

ADVIES

De bezwaarschriften

Op 21 januari 2026 is ingekomen het bezwaarschrift [REDACTED] en [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] te Valkenswaard (hierna afzonderlijk te noemen: bezwaarmakers 1).

Op 28 januari 2026 is ingekomen het bezwaarschrift van [REDACTED] [REDACTED], welke is ingediend namens de rechtspersoon [REDACTED], gevestigd aan de [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] te Valkenswaard (hierna afzonderlijk te noemen: bezwaarmaker 2).

Voorname bezwaarschriften zijn gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Valkenswaard (hierna te noemen: het college) van 16 december 2025, waarbij is besloten tot het (voor een bepaalde periode van drie maanden) vestigen van een voorkeursrecht op elf percelen binnen de gebiedsontwikkeling Kromstraat – Mozaïek, tussen de straten Goorkes en Kromstraat te Valkenswaard.

Op 10 april 2026 is ingekomen het bezwaarschrift van [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED] [REDACTED], alsmede de rechtspersoon [REDACTED], [REDACTED] te Valkenswaard (hierna tezamen te noemen: bezwaarmakers).

Voorname bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Valkenswaard (hierna te noemen: de gemeenteraad) van 12 februari 2026, waarbij is besloten tot bestendiging van het gevestigde voorkeursrecht (voor een bepaalde periode van drie jaar) op elf percelen binnen de gebiedsontwikkeling Kromstraat – Mozaïek, tussen de straten Goorkes en Kromstraat te Valkenswaard op grond van artikel 9.1, eerste lid, sub c, van de Omgevingswet (hierna te noemen: de Ow).

De gevolgde procedure

De gemeenteraad heeft op 12 februari 2026 besloten krachtens artikel 9.1, eerste lid, sub c, van de Omgevingswet het door het college gevestigde voorkeursrecht te bestendigen. Hiermee is een voorkeursrecht gevestigd voor een periode van drie jaren op de volgende percelen in de gemeente Valkenswaard:

1. Het perceel nabij Kromstraat 48A te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 4819, groot: 00 hectare, 15 are en 5 centiare;
2. Het perceel nabij Kromstraat 48A te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5691, groot: 00 hectare, 06 are en 05 centiare;
3. Het perceel Kromstraat 48A te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5472, groot: 00 hectare, 02 are en 24 centiare;
4. Het perceel Kromstraat 48 te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5503, groot: 00 hectare, 11 are en 93 centiare.
5. Het perceel nabij Kromstraat 48 te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5469, groot: 00 hectare, 00 are en 02 centiare.
6. Het perceel nabij Kromstraat ong. te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5639, groot: 00 hectare, 05 are en 00 centiare.

7. Het perceel nabij Kromstraat ong. te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5640, groot: 01 hectare, 38 are en 00 centiare.
8. Het perceel nabij Kromstraat ong. te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5179, groot: 00 hectare, 13 are en 60 centiare.
9. Het perceel nabij Kromstraat 48A te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5504, groot: 00 hectare, 95 are en 40 centiare.
10. Het perceel nabij Kromstraat 48A te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5471, groot: 00 hectare, 09 are en 05 centiare.
11. Het perceel nabij Kromstraat ong. te Valkenswaard, kadastraal bekend als gemeente Valkenswaard, sectie D, nummer 5638, groot: 00 hectare, 05 are en 00 centiare.

Tegen dit besluit hebben bezwaarmakers een bezwaarschrift ingediend. Bezwaarmakers hebben eveneens bezwaar gemaakt tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college van 16 december 2025. Door het bestendigungsbesluit van de gemeenteraad is de eerdere voorkeursrechtbeschikking van het college komen te vervallen. Ingevolge artikel 16.32c van de Ow worden de bezwaarschriften gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college in dit geval geacht gericht te zijn tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.

