

Kenmerk: 2021/587386

Advies van de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften

Bezwaarde : Jongeneel B.V.
Gemachtigde : de heer mr. M. Zuidema
Data bestreden besluiten : 14 september 2021 en 25 november 2021
Datum bezwaarschrift : 27 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, gemachtigde en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Aan de hoorzitting hebben deelgenomen:

- de heer T. Duin, namens Jongeneel B.V.;
- de heer M. Zuidema, namens Jongeneel B.V.;
- 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 Zuidema

De heer Zuidema geeft aan dat hij het ingediende bezwaarschrift bekend veronderstelt en zich zal beperken tot een reactie op het verweerschrift van de behandelend ambtenaar.

De heer Zuidema wijst erop dat de behandelend ambtenaar in het verweerschrift heeft aangegeven dat het college op grond van door bezwaarde aannemelijk gemaakte gewichtige redenen kan besluiten dat bezwaarde de gemeente niet in de gelegenheid hoeft te stellen om het perceel te verkrijgen. Hij stelt dat het college inderdaad ontheffing van de aanbiedingsplicht kan verlenen, maar daartoe niet verplicht is. Hij vindt dat het college deze ontheffing op voorhand moet verlenen, omdat bezwaarde anders in haar ondernemersvrijheid wordt beknot.

De heer Zuidema geeft aan dat de behandelend ambtenaar in het verweerschrift heeft betoogd dat voor het vestigen van het voorkeursrecht niet noodzakelijk is dat eigenaren voornemens zijn om hun gronden te verkopen. Volgens de heer Zuidema laat dit onverlet dat het college aan de vestiging van het voorkeursrecht ten grondslag heeft gelegd dat er signalen zijn dat enkele eigenaren voornemens zijn om hun gronden te verkopen. Hij stelt dat bezwaarde dit zou moeten kunnen controleren.

De heer Zuidema wijst erop dat de behandelend ambtenaar zich in het verweerschrift op het standpunt heeft gesteld dat het risico op grondspeculatie groter is geworden door de rijksbijdrage vanuit de Woningbouwimpuls, omdat de beoogde ontwikkeling daarmee financieel haalbaar is geworden. De heer

Zuidema voert aan dat deze stelling niet is onderbouwd en dat derhalve niet vaststaat dat de huidige situatie anders is dan de situatie toen de Ontwikkelvisie Zuid-West werd vastgesteld.

De heer Zuidema heeft de indruk dat de gemeente na vaststelling van de Ontwikkelvisie Zuid-West te lang heeft stilgezeten en dit nu probeert te recht te trekken met de vestiging van het voorkeursrecht.

De heer Zuidema betoogt dat uit het verweerschrift van de handelend ambtenaar blijkt dat '1-op-1-verkoop' van via het voorkeursrecht verworven gronden niet is uitgesloten. Hij stelt dat het op de weg van de gemeente ligt om bij de verkoop van deze gronden randvoorwaarden te stellen om prijsopdrijving te voorkomen. Anders handelt de gemeente volgens hem niet in overeenstemming met de bedoeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg).

De heer Zuidema wijst erop dat in het verweerschrift van de handelend ambtenaar staat dat de gemeente tot doel heeft om in de periode van 2016 tot en met 2025 in totaal 10.000 woningen te realiseren. Volgens de handelend ambtenaar is de geplande woningbouw in de ontwikkelzone Zuid-West nodig om dit doel te bereiken. De heer Zuidema voert aan dat in de Rapportage Woningbouw Haarlem 2020 staat dat in deze periode 11.438 zullen worden opgeleverd. Volgens hem valt dit niet goed te verenigen met de stelling van de handelend ambtenaar.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar stelt dat bezwaarde verzoekt om een algemene ontheffing van de aanbestedingsplicht. Zij geeft aan dat de wet niet in die mogelijkheid voorziet. Het college is wel bevoegd om in een specifiek geval ontheffing van de aanbestedingsplicht te verlenen. Daarbij gaat het volgens haar om maatwerk. De omstandigheden van het geval moeten worden afgewogen.

Mevrouw Hoenselaar legt uit dat op het moment dat het voorkeursrecht werd gevestigd de geruchten gingen dat verschillende eigenaren voornemens waren om hun gronden te verkopen. Zij geeft aan dat deze geruchten niet hard zijn te maken. Dat is volgens haar ook niet nodig, omdat het voorkomen van mogelijke prijsopdrijving voldoende is om het voorkeursrecht te kunnen vestigen.

