

Kenmerk: 2021/545411

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarde : de heer F.A. Heringa
Data bestreden besluiten : 14 september 2021 en 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 27 september 2021
Inhoud bestreden besluiten : het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht

De samenstelling van de commissie is:

Voorzitter : de heer mr. A.J. Elbertsen
Commissieleden : de heer mr. G.A.A.M. Boot
mevrouw mr. L.M. Greben

De commissie wordt ambtelijk ondersteund door de secretaris:
Secretaris : de heer mr. T.F. Baars

I. Hoorzitting

De commissie heeft op 31 januari 2022 een digitale hoorzitting gehouden waarvoor bezwaarde, gemachtigde en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) en de gemeenteraad hebben mevrouw L. Hoenselaar en mevrouw M. van den Aarsen (hierna ook wel tezamen en in enkelvoud: behandelend ambtenaar) aan de hoorzitting deelgenomen. Bezwaarde is, zonder bericht van verhindering, niet verschenen.

Tijdens de hoorzitting is – zakelijk weergegeven – het volgende gezegd:

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar geeft aan dat zij niet veel heeft toe te voegen aan het verweerschrift. Zij wil er alleen op wijzen dat bezwaarde in het verweerschrift abusievelijk is aangemerkt als eigenaar van de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2280 en 2638, terwijl hij een recht van opstal op deze percelen heeft. Naar het oordeel van mevrouw Hoenselaar is bezwaarde desondanks belanghebbende bij de bestreden besluiten, omdat het (voorlopig) voorkeursrecht ook gevolgen heeft voor de overdraagbaarheid van een recht van opstal.

Bezwaren, kort samengevat

- Bezwaarde wordt door het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht gedupeerd. De aangewezen percelen zouden veel meer opbrengen als deze ter verkoop zouden worden aangeboden op de vrije markt. Bezwaarde heeft de overwaarde nodig voor de aanschaf van een volgend huis.
- Op het onroerend goed zijn zakelijke rechten gevestigd.

II. Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
(...)
(...)

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg)

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 3

1. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.
2. Een besluit tot aanwijzing vermeldt ten aanzien van de onroerende zaken waarop het betrekking heeft:
 - a. de kadastrale aanduiding;
 - b. de grootte van elk van de desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie;
 - c. de grootte van een perceelsgedeelte, indien de aanwijzing betrekking heeft op een gedeelte van een onroerende zaak, en
 - d. de namen van de eigenaren van de desbetreffende onroerende zaken en van de rechthebbenden op de beperkte rechten waaraan die zaken zijn onderworpen.
3. Bij het besluit behoort een kadastraal overzicht waarop duidelijk zijn aangegeven de gronden waarop de aanwijzing betrekking heeft en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan, of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.

Artikel 6

1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

III. Feiten en omstandigheden

Bij besluit van 14 september 2021 heeft het college onder meer de gronden van de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2280 en 2638, krachtens artikel 6 van de Wvg voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Het besluit is op 15 september 2021 bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Bij brief van 27 september 2021 heeft bezwaarde tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de gemeenteraad de gronden van de percelen krachtens de artikelen 2 en 5 van de Wvg aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Het besluit is op 26 november 2021 bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Wvg wordt het bezwaar tegen het besluit van het college mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Bij brief van 20 januari 2022 heeft de behandelend ambtenaar namens het college en de gemeenteraad een verweerschrift ingediend.

IV. Overwegingen van de commissie

De ontvankelijkheid van de bezwaren

1.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 8:1 van die wet, kan een belanghebbende bezwaar maken tegen een besluit. De commissie is van oordeel dat bezwaarde belanghebbende is bij het collegebesluit en het raadsbesluit, voor zover deze besluiten zien op de percelen waarop hij een recht van opstal heeft. Bezwaarde heeft een recht van opstal op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2280 en 2638.

2.

Omdat het collegebesluit met de inwerkingtreding van het raadsbesluit is komen te vervallen, ziet de commissie zich voor de vraag gesteld of bezwaarde voldoende belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van zijn bezwaar tegen dit besluit. Blijkens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) is een bestuursorgaan slechts gehouden tot inhoudelijke beoordeling van een bij hem gemaakt bezwaar indien de bezwaarmaker daarbij een actueel en reëel belang heeft. Indien dat belang is vervallen, is een bestuursorgaan niet geroepen een inhoudelijk besluit op bezwaar te nemen uitsluitend wegens de principiële betekenis daarvan (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 22 april 2020, ECLI:NLRVS:2020:1107). Naar het oordeel van de commissie zou een actueel en reëel belang in het onderhavige geval slechts nog kunnen zijn gelegen in het verkrijgen van een proceskosten- of schadevergoeding. Bezwaarde heeft niet verzocht om vergoeding van gemaakte proceskosten en heeft niet gesteld dat hij schade heeft geleden als gevolg van het collegebesluit. Om die reden is de commissie van oordeel dat bezwaarde onvoldoende belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van zijn bezwaar tegen dit besluit.