Bezwaarmakers zijn in de gelegenheid gesteld zich in een zitting op 26 mei 2026 te doen horen, van welke gelegenheid door bezwaarmakers [REDACTED] en [REDACTED] gebruik is gemaakt. Ook zijn twee gemachtigden namens het college ter zitting verschenen.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

De commissie stelt vast dat het bestreden besluit is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: de Awb).

Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. In dit geval is het besluit bekend gemaakt op 12 februari 2026, middels een openbare kennisgeving in het Gemeenteblad van de terinzagelegging van het besluit en door toezending daarvan aan de eigenaren (op 2 maart 2026). Gelet op de datum van toezending loopt de bezwaartermijn tot en met 13 april 2026. De bezwaarschriften zijn op of vóór 10 april 2026 ontvangen en zijn daarmee tijdig ingediend.

Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid en artikel 6:4, eerste lid van de Awb kan een belanghebbende bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder een belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Met betrekking tot een voorkeursrechtbeschikking volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: de Afdeling) dat alleen de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van het perceel een rechtstreeks belang hebben bij een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op dat perceel, omdat zij daarmee beperkte worden in de mogelijkheden tot vervreemding van de onroerende zaak.

Vastgesteld is dat bezwaarmakers ieder eigenaar zijn van één of meerdere percelen, waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Derhalve zijn bezwaarmakers aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb.

Nu het de commissie niet is gebleken van enige ontvankelijkheidsbeletselen, zal tot inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift worden overgaan.

Standpunt bezwaarmakers

Het standpunt van bezwaarmakers kan korthedshalve als volgt worden weergegeven:

- Bezwaarmakers stellen dat de voorkeursrechtbeschikking een vergaande inbreuk maakt op hun eigendomsrecht en dat sprake is van rechtsongelijkheid en willekeur. Volgens hen heeft de gemeente onvoldoende gemotiveerd waarom juist hun percelen zijn aangewezen, terwijl vergelijkbare of nabijgelegen percelen buiten de aanwijzing zijn gebleven. In het bijzonder betwisten zij dat het [REDACTED] en de daarbij behorende percelen onder het voorkeursrecht mochten worden gebracht, nu daarvoor volgens hen geen duidelijke ruimtelijke of juridische noodzaak is gegeven. Daarbij wijzen zij erop dat de gemeente bij andere vergelijkbare plannen geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen.
- Ook zijn bezwaarmakers van oordeel dat het voorkeursrecht een aanzienlijke inbreuk maakt op hun bedrijfsbelangen. Het voorkeursrecht brengt volgens hen grote onzekerheid met zich en kan de continuïteit van hun onderneming ernstig raken. Zij wijzen erop dat hun bedrijf al langdurig aan de Kromstraat is gevestigd en dat de huidige locatie, mede gelet op de vergunningen, klantenkring, bedrijfsvoering en bestemming als [REDACTED], voor hen van wezenlijk belang is. In het verlengde daarvan achten bezwaarmakers woningbouw in de directe nabijheid van hun bedrijf onwenselijk, onder meer vanwege het risico op toekomstige klachten van omwonenden.
- Voor zover bedrijfsverplaatsing noodzakelijk zou blijken, beroepen bezwaarmakers zich op zelfrealisatie.
- Bezwaarmakers zijn van mening dat de gemeente, indien zij de gronden wenst te verwerven, gehouden is hen uit te kopen en volledig te compenseren dan wel schadeloos te stellen. Daarbij dient volgens bezwaarmakers tevens een passende alternatieve locatie te worden aangeboden.
- Bezwaarmakers stellen dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid. In dat kader wijzen zij naar de tegenstrijdigheden in de motivering van het besluit. Enerzijds wordt gesproken over een gebiedsontwikkeling met een primair recreatieve invulling, terwijl anderzijds wordt gesteld dat de percelen nodig zijn voor de invulling van de woonbehoefte. Daarnaast komen ook de beschrijvingen in de lijst van aangewezen gronden niet overeen met het feitelijke gebruik van die gronden. Tot slot wijzen bezwaarmakers op onzorgvuldigheden bij de publicatie en kennisgeving van het collegebesluit, waarbij de oorspronkelijke publicatie aanvankelijk zonder bijlagen is verschenen en de afzonderlijke kennisgeving per aangetekende brief niet aan alle betrokkene op gelijke wijze is aangeboden.
- Bezwaarmakers benadrukken dat zij steeds hebben aangegeven bereid te zijn om in goed overleg met de gemeente tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen. Zij ervaren het bestendigde voorkeursrecht echter als een belemmering voor constructief overleg en mogelijke samenwerking met de gemeente.

