

Kenmerk: 2022/13548

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarde : Stichting FGR Stephensonstraat
Gemachtigde : mevrouw mr. N.J. Loekemeijer
Datum bestreden besluit : 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 6 januari 2022
Inhoud bestreden besluit : het vestigen van het voorkeursrecht

De samenstelling van de commissie is:

Voorzitter : mevrouw mr. E.M. van Bennekom
Commissieleden : de heer mr. G.A.A.M. Boot
mevrouw dr. J. Jansen

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

I. Hoorzitting

De commissie heeft op 28 februari 2022 een digitale hoorzitting gehouden waarvoor bezwaarde, gemachtigde en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Aan de hoorzitting hebben deelgenomen:

- de heer L. Beumer, namens bezwaarde;
- de heer A. Meyer van MeyeReal ESTATE, namens bezwaarde;
- mevrouw N.J. Loekemeijer van Wieringa Advocaten, namens bezwaarde;
- mevrouw L. Hoenselaar (hierna ook wel: behandelend ambtenaar), namens de gemeenteraad.

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

Mevrouw Loekemeijer

Mevrouw Loekemeijer geeft aan dat bezwaarde de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd eind 2020 heeft verkocht aan BAR Monumenten B.V. De koopovereenkomst is echter nog niet ingeschreven in de openbare registers. Het voorkeursrecht heeft tot gevolg dat de levering van de percelen niet kan plaatsvinden. Om die reden is bezwaar gemaakt tegen de vestiging van het voorkeursrecht.

Mevrouw Loekemeijer voert aan dat in het namens de gemeenteraad ingediende verweerschrift ten onrechte staat dat geen sprake is van schade. Zij stelt dat sprake is van toekomstige schade. Nu de levering van de percelen door de vestiging van het voorkeursrecht niet meer kan plaatsvinden, moeten de percelen als privé-eigendom worden aangehouden. Als de percelen worden ontwikkeld terwijl deze nog in privé-eigendom zijn, lopen de eigenaren het risico dat de fiscus hun eigendom niet langer als belegging aanmerkt. Dit zou tot gevolg hebben dat zij meer belasting moeten betalen.

Mevrouw Loekemeijer betoogt dat van prijsopdrijving geen sprake is. Aan de overdracht liggen slechts fiscale redenen ten grondslag. Daarnaast wijst zij erop dat de gemeenteraad met de vestiging van het voorkeursrecht wil bewerkstelligen dat de beoogde ontwikkeling wordt verwezenlijkt. Zij stelt dat dit doel wordt bereikt wanneer de levering van de percelen aan BAR Monumenten B.V. kan plaatsvinden. Verder stelt zij dat de levering van de percelen in feite neerkomt op het onderbrengen van de stichting in een andere rechtsvorm. Gelet op het voorgaande is mevrouw Loekemeijer van oordeel dat sprake is van gewichtige redenen, zoals bedoeld in artikel 10, zesde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten

(hierna: Wvg). Er zou volgens haar dan ook een uitzondering op de aanbiedingsplicht moeten worden gemaakt.

Tot slot wijst mevrouw Loekemeijer erop dat in het verweerschrift staat dat gesprekken tussen de gemeente en bezwaarde mogelijk tot een bevredigende oplossing zullen leiden. Zij vraagt zich af wat deze bevredigende oplossing zou kunnen zijn.

De heer Meyer

Desgevraagd geeft de heer Meyer aan dat tot nu toe slechts één gesprek tussen de gemeente en bezwaarde heeft plaatsgevonden. Verder wijst hij erop dat de percelen al geruime tijd voor de vestiging van het voorkeursrecht aan BAR Monumenten B.V. zijn verkocht.

De heer Beumer

De heer Beumer stelt dat de eigenaren de percelen niet zullen ontwikkelen wanneer deze niet aan BAR Monumenten B.V. kunnen worden geleverd. De reden hiervoor is dat zij anders een groot fiscaal risico zouden lopen. Als de eigenaren de percelen zouden ontwikkelen terwijl deze nog in privé-eigendom zijn, bestaat de mogelijkheid dat de fiscus niet alleen het eigendom van de betrokken percelen maar ook ander eigendom niet langer als belegging aanmerkt.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar voert aan dat bezwaarden op dit moment nog geen schade hebben geleden en dat nog onzeker is of zij in de toekomst schade zullen lijden.

