wet dat de toekomstige functie afwijkt van de huidige functie.

Het college heeft op 25 november 2025 op basis van artikel 9.1 lid 2 Ow een voorlopig voorkeursrecht gevestigd, waarbij aan het gebied een woonfunctie met beperkte verkeersfunctie is toegedacht. De raad heeft deze beschikking op 24 februari 2026 overeenkomstig artikel 9.1 lid 1 onder c Ow bestendigd. Uit de 'Gebiedsvisie Kleine Bottel' volgt dat de huidige agrarische functie zal worden getransformeerd naar een woongebied met circa 200 woningen.

Nu het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte woonfunctie, is voldaan aan de wettelijke eis dat het voorkeursrecht wordt toegepast ter verwezenlijking van een toekomstige functie die niet overeenstemt met de bestaande situatie.

Hiermee is volgens de commissie de grondslag voor het voorkeursrecht juridisch correct en voldoet de aanwijzing aan het gestelde van artikel 9.1 Omgevingswet.

Bezwaargronden

De commissie overweegt het volgende ten aanzien van de gronden van bezwaar.

Bestemmingsplan "Kleine Bottel"

Bezwaarmaker stelt dat de gemeenteraad in 2023 een bestemmingsplan voor circa 15 woningen heeft afgewezen ter bescherming van het landschappelijk karakter en dat het vestigen van een voorkeursrecht voor circa 200 woningen daarmee inconsistent en onnavolgbaar is.

De raad stelt dat bezwaren die betrekking hebben op het niet vastgestelde bestemmingsplan buiten de reikwijdte van deze procedure vallen, aangezien daarover een afzonderlijk beroepsprocedure loopt. Daarbij geeft hij aan dat er inmiddels sprake is van gewijzigde beleidscontext, namelijk de vaststelling van de Gebiedsvisie Kleine Bottel en het streven naar een integrale gebiedsontwikkeling met circa 200 woningen. Zodoende is er sprake van een nieuw beleidsmatig aanknopingspunt voor het vestigen van het voorkeursrecht.

De commissie begrijpt dat bezwaarmakers de vestiging van het voorkeursrecht als inconsistent en onnavolgbaar ervaren. Gezien de gemeenteraad in 2023 een bestemmingsplan voor de realisatie van circa 15 woningen heeft afgewezen met het oog op het behoud van het landschappelijke karakter en de openheid van het gebied, terwijl nu een voorkeursrecht wordt gevestigd ten behoeve van aanzienlijk intensievere woningbouw.

De commissie volgt bezwaarmakers echter niet in hun conclusie dat deze ontwikkeling maakt dat het bestreden besluit ondeugdelijk gemotiveerd is. Daarbij acht de commissie het volgende van belang.

In de eerste plaats stelt de commissie vast dat het hier gaat om twee verschillende besluiten met een verschillend juridisch karakter en toetsingskader. De afwijzing van een bestemmingsplan betreft een planologisch besluit over de toelaatbaarheid van een concrete ruimtelijke ontwikkeling, terwijl het vestigen van een voorkeursrecht een grondbeleidsinstrument betreft dat is gericht op het verkrijgen en behouden van regie over toekomstige gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat uit een eerdere afwijzing van een bestemmingsplan niet zonder meer volgt dat een voorkeursrecht later niet meer zou kunnen worden ingezet.

In de tweede plaats acht de commissie van belang dat de raad heeft gesteld dat sprake is van een gewijzigde beleidscontext, waaronder met name de vaststelling van de Gebiedsvisie Kleine Bottel en het streven naar een integrale gebiedsontwikkeling met een substantieel woningbouwprogramma. In een dergelijke situatie staat het de raad vrij om beleidsinzichten te herzien.

Daarbij weegt de commissie mee dat het voorkeursrecht juist bedoeld is om in een vroege fase van gebiedsontwikkeling de gemeentelijke regie te waarborgen. De commissie meent dat het voorkeursrecht kan worden ingezet om te voorkomen dat grondposities versnipperen, speculatie te beperken en om te sturen op een samenhangende en planmatige ontwikkeling. Juist bij een beoogde opschaling van een ontwikkeling kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente haar regierol versterkt.

In de derde plaats acht de commissie van belang dat bij de beoordeling van een voorkeursrecht niet vereist is dat de toekomstige ontwikkeling reeds tot in detail vaststaat of dat reeds een uitgewerkt bestemmingsplan voorligt. Artikel 9.1 van de Ow biedt volgens de commissie de ruimte om een voorkeursrecht te vestigen alvorens de

keuzes over de locaties nog niet definitief zijn en de besluitvorming nog niet is uitgekristalliseerd.

Tot slot overweegt de commissie dat de door bezwaarmakers ervaren inconsistentie vooral ziet op een beleidsmatige keuze van de raad, terwijl de onderhavige procedure ziet op de vraag of de raad in redelijkheid gebruik heeft mogen maken van het instrument voorkeursrecht. Gelet op het feit dat een niet-agrarische functie is toegedacht en het huidige gebruik daarvan afwijkt, en de raad zijn keuze heeft gemotiveerd vanuit regie, samenhang en het tegengaan van speculatie, ziet de commissie geen aanleiding om te oordelen dat het besluit op dit punt ondeugdelijk is gemotiveerd.

