COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de Commissie bezwaarschriften van 30 juni 2026

Bezwaar

[redacted] maakt bij brief van 2 maart 2026 bezwaar namens [redacted] (hierna: bezwaarmakers), gevestigd en wonende aan [redacted], tegen het besluit van 20 januari 2026 van het college van burgemeester en wethouders.
Bij het bestreden besluit heeft het college besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 660, 959 en 969.

Bij besluit van 16 april 2026 heeft de raad besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 660, 959 en 969.

Op het tijdstip dat het door de raad gevestigde voorkeursrecht ingaat, vervalt het door het college gevestigde voorkeursrecht (artikel 9.4, eerste lid, van de Omgevingswet).
Op grond van artikel 16.32c, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een lopend bezwaar tegen het voorkeursrechtbesluit van het college geacht gericht te zijn tegen het voorkeursrechtbesluit van de raad.

Procedure
Bij brieven van 2 april en 18 juni 2026 heeft [redacted] namens bezwaarmakers de gronden van bezwaar en aanvullende gronden van bezwaar ingediend.

Naar aanleiding van het bezwaar is namens de raad een verweerschrift d.d. 16 juni 2026 ingediend.

Betrokken partijen zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een op 30 juni 2026 gehouden hoorzitting. Namens bezwaarmakers is hun gemachtigde verschenen. Namens de raad waren [redacted] en [redacted] aanwezig.

Ontvankelijkheid
Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten aanzien van de ontvankelijkheid stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is.

Inhoud van het bezwaarschrift
Bezwaarmakers voeren de volgende gronden van bezwaar aan:
- Het is volstrekt onduidelijk wat de grondslag voor het gevestigde voorkeursrecht is.
- Er is in het besluit in het geheel niet gemotiveerd waarom het voorkeursrecht is gevestigd, noch waarom het algemeen belang in dit geval een dermate verregaande inbreuk op de rechten van bezwaarmakers rechtvaardigt.
  Het voorkeursrecht kan in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming over een mogelijke ontwikkeling worden gevestigd of voordat met de besluitvorming wordt begonnen. In dit geval is zelfs nog geen sprake van een 'zeer vroeg stadium'. De raad is er immers zelfs nog niet uit of het gebied geschikt is, nu er over mogelijke geschiktheid wordt gesproken, en die mogelijkheid eerst nog moet worden verkend.
  Als de noodzaak is gelegen in het verkennen van de mogelijkheden om woningbouw te realiseren, dan is daarmee geen noodzaak gegeven voor de onderhavige ontwikkeling. Voor zover wordt gesteld dat de woningen er hoe dan ook komen, dan is dat onvoldoende gemotiveerd.

- Uit het besluit volgt op geen enkele wijze dat een concrete belangenafweging heeft plaatsgevonden. Enerzijds is verzuimd om te motiveren of voor de percelen een voorkeursrecht nodig is vanwege gebrek aan uitwerking van de beoogde functie en anderzijds blijkt ook niet van een belangenafweging in dit kader.
- Er ontbreken concrete transacties en of andere concrete handelingen die leiden tot een prijsopdrijvend effect in de motivering van het besluit. Meer in het bijzonder ontbreekt in het geheel waarom het noodzakelijk is om nu in te grijpen.
- Met het in dit geval plotseling en onverwacht inzetten van het voorkeursrecht worden de al jarenlange gesprekken van bezwaarmakers met geïnteresseerde partijen doorkruist.
- Ook is geenszins toegelicht waarom alle percelen noodzakelijk zijn voor de toegedachte functie. Zo is het perceel met nummer 660 te klein voor een serieuze woningbouwontwikkeling, en zijn de overige twee percelen dermate groot dat niet voorstelbaar is dat de gehele oppervlakte noodzakelijk is woningbouw.

Beoordeling

Bestreden besluit

De commissie moet de vraag beantwoorden of de raad in zijn besluit van 16 april 2026 terecht en op goede gronden heeft besloten tot aanwijzing van de percelen van bezwaarmakers als locatie waarop een voorkeursrecht van toepassing is.

De vestiging van een voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid. Aan de raad komt bij de beslissing om een voorkeursrecht te vestigen beleidsruimte toe. De raad moet een zorgvuldige belangenafweging maken en het besluit deugdelijk motiveren.

