

Kenmerk: 2021/582755

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarde : Aerdenhoutse Participatie Maatschappij B.V.
Gemachtigden : de heer mr. W.J. Bosma en mevrouw mr. R.N. van der Velde
Data bestreden besluiten : 14 september 2021 en 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 25 oktober 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, gemachtigden en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Aan de hoorzitting hebben deelgenomen:

- mevrouw M. van Poelje, een van de bestuurders van de Aerdenhoutse Participatie Maatschappij;
- de heer P. Esveld, adviseur van de Aerdenhoutse Participatie Maatschappij;
- de heer W.J. Bosma en mevrouw R.N. van der Velde, gemachtigden van de Aerdenhoutse Participatie Maatschappij;
- 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:

Mevrouw Van der Velde

Mevrouw Van der Velde draagt haar pleitnota voor. De pleitnota is als bijlage 1 aan dit advies gehecht.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar betoogt dat de Ontwikkelvisie Zuid-West niet kan worden gekwalificeerd als een structuurvisie. Zij stelt dat de Ontwikkelvisie niet via www.ruimtelijkeplannen.nl digitaal beschikbaar is gesteld, terwijl dat voor een structuurvisie wel is vereist. Daarnaast voert zij aan dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de Ontwikkelvisie niet de intentie had om een structuurvisie vast te stellen. Tot slot stelt zij dat uit de Ontwikkelvisie niet duidelijk blijkt op welke manier en met welke middelen de ontwikkeling wordt vormgegeven. Het betreft slechts een globaal plan.

Verder voert mevrouw Hoenselaar aan dat de gemeenteraad bevoegd is om een besluit te nemen op het bezwaar tegen het collegebesluit. Ter onderbouwing verwijst zij naar een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 11 februari 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:600).

De heer Bosma

De heer Bosma stelt dat er in strijd met artikel 7:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor is gekozen om de ingediende bezwaren afzonderlijk ter zitting te behandelen. De hoofdregel is dat belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Van deze hoofdregel kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Daarvan is volgens de heer Bosma in het onderhavige geval geen sprake.

Hij voert aan dat de verschillende bezwaarmakers er belang bij hebben om in elkaars aanwezigheid te worden gehoord. Op die manier kunnen bezwaarmakers elkaar op bepaalde punten vinden en kunnen zij controleren of namens het college en de gemeenteraad geen tegenstrijdigheden naar voren worden gebracht.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar wijst erop dat de wet nog een uitzonderingsgrond noemt. Belanghebbenden kunnen afzonderlijk worden gehoord, indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren. Zij stelt dat het gezamenlijk horen van de verschillende bezwaarmakers onder de huidige omstandigheden – waarin het niet mogelijk is om met grote groepen samen te komen en dus digitaal moet worden gehoord – erg onhandig is.

Verder voert zij aan dat er een zienswijzenoverzicht is gepubliceerd en dat er een informatieavond is georganiseerd waar bezwaarden elkaar hadden kunnen ontmoeten. Zij ziet niet in hoe bezwaarden in hun belangen zijn geschaad.

De heer Bosma

Desgevraagd geeft de heer Bosma aan dat hij geen stukken kan overleggen waaruit blijkt dat bezwaarde in de periode dat het collegebesluit van kracht was met een gegadigde tot overeenstemming kon komen over een verkoop van haar percelen. In dat geval zou bezwaarde namelijk het risico lopen dat een verzoek zoals bedoeld in artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) wordt gedaan. Wel biedt hij aan dat de commissie een getuige zou kunnen horen.

De heer Bosma wijst erop dat het procesbelang van bezwaarde niet wordt betwist door het college en de gemeenteraad.

Voorzitter

De voorzitter geeft aan dat de commissie zich zal beraden over het aanbod van de heer Bosma.

Mevrouw Van der Velde

Mevrouw Van der Velde wijst erop dat artikel 1.2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) voorschrijft dat een structuurvisie digitaal beschikbaar moet worden gesteld. Het is volgens haar dus geen vereiste dat een structuurvisie op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt gepubliceerd.

De heer Bosma

De heer Bosma voert aan dat zelfs als een structuurvisie op www.ruimtelijkeplannen.nl zou moeten worden gepubliceerd, de omstandigheid dat de Ontwikkelvisie Zuid-West alleen op de website van de

gemeente is terug te vinden niet de conclusie kan rechtvaardigen dat geen sprake is van een structuurvisie. Hij betoogt dat een verzuim van de gemeente bij het bekendmaken van de Ontwikkelvisie niet aan bezwaarde kan worden tegengeworpen.