De conclusie is dan ook dat de omstandigheid dat de gemeenteraad eerder een bestemmingsplan heeft afgewezen, niet maakt dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd of dat de raad niet in redelijkheid tot vestiging van het voorkeursrecht heeft kunnen besluiten.

Voorkeursrecht is niet noodzakelijk

Bezwaarmakers stellen dat het voorkeursrecht geen nut heeft omdat zij bereid en in staat zijn om zelf woningbouw te realiseren en de woningen al gerealiseerd zouden zijn als het bestemmingsplan was vastgesteld.

De commissie volgt dit standpunt van bezwaarmaker niet en sluit aan bij het gestelde in het verweerschrift en verwijst naar het bovenstaande. Het voorkeursrecht is een instrument van grondbeleid dat is bedoeld om de regierol van de gemeente te versterken. Het is niet doorslaggevend dat één of meerdere eigenaren zelf willen ontwikkel. De vraag is of de raad gelet op het integrale project de gewenste sturing behoud op het te ontwikkelen gebied. De raad heeft zodoende volgens de commissie een legitiem belang om het voorkeursrecht te vestigen.

Geen deugdelijke belangenafweging

Bezwaarmakers stellen dat het voorkeursrecht berust op een ondeugdelijke belangenafweging omdat geen concreet belang bestaat dat toepassing rechtvaardigt.

De commissie stelt vast dat de raad in het verweerschrift expliciet heeft benoemd welke belangen zijn betrokken:

- het realiseren van een integrale gebiedsontwikkeling (circa 200 woningen);
- het belang van een centrale regierol;
- het voorkomen van prijsopdrijving en of speculatie;
- en het borgen van samenhang en planmatigheid.

Daarbij heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de inbreuk op eigendom beperkt is want er is geen verkoopverplichting, alleen aanbiedingsplicht bij vervreemding. Deze beperking kan in redelijkheid worden gerechtvaardigd door het algemeen belang.

De commissie is van mening dat de raad voldoende heeft gemotiveerd dat er aanleiding en noodzaak bestaat voor het vestigen van voorkeursrecht. Daarmee acht de commissie de belangenafweging toereikend.

Het voorkeursrecht belemmert en vertraagt de woningbouw

Bezwaarmakers stellen dat woningbouw wordt belemmerd doordat eerst aan de gemeente moet worden aangeboden en omdat verkoop aan toekomstige bewoners wordt bemoeilijkt.

De commissie volgt hierin het standpunt van de raad en is van mening dat het voorkeursrecht uitsluitend ziet op de regulatie van de beschikkingsvrijheid bij vervreemding van de percelen. De eigenaar behoudt immers zijn eigendomsrechten en kan deze ook blijven gebruiken. Alleen bij vervreemding geldt de aanbiedingsplicht aan de gemeente. Dat bezwaarmakers het instrument in hun concrete ontwikkelstrategie als

hinderlijk ervaren maakt volgens de commissie niet dat het besluit onevenredig is, de wettelijke voorwaarden zijn immers vervuld en het algemene doel is voldoende gemotiveerd.

▪ **Conclusie**

Gelet op het voorgaande komt de commissie tot de slotsom dat de raad het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen op de percelen kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie B, nummers 32515, 2652, 3035 en 3044. De namens bezwaarmaker aangevoerde bezwaren acht de commissie ongegrond.

Proceskostenvergoeding

In het bezwaarschrift wordt namens bezwaarmaker verzocht om een vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarschriftenprocedure als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid van de Awb².

▪ **Wet kosten bestuurlijke voorprocedures**

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures (Wkbv) kent een vergoedingsplicht in de gevallen waarin het bestreden besluit wegens onrechtmatigheid wordt herroepen en deze onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan is te wijten. Het vergoedingscriterium is opgenomen in artikel 7:15, tweede lid van de Awb.

▪ **Besluit proceskosten bestuursrecht**

De kosten die voor vergoeding in aanmerking komen worden ontleend aan het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). De beslissing op het verzoek om een vergoeding maakt, voor wat de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarschriftenfase betreft, onderdeel uit van de beslissing op het bezwaarschrift.

Nu geen sprake is van de noodzaak om het bestreden besluit te herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, bestaat geen recht op de gevraagde vergoeding van kosten voor verleende rechtsbijstand.

De Commissie bezwaarschriften voor de gemeente Deurne,



secretaris



A
voorzitter

² Bijlage 2 artikel 7:15 van de Awb

BIJLAGE BIJ HET ADVIES

BIJLAGE 1

Artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.
3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.
4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen.
5. Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.
6. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.
7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.
8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is.

BIJLAGE 2

Artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

1. Voor de behandeling van het bezwaar is geen recht verschuldigd.
2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.
5. Indien aan de belanghebbende in verband met het bezwaar een toevoeging is verleend op grond van de Wet op de rechtsbijstand, betaalt het bestuursorgaan de toe te kennen vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener stelt de belanghebbende zoveel mogelijk schadeloos voor de door deze voldane eigen bijdrage. De rechtsbijstandverlener doet aan de Raad voor rechtsbijstand opgave van een kostenvergoeding door het bestuursorgaan.