Mevrouw Hoenselaar stelt dat de huidige situatie verschilt van de situatie toen de Ontwikkelvisie Zuid-West werd vastgesteld, omdat het Rijk aan de gemeente een subsidie heeft toegekend vanuit de Woningbouwimpuls. Hierdoor is de beoogde ontwikkeling financieel haalbaar geworden en moet de ontwikkeling binnen een bepaalde termijn worden gerealiseerd.

Mevrouw Hoenselaar erkent dat er enige tijd zit tussen het vaststellen van de Ontwikkelvisie Zuid-West en het vestigen van het voorkeursrecht. Zij zegt dat deze tijd zinvol is gebruikt. Zo heeft de gemeente subsidie aangevraagd op grond van de regeling Woningbouwimpuls en nagedacht over hoe de ontwikkeling moet worden vormgegeven.

Mevrouw Hoenselaar betoogt dat voor de rechtmatigheid van de vestiging van het voorkeursrecht niet relevant is op welke wijze de gemeente via het voorkeursrecht verworven gronden zal doorverkopen. Zij geeft aan dat de gemeente in ieder geval zal voldoen aan de wettelijke vereisten voor het verkopen van gronden en dat de gemeente niet de intentie heeft om de gronden met winst door te verkopen.

Mevrouw Hoenselaar stelt dat de gemeente tot doel heeft om in de ontwikkelzone Zuid-West 2.000 woningen te realiseren, waarvan 50% sociale huurwoningen. Dit doel kan volgens haar niet worden bereikt zonder de vestiging van het voorkeursrecht. Grondspeculatie zou het toevoegen van sociale woningbouw onmogelijk maken. Verder geeft zij aan dat de geplande woningbouw in de ontwikkelzone Zuid-West nodig is om in de periode van 2016 tot en met 2025 in totaal 10.000 woningen te kunnen realiseren.

De heer Zuidema

De heer Zuidema geeft aan dat bezwaarde niet vraagt om een algemene ontheffing van de aanbiedingsplicht. Bezwaarde vraagt de gemeente om randvoorwaarden aan de hand waarvan een aanvraag om een ontheffing zal worden beoordeeld.

De heer Zuidema vraagt zich af of de vestiging van het voorkeursrecht een opstap vormt naar onteigening.

De heer Zuidema zegt niet bang te zijn dat de gemeente winst zal maken met het verkopen van via het voorkeursrecht verworven gronden. Hij wil weten hoe de gemeente er voor zorgt dat de ontwikkelaars aan wie de gronden worden verkocht geen hoge winsten zullen maken.

De heer Duin

De heer Duin geeft aan het te betreuren dat de gemeente geen contact met bezwaarde heeft gezocht. Temeer omdat bezwaarde al lange tijd op de huidige locatie is gevestigd. Verder stelt hij dat commerciële partijen wel contact met bezwaarde hebben gezocht. Hij vraagt zich af of de gemeente met deze partijen afspraken heeft gemaakt.

Mevrouw Hoenselaar

Mevrouw Hoenselaar betoogt dat het college per geval moet beoordelen of ontheffing van de aanbiedingsplicht wordt verleend. Om die reden kunnen op dit moment geen randvoorwaarden worden opgesteld.

Mevrouw Hoenselaar stelt dat onteigening op dit moment nog niet aan de orde is en dat het ook niet de bedoeling van de gemeente is om tot onteigening over te gaan.

Mevrouw Hoenselaar geeft dat de gemeente via het voorkeursrecht verworven gronden niet zal verkopen aan een partij die de gronden voor een hogere prijs doorverkoopt. De gemeente zal bij het verkopen van de gronden goede afspraken maken. Daarnaast wijst zij erop dat het voorkeursrecht ook op de gronden blijft rusten als de gemeente de gronden verkoopt.

Mevrouw Van den Aarsen

Mevrouw Van den Aarsen vertelt dat de gemeente contact heeft met de commerciële partijen HBB en Hoorne Vastgoed. Deze partijen hebben namelijk een dominante grondpositie in de ontwikkelzone Zuid-West. Zij benadrukt dat deze partijen geen zeggenschap hebben over de gronden die niet bij hen in eigendom zijn.