Vestigingsgrondslag voorkeursrecht

De vestigingsgrondslag van het voorkeursrecht berust op artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet kan de raad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan 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 omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

De aangewezen onroerende zaken worden op dit moment agrarisch gebruikt en voor een klein deel voor het houden van paarden. Aan deze onroerende zaken is de functie ‘Wonen’ (woningbouw) met bijbehorende voorzieningen toegedacht. Het huidige gebruik van de onroerende zaken wijkt daarmee af van de toegedachte (niet-agrarische) functie ‘Wonen’. De toegedachte functie is niet-agrarisch en nader uit te werken. Deze functie is nog niet toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie of een programma en niet toegedeeld in een omgevingsplan. De gronden in het gebied zijn niet in eigendom van de gemeente.

De raad heeft hierover verder toegelicht dat de gemeente extra woningbouw wil realiseren. Er is een enorme behoefte aan extra woningen. Om te voorzien in die behoefte moet de gemeente, naast inbreiden, ook uitbreiden. De raad is van mening dat het gebied ten noorden van de Rondweg in Uden, ten zuidoosten van de Kamille en ten westen van de Hooistraat te Uden, mogelijk geschikt kan zijn voor woningbouw. Het gemeentebestuur wil de mogelijkheden tot het realiseren van woningbouw aldaar (nader) verkennen.
Een eerste gemeentelijke verkenning heeft laten zien dat dit gebied zich leent om de overgang tussen stad en land te versterken. Mogelijk kan hier een bijzonder landschappelijk en groen woonconcept komen met een lage dichtheid, waarbij het gebied ten noorden van dit gebied zich mogelijk leent als

landschapspark en uitloopgebied. Ten noorden van het aangewezen gebied is het van belang de zichtbaarheid en openheid van de cultuurhistorisch waardevolle bolle akker in stand te houden.

De percelen van bezwaarmakers liggen binnen het gebied dat volgens de raad geschikt kan zijn voor woningbouw. Het perceel met nummer 660 is tezamen met de overige percelen niet te klein voor een woningbouwontwikkeling. Bezwaarmakers hebben verder niet onderbouwd dat de percelen 959 en 969 te groot zouden zijn voor woningbouw.

Bij vestiging van een voorkeursrecht op basis van een voorkeursrechtbeschikking hoeft nog geen zekerheid te bestaan over de vraag of de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk tot stand zal komen. De systematiek van de regeling van het voorkeursrecht brengt mee, dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en moet worden aangewend, veelal nog niet zeker zal zijn of de geplande uitwerking feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Verwezen wordt ook naar de door de gemachtigde genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266 en met name r.o. 24.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij de wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Voldoende is als het voorkeursrechtbesluit in elk geval aanwijzingen bevat voor de nieuwe functie.
Anders dan bezwaarmakers stellen, hoeft er nog geen sprake te zijn van een concrete planologische ontwikkeling. Het bestreden besluit is voldoende onderbouwd.

Naar het oordeel van de commissie is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen.

Belangenafweging; regierol, eigendomsrecht en evenredigheid
Verder is niet gebleken dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van bezwaarmakers of dat de vestiging van het voorkeursrecht tot onevenredige gevolgen voor bezwaarmakers leidt.

Het vestigen van het voorkeursrecht is bedoeld om prijsopdrijving, grondspeculatie en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Met de vestiging van het voorkeursrecht versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol. Het is aan de raad om te kiezen de regierol zelf op te pakken of om de woningbouw (meer) aan de marktpartijen over te laten.
De enkele stelling van bezwaarmakers dat in dit geval geen sprake was van ongewenste speculatie, geen sprake van versnipperde eigendom die ontwikkeling frustreert en geen aanwijzing dat gemeentelijke doelstellingen niet via reguliere planologische en contractuele weg konden worden geborgd, staat de vestiging van het voorkeursrecht niet in de weg.