Standpunt college

Het standpunt van het college kan korthedshalve als volgt worden weergegeven:

- Voorop gesteld wordt dat de vestiging van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid betreft, waarbij aan de gemeente een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt om te bepalen of en op welke onroerende zaken een voorkeursrecht wordt gevestigd. Uit de jurisprudentie volgt dat de verplichting die hieruit voortvloeit voor eigenaren en beperkt gerechtigden niet onevenredig is in verhouding tot het algemeen belang dat met de vestiging wordt gediend. Bovendien is het voorkeursrecht voorzien van wettelijke waarborgen en uitgebreide rechtsbeschermingsmogelijkheden voor de betrokkenen.
- De gemeenteraad is van oordeel dat de voorkeursrechtbeschikking voldoende is onderbouwd. Allereerst wordt daarvoor verwezen naar de 'Verkenkende ontwikkelvisie Valkenswaard', waarin het gebied is aangemerkt als een afweegbare locatie voor woningbouw. Ook wordt aan de wettelijke vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht voldaan. De betrokken percelen hebben thans een ander gebruik en een andere bestemming dan de toegedachte toekomstige functie. De beoogde transformatie ziet op woningbouw, met ruimte voor onder meer ontsluiting, openbaar gebied, groen, water, cultuurhistorie, klimaatadaptatie en duurzaamheid.
- De gemeenteraad wijst erop dat er geen sprake is geweest van een onzorgvuldigheid bij de publicatie van het gemeenteraadsbesluit van 12 februari 2026 als de toezending daarvan aan de betrokkenen. De eerdere onzorgvuldigheden, voor zover deze hebben plaatsgevonden, zijn gerectificeerd en hebben geen afbreuk gedaan aan de rechtspositie van betrokkenen.
- De gemeenteraad betwist dat er sprake is geweest van rechtsongelijkheid of willekeur. De aangewezen percelen maken onderdeel uit van een concreet begrensd en samenhangend ontwikkelingsgebied. De selectie van percelen is gebaseerd op de ruimtelijke uitstraling, de strategische ligging en functionele rol binnen het beoogde ontwikkelingsgebied. De percelen aan de Kromstraat 50, 52, 58, 60 en 62 hebben reeds een woonbestemming, waardoor het vestigen van een voorkeursrecht hierop niet mogelijk is.
- De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat het voorkeursrecht pas betekenis krijgt op het moment dat bezwaarmakers zelf besluiten om tot vervreemding van de onroerende zaken over te gaan. Het voorkeursrecht verplicht hen niet tot verkoop en leidt daarom niet tot een onevenredige beperking van de bedrijfsbelangen. Voor zover daardoor sprake is van een beperking van het eigendomsrecht, is de gemeenteraad van mening dat deze beperking gerechtvaardigd is, nu deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en in overeenstemming is met het algemeen belang. De gemeenteraad benadrukt dat er geen sprake is van onteigening van de gronden.
- De gemeenteraad is van oordeel dat de financiële belangen van bezwaarmakers voldoende zijn gewaarborgd. Indien zij tot verkoop willen overgaan, dan dient de gemeente een marktconforme prijs te bieden. Bij gebreke van overeenstemming kan de prijs onder regie van de rechtbank en zo nodig met inschakeling van onafhankelijke deskundigen worden vastgesteld.
- Ten aanzien van het beroep op zelfrealisatie stelt de raad dat het voorkeursrecht daaraan niet in de weg staat. Het betreft volgens de raad slechts een passief verwervingsinstrument dat uitsluitend relevant wordt wanneer de eigenaar zelf tot vervreemding wil overgaan.