De heer Bosma betoogt dat de intentie van de gemeente bij het vaststellen van de Ontwikkelvisie niet relevant is. Volgens hem is veeleer van belang of de Ontwikkelvisie, ervan uitgaande dat deze kwalificeert als een structuurvisie, voldoende grond vormt voor het vestigen van het voorkeursrecht. Hij stelt dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar voert aan dat de Ontwikkelvisie te globaal en te onzeker is om als een structuurvisie te kunnen worden aangemerkt.

Bezwaren, kort samengevat

Collegebesluit

- De omstandigheid dat er een raadsbesluit is genomen, waardoor het collegebesluit is komen te vervallen, maakt niet dat de bezwaren tegen het collegebesluit niet meer afzonderlijk dienen te worden behandeld. Niet voor niets is in artikel 6, derde lid, van de Wvg bepaald dat, 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, het bezwaar of beroep geacht wordt *mede* te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.
- Bezwaarde heeft schade geleden door het besluit van het college tot voorlopige aanwijzing van haar percelen, aangezien zij in de periode waarbinnen dit besluit van kracht was, concreet met een gegadigde tot overeenstemming kon komen over een verkoop van haar percelen. Vanwege het voorlopige voorkeursrecht kon deze verkoop echter niet worden geëffectueerd. Bezwaarde wenst de geleden schade, in de vorm van o.a. gemiste opbrengsten en hogere lasten, op de gemeente Haarlem te verhalen. Bezwaarde heeft er daarom recht en belang bij om de onrechtmatigheid van het voorlopige voorkeursrecht in rechte vastgesteld te krijgen. Dit geldt te meer nu bezwaarde in haar pro forma bezwaarschrift heeft verzocht om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand op de voet van art. 7:15, tweede lid, van de Awb. Een dergelijk verzoek is volgens vaste rechtspraak (eveneens) voldoende om procesbelang te kunnen aannemen.
- Het college van burgemeester en wethouders kan slechts gebruik maken van de bevoegdheid om gronden voorlopig aan te wijzen, indien nog geen ruimtelijke visie of ruimtelijk plan voorhanden is. In het onderhavige geval ligt er een ruimtelijk plan aan de voorlopige aanwijzing ten grondslag, te weten de Ontwikkelvisie Zuid-West. Deze Ontwikkelvisie is door de raad vastgesteld en beschrijft (aspecten van) het gemeentelijk ruimtelijk beleid, zodat deze visie moet worden aangemerkt als een structuurvisie in de zin van artikel 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Het collegebesluit tot voorlopige aanwijzing van de gronden van bezwaarde is onrechtmatig, want in strijd met de Wvg genomen.
- Het college moet een besluit op het bezwaar gericht tegen het collegebesluit nemen. Indien de gemeenteraad een besluit op het bezwaar gericht tegen het collegebesluit neemt, is dat in afwijking van de systematiek van de Awb. De wet biedt hiervoor geen grondslag.

Raadsbesluit

- De gemeenteraad kan alleen op grond van de artikelen 2 en 5 van de Wvg een voorkeursrecht vestigen indien nog geen ruimtelijke visie of ruimtelijk plan voorhanden is. In het onderhavige geval zijn de percelen juist wel al betrokken in een ruimtelijke visie waarin aan de percelen een afwijkend gebruik is toegedacht, te weten de Ontwikkelvisie Zuid-West. Deze Ontwikkelvisie is door de raad vastgesteld en beschrijft (aspecten van) het gemeentelijk ruimtelijk beleid, zodat deze visie moet worden aangemerkt als een structuurvisie in de zin van artikel 2.1 van de Wro. Het raadsbesluit is onrechtmatig, want in strijd met de Wvg genomen.