Voor zover namens bezwaarmakers is gesteld dat het vestigen van het voorkeursrecht gelet op de jarenlange gesprekken tussen bezwaarmakers en gemeentebestuur in de weg staat aan het vestigen van een voorkeursrecht, merkt de commissie op dat - los van antwoord op de vraag of gesprekken over aankoop in de weg staan aan het vestigen van een voorkeursrecht – namens het gemeentebesuur eenvoudigweg is ontkend dat al jarenlang gesprekken worden gevoerd. Bezwaarmakers hebben niet aannemelijk gemaakt dat er wel veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden.
Het feit dat er gesprekken worden gevoerd - zoals bezwaarmakers hebben gesteld - met andere geïnteresseerde partijen leidt er eerder toe dat de vestiging van het voorkeursrecht noodzakelijk is.

De beperkte inbreuk op het eigendomsrecht levert naar het oordeel van de commissie geen strijd op met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij betrekt de commissie dat het vestigen van het voorkeursrecht een noodzakelijk middel is om het doel te bereiken. Het doel van het voorkeursrecht is de positie van de gemeente 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 commissie vindt de vestiging van het voorkeursrecht op de percelen evenwichtig en niet onevenredig bezwarend voor bezwaarmakers.

Kijkend naar alle belangen die spelen, is de commissie van oordeel dat de raad in redelijkheid aan het algemeen belang dat met de vestiging van het voorkeursrecht is gediend een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het individuele belang van bezwaarmakers.

Conclusie
De commissie komt tot de conclusie dat de aangevoerde bezwaargronden geen aanknopingspunten bevatten die aanleiding geven tot het oordeel dat het bestreden besluit moet worden herroepen. Het bestreden besluit kan naar het oordeel van de commissie in stand blijven.

Proceskosten
Bezwaarmakers vragen een vergoeding van de gemaakte kosten op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.

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 (artikel 7:15, tweede lid, van de Awb).

Nu de commissie concludeert dat het bestreden besluit in stand kan blijven, bestaat er geen recht op een vergoeding van de kosten in deze bezwaarprocedure.

Advies
De commissie adviseert de raad:
- het bestreden besluit in stand te laten en
- de gevraagde vergoeding van de kosten in verband met de behandeling van het bezwaar af te wijzen.

Dit advies is gegeven door [redacted], voorzitter, en [redacted] en [redacted], leden.

Maashorst, 16 juli 2026
De Commissie bezwaarschriften gemeente Maashorst,

De voorzitter

[redacted]

De secretaris

[redacted]

BIJLAGE – WETTELIJK KADER

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 toegedeeld 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 toegedeeld 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 toegedeeld 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.

Artikel 9.4

3. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.

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.

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de Commissie bezwaarschriften van 30 juni 2026

Bezwaar

[redacted], maakt bij brief van 3 maart 2026 bezwaar namens [redacted] (hierna: bezwaarmaakster), wonende aan [redacted], tegen het besluit van 20 januari 2026 van het college van burgemeester en wethouders.
Bij het bestreden besluit heeft het college besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 658 en 659.

Bij besluit van 16 april 2026 heeft de raad besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 658 en 659.

Op het tijdstip dat het door de raad gevestigde voorkeursrecht ingaat, vervalt het door het college gevestigde voorkeursrecht (artikel 9.4, eerste lid, van de Omgevingswet).
Op grond van artikel 16.32c, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een lopend bezwaar tegen het voorkeursrechtbesluit van het college geacht gericht te zijn tegen het voorkeursrechtbesluit van de raad.

Procedure
Naar aanleiding van het bezwaar is namens de raad een verweerschrift d.d. 16 juni 2026 ingediend.

Betrokken partijen zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een op 30 juni 2026 gehouden hoorzitting. Per e-mailbericht van 12 maart 2026 heeft [redacted] meegedeeld dat bezwaarmaakster geen gebruik maakt van de hoorzitting om haar bezwaar mondeling toe te lichten. Namens de raad waren [redacted] en [redacted] aanwezig.

Ontvankelijkheid
Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten aanzien van de ontvankelijkheid stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is.