Mevrouw Hoenselaar wijst erop dat de Wvg een aantal uitzonderingen op de aanbiedingsplicht kent. Zij stelt dat de uitzondering uit artikel 10, derde lid, van de Wvg in het onderhavige geval niet van toepassing is, omdat niet aan de in het artikel genoemde voorwaarden wordt voldaan. Verder geeft zij aan dat het college op grond van artikel 10, zesde lid, van de Wvg een uitzondering op de aanbiedingsplicht kan maken, indien gewichtige redenen daartoe aanleiding geven. Zij stelt dat op dit moment niet goed kan worden beoordeeld of sprake is van gewichtige redenen, onder meer omdat de inhoud van de koopovereenkomst niet bekend is. Volgens haar is het van belang dat bezwaarde en de gemeente hierover met elkaar in gesprek gaan.

Mevrouw Hoenselaar betoogt dat de onderhavige procedure ziet op de vestiging van het voorkeursrecht en dat de aanbiedingsplicht en eventuele uitzonderingen daarop pas aan de orde komen bij de uitoefening van het voorkeursrecht. Het bezwaar is volgens haar niet gericht tegen de vestiging van het voorkeursrecht.

De heer Meyer

De heer Meyer voert aan dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Hij wijst erop dat van prijsopdrijving geenszins sprake is. De overdracht van de percelen is slechts in gang gezet om fiscale problemen te voorkomen. De heer Meyer begrijpt niet waarom hiervoor geen uitzondering zou kunnen worden gemaakt.

Mevrouw Loekemeijer

Mevrouw Loekemeijer geeft aan dat het bezwaar wel is gericht tegen de vestiging van het voorkeursrecht, omdat het voorkeursrecht tot gevolg heeft dat de levering van de percelen aan BAR Monumenten B.V. niet kan plaatsvinden. Als de levering van de percelen kan plaatsvinden, heeft bezwaarde geen bezwaar tegen de vestiging van het voorkeursrecht.

Mevrouw Loekemeijer wijst erop dat het met de vestiging van het voorkeursrecht beoogde doel – de ontwikkeling van de aangewezen percelen – wordt bereikt wanneer de percelen aan BAR Monumenten B.V. worden geleverd. Gelet hierop vraagt zij zich af welk belang de gemeente heeft bij de vestiging van het voorkeursrecht.

Desgevraagd stelt mevrouw Loekemeijer dat zij van oordeel is dat het bestreden besluit op een ondeugdelijke belangenweging berust.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar legt uit dat het voorkeursrecht ook op de percelen blijft rusten wanneer een uitzondering op de aanbiedingsplicht wordt gemaakt en de percelen aan BAR Monumenten B.V. kunnen worden geleverd. Zij betoogt dat het voorkeursrecht de gemeente zekerheid biedt, omdat het ervoor zorgt dat de gemeente de regie bij de verwezenlijking van de beoogde ontwikkeling behoudt. Zij twijfelt niet aan de goede bedoelingen van bezwaarde en BAR Monumenten B.V., maar stelt dat zich onverhoopt problemen kunnen voordoen. Indien in dat geval toch wordt besloten om de percelen te vervreemden, kan de gemeente terugvallen op het voorkeursrecht.

De heer Beumer

De heer Beumer geeft aan erg gefrustreerd te zijn. Hij legt uit dat de eigenaren van de percelen bij verschillende ontwikkelingen in Haarlem zijn betrokken. Daarbij werken zij nauw samen met de gemeente. De eigenaren zijn bescheiden beleggers die graag willen bijdragen aan het verbeteren van de stad. Zo knappen zij monumenten op en hebben zij onlangs een fietsbrug gefinancierd. Desondanks wordt de levering van de percelen nu gedwarsboemd, terwijl daarmee niets vreemds gebeurt. De levering is alleen nodig om fiscale problemen voor de eigenaren te voorkomen. De heer Beumer vindt dat de gemeente zich erg bureaucratisch en formeel opstelt.

De heer Beumer geeft aan dat BAR Monumenten B.V. voornemens is om op de percelen sociale woningen te realiseren, hetgeen in overeenstemming is met de wensen van de gemeente. Als de levering van de percelen niet kan plaatsvinden, dan zullen de percelen niet worden ontwikkeld.

Mevrouw Loekemeijer

Mevrouw Loekemeijer benadrukt dat met de levering van de percelen aan BAR Monumenten B.V. niet alleen de belangen van bezwaarde, maar ook de belangen van de gemeente zijn gediend.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar geeft aan dat zij de frustratie van de heer Beumer begrijpt. De gemeente ziet de goede bedoelingen van de eigenaren van de percelen. Zij heeft er dan ook vertrouwen in dat gesprekken tussen de gemeente en bewaarde tot een passende oplossing zullen leiden. Het is echter nog te vroeg om toezeggingen te kunnen doen.

De heer Meyer

Desgevraagd geeft de heer Meyer aan dat de levering van de percelen niet op korte termijn hoeft plaats te vinden.