Bezwaren, kort samengevat

- Er is een onjuiste belangenafweging gemaakt:
 - Als het pand ingrijpend moet worden verbouwd, wil bezwaarde de mogelijkheid hebben om dit door een ontwikkelaar te laten doen. In dat geval draagt bezwaarde het pand over aan de ontwikkelaar en sluit zij vervolgens een langdurig huurcontract met de ontwikkelaar. Door het vestigen van het voorkeursrecht wordt bezwaarde deze mogelijkheid ontnomen en wordt zij in haar ondernemersvrijheid beknot.
 - Bezwaarde investeert continu in haar locatie. Indien zij op een gegeven moment naar een alternatieve locatie zou willen gaan, is zij verplicht om haar pand aan de gemeente te koop aan te bieden. Veel investeringen die bezwaarde doet zijn niet interessant voor de woningbouw. Bezwaarde zal de waarde van haar investeringen derhalve niet terugzien in de marktwaarde. De markt voor een soortgelijk bedrijf als dat van bezwaarde wordt immers uitgesloten. Door het vestigen van het voorkeursrecht wordt bezwaarde aanzienlijk in het ontwikkelen van haar bedrijfsactiviteiten beperkt.
 - Het college stelt als belang te hebben om grondspeculatie tegen te gaan. Er zouden signalen zijn dat enkele eigenaren voornemens zijn hun grondpositie te verkopen. Omdat het college hieromtrent geen nadere informatie geeft, is voor bezwaarde niet te toetsen of het gestelde belang aanwezig is. Bezwaarde plaatst hierbij vraagtekens.
- Het vestigen van het voorkeursrecht is prematuur en niet proportioneel:
 - In de Ontwikkelvisie Zuid-West staat dat de gemeente met de huidige gebruikers in gesprek gaat en dat er gezamenlijk wordt gezocht naar mogelijkheden om het gebied te ontwikkelen. Aangezien bezwaarde nog niet in de gelegenheid is gesteld om hierover met de gemeente in gesprek te gaan, is het vestigen van het voorkeursrecht prematuur en niet proportioneel.
 - De gemeente had de aanwijzing alleen kunnen en moeten laten gelden voor de gronden waarvan zij wist of vermoedde dat deze zouden worden vervreemd. Bezwaarde is niet voornemens haar perceel te vervreemden.
- Er is niet op de juiste wijze gebruik gemaakt van de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen:
 - Indien grondspeculatie op de loer ligt, was dat volgens bezwaarde ook in 2019, na vaststelling van de Ontwikkelvisie Zuid-West, al het geval. Het college stelt dat het risico groter is geworden door de toegekende WBI-subsidie, maar motiveert niet waarom dat het geval zou zijn.
 - Het doel van het vestigen van het voorkeursrecht is om te voorkomen dat de huizenprijzen voor potentiële kopers worden opgedreven. In de Grondnota 2018 staat echter dat de gemeente verworven gronden, voor dezelfde prijs als waarvoor zij deze heeft gekocht, kan doorverkopen aan een ontwikkelaar. In dat geval wordt prijsopdrijving niet voorkomen, maar worden de winsten verplaatst naar de projectontwikkelaars.
- Er is op onjuiste gronden gebruik gemaakt van de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen. De resterende woningbouwopgave is beperkt en kan ook op andere wijzen worden gerealiseerd. De inzet van het voorkeursrecht verhoudt zich niet met de doelstelling van de Wvg.

II. Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Artikel 7:1

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

Artikel 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.

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 5519, krachtens artikel 6 van de Wvg voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Het besluit is op 15 september 2021 bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Bij brief van 27 oktober 2021 heeft bezwaarde 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 20 januari 2022 heeft de handelend ambtenaar namens het college en de gemeenteraad een verweerschrift ingediend.

IV. Overwegingen van de commissie

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 het perceel, kadastraal bekend als gemeente Haarlem, Hlm 01, sectie I, nummer 5519.

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 zijn

bezwaar tegen dit besluit. Reden hiervoor is dat bezwaarde in zijn 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.

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

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.’

Belangenafweging

Ondernemersvrijheid

5.