Beoordeling

Ingevolge artikel 7:11 van de Awb vindt op grondslag van dit ontvankelijk bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Het wettelijk kader

In de aangehechte bijlage is het wettelijk kader opgenomen. Deze bijlage maakt onderdeel uit van dit advies.

De Adviescommissie overweegt als volgt

Ter beoordeling ligt de vraag voor of het besluit van de gemeenteraad tot het vestigen van een voorkeursrecht voor een periode van drie jaar op elf percelen binnen de gebiedsontwikkeling Kromstraat – Mozaïek, tussen de straten Goorkes en Kromstraat te Valkenswaard, terecht en op goede gronden is genomen.

Alvorens tot inhoudelijke beoordeling wordt overgegaan, wordt het van toepassing zijnde recht vastgesteld. Met de inwerking van de Ow, op 1 januari 2024, is de Wet voorkeursrecht gemeenten komen te vervallen en zijn de regels overgegaan in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is te vinden in hoofdstuk 9 en hoofdstuk 16 van de Ow.

Ingevolge artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Ow kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in de voorkeursrechtbeschikking:

- een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht;
- 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 commissie is van oordeel dat door de gemeenteraad terecht is geconcludeerd dat aan de voorwaarden voor het vestigen van een voorkeursrecht wordt voldaan. Vaststaat dat er nog geen sprake is van een omgevingsplan dan wel gemeentelijke omgevingsvisie of programma waarin aan de ontwikkelingslocatie een niet-agrarische functie is toebedacht, waarvan het huidige gebruik afwijkt.

Aan het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht ligt onder meer de 'Verkenkende ontwikkelvisie Valkenswaard' ten grondslag. Deze visie is opgesteld ter voorbereiding op de Omgevingsvisie 2.0 en brengt mogelijke locaties voor wonen, werken en leisure in beeld. Daarbij zijn de locaties beoordeeld aan de hand van de impact op de bestaande omgevingskwaliteiten, de aansluiting op de bestaande kern en omgeving en de kansen voor een brede ruimtelijke meerwaarde. Het gebied Kromstraat-Mozaïek is hierin betrokken en benoemd als afweegbare ontwikkellocatie voor woningbouw. De betrokken gronden zijn opgenomen op de lijst van aangewezen gronden behorend bij de voorkeursbeschikking van 12 februari 2026. Daaruit volgt onder meer dat de percelen nabij en aan de Kromstraat 48 en 48A, met beschrijvingen als 'Terrein (akkerbouw)', 'Erf – tuin', 'Bedrijvigheid (kantoor)', 'Wonen/wegen', 'Terrein (grasland)', 'Bedrijvigheid (industrie)' en 'Terrein (grasveld)'.

Tot slot dient er sprake te zijn van afwijkend gebruik ten opzichte van de huidige functie. Het is de commissie gebleken dat aan de betrokken percelen een niet-agrarische functie wordt toebedacht, te weten wonen met bijbehorende openbare voorzieningen en landschappelijke elementen. Bezwaarmakers stellen op dit punt dat de beschrijvingen, zoals opgenomen in de lijst van aangewezen gronden, niet overeenkomen met het feitelijke gebruik van de gronden. In dat kader wordt door bezwaarmakers benadrukt dat op het adres [REDACTED] reeds een [REDACTED] is gevestigd, welke ook als zodanig wordt gebruikt.