Inhoud van het bezwaarschrift
Bezwaarmaakster voert de volgende gronden van bezwaar aan:

- Feitelijke situatie en huidig gebruik
  Door de aanwijzing van haar percelen 658 en 659 en de omliggende gronden ontstaat een situatie waarin het bestaande gebruik voor de paardenhouderij op termijn feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.
- Indirecte functiewijziging en aantasting bestaand gebruik
  Hoewel het voorkeursrecht formeel slechts een aanbiedingsplicht inhoudt, staat vast dat het instrument wordt ingezet met het oog op een toekomstige functiewijziging (woningbouw). Als een voorkeursrecht feitelijk leidt tot het onmogelijk maken van een bestaand, legaal gebruik, vereist dit een zware motivering en een evenredige belangenafweging.
- Onevenredige aantasting van eigendomsrecht
  Het eigendom van bezwaarmaakster omvat niet slechts de stenen van haar woning, maar ook het gebruik van haar gronden ten behoeve van paardenhouderij, de functionele samenhang tussen woning, stallen, rijbak en weidegrond en het landelijk woonkarakter dat de waarde van haar eigendom mede bepaalt. Door de voorgenomen gebiedstransformatie wordt deze samenhang doorbroken. Dit leidt tot structurele waardedaling van de woning, verlies van

gebruiksmogelijkheden, aantasting van het woon- en leefklimaat en verlies van investeringen in stallen en rijbak. Het eigendomsrecht wordt zwaarder beperkt dan noodzakelijk is voor het gestelde publieke doel. Daarmee ontbreekt de vereiste 'fair balance' tussen algemeen belang en individuele eigendomsbescherming zoals bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en zoals uitgewerkt in de nationale onteigeningsrechtelijke rechtspraak. In dit geval wordt bezwaarmaakster geconfronteerd met een individuele en buitensporige last, zonder dat uit het besluit blijkt dat deze gevolgen expliciet zijn meegewogen.

- Onvoldoende individuele belangenafweging
  In het besluit ontbreekt een specifieke beoordeling van het bestaande gebruik als paardenhouderij; de afhankelijkheid van omliggende percelen, de waardedaling van woning en opstallen en de investeringen die bezwaarmaakster heeft gedaan in stallen en rijvoorzieningen.
  De recente rechtspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266) onderstreept dat bij vestiging van een voorkeursrecht een concrete en individuele belangenafweging noodzakelijk is.
- Samenhang met omliggende percelen
  Het feit dat ook de percelen 287 en 288 met het voorkeursrecht zijn belast, versterkt de onevenredigheid. Bezwaarmaakster verliest niet slechts eigen grond, maar ook essentiële gebruiksruimte voor haar paarden, waardoor het volledige hobbymatige gebruik feitelijk eindigt. Het voorkeursrecht werkt hier dus cumulatief en gebiedsdekkend ten nadele van één individuele eigenaar.

Beoordeling

Bestreden besluit

De commissie moet de vraag beantwoorden of de raad in zijn besluit van 16 april 2026 terecht en op goede gronden heeft besloten tot aanwijzing van de percelen van bezwaarmaakster als locatie waarop een voorkeursrecht van toepassing is.

De vestiging van een voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid. Aan de raad komt bij de beslissing om een voorkeursrecht te vestigen beleidsruimte toe. De raad moet een zorgvuldige belangenafweging maken en het besluit deugdelijk motiveren.

Vestigingsgrondslag voorkeursrecht

De vestigingsgrondslag van het voorkeursrecht berust op artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet kan de raad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan 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 omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

De aangewezen onroerende zaken worden op dit moment agrarisch gebruikt en voor een klein deel voor het houden van paarden. Aan deze onroerende zaken is de functie 'Wonen' (woningbouw) met bijbehorende voorzieningen toegedacht. Het huidige gebruik van de onroerende zaken wijkt daarmee af van de toegedachte (niet-agrarische) functie 'Wonen'. De toegedachte functie is niet-agrarisch en nader uit te werken. Deze functie is nog niet toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie of een programma en niet toegedeeld in een omgevingsplan. De gronden in het gebied zijn niet in eigendom van de gemeente.

De raad heeft hierover verder toegelicht dat de gemeente extra woningbouw wil realiseren. Er is een enorme behoefte aan extra woningen. Om te voorzien in die behoefte moet de gemeente, naast

inbreiden, ook uitbreiden. De raad is van mening dat het gebied ten noorden van de Rondweg in Uden, ten zuidoosten van de Kamille en ten westen van de Hooistraat te Uden, mogelijk geschikt kan zijn voor woningbouw. De gemeente wil de mogelijkheden tot het realiseren van woningbouw aldaar (nader) verkennen.
Een eerste gemeentelijke verkenning heeft laten zien dat dit gebied zich leent om de overgang tussen stad en land te versterken. Mogelijk kan hier een bijzonder landschappelijk en groen woonconcept komen met een lage dichtheid, waarbij het gebied ten noorden van dit gebied zich mogelijk leent als landschapspark en uitloopgebied. Ten noorden van het aangewezen gebied is het van belang de zichtbaarheid en openheid van de cultuurhistorisch waardevolle bolle akker in stand te houden.

