

Kenmerk: 2021/584920

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarden : de heer T.H.P. Krouwels en mevrouw J. Zandbergen
Gemachtigde : de heer mr. B. van Overeem
Data bestreden besluiten : 14 september 2021 en 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 26 oktober 2021
Inhoud bestreden besluit : het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht

De samenstelling van de commissie is:

Voorzitter : mevrouw mr. L.M. Greben
Commissieleden : de heer mr. A.J. Elbertsen
de heer mr. J.F. Penning de Vries

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

I. Hoorzitting

De commissie heeft op 14 februari 2022 een digitale hoorzitting gehouden waarvoor bezwaarden, gemachtigde en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Aan de hoorzitting hebben deelgenomen:

- de heer B. van Overeem, namens bezwaarden;
- mevrouw L. Hoenselaar en mevrouw M. van den Aarsen (hierna ook wel tezamen en in enkelvoud: behandelend ambtenaar), namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) en de gemeenteraad.

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

De heer Van Overeem

De heer Van Overeem betoogt dat de kans op realisatie van de beoogde ontwikkeling klein is en dat de vestiging van het voorkeursrecht deze kans niet vergroot. Hij stelt dat er voor eigenaren weinig aanleiding bestaat om tot verkoop van hun gronden over te gaan. Als eigenaren niet tot verkoop van hun gronden overgaan, heeft het voorkeursrecht geen effect.

Verder voert de heer Van Overeem aan dat de vestiging van het voorkeursrecht voor veel onrust zorgt. Hij stelt dat huurders het idee hebben dat zij hun gebruik binnen afzienbare tijd moeten staken. Dat is wellicht onterecht, maar de verhuurbaarheid van de panden lijdt er wel onder.

Gelet hierop is de heer Van Overeem van oordeel dat de vestiging van het voorkeursrecht onevenredig is. De nadelige gevolgen van de vestiging van het voorkeursrecht staan volgens hem niet in verhouding tot het daarmee te dienen doel.

Tot slot voert de heer Van Overeem aan dat de door de gemeente vrijgemaakte budgetten niet toereikend zijn om de gronden in de ontwikkelzone Zuid-West te kunnen verwerven.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar legt uit dat de gemeente de ontwikkelzone Zuid-West wil transformeren van een gebied met voornamelijk bedrijvigheid naar een nieuw, volwaardig en gemengd gebied in de wijk met woningen, voorzieningen en economische functies. Zij stelt dat het voorkeursrecht een instrument is om

dit doel te bereiken. Het voorkeursrecht voorkomt prijsopdrijving en zorgt ervoor dat de gemeente de regie behoudt.

Verder geeft mevrouw Hoenselaar aan dat zij zich bewust is van de ontstane onrust. Zij stelt dat deze onrust niet alleen wordt veroorzaakt door de vestiging van het voorkeursrecht, maar vooral ook door de beoogde ontwikkeling.

Tot slot wijst mevrouw Hoenselaar erop dat het Rijk vanuit de Woningbouwimpuls subsidie heeft verleend ten behoeve van de beoogde ontwikkeling. Zij stelt dat de realisatie van de beoogde ontwikkeling daarmee reëler is geworden.

De heer Van Overeem

De heer Van Overeem voert aan dat de gemeente in het verleden heeft aangegeven dat zij de ontwikkeling aan de markt zou overlaten. Hij stelt dat met de vestiging van het voorkeursrecht het vertrouwensbeginsel is geschonden. Daarnaast moeten de eerdere uitlatingen van de gemeente volgens hem worden meegewogen bij het beantwoorden van de vraag of de vestiging van het voorkeursrecht evenredig is.

Verder betoogt de heer Van Overeem dat van prijsopdrijving geen sprake zal zijn, omdat aan het voorziene woningbouwprogramma veel restricties zijn verbonden.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar stelt dat de vestiging van het voorkeursrecht het eigendomsrecht van bezwaarden niet aantast. Zij wijst erop dat het voorkeursrecht alleen tot gevolg heeft dat bezwaarden, wanneer zij hun perceel wensen te vervreemden, het perceel eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Verder geeft mevrouw Hoenselaar aan dat uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) blijkt dat de wetgever de met het voorkeursrecht te dienen algemene belangen al heeft afgewogen tegen de financiële belangen van de grondeigenaren. Zij stelt dat de wet in allerlei waarborgen voorziet, zodat de financiële belangen van de grondeigenaren niet worden geschaad.