Door de commissie is vastgesteld dat de aangewezen gronden onder het huidige planologische regime, zoals neergelegd in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bestemmingsplan Mozaïek, deels zijn bestemd als 'Bedrijf' met de nadere aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf – loonbedrijf' en deels als 'Agrarisch'. Daarmee staat naar het oordeel van de commissie in voldoende mate vast dat het bestaande gebruik afwijkt van de toebedachte bestemming aan de betreffende percelen, nu de nadruk daarbij ligt op de bestemming 'Wonen'.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: de afdeling) eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3222) is bij de parlementaire behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna te noemen: Wvg) tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. De toevoeging van het aantal woningen zal leiden tot een intensievere woonfunctie en derhalve een afwijkend gebruik, waarmee wordt voldaan aan het vereiste voor het vestigen van een voorkeursrecht. De commissie wijst erop dat deze jurisprudentie nog steeds relevant is onder de Ow. Uit de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet Grondeigendom Ow volgt immers dat de reikwijdte van het voorkeursrecht in beginsel ongewijzigd dient te blijven (zie Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 65).

Nu voldaan wordt aan de vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht, is de gemeenteraad in beginsel bevoegd geweest om hiervan gebruik te maken.

Voor zover bezwaarmakers betogen dat de noodzaak tot vestiging van het voorkeursrecht juridisch en ruimtelijk onvoldoende aannemelijk is gemaakt, overweegt de commissie als volgt.

Door het college is toegelicht dat de aangewezen percelen zijn gelegen binnen een concreet begrepsd en ruimtelijk samenhangend ontwikkelingsgebied. Gelet op de aard, ligging en ruimtelijke samenhang van dit gebied acht het college deze locatie geschikt voor een toekomstige woningbouwontwikkeling. Ter onderbouwing daarvan is verwezen naar de Verkennende Ontwikkelvisie Valkenswaard. In deze visie is niet alleen de omvang en urgentie van de gemeentelijke woningbouwopgave inzichtelijk gemaakt, maar ook gemotiveerd waarom het, ter voldoening aan die opgave, noodzakelijk is om naast locaties binnen het bestaand stedelijk gebied ook ontwikkelingslocaties daarbuiten in beschouwing te nemen.

Uit de stukken volgt dat bij de identificatie en beoordeling van potentiële ontwikkelgebieden gebruik is gemaakt van een gebiedsanalyse in combinatie met een zogenoemde lagenbenadering.

Daarbij zijn verschillende ruimtelijke en omgevingsaspecten, waaronder bodemgesteldheid, waterhuishouding, cultuurhistorische waarden, ecologische structuren, infrastructuur en belevingswaarde, in onderlinge samenhang beoordeeld. Op basis van deze analyse is geconcludeerd dat van de onderzochte ontwikkelingslocaties met name de omgeving rond de Kromstraat en de Maastrichterweg reële ontwikkelingsmogelijkheden biedt.

De commissie acht hiermee voldoende inzichtelijk gemaakt waarom juist dit gebied in beeld is gekomen voor toekomstige woningbouwontwikkeling en waarom de vestiging van een voorkeursrecht op de daarin gelegen percelen ruimtelijk en juridisch is te herleiden tot de beoogde ontwikkeling.

Om de noodzaak aan te tonen is overigens niet vereist dat de toekomstige bestemmingen op perceelniveau zijn bepaald of dat de ontwikkeling moet vaststaan. Het is immers inherent aan de toepassing van artikel 9.1, eerste lid, onder c van de Ow dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. Er wordt slecht voorgesorteerd op een ruimtelijke wens. Met het vestigen van een voorkeursrecht wordt dan ook juist beoogd om de positie van gemeenten bij de grondverwerving voor 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. Zulks volgt uit ook vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638). Dat op het moment dat het voorkeursrecht is gevestigd een zekere mate van onzekerheid bestaat over de beoogde ontwikkeling is gelet op het doel van de bevoegdheid niet ongebruikelijk en dit wijst dan ook niet op een onzorgvuldige besluitvorming.

