

Kenmerk: 2022/6341

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarde : Beleggings- en Exploitatiemaatschappij Nieuwburen B.V.
Gemachtigde : Kubiek Ruimtelijke Plannen B.V.
Datum bestreden besluit : 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 4 januari 2022
Inhoud bestreden besluit : het vestigen van het 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 bezwaarde, gemachtigde en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Aan de hoorzitting hebben deelgenomen:

- mevrouw J.G.L. van Nus, namens bezwaarde;
- mevrouw L. Hoenselaar en mevrouw M. van den Aarsen (hierna ook wel tezamen en in enkelvoud: behandelend ambtenaar), namens de gemeenteraad.

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

Mevrouw Van Nus

Mevrouw Van Nus voert aan dat de gemeenteraad het voorkeursrecht ten onrechte op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) heeft gevestigd. Zij wijst erop dat de vestiging van het voorkeursrecht slechts op dit artikel kan worden gebaseerd, indien de toegedachte bestemming nog niet in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie is vastgelegd. Mevrouw Van Nus stelt dat de toegedachte bestemming uit de Ontwikkelvisie Zuid-West blijkt en dat dit document moet worden aangemerkt als een structuurvisie. Gelet hierop had haar artikel 4 van de Wvg aan de vestiging van het voorkeursrecht ten grondslag moeten worden gelegd.

Daarnaast betoogt mevrouw Van Nus dat de uitspraak van het gerechtshof, waarnaar in het verweerschrift wordt verwezen, in het onderhavige geval niet relevant is. Deze uitspraak heeft betrekking op de bevoegdheid van de gemeente om de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar voorkeurspositie. Mevrouw Van Nus stelt dat hiervan in het onderhavige geval geen sprake is.

Verder voert mevrouw Van Nus aan dat de gemeente geen contact heeft gezocht met bezwaarde. Zij stelt dat bezwaarde graag met de gemeente in gesprek gaat, mits de gemeente meer duidelijkheid biedt over de beoogde bestemming. Bezwaarde wil graag weten wat de mogelijkheden op lange termijn zijn.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar stelt dat de bezwaargrond over de grondslag van het bestreden besluit niet in het bezwaarschrift staat.

Daarnaast geeft zij aan dat in het verweerschrift naar de uitspraak van het gerechtshof is verwezen, omdat uit de uitspraak blijkt dat het voorkeursrecht niet aan langdurige verhuur in de weg hoeft te staan.

Tot slot merkt mevrouw Hoenselaar op dat de gemeente graag met bezwaarde in gesprek gaat over de toekomstige bouw mogelijkheden op het perceel.

Mevrouw Van den Aarsen

Mevrouw Van den Aarsen geeft aan dat de gemeente bezig is om de bestaande plannen te concretiseren en dat bezwaarde welkom is om daarover mee te denken.

Mevrouw Van Nus

Mevrouw Van Nus betoogt dat de bezwaargrond over de grondslag van het bestreden besluit ook in het bezwaarschrift kan worden gelezen. Zij wijst erop dat in het bezwaarschrift is aangegeven dat bezwaarde in staat is tot zelfrealisatie. Dit impliceert dat de gemeente duidelijkheid moet bieden over de beoogde bestemming en het rechtvaardigt de opmerking dat de grondslag van het bestreden besluit onjuist is, aldus mevrouw Van Nus. Bovendien is de grondslag van het bestreden besluit volgens haar een punt van openbare orde.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar stelt dat de bezwaargrond over de grondslag van het bestreden besluit voor het eerst tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht. De mededeling in het bezwaarschrift dat bezwaarde in staat is tot zelfrealisatie, heeft volgens haar niets te maken met de grondslag van het bestreden besluit.

Daarnaast voert mevrouw Hoenselaar aan dat zelfrealisatie pas een rol speelt bij onteigening. Onteigening is in het onderhavige geval nog niet aan de orde.

Mevrouw Van Nus

Mevrouw Van Nus geeft aan dat bezwaarde hoopt dat het bestreden besluit wordt herroepen. Indien het bestreden besluit in stand blijft, gaat bezwaarde graag met de gemeente in gesprek. Mevrouw Van Nus vindt dat het initiatief daartoe vanuit de gemeente moet komen.

Bezwaren, kort samengevat

- Bezwaarde is voldoende geëquipeerd om voor haar eigen bezit de gewenste transformaties door te voeren en ziet niet in waarom dit volgens de Ontwikkelvisie Zuid-West slechts zou zijn voorbehouden aan bestaande investeerders.
- Bezwaarde is niet voornemens om het onroerend goed aan de Eysinkweg 65 in Haarlem te vervreemden.
- Het pand is privaatrechtelijk verhuurd zonder tijdslimiet, er zijn stringente contractuele verplichtingen aangegaan en er zijn geen redenen voor een noodzakelijke beëindiging van de verhuur.
- Het besluit berust op een onjuiste grondslag.

II. Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Artikel 7:11

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
2. 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.

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 4

1. In afwijking van artikel 3, eerste lid, komen voor aanwijzing voorts in aanmerking:
 - a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
 - b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.

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 01, sectie I, nummer 4834, 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 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.

Op 4 januari 2022 heeft bezwaarde via de website van de gemeente bezwaar gemaakt tegen het besluit van de gemeenteraad.