Door bezwaarmaakster is gesteld dat het voorkeursrecht feitelijk leidt tot het onmogelijk maken van een bestaand, legaal gebruik, en dat daarvoor een zware motiveringsplicht geldt en een evenredige belangenafweging dient te worden gemaakt.

Deze stelling is naar het oordeel van de commissie niet juist. Het besluit van de raad tot vestigen van een voorkeursrecht moet worden onderscheiden van de vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een vergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit. In het kader van die procedure kan door bezwaarmaakster aan de orde worden gesteld of de keuze van het gemeentebestuur voldoet aan de maatstaf van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het kader van deze procedure kan de uitvoerbaarheid van toekomstige ontwikkeling in het kader van de afweging van belangen slechts zeer beperkt aan de orde zijn. Het is naar het oordeel van de commissie niet aannemelijk dat op voorhand de toegedachte functie – woningbouw – niet kan worden gerealiseerd.

Naar het oordeel van de commissie is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen.

Belangenafweging; regierol, eigendomsrecht en evenredigheid
Verder is niet gebleken dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van bezwaarmaakster of dat de vestiging van het voorkeursrecht tot onevenredige gevolgen voor bezwaarmaakster leidt.

Het vestigen van het voorkeursrecht is bedoeld om prijsopdrijving, grondspeculatie en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Met de vestiging van het voorkeursrecht versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol. Het is aan de raad om te kiezen deze regierol zelf op te pakken of om de woningbouw (meer) aan de marktpartijen over te laten.

Het wettelijke voorkeursrecht maakt slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaakster haar eigendomsrechten niet langer kan uitoefenen. Bezwaarmaakster kan haar percelen blijven gebruiken. Alleen als zij tot verkoop van haar perceel wil overgaan, moeten zij eerst de gemeente in de gelegenheid stellen de gronden te kopen.

Weliswaar is sprake van een inbreuk op het in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vastgelegde recht op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar deze inbreuk vindt plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Omgevingswet, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Er is geen sprake van een ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De beperkte inbreuk op het eigendomsrecht levert naar het oordeel van de commissie geen strijd op met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij betrekt de commissie dat het vestigen van het voorkeursrecht een noodzakelijk middel is om het doel te bereiken. Het doel van het voorkeursrecht is de positie van de gemeente 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 commissie vindt de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel evenwichtig en niet onevenredig bezwarend voor bezwaarmaakster.

De bezwaargronden over de voorgenomen gebiedstransformatie en de gestelde gevolgen daarvan hebben niet zozeer betrekking op de vestiging van het voorkeursrecht, maar vooral op de beoogde planologische ontwikkelingen.

Kijkend naar alle belangen die spelen, is de commissie van oordeel dat de raad in redelijkheid aan het algemeen belang dat met de vestiging van het voorkeursrecht is gediend een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het individuele belang van bezwaarmaakster.

Conclusie
De commissie komt tot de conclusie dat de aangevoerde bezwaargronden geen aanknopingspunten bevatten die aanleiding geven tot het oordeel dat het bestreden besluit moet worden herroepen. Het bestreden besluit kan naar het oordeel van de commissie in stand blijven.

Advies
De commissie adviseert de raad het bestreden besluit in stand te laten.

Dit advies is gegeven door [redacted] voorzitter, en [redacted] en [redacted], leden.

Maashorst, 16 juli 2026
De Commissie bezwaarschriften gemeente Maashorst,

De voorzitter	De secretaris
[redacted]	[redacted]

BIJLAGE – WETTELIJK KADER

Eerste Protocol bij het EVRM

Artikel 1
Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om betaling van belastingen of andere heffingen te verzekeren.

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 toegedeeld 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 toegedeeld 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 toegedeeld 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.

Artikel 9.4
3. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.

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.