Bezwaren, kort samengevat

- Ter plaatse van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd zijn er diverse eigenaren. Er bestaat voor deze eigenaren weinig aanleiding om tot verkoop over te gaan. De kans op uitvoerbaarheid van het gewenste woningbouwprogramma is dermate gering dat de inperking van het eigendomsrecht te verstrekkend is.
- De vestiging van het voorkeursrecht veroorzaakt veel onrust bij de gebruikers van de panden binnen het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Zij hebben de indruk dat zij hun gebruik binnen afzienbare tijd moeten staken. Met het uitdragen van de voorgestane ontwikkeling belemmert de gemeente eventuele nieuwe (langdurige) verhuur.
- Bezwaarden hebben er, naar aanleiding van uitlatingen en toezeggingen van de gemeente, op vertrouwd dat eventuele ontwikkelingen ter plaatse aan de markt zouden worden overgelaten. Nu er alsnog actief in de markt wordt ingegrepen, wordt het vertrouwen van bezwaarden in de gemeente ernstig op de proef gesteld.

- Er bestaat geen enkele noodzaak tot het vestigen van het voorkeursrecht. Los van het feit dat er door vele eigenaren überhaupt niet tot verkoop zal worden overgegaan, kent het voorziene woningbouwprogramma dermate veel restricties dat van enig prijsopdrijvend effect geen sprake zal zijn.

II. Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

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 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

Artikel 2

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

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 het perceel, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummer 2587, 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 26 oktober 2021 hebben bezwaarden tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de gemeenteraad de gronden van het perceel 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 3 februari 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 Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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 bezwaarden belanghebbenden zijn bij het collegebesluit en het raadsbesluit, voor zover deze besluiten zien op het perceel dat bij hen in eigendom is. Bezwaarden zijn eigenaar van het perceel, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummer 2587.

2.

Omdat het collegebesluit met de inwerkingtreding van het raadsbesluit is komen te vervallen, ziet de commissie zich voor de vraag gesteld of bezwaarden voldoende belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun bezwaar tegen dit besluit. Blijkens vaste jurisprudentie van de 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. Bezwaarden hebben niet verzocht om vergoeding van gemaakte proceskosten en hebben niet gesteld dat zij schade hebben geleden als gevolg van het collegebesluit. Om die reden is de commissie van oordeel dat bezwaarden onvoldoende belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van haar 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.’

Evenredigheid

5.

Bezwaarden stellen zich op het standpunt dat de nadelige gevolgen van de vestiging van het voorkeursrecht niet in verhouding staan tot het daarmee te dienen doel. Ter onderbouwing voeren zij aan dat de kans op realisatie van de beoogde ontwikkeling klein is, dat de vestiging van het voorkeursrecht onrust veroorzaakt, dat de gemeente in het verleden heeft toegezegd dat eventuele ontwikkelingen aan de markt zouden worden overgelaten en dat van enig prijsopdrijvend effect geen sprake zal zijn. Op deze stellingen gaat de commissie hieronder nader in.

Kans op realisatie van de beoogde ontwikkeling

6.

Bezwaarden voeren aan dat er ter plaatse van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd diverse eigenaren zijn en dat er voor deze eigenaren weinig aanleiding bestaat om tot verkoop van hun gronden over te gaan. Volgens bezwaarden is de kans op realisatie van de beoogde ontwikkeling dermate klein dat de inperking van het eigendomsrecht te verstrekkend is.

7.

De commissie merkt op dat de Afdeling meermaals heeft overwogen (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) dat het vestigen van het voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt, waarbij niet kan worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de

rechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat de eigenaar van het perceel niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen.

8.

Verder merkt de commissie op dat de Afdeling meermaals heeft overwogen (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0295) dat de systematiek van de Wvg meebrengt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. 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 deze onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg.

9.

Gelet op het bovenstaande ziet de commissie in de stelling van bezwaarden dat de kans op realisatie van de beoogde ontwikkeling klein is, wat hier verder ook van zij, geen grond voor het oordeel dat de inperking van het eigendomsrecht te verstrekkend is.

Onrust bij huurders

10.

Bezwaarden voeren aan dat de vestiging van het voorkeursrecht veel onrust veroorzaakt bij de gebruikers van de panden binnen het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd, omdat zij de indruk hebben dat zij hun gebruik binnen afzienbare tijd moeten staken. Bezwaarden stellen dat de gemeente met het uitdragen van de voorgestane ontwikkeling eventuele nieuwe (langdurige) verhuur belemmert.

11.

In het verweerschrift is het volgende naar voren gebracht:

‘Op grond van artikel 26 Wvg heeft de gemeente de bevoegdheid om de nietigheid in te roepen van een rechtshandeling als deze de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan een voorkeursrecht dat op grond van deze wet is gevestigd. Met het criterium ‘kennelijke strekking’ heeft de wetgever de bedoeling gehad dat alle rechtshandelingen blootstaan aan vernietiging als deze rechtshandeling zodanig is opgezet dat weliswaar geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, maar waarbij de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in enigerlei mate worden overgedragen aan een of meer (rechts)personen, zie ook de uitspraak van het gerechtshof ’s- Hertogenbosch d.d. 9 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:445.