Verder stellen bezwaarmakers aan de orde dat de aanwijzing willekeurig is, zowel wat betreft de betrokken percelen als vanwege het feit dat de gemeenteraad bij andere plannen geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. De commissie kan dit standpunt niet volgen. Het vestigen van een voorkeursrecht is naar haar aard discretionair. Dit brengt met zich dat de gemeenteraad een ruime mate van beoordelingsvrijheid toekomt bij de beslissing of en, zo ja, onder welke omstandigheden van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. De gemeenteraad heeft derhalve per project beleidsruimte om te beoordelen of inzet van het voorkeursrecht noodzakelijk en wenselijk is. Van rechtsongelijkheid of willekeur is pas sprake indien gelijke gevallen zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging ongelijk worden behandeld. Daarvan is de commissie op basis van de beschikbare stukken niet gebleken.

In het kader van de aanwijzing is bepalend of de betrokken gronden nodig of dienstbaar kunnen zijn aan de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, en of aan die gronden een niet-agrarische functie is toegedacht dan wel het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functie. Het enkele feit dat andere gronden buiten de aanwijzing zijn gebleven, betekent op zichzelf niet dat de aanwijzing van de percelen van bezwaarmakers willekeurig is. Wel dient uit de besluitvorming voldoende te blijken om welke redenen de aangewezen percelen ruimtelijk en functioneel binnen het plangebied of de beoogde ontwikkeling zijn betrokken. Hiervan is sprake. Zoals hiervoor aangegeven is in de Verkennende Ontwikkelvisie Valkenswaard inzichtelijk gemaakt waarom de aangewezen percelen geschikt zijn voor toekomstige woningbouwontwikkeling. Op de genoemde percelen aan de Kromstraat 50, 52, 58, 60 en 62 rust reeds een woonbestemming, waardoor ten aanzien van deze gronden niet wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor vestiging van een voorkeursrecht. Het uitblijven van een aanwijzing op deze percelen is derhalve voldoende verklaarbaar.

Met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen is de commissie van oordeel dat de noodzaak voor het vestigen van een voorkeursrecht in voldoende mate door de gemeenteraad aannemelijk is gemaakt. De commissie ziet ook geen aanleiding voor het oordeel dat de aanwijzing in strijd is met het verbod van willekeur of dat sprake is van rechtsongelijkheid.

Bezwaarmakers hebben voorts aangevoerd dat met het vestigen van het voorkeursrecht een vergaande inbreuk wordt gemaakt op hun eigendomsrechten. In dat verband stellen zij dat hun belangen, en in het bijzonder de bedrijfsbelangen van de [REDACTED], op onaanvaardbare wijze worden geschaad.

Het is de commissie gebleken dat de gemeenteraad het voorkeursrecht heeft gevestigd met het oog op de beoogde gebiedsontwikkeling Kromstraat-Mozaïek. Uit de stukken volgt dat de gemeente met de vestiging van het voorkeursrecht haar regierol wil behouden, ongewenste prijsopdrijving en speculatie wil voorkomen en wil voorkomen dat grondposities van derden de uitvoerbaarheid van de beoogde ontwikkeling doorkruisen. Deze doelen sluiten aan bij de functie van het voorkeursrecht als grondbeleidsinstrument. De commissie acht deze motivering in beginsel toereikend om het algemeen belang bij de vestiging van het voorkeursrecht te dragen.

Bij de toepassing van de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht in het algemeen belang komt aan de gemeenteraad beleidsvrijheid toe. Dit brengt mee dat de gemeenteraad bij gebruikmaking van de bevoegdheid op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de betrokken belangen dient af te wegen. Bij deze afweging is het rechtsgevolg van de vestiging van het voorkeursrecht van belang. Op grond van artikel 9.7 van de Ow brengt de vestiging van een voorkeursrecht mee dat de eigenaar verplicht is de gemeente in de gelegenheid te stellen de onroerende zaak te verkrijgen, voordat deze aan een derde kan worden vervreemd.