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de Commissie bezwaarschriften van 30 juni 2026

Bezwaar

[redacted] maakt bij brief van 3 maart 2026 bezwaar namens [redacted] (hierna: bezwaarmaakster) tegen het besluit van 20 januari 2026 van het college van burgemeester en wethouders.
Bij het bestreden besluit heeft het college besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 733 gedeeltelijk, 288 en 289.

Bij besluit van 16 april 2026 heeft de raad besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Uden, sectie R, nummers 733 gedeeltelijk, 288 en 289.

Op het tijdstip dat het door de raad gevestigde voorkeursrecht ingaat, vervalt het door het college gevestigde voorkeursrecht (artikel 9.4, eerste lid, van de Omgevingswet).
Op grond van artikel 16.32c, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een lopend bezwaar tegen het voorkeursrechtbesluit van het college geacht gericht te zijn tegen het voorkeursrechtbesluit van de raad.

Procedure
Naar aanleiding van het bezwaar is namens de raad een verweerschrift d.d. 16 juni 2026 ingediend.

Betrokken partijen zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een op 30 juni 2026 gehouden hoorzitting. Gemachtigde en bezwaarmaakster hebben zich per e-mailbericht van 24 juni 2026 hiervoor afgemeld. Namens de raad waren [redacted] en [redacted] aanwezig.

Ontvankelijkheid
Het bezwaarschrift voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten aanzien van de ontvankelijkheid stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is.

Inhoud van het bezwaarschrift
Bezwaarmaakster voert de volgende gronden van bezwaar aan:

- Feitelijke en marktgerichte context
  Vanaf begin 2024 is namens bezwaarmaakster actief ingezet op marktverkenning en vrijwillige verkoop ten behoeve van woningbouwontwikkeling. Daarbij is bewust gekozen voor een gezamenlijke benadering. Er was al sprake van een functionerende markt, zonder speculatief karakter.
- Partiële aanwijzing perceel Uden R 733 is onzorgvuldig en planologisch diffuus
  Het voorkeursrecht is gevestigd op slechts een gedeelte van perceel R 733. Door deze partiële aanwijzing ontstaat het impliciete, maar voor de markt zeer wezenlijke, signaal dat het noordelijk deel van dit perceel niet (meer) in aanmerking komt voor een woonbestemming.
  Deze keuze ontbeert een concrete ruimtelijke en functionele onderbouwing, sluit niet aan bij de feitelijke eigendoms- en ontwikkelingsstructuur en wijkt af van de wijze waarop ontwikkelaars de locatie - inclusief randzones - tot op heden planologisch hebben beoordeeld.
  Door het gedeeltelijk vestigen van het voorkeursrecht wordt gesuggereerd dat op deze percelen woningbouw gerealiseerd kan worden. Hierbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat vanuit de aanpalende percelen landbouwgrond een spuitzone blijft liggen op de te ontwikkelen percelen.

Daarnaast is vanuit de media te lezen dat er nog compensatiegrond nodig is voor het verplaatsen van een dassenburcht.
Als de raad niet bereid is tot het intrekken van het voorkeursrecht, wordt verzocht de begrenzing zodanig te herzien dat het volledige perceel R 733 wordt opgenomen onder het voorkeursrecht.

- Onevenredige aantasting van het eigendomsrecht
  De wijze waarop het voorkeursrecht in dit geval is ingezet, leidt tot een individuele en buitensporige last voor bezwaarmaakster. Door het doorkruisen van reeds lopende onderhandelingen, het creëren van planologische onzekerheid door een partiële en onduidelijke begrenzing en het feitelijk frustreren van reële marktinitiatieven wordt het eigendomsrecht zwaarder beperkt dan noodzakelijk is voor het gestelde publieke doel. Daarmee ontbreekt de vereiste "fair balance" tussen algemeen belang en individuele eigendomsbescherming zoals bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en zoals uitgewerkt in de nationale onteigeningsrechtelijke rechtspraak.
- Ontbreken van noodzaak en proportionaliteit
  Het voorkeursrecht is een instrument van regie, niet van blokkade. In dit geval was geen sprake van ongewenste speculatie, geen sprake van versnipperde eigendom die ontwikkeling frustreert en geen aanwijzing dat gemeentelijke doelstellingen niet via reguliere planologische en contractuele weg konden worden geborgd. Integendeel: ontwikkelaars toonden zich bereid rekening te houden met gemeentelijke randvoorwaarden.
- Onteigeningsrechtelijke consequenties, waardedruk en tijdspad / fiscale problematiek / Box 3
  Als onteigeningsdeskundige wijst gemachtigde erop dat de vestiging van het voorkeursrecht:
  - een aantoonbaar (door deelvestiging) waardedrukkend effect heeft op de gronden van bezwaarmaakster;
  - het onderhandelingsproces structureel verstoort;
  - het tijdspad waarbinnen een onherroepelijke overeenkomst tot stand moet komen frustreert en substantiële (fiscale) gevolgen heeft voor bezwaarmaakster;
  - in een eventueel onteigeningsscenario aanleiding kan geven tot discussie over planologische verwachtingswaarde en schadevergoeding.