Pleitnota

- Er is voor gekozen om alle bezwaren afzonderlijk op zitting te behandelen. Artikel 7:6, eerste lid van de Awb schrijft echter voor dat belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Geen van de in het artikel 7:6, tweede lid, van de Awb genoemde uitzonderingssituaties waarin belanghebbenden afzonderlijk kunnen worden gehoord, doet zich in het onderhavige geval voor.
- In een uitspraak van 11 februari 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:600) concludeert de rechtbank Overijssel dat in de Wvg, als bijzondere wet, is afgeweken van de algemene regeling uit de Awb dat het bestuursorgaan dat een besluit heeft genomen bevoegd is tot het nemen van een besluit op het daartegen gerichte bezwaar. Voor een zodanige uitzondering zou echter een wettelijke grondslag moeten bestaan, maar die noemt de rechtbank niet en die is er ook niet.
- De Ontwikkelvisie Zuid-West is te kwalificeren als een structuurvisie.
 - Waar het op grond van art. 2.1, eerste lid, van de Wro om gaat is dat sprake is van een door de raad vastgestelde ruimtelijke visie op de leefomgeving, waarin de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en de hoofdzaken van het te voeren beleid zijn aangegeven. Niet ter discussie staat dat de Ontwikkelvisie Zuid-West hieraan voldoet.
 - Verder bepaalt artikel 2.1, derde lid, van de Wro dat, voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, de structuurvisie ingaat op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken. Hiermee wordt bedoeld op de verplichting van de gemeenteraad om in de structuurvisie aan te geven met behulp van welke (bestuursrechtelijke, maar ook privaatrechtelijke) bevoegdheden op welke wijze aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen zal worden bijgedragen. Ook aan die voorwaarde wordt voldaan. Zo wordt op pagina 7 van de Ontwikkelvisie Zuid-West opgemerkt dat de ontwikkeling de komende jaren stapje voor stapje, aan de hand van initiatieven vanuit het gebied zal worden opgepakt. Waar nodig zal voor deelontwikkelingen nog een stedenbouwkundig programma van eisen worden uitgewerkt. Vervolgens zal het bestemmingsplan/omgevingsplan geactualiseerd worden.
 - Artikel 2.1.1 van het Bro bepaalt dat bij een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. De Ontwikkelvisie Zuid-West voldoet ook aan deze voorwaarde. Ten aanzien van het opstellen van de hiervoor genoemde stedenbouwkundige programma's en bestemmingsplannen, is inspraak voorzien en zullen de direct omwonenden worden geïnformeerd en meegenomen.
 - Uit artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wvg volgt – specifiek voor een structuurvisie in relatie tot de Wvg – dat in de structuurvisie aanwijzingen moeten zijn

gegeven voor de bestemming. De Ontwikkelvisie Zuid-West bevat aanwijzingen voor de bestemming. Deze aanwijzingen zijn opgenomen in de zogeheten 'spelregelkaart'. Deze spelregelkaart bevat niet alleen aanwijzingen voor de toekomstige bestemming, ook zijn hierin al specificaties opgenomen zoals het maximum aantal bouwlagen, de minimale en de maximale *floor space index* en het minimum percentage grond dat onbebouwd moet blijven.

- Daargelaten dat de intentie niet relevant is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een structuurvisie, blijkt dat de gemeenteraad, gezien de wijze waarop de spelregelkaart is vormgegeven, bij het vaststellen van de Ontwikkelvisie Zuid-West wel degelijk de intentie heeft gehad om een structuurvisie vast te stellen, waarin de hoofdzaken van het door de gemeente Haarlem te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.
- Dat de Ontwikkelvisie Zuid-West niet digitaal beschikbaar zou zijn gesteld, klopt niet. De Ontwikkelvisie en alle bijbehorende stukken zijn immers te downloaden vanaf website van de gemeente Haarlem

II. Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht

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 7:6

1. Belanghebbenden worden in elkaars aanwezigheid gehoord.
 2. Ambtshalve of op verzoek kunnen belanghebbenden afzonderlijk worden gehoord, indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.
 3. Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid.
 4. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.
- Artikel 7:4, zesde lid, tweede volzin, zevende en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing.

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.
(...)

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 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.

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 2.1

1. De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.

(...)

2. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.

(...)

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.3.1

1. Voor zover bij de voorbereiding van een structuurvisie of een bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, geeft een bestuursorgaan dat voornemens is op verzoek of uit eigen beweging een structuurvisie of een bestemmingsplan, waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, voor te bereiden, kennis van dat voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

(...)

Artikel 2.1.1

Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.

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 2027, 2040, 2133, 2211, 2426, 2427 en 2639, 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 30 september 2021 heeft bezwaarde tegen dit besluit op nader aan te voeren gronden 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 17 december 2021 heeft bezwaarde de gronden van het bezwaar tegen het besluit van het college aangevuld.