Bezwaarde voert aan dat zij, als haar pand ingrijpend moet worden verbouwd, de mogelijkheid wil hebben om dit door een ontwikkelaar te laten doen. In dat geval draagt bezwaarde het pand over aan de ontwikkelaar en sluit zij vervolgens een langdurig huurcontract met de ontwikkelaar. Bezwaarde stelt dat deze mogelijkheid haar met de vestiging van het voorkeursrecht wordt ontnomen en dat zij daardoor in haar ondernemersvrijheid wordt beknot.

6.

In het verweerschrift wordt aangegeven dat artikel 10, eerste lid, van de Wvg bepaalt dat bezwaarde eerst tot vervreemding van haar gronden kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld om deze gronden te verkrijgen. Er wordt op gewezen dat het college ingevolge artikel 10, zesde lid, van de Wvg op grond van door bezwaarde aannemelijk gemaakte gewichtige redenen ontheffing van deze aanbiedingsplicht kan verlenen. Als het voor de bedrijfsvoering van bezwaarde noodzakelijk is dat het pand voor renovatie in eigendom wordt overgedragen aan een ontwikkelaar

die de werkzaamheden vervolgens voor zijn rekening en risico uitvoert, hoeft het voorkeursrecht daar niet aan in de weg te staan.

7.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangevoerd dat het college niet gehouden is om ontheffing van de aanbiedingsplicht te verlenen. Hij stelt dat het college op voorhand moet aangeven onder welke voorwaarden het daartoe zal overgaan, omdat bezwaarde anders in haar ondernemersvrijheid wordt beknot.

8.

De commissie overweegt dat in de memorie van toelichting bij artikel 10, zesde lid, van de Wvg staat: 'Bij gewichtige redenen moet gedacht worden aan omstandigheden de vervreemder betreffende. Wanneer hiervan sprake zal zijn, laat zich niet bij voorbaat in algemene zin beantwoorden.' (Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, p. 13-14) Gelet hierop is de commissie van oordeel dat van het college niet kan worden verwacht dat het op voorhand aangeeft onder welke voorwaarden ontheffing van de aanbiedingsplicht zal worden verleend.

9.

De commissie merkt op dat de Afdeling meermaals heeft overwogen (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) dat bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake is van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar dat deze inbreuk plaatsvindt in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt.

10.

Gelet op het bovenstaande ziet de commissie in hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dan van het vestigen van het voorkeursrecht had moeten worden afgezien.

Investeringsen

11.

Bezwaarde voert aan dat zij, wanneer zij haar perceel aan de gemeente verkoopt, de waarde van haar investeringen niet zal terugzien in de opbrengst.

12.

In het verweerschrift wordt betoogd dat bezwaarde de gedane investeringen wel degelijk zal terugzien in de opbrengst. Er wordt op gewezen dat een eigenaar op grond van artikel 11, vierde lid, van de Wvg kan eisen dat het bedrijf of de onderneming, waarin de onroerende zaken als onderdeel daarvan worden geëxploiteerd, ook door de gemeente wordt aangekocht.

13.

De commissie volgt dit standpunt. Verder merkt de commissie op dat het vaste rechtspraak van de Afdeling is dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële

belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk bij de besluitvorming behoeft te worden betrokken (zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332).

Grondspeculatie

14.

Bezwaarde wijst erop dat het college stelt dat het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd om grondspeculatie tegen te gaan. Er zouden signalen zijn dat enkele eigenaren voornemens zijn hun grondposities te verkopen. Bezwaarde geeft aan dat hij niet kan toetsen of dat daadwerkelijk zo is, omdat het college hieromtrent geen nadere informatie geeft.

15.

De commissie merkt op dat de Afdeling meermaals heeft overwogen dat het tegengaan van prijsopdrijving, alsmede het waarborgen van de regiefunctie van de gemeente bij het realiseren van de aan de gronden toegedachte bestemming, een deugdelijke motivering vormen voor de vestiging van een voorkeursrecht (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).

16.

Verder overweegt de commissie op dat in de memorie van toelichting bij artikel 6 van de Wvg staat: 'Deze bevoegdheid voor burgemeester en wethouders is opgenomen om te voorkomen dat in een vroeg stadium van de besluitvorming de grondverwerving door de gemeente door snelle aankopen van andere partijen wordt gefrustreerd.' (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 57-58)

17.