Gelet op het vorenstaande is bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar deze inbreuk vindt plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Ow. Het voorkeursrecht maakt met de aanbiedingsplicht die op grond daarvan heeft te gelden een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De beperking op het ongestoorde genot komt immers pas tot uiting op het moment dat wordt besloten om tot vervreemding van de onroerende zaken over te gaan. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker als eigenaren van de percelen niet langer de aan hen toekomende eigendomsrechten zouden kunnen uitoefenen en houdt evenmin in dat zij verplicht worden om de percelen te verkopen. Ook acht de commissie van belang dat de Ow voorziet in uitzonderingen op de aanbiedingsplicht en in een met rechtsbescherming omklede aanbiedings- en prijsvaststellingsprocedure.

De commissie is van oordeel dat hiermee in beginsel voldoende gewaarborgd is dat bezwaarmakers niet onevenredig worden benadeeld door de vestiging van het voorkeursrecht. Dit betekent overigens niet dat de individuele (bedrijfs-)belangen en persoonlijke omstandigheden van bezwaarmakers geheel bij de besluitvorming buiten beschouwing mogen blijven. In bijzondere gevallen kunnen individuele omstandigheden aanleiding geven om aanvullende uitzonderingen te maken of om van vestiging van het voorkeursrecht af te zien (zie in dit kader de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266).

Bezwaarmakers hebben met name de bedrijfsbelangen als bijzondere omstandigheden aangevoerd. Bezwaarmakers stellen in dat kader aan de orde dat hun onderneming al langdurig aan de Kromstraat is gevestigd en dat de huidige locatie, mede gelet op de vergunningen, klantenkring, bedrijfsvoering en bestemming als [REDACTED], voor hen van wezenlijk belang is. Ook vrezen zij dat woningbouw in de directe nabijheid van hun bedrijf tot klachten van toekomstige omwonenden kan leiden en daarmee hun bedrijfsvoering kan beperken. Ook doen bezwaarmakers een beroep op zelfrealisatie.

De commissie begrijpt dat het voorkeursrecht bij bezwaarmakers onzekerheid oproept, zeker nu sprake is van een bestaande bedrijfsvoering op de locatie. De bedrijfsbelangen zijn concrete individuele belangen die bij de besluitvorming moeten worden betrokken. De commissie is van oordeel dat de gemeenteraad hieraan voldoende rekenschap heeft gegeven. Zoals aangegeven, leidt de vestiging van het voorkeursrecht op zichzelf nog niet tot beëindiging of beperking van de bedrijfsactiviteiten. Het voorkeursrecht brengt ook geen wijziging aan in de bestemming en de feitelijke gebruiksmogelijkheden van de gronden en is eveneens niet van invloed op de geldende vergunningen. Ook verplicht het bezwaarmakers niet om tot vervreemding van de aan hen toebehorende onroerende zaken over te gaan. De gestelde gevolgen voor de bedrijfscontinuïteit hangen dan ook vooral samen met de mogelijke toekomstige gebiedsontwikkeling en niet rechtstreeks met de vestiging van het voorkeursrecht als zodanig. Derhalve ziet de commissie hierin geen bijzondere omstandigheden gelegen die aanleiding zouden hebben gegeven om van het vestigen van het voorkeursrecht af te zien.

Voor zover bezwaarmakers vrezen dat toekomstige woningbouw tot beperkingen voor hun bedrijf zal leiden, is de commissie van oordeel dat dit een belang betreft dat aan de orde komt bij latere planologische besluitvorming, zoals de wijziging van het omgevingsplan of de verlening van omgevingsvergunningen. In die procedures zal moeten worden beoordeeld of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en of de bestaande bedrijfsvoering niet onevenredig wordt beperkt.

Met betrekking tot het beroep op zelfrealisatie, overweegt de commissie dat het voorkeursrecht daaraan op zichzelf niet in de weg staat. De vestiging van een voorkeursrecht betekent niet dat bezwaarmakers nooit zelf bij de ontwikkeling van hun gronden betrokken kunnen zijn. De vraag of en in hoeverre zelfrealisatie mogelijk is, kan echter pas concreet worden beoordeeld op het moment dat de planologische kaders en de beoogde ontwikkeling voldoende zijn uitgewerkt. Het beroep op zelfrealisatie maakt daarom ook niet dat de gemeenteraad reeds om die reden van vestiging van het voorkeursrecht had moeten afzien.