Bezwaren, kort samengevat

- Bezwaarde heeft de aangewezen percelen op grond van een notariële koopovereenkomst van 31 december 2020 verkocht aan BAR Monumenten B.V., een aan bezwaarde gelieerde projectvennootschap met dezelfde (middellijke) bestuurders. De verkoop heeft niets met grondspeculatie te maken, maar heeft slechts een fiscale achtergrond. BAR Monumenten B.V. heeft de percelen gekocht teneinde deze te ontwikkelen.
- De koopovereenkomst is niet ingeschreven in de openbare registers. De levering heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden en kan door de vestiging van het voorkeursrecht ook niet meer plaatsvinden. Nu de levering niet meer kan plaatsvinden, lijden bezwaarde en BAR Monumenten B.V. schade. De koopovereenkomst moet – bij ongewijzigde instandhouding van het voorkeursrecht – (waarschijnlijk) worden ontbonden, waardoor de herontwikkeling van de percelen door BAR Monumenten B.V. op losse schroeven staat en fiscale schade ontstaat.
- Er dient een uitzondering op de aanbiedingsplicht te worden gemaakt. Gelet op de wetgeschiedenis is in het onderhavige geval sprake van gewichtige redenen, zoals bedoeld in artikel 10, zesde lid, van de Wvg. De bedoelingen van bezwaarde zijn zodanig dat een verkoop aan de gemeente niet redelijkerwijs kan worden geëist. BAR Monumenten B.V. wil de percelen ontwikkelen en er is geen sprake van één van de situaties die de gemeente met het voorkeursrecht probeert te voorkomen (prijsofdrijving, grondspeculatie, etc.). De belangen van de verkoop door bezwaarde aan BAR Monumenten B.V. hangen juist samen met de belangen van de gemeente, namelijk herontwikkeling van de percelen. Daarnaast geldt dat de verkoop heeft plaatsgevonden aan een aan bezwaarde gelieerde rechtspersoon, er is dus sprake van het onderbrengen van de stichting in een andere rechtsvorm, namelijk in een B.V.

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.

Artikel 7:15

(...)

2. 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 voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

(...)

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 de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2124, 2227 en 2627, 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 6 januari 2022 heeft bezwaarde tegen het besluit van de gemeenteraad bezwaar gemaakt.

Bij brief van 17 februari 2022 heeft de behandelend ambtenaar namens de gemeenteraad een verweerschrift ingediend.

IV. Overwegingen van de commissie

Belangenafweging

1.

In het bezwaarschrift heeft bezwaarde aangevoerd dat de verkoop van de percelen aan BAR Monumenten B.V. slechts een fiscale achtergrond heeft. BAR Monumenten B.V. is een aan bezwaarde gelieerde projectvennootschap, die de percelen heeft gekocht teneinde deze te ontwikkelen. Bezwaarde stelt dat van prijsopdrijving geen sprake is, hetgeen de gemeente met het voorkeursrecht probeert te voorkomen. Volgens bezwaarde dient de verkoop van de percelen juist het doel dat de gemeente met het voorkeursrecht beoogt te bereiken, namelijk de ontwikkeling van de percelen. Tot slot stelt bezwaarde dat fiscale schade wordt geleden, indien de levering van de percelen niet kan plaatsvinden.

2

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde betoogd dat het bestreden besluit, gelet op het bovenstaande, op een ondeugdelijke belangenafweging berust. Zij stelt dat de nadelige gevolgen van het bestreden besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

3.

Tijdens de hoorzitting heeft de behandelend ambtenaar aangevoerd dat de gemeenteraad belang heeft bij het vestigen van het voorkeursrecht op de percelen van bezwaarde. Zij stelt dat het voorkeursrecht de gemeente zekerheid biedt, omdat het ervoor zorgt dat de gemeente de regie bij de verwezenlijking van de beoogde ontwikkeling behoudt. Daarbij heeft zij erop gewezen dat het voorkeursrecht ook op de percelen blijft rusten wanneer een uitzondering op de aanbiedingsplicht wordt gemaakt en de percelen aan BAR Monumenten B.V. kunnen worden geleverd. Indien zich onverhoopt problemen voordoen en om die reden het voornemen bestaat om de percelen aan een derde te vervreemden, kan de gemeente terugvallen op het voorkeursrecht.

4.

De commissie overweegt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) meermaals heeft geoordeeld (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7589, en een uitspraak van 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785) dat het waarborgen van de regiefunctie van de gemeente bij het realiseren van de aan de gronden togedachte bestemming een deugdelijke motivering vormt voor de vestiging van het voorkeursrecht.

5.