Gelet op het bovenstaande is de commissie van oordeel dat voor het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht niet is vereist dat er concrete aanwijzingen bestaan dat de gronden door derden zullen worden aangekocht. Voldoende is dat het voorkeursrecht wordt gevestigd om prijsopdrijving tegen te gaan en om de regiefunctie van de gemeente te waarborgen. Met het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht wordt voorkomen dat snelle aankopen van derden de grondverwerving door de gemeente frustreren. Het college heeft het voorlopig voorkeursrecht gevestigd omdat het signalen had opgevangen dat enkele eigenaren voornemens zijn hun grondpositie te verkopen. De commissie ziet geen grond voor het oordeel dat het college concreter had moeten maken waaruit deze signalen precies bestonden. Als eigenaren hun grondposities zouden hebben verkocht, zou dat de grondverwerving door de gemeente gefrustreerd hebben.

Proportionaliteit

Gesprekken tussen de gemeente en bezwaarde

18.

Bezwaarde voert aan dat in de Ontwikkelvisie Zuid-West staat dat de gemeente met de huidige gebruikers in gesprek gaat en dat er gezamenlijk wordt gezocht naar mogelijkheden om het gebied te ontwikkelen. Aangezien zij nog niet in de gelegenheid is gesteld om hierover met de gemeente in gesprek te gaan, is het vestigen van het voorkeursrecht volgens bezwaarde prematuur en niet proportioneel.

19.

In het verweerschrift wordt gesteld dat gesprekken en samenwerking met de huidige gebruikers en grondeigenaren essentieel zijn voor het slagen van de beoogde ontwikkelstrategie, waarvan het vestigen van het voorkeursrecht onderdeel uitmaakt. Gesteld wordt: 'Deze strategie houdt in dat de gemeente een ruimtelijke ontwikkelvlak aanwijst en de dominante grondeigenaar verzoekt een integraal plan voor de ontwikkelvlak te ontwikkelen en tot overeenstemming te komen met de overige (kleinere) eigenaren in de ontwikkelvlak. Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat er geen derden in de planontwikkeling worden betrokken. Met behulp van het voorkeursrecht kan de gemeente de restgronden bovendien, onder marktconforme condities, doorverkopen aan de dominante grondeigenaar.'

20.

In hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd ziet de commissie geen grond voor het oordeel dat het vestigen van het voorkeursrecht prematuur en niet proportioneel is. Het vestigen van het voorkeursrecht staat namelijk niet in de weg aan gesprekken tussen de gemeente en bezwaarde over de mogelijkheden om het gebied te ontwikkelen.

Voorkeursrecht op een deel van de gronden

21.

Bezwaarde voert aan dat het voorkeursrecht slechts had moeten worden gevestigd op de gronden waarvan werd vermoed dat deze zouden worden vervreemd.

22.

De commissie overweegt dat het college het voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd om te voorkomen dat snelle aankopen van derden de grondverwerving door de gemeente frustreren. Om dit doel te bereiken is het niet voldoende om het voorlopig voorkeursrecht slechts te vestigen op de door bezwaarde voorgestelde gronden. Ook eigenaren die niet te kennen hebben gegeven dat zij hun gronden willen verkopen, zouden daartoe door derden kunnen worden bewogen.

23.

Verder overweegt de commissie dat de gemeenteraad het voorkeursrecht heeft gevestigd om prijsopdrijving tegen te gaan en om de regie te houden en te versterken bij het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen in de ontwikkelzone Zuid-West. Met de door bezwaarde voorgestelde beperkte vestiging van het voorkeursrecht kan niet de gewenste sturing worden gegeven aan de beoogde ontwikkeling. Om die reden acht de commissie het vestigen van het voorkeursrecht op het gehele gebied niet disproportioneel, maar noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken.

Wijze waarop van de bevoegdheid gebruik is gemaakt

Subsidie vanuit de Woningbouwimpuls

24.

Bezwaarde voert aan dat indien grondspeculatie op de loer ligt, dat ook in 2019 – na vaststelling van de Ontwikkelvisie Zuid-West – al het geval was. Zij stelt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het risico op grondspeculatie groter is geworden door de toekenning van subsidie vanuit de Woningbouwimpuls.

25.