Tot slot stellen bezwaarmakers aan de orde dat de gemeente, indien zij de gronden wenst te verwerven, gehouden is hen uit te kopen en volledig te compenseren dan wel schadeloos te stellen. Ook stellen zij dat een passende alternatieve (bedrijfs-)locatie moet worden aangeboden.

De commissie kan bezwaarmakers hierin niet volgen. De vestiging van een voorkeursrecht is geen ultimum remedium dat slechts kan worden ingezet indien geen ander geschikt middel voorhanden is. Anders dan bij onteigening stelt de Omgevingswet niet als voorwaarde dat eerst minnelijke verwervingspogingen moeten zijn ondernomen of dat vaststaat dat de met het voorkeursrecht beoogde doelen niet op een andere wijze kunnen worden bereikt.

Het voorkeursrecht is een zelfstandig grondbeleidsinstrument waarmee de gemeente haar regierol bij een beoogde ontwikkeling kan veiligstellen en ongewenste grondposities of speculatie kan voorkomen. De enkele vestiging van een voorkeursrecht brengt dan ook niet mee dat de gemeente gehouden is de gronden onmiddellijk te verwerven, bezwaarmakers uit te kopen of hen volledig schadeloos te stellen. Evenmin volgt daaruit een verplichting om reeds in dit stadium een alternatieve bedrijfslocatie aan te bieden.

Het voorkeursrecht leidt uitsluitend tot een aanbiedingsplicht bij vervreemding van de onroerende zaken. De Ow voorziet in artikel 9.8 tot en met 9.10 van de Ow in uitzonderingen op de aanbiedingsplicht vanwege persoonlijke omstandigheden en in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 van de Ow in een procedure over het aanbod en de prijs van het perceel. Voorts heeft bij de prijsvaststellingsprocedure als uitgangspunt te gelden dat vervreemders recht hebben op een marktconforme prijs voor de onroerende zaken. De aangegeven (financiële) belangen van bezwaarmakers worden daarmee in beginsel door de wettelijke regeling beschermd. Voor zover in een later stadium sprake zou zijn van daadwerkelijke verwerving, bedrijfsverplaatsing of onteigening, kunnen vragen over schadeloosstelling, compensatie, herhuisvesting of een alternatieve locatie op dat moment aan de orde komen. Die vragen liggen in deze procedure niet ter beoordeling voor.

De commissie merkt nog kort op dat de genoemde onzorgvuldigheden met betrekking tot de publicatie en kennisgeving zien op het collegebesluit. Nu van dergelijke onzorgvuldigheden niet is gebleken ten aanzien van het raadsbesluit behoeven deze gronden geen nadere bespreking meer.

Gelet op het vorenstaande is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad terecht en op goede gronden heeft kunnen besluiten tot het vestigen van een voorkeursrecht op de aangewezen percelen tussen de straten Goorkes en Kromstraat te Valkenswaard. De bezwaren treffen bijgevolg geen doel.

Advies

Gelet op het voorstaande adviseert de Adviescommissie de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit met inachtneming van het vorenoverwogene in stand te laten.

Heeze, 26 mei 2026

De Adviescommissie voor de bezwaarschriften A2-gemeenten

de secretaris,



de voorzitter.



BIJLAGE

Het wettelijk kader

Artikel 3:4 Awb

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.

Artikel 9.1 Ow (grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat).

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.

Artikel 9.7 Ow (hoofregel bij vervreemding)

Een vervreemder gaat niet over tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in overeenstemming met paragraaf 9.2.3 in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen.

In de paragrafen 9.2.2 (artikel 9.8 tot en met 9.10 van de Ow) zijn uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 9.7 van de Ow opgenomen, terwijl in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 de procedure is opgenomen als een vervreemder tot vervreemding van een onroerende zaak aan de gemeente wil overgaan.