Bij brief van 3 februari 2022 heeft de behandelend ambtenaar namens de gemeenteraad een verweerschrift ingediend.

IV. Overwegingen van de commissie

Grondslag van het bestreden besluit

1.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangevoerd dat de gemeenteraad het voorkeursrecht ten onrechte op grond van artikel 5 van de Wvg heeft gevestigd. Volgens bezwaarde had het voorkeursrecht op grond van artikel 4 van de Wvg moeten worden gevestigd, omdat de Ontwikkelvisie Zuid-West moet worden aangemerkt als een structuurvisie.

2.

Naar het oordeel van de commissie heeft de behandelend ambtenaar zich tijdens de hoorzitting terecht op het standpunt gesteld dat deze bezwaargrond nog niet eerder naar voren was gebracht. Desondanks zal de commissie op de bezwaargrond ingaan. Reden hiervoor is dat ingevolge artikel 7:11 van de Awb gedurende de bezwaarprocedure een volledige heroverweging van het bestreden besluit dient plaats te vinden.

3.

De commissie overweegt dat uit artikel 4, eerste lid, onder a, van de Wvg volgt dat een structuurvisie, om als vestigingsgrondslag voor het voorkeursrecht te kunnen dienen, aanwijzingen voor de bestemming moet geven. Wat precies onder 'aanwijzingen voor de bestemming' moet worden verstaan, blijkt niet uit de wettekst en de parlementaire geschiedenis.

4.

In een uitspraak van 29 augustus 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BB2530) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) het volgende overwogen:

‘De rechtszekerheid eist evenwel dat de aanwijzing als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wvg in een (regionaal) structuurplan en de daarbij behorende kaart voldoende concreet is om op basis daarvan te kunnen vaststellen op welke kadastraal bekende percelen zij betrekking

heeft. Alleen dan kan zij dienen als grondslag voor het vestigen van een wettelijke voorkeursrecht op een of meer van die percelen.'

Op basis van deze uitspraak concludeert de commissie dat voor het antwoord op de vraag of een structuurvisie aanwijzingen voor de bestemming bevat, met name van belang is of die structuurvisie voldoende concreet is om vast te kunnen stellen op welke kadastrale percelen zij precies betrekking heeft.

5.

In paragraaf 9.3.5 van de Ontwikkelvisie Zuid-West staat: 'De aangegeven grens van het zoekgebied van de ontwikkelzone is zo gekozen dat alle mogelijke ontwikkelingen daarbinnen vallen. In deze visiefase is het zoekgebied genoemd omdat de grens nog indicatief is.' Gelet hierop is de commissie van oordeel dat de Ontwikkelvisie Zuid-West onvoldoende concreet is om vast te kunnen stellen op welke kadastrale percelen zij precies betrekking heeft. Naar het oordeel van de commissie kan de Ontwikkelvisie Zuid-West om die reden niet als een structuurvisie worden aangemerkt. Dit betekent dat de gemeenteraad terecht artikel 5 van de Wvg aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd.

Geen voornemen tot vervreemding

6.

Bezwaarde voert aan dat zij niet voornemens is om het onroerend goed waarop het voorkeursrecht is gevestigd te vervreemden.

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.

Gelet hierop ziet de commissie in de omstandigheid dat bezwaarde niet voornemens is om het onroerend goed te vervreemden, geen grond voor het oordeel dat van de vestiging van het voorkeursrecht had moeten worden afgezien.

Zelfrealisatie

9.

Bezwaarde voert aan dat zij zelf voldoende geëquipeerd is om de gewenste transformaties door te voeren.

10.

De commissie merkt op dat het vaste jurisprudentie van de Afdeling is (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785) dat de mogelijkheid tot zelfrealisatie door de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht niet teloorgaat. De eigenaar blijft bevoegd om de aan zijn eigendom toegedachte of toegekende bestemming zelf te verwezenlijken.

11.

Gelet hierop staat de omstandigheid dat bezwaarde zelf voldoende geëquipeerd is om de gewenste transformaties door te voeren naar het oordeel van de commissie niet aan de vestiging van het voorkeursrecht in de weg.

Verhuur van het pand

12.

Bezwaarde voert aan dat het pand voor onbepaalde tijd is verhuurd. In de huurovereenkomst is onder meer opgenomen dat bezwaarde de huur niet kan opzeggen ten behoeve van eigen gebruik.

13.

In het verweerschrift is verwezen naar een uitspraak van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 9 februari 2017 (ECLI:NL:GHSHE:2017:445). Gesteld wordt dat uit deze uitspraak blijkt dat (langdurige) verhuur door het vestigen van het voorkeursrecht niet wordt belemmerd zolang de beschikkingsmacht over en/of het economisch belang bij het object hierdoor niet in enigerlei mate wordt overgedragen aan de huurder.

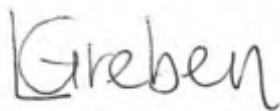
14.

De commissie volgt dit standpunt. Gelet hierop ziet de commissie in hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat van de vestiging van het voorkeursrecht had moeten worden afgezien.

V. Advies

De commissie adviseert naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren om het bestreden besluit in stand te laten.

Haarlem, 4 maart 2022



De voorzitter,
mevrouw mr. L.M. Greben



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