Bij brief van 3 januari 2022 heeft bezwaarde gronden tegen het besluit van de gemeenteraad naar voren gebracht.

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 gronden die bij haar in eigendom zijn. Bezwaarde is eigenaar van de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2027, 2040, 2133, 2211, 2426, 2427 en 2639.

2.

Ondanks dat het collegebesluit met de inwerkingtreding van het raadsbesluit is komen te vervallen, is de commissie van oordeel dat bezwaarde belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van haar bezwaar tegen dit besluit. Reden hiervoor is dat bezwaarde in haar bezwaarschrift gericht tegen het collegebesluit heeft verzocht om een proceskostenvergoeding. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) dat een dergelijk verzoek procesbelang oplevert (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2142).

3.

Omdat het verzoek om proceskostenvergoeding er reeds voor zorgt dat bezwaarde belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van haar bezwaar tegen het collegebesluit, laat de commissie in het midden of bezwaarde voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van dat besluit.

4.

Gelet op het bovenstaande acht de commissie zowel het bezwaar tegen het collegebesluit als het bezwaar tegen het raadsbesluit ontvankelijk.

Het bevoegde bestuursorgaan

5.

Bezwaarde voert aan dat het college een besluit op het bezwaar gericht tegen het collegebesluit moet nemen. Indien de gemeenteraad een besluit op het bezwaar gericht tegen het collegebesluit neemt, is dat in afwijking van de systematiek van de Awb. Bezwaarde stelt dat de Wvg hiervoor geen grondslag biedt.

6.

In een uitspraak van 11 februari 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:600) heeft de rechtbank Overijssel hieromtrent het volgende overwogen:

‘De rechtbank is na bestudering van de tekst van de wet, de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie tot de volgende conclusies gekomen.

In het systeem van de wet is aan het college de bevoegdheid gegeven om vooruitlopend op een raadsbesluit waarbij een definitief voorkeursrecht wordt gevestigd een voorlopig voorkeursrecht te vestigen. Dat voorkeursrecht mag maximaal 3 maanden gelden en binnen die termijn dient de raad een definitief besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht te nemen. Door het definitief vestigen van een voorkeursrecht vervalt van rechtswege het voorlopig voorkeursrecht. Tegen zowel een voorlopig voorkeursrecht als tegen een definitief voorkeursrecht kan bezwaar worden gemaakt. In de regel zal een voorlopig voorkeursrecht niet verschillen van een definitief voorkeursrecht. Het is de bedoeling van de wetgever geweest om beide bezwaarprocedures te stroomlijnen. De wetgever heeft dat zo geregeld dat iemand die bezwaar heeft gemaakt tegen een voorlopig voorkeursrecht niet nog weer ook afzonderlijk bezwaar hoeft te maken tegen een definitief voorkeursrecht. Het bezwaar gericht tegen het voorlopig voorkeursrecht gaat tevens gelden als te zijn gericht tegen het definitieve voorkeursrecht.

Daarmee vervalt naar het oordeel van de rechtbank niet de mogelijkheid en de noodzaak om een afzonderlijk besluit te nemen op het bezwaar gericht tegen een voorlopig voorkeursrechtbesluit. Immers het is mogelijk dat zo'n voorlopig voorkeursrechtbesluit schade heeft veroorzaakt. Het is dan noodzakelijk dat in dat verband de rechtmatigheid van het voorlopig voorkeursrechtbesluit wordt beoordeeld.

De vraag ligt vervolgens voor of het college die bevoegdheid daartoe nog heeft nadat dat voorlopig voorkeursrechtbesluit van rechtswege is vervallen.

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.'

7.

De commissie volgt de uitspraak van de rechtbank Overijssel. Dit betekent dat de gemeenteraad naar het oordeel van de commissie 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.

Het gezamenlijk horen

8.

Bezwaarde voert aan dat er in strijd met artikel 7:6 van de Awb voor is gekozen om de ingediende bezwaren afzonderlijk op een zitting te behandelen.

9.