Beoordeling

Bestreden besluit

De commissie moet de vraag beantwoorden of de raad in zijn besluit van 16 april 2026 terecht en op goede gronden heeft besloten tot aanwijzing van de percelen van bezwaarmaakster als locatie waarop een voorkeursrecht van toepassing is.

De vestiging van een voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid. Aan de raad komt bij de beslissing om een voorkeursrecht te vestigen beleidsruimte toe. De raad moet een zorgvuldige belangenafweging maken en het besluit deugdelijk motiveren.

Vestigingsgrondslag voorkeursrecht

De vestigingsgrondslag van het voorkeursrecht berust op artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet kan de raad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan 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 omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

De aangewezen onroerende zaken worden op dit moment agrarisch gebruikt en voor een klein deel voor het houden van paarden. Aan deze onroerende zaken is de functie ‘Wonen’ (woningbouw) met bijbehorende voorzieningen toegedacht. Het huidige gebruik van de onroerende zaken wijkt daarmee af

van de toegedachte (niet-agrarische) functie ‘Wonen’. De toegedachte functie is niet-agrarisch en nader uit te werken. Deze functie is nog niet toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie of een programma en niet toegedeeld in een omgevingsplan. De gronden in het gebied zijn niet in eigendom van de gemeente.

De raad heeft hierover verder toegelicht dat de gemeente extra woningbouw wil realiseren. Er is een enorme behoefte aan extra woningen. Om te voorzien in die behoefte moet de gemeente, naast inbreiden, ook uitbreiden. De raad is van mening dat het gebied ten noorden van de Rondweg in Uden, ten zuidoosten van de Kamille en ten westen van de Hooistraat te Uden, geschikt kan zijn voor woningbouw. De gemeente wil de mogelijkheden tot het realiseren van woningbouw aldaar (nader) verkennen.
Een eerste gemeentelijke verkenning heeft laten zien dat dit gebied zich leent om de overgang tussen stad en land te versterken. Mogelijk kan hier een bijzonder landschappelijk en groen woonconcept komen met een lage dichtheid, waarbij het gebied ten noorden van dit gebied zich mogelijk leent als landschapspark en uitloopgebied.
Ten noorden van het aangewezen gebied is het van belang de zichtbaarheid en openheid van de cultuurhistorisch waardevolle bolle akker in stand te houden. Aan dat deel is daarom niet de functie ‘Wonen’ (woningbouw) toegedacht. Om die reden is besloten om op de onroerende zaken in dat gebied, zoals de rest van het perceel R, nummer 733, geen voorkeursrecht te vestigen.
In het verweerschrift heeft de raad erop gewezen dat bezwaarmaakster op grond van artikel 9.12, tweede lid, van de Omgevingswet de mogelijkheid heeft als voorwaarde te stellen dat het geheel van onroerende zaken in de vervreemding wordt betrokken.

Naar het oordeel van de commissie beschikt de raad over de bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen. Ook het vestigen op een deel van het kadastrale perceel van een voorkeursrecht is toegestaan. Voor zover bezwaarmaakster twijfels heeft geuit over het realiteitsgehalte van woningbouw op deze locatie, merkt de commissie op dat de uitvoerbaarheid van de toekomstige ontwikkeling maar zeer beperkt aan de orde is bij het antwoord op de vraag of het voorkeursrecht gevestigd kan worden. Die keuze kan aan de orde worden gesteld in een procedure tegen de wijziging van het omgevingsplan of wellicht de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Uit de aard van het instrument van het vestigen van een voorkeursrecht vloeit immers voort dat of en zo ja de toekomstige ontwikkelingen daadwerkelijk plaats gaan vinden nog niet is uitgekristalliseerd.