Daarnaast overweegt de commissie 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 bezwaarde als eigenares van het perceel niet langer de haar toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat zij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen.

6.

Verder overweegt de commissie dat het vaste rechtspraak van de Afdeling is (zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332) 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.

7.

Omdat het waarborgen van de regiefunctie van de gemeente een deugdelijke motivering vormt voor de vestiging van het voorkeursrecht, het voorkeursrecht slechts een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van bezwaarde maakt en het individuele financiële belang van bezwaarde niet bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken, ziet de commissie geen grond voor het oordeel dat de nadelige gevolgen van het bestreden besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Uitzondering op de aanbiedingsplicht

8.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangegeven dat het bezwaar niet is gericht tegen het voorkeursrecht an sich, maar tegen de omstandigheid dat door het voorkeursrecht de levering van de percelen aan BAR Monumenten B.V. mogelijk niet meer kan plaatsvinden. In het verlengde hiervan voert bezwaarde aan dat een uitzondering op de aanbiedingsplicht dient te worden gemaakt. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis stelt zij dat sprake is van gewichtige redenen, zoals bedoeld in artikel 10, zesde lid, van de Wvg.

9.

De commissie overweegt dat uit artikel 10, eerste lid, van de Wvg volgt dat de eigenaar van een perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd pas tot vervreemding van dat perceel kan overgaan nadat hij de gemeente in de gelegenheid heeft gesteld het perceel te verkrijgen. Op de eigenaar rust dus een aanbiedingsplicht. Ingevolge artikel 10, zesde lid, van de Wvg geldt deze aanbiedingsplicht niet indien het college op aanvraag van de eigenaar op grond van door die eigenaar aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluit.

10.

De commissie is van oordeel dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de vestiging van het voorkeursrecht en de uitoefening daarvan. De onderhavige procedure ziet op de vestiging van het voorkeursrecht. In deze procedure moeten de rechtmatigheid en doelmatigheid van het raadsbesluit van 25 november 2021 worden beoordeeld. Naar het oordeel van de commissie is daarbij niet van belang of in het onderhavige geval reden bestaat om op grond van artikel 10, zesde lid, van de Wvg een uitzondering op de aanbiedingsplicht te maken. Wanneer een uitzondering op de aanbiedingsplicht wordt gemaakt en de percelen worden vervreemd, blijft het voorkeursrecht immers op de percelen rusten. De aanbiedingsplicht en eventuele uitzonderingen daarop komen naar het oordeel van de commissie pas aan de orde bij de uitoefening van het voorkeursrecht. De commissie vindt steun voor dit oordeel in het feit dat niet de gemeenteraad, maar het college bevoegd is om op grond van artikel 10, zesde lid, van de Wvg een uitzondering op de aanbiedingsplicht te maken.

11.

Gelet op het bovenstaande ziet de commissie in hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de gemeenteraad van de vestiging van het voorkeursrecht had moeten afzien.

12.

Ten overvloede merkt de commissie op dat tussen partijen niet in geschil is dat de uitzondering op de aanbiedingsplicht uit artikel 10, derde lid, van de Wvg in het onderhavige geval niet van toepassing is, omdat de overeenkomst tussen bezwaarde en BAR Monumenten B.V. niet is ingeschreven in de openbare registers.

Proceskostenvergoeding

13.

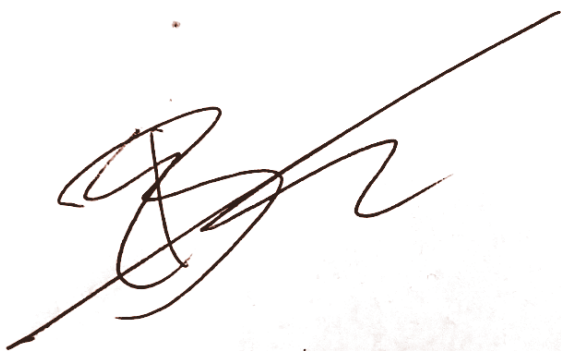
Bezwaarde heeft verzocht om een proceskostenvergoeding. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb komt bezwaarde slechts in aanmerking voor een proceskostenvergoeding indien het raadsbesluit wordt herroepen wegens een aan de gemeenteraad te wijten onrechtmatigheid. De commissie is van oordeel dat geen reden bestaat om het raadsbesluit te herroepen. Bezwaarde komt dan ook niet in aanmerking voor een proceskostenvergoeding.

V. Advies

De commissie adviseert naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren:

- het bestreden besluit in stand te laten;
- geen vergoeding voor gemaakte proceskosten toe te kennen.

Haarlem, 9 maart 2022



De voorzitter,
mevrouw mr. E.M. van Bennekom



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