De commissie overweegt dat voor het beantwoorden van de vraag of de verschillende bezwaarmakers in elkaars aanwezigheid hadden moeten worden gehoord, allereerst van belang is in hoeverre zij kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het collegebesluit en het raadsbesluit. Uit een uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3786) blijkt dat zij slechts belanghebbenden zijn bij de besluiten voor zover deze zien op gronden die bij hen in eigendom zijn:

‘De Afdeling overweegt ambtshalve als volgt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 maart 2000 in zaak nr. 199900855/1; AB 2000, 228) heeft de vestiging van het voorkeursrecht tot gevolg dat de eigenaren van de aangewezen percelen beperkt worden in de mogelijkheid tot vervreemding van hun percelen. Verder volgt uit die uitspraak dat het belang van een potentiële koper een daarvan afgeleid belang is, omdat die zijn aankoopmogelijkheden geringer ziet worden. Gelet daarop was de gemeente Amsterdam slechts belanghebbende bij het besluit van 29 maart 2011 voor zover dat zag op gronden die bij haar in eigendom waren en niet op de andere gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, ook niet voor zover zij die gronden heeft verkocht aan een derde en een kettingbeding in de verkoopovereenkomst is opgenomen, volgens welk beding de gronden aan de gemeente Amsterdam moeten worden teruggeleverd indien daarop bestemmingen worden gerealiseerd die niet overeenstemmen met hetgeen in de verkoopovereenkomst was opgenomen.’

10.

Dit betekent dat de overige bezwaarmakers geen belanghebbenden zijn bij het collegebesluit en het raadsbesluit voor zover deze zien op de percelen, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 02, sectie S, nummers 2027, 2040, 2133, 2211, 2426, 2427 en 2639, en dat bezwaarde geen belanghebbende is bij de besluiten voor zover deze zien op andere gronden waarop het (voorlopig) voorkeursrecht is gevestigd. Gelet hierop is de commissie van oordeel dat niet in strijd met artikel 7:6 van de Awb is gehandeld door de verschillende bezwaarmakers afzonderlijk van elkaar te horen.

De Ontwikkelvisie Zuid-West

11.

Bezwaarde voert aan dat de Ontwikkelvisie Zuid-West dient te worden aangemerkt als een structuurvisie. Zij stelt dat wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 2.1, eerste lid, van de Wro dat een structuurvisie door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid moet omschrijven. Daarnaast stelt zij dat wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 2.1, derde lid, van de Wro dat, voor zover een structuurvisie ontwikkelingen bevat, die structuurvisie moet ingaan op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken. Tot slot stelt zij dat wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 2.1.1 van het Bro dat bij een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.

12.

Bezwaarde verbindt hieraan de conclusie dat het collegebesluit onrechtmatig is, omdat het college slechts een voorlopig voorkeursrecht kan vestigen indien nog geen ruimtelijke visie of ruimtelijk plan is vastgesteld. Verder concludeert bezwaarde dat het raadsbesluit onrechtmatig is, omdat de

gemeenteraad slechts op grond van de artikelen 2 en 5 van de Wvg een voorkeursrecht kan vestigen indien nog geen ruimtelijke visie of ruimtelijk plan voorhanden is.

13.

In het genoemde verweerschrift wordt betoogd dat de Ontwikkelvisie Zuid-West niet als een structuurvisie kan worden aangemerkt, omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarde uit artikel 1.2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bro dat een structuurvisie aan een ieder elektronisch beschikbaar moet worden gesteld. Daarnaast wordt gesteld dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de Ontwikkelvisie Zuid-West niet de intentie heeft gehad om een structuurvisie vast te stellen, maar dat de Ontwikkelvisie een eerste, globale stap op weg naar de ontwikkeling van de ontwikkelzone Zuid-West betreft. Gesteld wordt: 'In deze visie die meer het karakter heeft van een stedenbouwkundig plan, worden o.a. uitspraken gedaan over de ambities, wensen en eisen voor de mogelijke toekomst. De visie bevat echter geen blauwdruk voor de beoogde gebiedsontwikkeling en bevat slechts een globaal en abstract ontwikkelingskader. Het is de bedoeling om op basis van de Ontwikkelvisie een Masterplan op te stellen waarin de beoogde ontwikkeling nader wordt geconcretiseerd.' Tot slot wordt gesteld, dat de Ontwikkelvisie Zuid-West geen aanwijzingen voor de bestemming bevat, zodat deze niet de basis voor het voorkeursrecht kan vormen.

14.

In reactie hierop voert bezwaarde aan dat de Ontwikkelvisie Zuid-West wel degelijk elektronisch beschikbaar is gesteld, namelijk via de website van de gemeente Haarlem. Daarnaast stelt zij dat de intentie van de gemeenteraad niet relevant is voor het antwoord op de vraag of de Ontwikkelvisie moet worden aangemerkt als een structuurvisie. Tot slot betoogt bezwaarde dat de Ontwikkelvisie wel aanwijzingen voor de bestemming bevat. Deze aanwijzingen zijn volgens bezwaarde opgenomen in de 'spelregelkaart'.