Naar het oordeel van de commissie is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen.

Belangenafweging; regierol, eigendomsrecht en evenredigheid
Verder is niet gebleken dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van bezwaarmaakster of dat de vestiging van het voorkeursrecht tot onevenredige gevolgen voor bezwaarmaakster leidt.

Het vestigen van het voorkeursrecht is bedoeld om prijsopdrijving, grondspeculatie en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Met de vestiging van het voorkeursrecht versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol.
De enkele stelling van bezwaarmaakster dat in dit geval geen sprake was van ongewenste speculatie, geen sprake van versnipperde eigendom die ontwikkeling frustreert en geen aanwijzing dat gemeentelijke doelstellingen niet via reguliere planologische en contractuele weg konden worden geborgd, staat de vestiging van het voorkeursrecht niet in de weg.

Uit het bezwaarschrift blijkt dat bezwaarmaakster in onderhandeling was met ontwikkelaars over de verkoop van haar percelen. Het voorkomen van grondtransacties in het gebied is juist één van de doelen waarvoor het voorkeursrecht kan worden ingezet. De mogelijke bereidheid van ontwikkelaars om rekening te houden met gemeentelijke randvoorwaarden maakt dit niet anders.
Het is aan de raad om te kiezen de regierol zelf op te pakken of om de woningbouw (meer) aan de marktpartijen over te laten.

Het wettelijke voorkeursrecht maakt slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaakster haar eigendomsrechten niet langer kan uitoefenen. Bezwaarmaakster kan haar percelen blijven gebruiken. Alleen als zij tot verkoop van haar perceel wil overgaan, moeten zij eerst de gemeente in de gelegenheid stellen de gronden te kopen.

Weliswaar is sprake van een inbreuk op het in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vastgelegde recht op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar deze inbreuk vindt plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Omgevingswet, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Er is geen sprake van een ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De beperkte inbreuk op het eigendomsrecht levert naar het oordeel van de commissie geen strijd op met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij betrekt de commissie dat het vestigen van het voorkeursrecht een noodzakelijk middel is om het doel te bereiken. Het doel van het voorkeursrecht is de positie van de gemeente 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 commissie vindt de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel evenwichtig en niet onevenredig bezwarend voor bezwaarmaakster.

Kijkend naar alle belangen die spelen, is de commissie van oordeel dat de raad in redelijkheid aan het algemeen belang dat met de vestiging van het voorkeursrecht is gediend een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het individuele belang van bezwaarmaakster.

De door bezwaarmaakster genoemde gevolgen van de vestiging van het voorkeursrecht
- onteigeningsrechtelijke consequenties, waardedruk en tijdspad / fiscale problematiek / Box 3 - leiden niet tot een ander oordeel.
De Omgevingswet bevat een regeling die waarborgt dat de verkoper bij uitoefening van het voorkeursrecht door de gemeente de werkelijke waarde van het object vergoed krijgt.
Bezwaarmaakster kan haar percelen aan de gemeente aanbieden en onderhandelingen over verkoop aangaan. Het tijdspad waarbinnen een onherroepelijke overeenkomst tot stand moet komen kan daarbij aan de orde worden gesteld. Discussie in een eventueel onteigeningsscenario is hier niet aan de orde.

Conclusie
De commissie komt tot de conclusie dat de aangevoerde bezwaargronden geen aanknopingspunten bevatten die aanleiding geven tot het oordeel dat het bestreden besluit moet worden herroepen. Het bestreden besluit kan naar het oordeel van de commissie in stand blijven.

Advies
De commissie adviseert de raad het bestreden besluit in stand te laten.

Dit advies is gegeven door [redacted], voorzitter, en [redacted] en [redacted] leden.

Maashorst, 16 juli 2026
De Commissie bezwaarschriften gemeente Maashorst,

De voorzitter



[redacted]

De secretaris



[redacted]

BIJLAGE – WETTELIJK KADER

Eerste Protocol bij het EVRM

Artikel 1
Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om betaling van belastingen of andere heffingen te verzekeren.

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 toegedeeld 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 toegedeeld 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 toegedeeld 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.

Artikel 9.4
3. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.

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.