In deze uitspraak is het Hof van oordeel dat de (langdurige) huurovereenkomst op zich geen beperking van het voorkeursrecht inhoudt, ook niet in enigerlei mate. Naar het oordeel van het Hof staat het bestaan van een voorkeursrecht van een gemeente in beginsel niet in de weg aan verhuur aan derden van het met dat voorkeursrecht ‘belaste’ zaak. Van overdracht van economisch belang is geen sprake. Mocht het zover komen dat de gemeente het object

bezwaard met huur dient te kopen, dan zal bijvoorbeeld ook de door de gemeente te betalen prijs van het object lager uitvallen dan de prijs vrij van huur. Er is geen sprake van afbreuk aan economisch belang van de gemeente.

Gelet op deze uitspraak wordt eventuele nieuwe (langdurige) verhuur door het vestigen van het voorkeursrecht dus niet belemmerd zolang de beschikkingsmacht over en/of het economisch belang bij het object hierdoor niet in enigerlei mate worden/wordt overgedragen aan de huurder. Hierdoor behoeft nieuwe langdurige verhuur derhalve niet te worden belemmerd. Aangezien het nog wel enige tijd kan duren voordat de beoogde ontwikkeling daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is het juist wenselijk dat het gebied met de bijbehorende (bedrijfs)bebouwing in de tussentijd gewoon in gebruik blijft.'

12.

De commissie volgt het standpunt dat het voorkeursrecht niet aan nieuwe (langdurige) verhuur in de weg hoeft te staan. Gelet hierop ziet de commissie in hetgeen bezwaarden hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat van de vestiging van het voorkeursrecht had moeten worden afgezien.

Toezeggingen van de gemeente

13.

Bezwaarden voeren aan dat zij er, naar aanleiding van uitlatingen en toezeggingen van de gemeente, op hebben vertrouwd dat eventuele ontwikkelingen ter plaatse aan de markt zouden worden overgelaten. Zij stellen dat hun vertrouwen in de gemeente ernstig op de proef wordt gesteld, nu alsnog actief in de markt wordt ingegrepen.

14.

De commissie begrijpt uit hetgeen bezwaarden hebben aangevoerd dat zij een beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen zijn gedaan waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Er is sprake van een toezegging als uitlatingen of gedragingen van een ambtenaar redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend (zie de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694).

15.

De commissie is van oordeel dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet kan slagen, omdat bezwaarden niet aannemelijk hebben gemaakt dat van de zijde van de gemeente de toezegging is gedaan dat eventuele ontwikkelingen aan de markt zouden worden overgelaten.

Prijsopdrijving

16.

Bezwaarden voeren aan dat er geen enkele noodzaak tot het vestigen van het voorkeursrecht bestaat. Zij stellen dat, los van het feit dat veel eigenaren überhaupt niet tot verkoop zullen overgaan, het voorziene woningbouwprogramma dermate veel restricties kent dat van enig prijsopdrijvend effect geen sprake zal zijn.

17.

In het verweerschrift wordt betoogd dat het voorkomen van (mogelijke) prijsopdrijving voldoende is om het voorkeursrecht te vestigen. Verder wordt aangevoerd dat de gestelde restricties in het voorziene woningbouwprogramma een speculant niet van grondaankoop hoeven te weerhouden, omdat een speculant het beoogde programma niet zelf zal realiseren maar de grond slechts tegen een hogere prijs wil doorverkopen.

18.

De commissie overweegt dat het voorkeursrecht blijkens het besluit van 25 november 2021 niet alleen is gevestigd om prijsopdrijving tegen te gaan, maar ook om de regiefunctie van de gemeente bij het realiseren van de aan de betrokken gronden toegedachte bestemming te waarborgen. De Afdeling heeft meermaals overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785) dat de raad het belang bij het vestigen van het voorkeursrecht voldoende heeft gemotiveerd indien hij daarbij verwijst naar het belang van het houden van de regierol bij de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente.

19.

Gelet op het bovenstaande ziet de commissie in hetgeen bezwaarden hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat van de vestiging van het voorkeursrecht had moeten worden afgezien.

Conclusie

19.

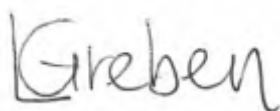
Alles overwegende is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad het besluit van 25 november 2021 niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, heeft genomen.

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



De voorzitter,
mevrouw mr. L.M. Greben



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