3.

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie om het bezwaar tegen het collegebesluit niet-ontvankelijk te verklaren wegens het ontbreken van procesbelang. De commissie acht het bezwaar tegen het raadsbesluit wel ontvankelijk.

Het bevoegde bestuursorgaan

4.

Naar het oordeel van de commissie is de gemeenteraad niet alleen bevoegd om een besluit te nemen op het bezwaar tegen het raadsbesluit, maar ook om een besluit te nemen op het bezwaar tegen het collegebesluit. Dit oordeel baseert de commissie op een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 11 februari 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:600). In die uitspraak heeft de rechtbank het volgende overwogen:

‘In het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is alleen het bestuursorgaan dat een bestreden besluit heeft genomen bevoegd tot het nemen van een besluit op bezwaar daartegen. Gelet daarop zou de raad niet bevoegd kunnen zijn om op het bezwaar gericht tegen het collegebesluit een besluit te nemen.

Echter van de regeling neergelegd in een algemene wet kan in een bijzondere wet worden afgeweken. Naar het oordeel van de rechtbank doet die situatie zich in dit geval voor. De wetgever heeft er naar het oordeel van de rechtbank voor gekozen om in de bijzondere wet, (de Wvg) in afwijking van de regeling in de algemene wet (de Awb) de bevoegdheid tot het beslissen op het bezwaar gericht tegen een voorlopig voorkeursrechtbesluit van het college toe te kennen aan de raad in het geval de raad binnen drie maanden na het besluit waarbij het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd een definitief voorkeursrecht vestigt.’

De opbrengst bij verkoop

5.

Bezwaarde voert aan dat hij door het vestigen van het voorkeursrecht wordt gedupeerd. Hij stelt dat de aangewezen percelen veel meer zouden opbrengen als deze ter verkoop zouden worden aangeboden op de vrije markt. De overwaarde heeft hij nodig voor de aanschaf van een volgend huis.

6.

In het verweerschrift wijst de behandelend ambtenaar erop dat de Afdeling meermaals heeft overwogen dat het voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt en dat niet kan worden gezegd dat niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4666).

7.

De commissie overweegt dat het vaste rechtspraak van de Afdeling is dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332).

8.

Naar het oordeel van de commissie is bovenstaande jurisprudentie niet alleen van toepassing op een recht van eigendom, maar ook op een recht van opstal. Gelet hierop ziet de commissie in hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de gemeenteraad ten onrechte heeft besloten om op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2280 en 2638, het voorkeursrecht te vestigen.

De zakelijke rechten

9.

Bezwaarde voert aan dat op het onroerend goed zakelijke rechten zijn gevestigd.

10.

In het verweerschrift wordt overwogen dat uit de akte van uitgifte van het opstalrecht op het perceel, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, sectie S, nummers 2280, blijkt dat het recht niet zonder schriftelijk toestemming van de eigenaar mag worden overgedragen. De eigenaar kan deze toestemming echter niet zonder redelijke gronden weigeren. Daarnaast bevat de akte een voorkeursrecht van koop van het recht van opstal voor de eigenaar. Als de opstaller voornemens is het recht van opstal of een gedeelte daarvan te vervreemden, dan is hij verplicht hetgeen hij wil gaan vervreemden eerst aan de eigenaar te koop aan te bieden.

11.

Verder wordt aangevoerd dat het recht van opstal ook onder het voorkeursrecht valt. Om die reden dient bezwaarde, als hij tot vervreemding van het recht van opstal wenst over te gaan, dit recht eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het opstalrecht staat dan ook niet aan de vestiging of de uitoefening van het voorkeursrecht in de weg.

12.

De commissie volgt het hiervoor aangegeven betoog en ziet in hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de gemeenteraad ten onrechte heeft besloten om op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2280 en 2638, het voorkeursrecht te vestigen.

2021/545411

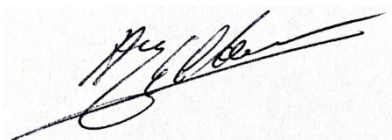
6

V. Advies

De commissie adviseert om:

- het bezwaar tegen het collegebesluit van 14 september 2021 niet-ontvankelijk te verklaren;
- het bezwaar tegen het raadsbesluit van 25 november 2021 ontvankelijk te verklaren;
- het raadsbesluit van 25 november 2021 in stand te laten.

Haarlem, 4 maart 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.J. Elbertsen', written over a light blue grid background.

De voorzitter,
de heer mr. A.J. Elbertsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T.F. Baars', written on a plain white background.

De secretaris,
de heer mr. T.F. Baars