Zoals de commissie hiervoor reeds heeft overwogen, vormen het tegengaan van prijsopdrijving, alsmede het waarborgen van de regiefunctie van de gemeente bij het realiseren van de aan de gronden toegedachte bestemming, een deugdelijke motivering voor de vestiging van het voorkeursrecht. Dit betekent dat de motieven voor het vestigen van het voorkeursrecht in overeenstemming zijn met het doel en de strekking van de Wvg. De omstandigheid dat het risico op grondspeculatie mogelijk al eerder aanwezig was, doet hier naar het oordeel van de commissie niet aan af. In hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd ziet de commissie dan ook geen grond voor het oordeel dat op onjuiste wijze van de bevoegdheid tot het vestigen van het voorkeursrecht gebruik is gemaakt.

26.

Ten overvloede merkt de commissie op dat in het verweerschrift nog het volgende is aangegeven: 'De planontwikkeling van het gebied is in een stroomversnelling terecht gekomen na de toekenning van de WBI. Hiermee is het ontwikkelrisico voor de gemeente enorm afgenomen. Hierdoor nemen de zekerheden voor eigenaren toe dat het plan er ook daadwerkelijk komt. Mede gezien de oververhitting van de woningmarkt, neemt de kans op speculatie toe.' Gelet hierop acht de commissie aannemelijk dat het risico op grondspeculatie groter is geworden door de toekenning van subsidie vanuit de Woningbouwimpuls.

Verkoop van gronden door de gemeente

27.

Bezwaarde stelt dat het doel van het vestigen van het voorkeursrecht is om te voorkomen dat de huizenprijzen voor potentiële kopers worden opgedreven. In de Grondnota 2018 staat echter dat de gemeente verworven gronden, voor dezelfde prijs als waarvoor zij deze heeft gekocht, kan doorverkopen aan een ontwikkelaar. In dat geval wordt prijsopdrijving niet voorkomen, maar worden de winsten verplaatst naar de projectontwikkelaars, aldus bezwaarde.

28.

In het verweerschrift wordt betoogd dat de wijze waarop de gemeente via het voorkeursrecht verworven gronden doorverkoopt, niet ter discussie kan worden gesteld in een bezwaarprocedure tegen de vestiging van het voorkeursrecht.

29.

De commissie is van oordeel dat de wijze waarop de gemeente via het voorkeursrecht verworven gronden doorverkoopt buiten de omvang van de onderhavige bezwaarprocedure valt. Voor het antwoord op de vraag of de vestiging van het voorkeursrecht rechtmatig is, is niet relevant is op welke wijze de gemeente via het voorkeursrecht verworven gronden zal doorverkopen.

De gronden waarop van de bevoegdheid gebruik is gemaakt

30.

Bezwaarde voert aan dat in de Ontwikkelvisie Zuid-West staat dat tot 2040 minimaal 14.000 extra woningen nodig zijn. Verder stelt zij dat in de Rapportage Woningbouw Haarlem 2020 staat dat tot en met 2025 in totaal 11.438 woningen zullen worden opgeleverd. Gelet hierop is de resterende woningbouwopgave volgens bezwaarde beperkt. Om die reden is bezwaarde van mening dat op onjuiste gronden is besloten tot vestiging van het voorkeursrecht.

31.

In het verweerschrift wordt aangegeven dat op basis van het coalitieprogramma 'Duurzaam Doen' de gewenste groei van de woningvoorraad in de periode van 2016 tot en met 2025 in totaal 10.000 woningen bedraagt. Deze woningen worden gerealiseerd in acht ontwikkelzones, waarvan de ontwikkelzone Zuid-West er één is. Gesteld wordt dat de geplande woningbouw in de ontwikkelzone Zuid-West onderdeel uitmaakt van de totale plancapaciteit van de gemeente. Deze plancapaciteit kan niet worden behaald zonder de woningen in de ontwikkelzone Zuid-West.

32.

Gelet hierop ziet de commissie geen grond voor het oordeel dat op onjuiste gronden is besloten tot vestiging van het voorkeursrecht.

Proceskostenvergoeding

33.

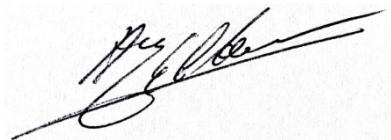
Bezwaarde heeft verzocht om een proceskostenvergoeding. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb komt bezwaarde slechts in aanmerking voor een proceskostenvergoeding indien het collegebesluit of het raadsbesluit wordt herroepen wegens een aan het college of de gemeenteraad te wijten onrechtmatigheid. 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