15.

De commissie overweegt dat een structuurvisie op grond van artikel 1.2.1, eerste lid, van het Bro elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld op de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Dit blijkt uit de nota van toelichting bij het besluit van 12 juli 2012 tot wijziging van het Bro (Staatsblad 2012, nr. 332, p. 7-8):

'In artikel 1.2.1 (nieuw) zijn de bepalingen uit de artikelen 1.2.1 en 1.2.2, eerste en tweede lid (oud), samengebracht en geherformuleerd, om de wijze waarop ruimtelijke visies, plannen, besluiten en verordeningen elektronisch beschikbaar dienen te worden gesteld, te verduidelijken. De kern van de boodschap is dat alle besluiten die op grond van de Wro worden genomen digitaal beschikbaar moeten zijn op de daarvoor bestemde landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl. Artikel 1.2.1, eerste lid (nieuw), komt inhoudelijk overeen met artikel 1.2.2, tweede lid (oud). Het verschil tussen de nieuwe en de oude bepaling is dat de nieuwe bepaling niet de belangrijkste handeling (het melden van de vindplaats) als uitgangspunt neemt, maar de wijze waarop aan die handeling uitvoering moet worden gegeven (de elektronisch beschikbaarstelling).'

De commissie stelt vast dat de Ontwikkelvisie Zuid-West niet op de voor een structuurvisie voorgeschreven wijze elektronisch beschikbaar is gesteld.

16.

Daarnaast overweegt de commissie dat artikel 1.3.1 van het Bro bepaalt dat een bestuursorgaan dat voornemens is om een structuurvisie, waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, voor te bereiden, van dat voornemen kennis moet geven. De commissie stelt vast dat de gemeenteraad geen kennisgeving heeft gepubliceerd dat een structuurvisie werd voorbereid.

17.

In het bovenstaande ziet de commissie aanknopingspunten voor de stelling dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de Ontwikkelvisie Zuid-West niet de intentie heeft gehad om een structuurvisie vast te stellen. Naar het oordeel van de commissie is de intentie van de gemeenteraad relevant voor het antwoord op de vraag of de Ontwikkelvisie moet worden aangemerkt als een structuurvisie. Reden hiervoor is dat een structuurvisie, blijkens de memorie van toelichting bij de Wro, primair een intern structurerende functie heeft (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 14):

‘In de opzet van het wetsvoorstel binden structuurvisies het vaststellende bestuursorgaan en hebben zij primair een intern structurerende functie: de uitvoerende organen zullen bij het nemen van besluiten de structuurvisie als leidraad nemen en in beginsel dienovereenkomstig handelen. Juist dan wordt de eenheid van het ruimtelijk beleid bewerkstelligd. Het geeft andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven inzicht in de gedragslijnen die zij van de vaststellende overheid kunnen verwachten. De bekendmaking van de structuurvisie betekent, dat dit document door het vaststellende overheidsorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zal worden gehanteerd als referentiekader.’

18.

Verder overweegt de commissie 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.

19.

In een uitspraak van 29 augustus 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BB2530) heeft de 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.

20.

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 structuurvisie worden aangemerkt.

21.

Alles overwegende is de commissie van oordeel dat het collegebesluit en het raadsbesluit terecht en op goede gronden genomen.

Proceskostenvergoeding

22.

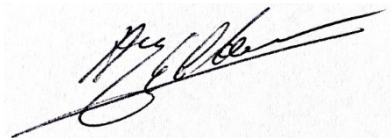
Bezwaarde heeft verzocht om een proceskostenvergoeding. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb komt bezwaarde slechts in aanmerking voor een proceskostenvergoeding indien het collegebesluit of het raadsbesluit wordt herroepen wegens een aan het college of de gemeenteraad te wijten onrechtmatigheid. De commissie is van oordeel dat geen reden bestaat om het collegebesluit of 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 collegebesluit van 14 september 2021 in stand te laten;
- het raadsbesluit van 25 november 2021 in stand te laten;
- geen vergoeding voor gemaakte proceskosten toe te kennen.

Haarlem, 4 maart 2022



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



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

2021/582755

14

Bijlage 1