

Aan:

de gemeenteraad

Onderwerp:

Verzoek tot het ongegrond verklaren van de door de heer mr. R.J.G. Bäcker namens.... ingediende bezwaren tegen uw besluit van 1 juni 2023 tot het vestigen van het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 (besluiten op bezwaar).

Gevraagd besluit:

Samenvattend stellen wij uw raad voor om in te stemmen met het besluit op bezwaar strekkende tot:

- het ongegrond verklaren van de ingediende bezwaren en het bestreden besluit te handhaven;
- het afwijzen van het verzoek om vergoeding van de kosten gemaakt in verband met de behandeling van het bezwaar.
- de indieners van het bezwaarschriften over het besluit te informeren.

Waarom dit voorstel?

Op het door de heer mr. R.J.G. Bäcker namens.....ingediende bezwaarschrift, dient door uw raad te worden beslist omdat u het daartoe bevoegde bestuursorgaan bent.

Toelichting:

In bijgaand advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III, wordt uw raad in overweging gegeven te besluiten tot het ongegrond verklaren van de bezwaren gericht tegen uw besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0.



Financiële en juridische consequenties

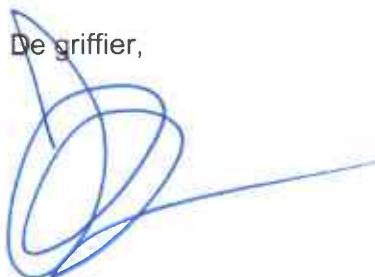
Het te nemen besluit heeft geen financiële consequenties.

Tegen de door de raad genomen beslissingen op de bezwaarschriften staat beroep open bij de rechtbank.

De bijbehorende ontwerpbesluiten bieden wij u ter vaststelling aan:

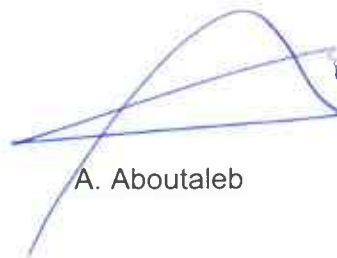
Presidium van de raad van de gemeente Rotterdam,

De griffier,



I.C.M. Broeders

De voorzitter,



A. Aboutaleb

Bijlagen:

- Advies Algemene Bezwaarschriftencommissie
- Ontwerpbesluit op bezwaar



Vaststelling van het verzoek tot ongegrond verklaren van de de heer mr. R.J.G. Backer ingediende bezwaren tegen uw besluit van 1 juni 2023 tot het vestigen van het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van het Presidium van 18 april 2024
(raadsvoorstel nr. 24bb002420);

alsmede gelezen het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie met kenmerk: A.B. 2023.3.07746/EL;

gelet op de in casu van toepassing zijnde wettelijke voorschriften;

overwegende dat:

door de heer mr.R.J.G. Bäcker namens ...bezwaren zijn ingediend tegen het raadsbesluit van 1 juni 2023 tot het vestigen van het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0;

dat de Algemene bezwaarschriftencommissie reclamanten in de gelegenheid heeft gesteld de bezwaren nader mondeling toe te lichten;

dat hij de overwegingen in het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie tot de zijne maakt;

besluit:

1. De bezwaren ongegrond te verklaren.
- 2.Het bestreden besluit te handhaven.
3. Het verzoek om vergoeding van de kosten gemaakt in verband met de behandeling van het bezwaar af te wijzen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 25 april 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Advies op een bezwaarschrift inzake Voorkeursrecht.

Rotterdam, 13 maart 2024

Aan de Gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van de heer mr. R.J.G. Bäcker, namens [REDACTED] hierna ook te noemen: bezwaarden. Dit bezwaarschrift is gericht tegen het door u genomen besluit van 1 juni 2023, gepubliceerd op 2 juni 2023, tot het vestigen van het Voorkeursrecht Feyenoord City 2.0.

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in onze vergadering van 29 november 2023. Van deze gelegenheid heeft bezwaarde gebruik gemaakt.

Feiten

Op 30 maart 2023 vindt in het Gemeenteblad publicatie plaats van het voornemen van het college van Burgemeesters en Wethouders om aan de raad voor te stellen om een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten te vestigen op gronden gelegen in het plan Feyenoord City 2.0. Het plangebied waar dit voornemen voor geldt, is globaal begrensd door de Coen Moulijnweg, Colosseumweg, 2^e Rosestraat, Persoonshaven, Nieuw Maas en het Cor Kieboomplein. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen naar aanleiding van het voorgenomen besluit.

Met brieven van gelijke datum worden de bezwaarden (ieder afzonderlijk) geïnformeerd over de nieuwe plannen voor de herontwikkeling van het gebied Feyenoord City die de gemeente naar aanleiding van de vernietiging van het bestemmingsplan Feyenoord City wil ontwikkelen. Deze nieuwe plannen worden voorlopig Feyenoord City 2.0 genoemd. Tevens worden bezwaarden geïnformeerd over het voornemen om een nieuw voorkeursrecht van toepassing te verklaren in verband met de realisering van deze nieuwe plannen. Over Feyenoord City 2.0 wordt het volgende aangegeven "(....)

Feyenoord City 2.0 voorziet in de herontwikkeling van een gebied met overwegend bedrijvigheid naar een nieuw centrumgebied aan de zuidoever van de Maas. In dit gebied is een fors deel van de Rotterdamse woningbouwopgave voorzien. Feyenoord City is onderdeel van het grotere gebied (van Alexander tot Zuidplein) dat in de Nationale Omgevingsvisie Novi onder de noemer Oostflank Rotterdam aangewezen is als een van de grootschalige woningbouwlocaties. Daarnaast wordt een impuls gegeven aan de bereikbaarheid van Rotterdam met een nieuwe stadsbrug en hoogwaardig openbaar vervoer. Tijdens het BO MIRT op 10 november 2022 hebben rijk en regio de volgende afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de oostkant van onze stad:

- Een bereikbaarheidsimpuls in de vorm van een multimodale stadsbrug met een tramverbinding op maaiveld en een permanent Sprinterstation bij Stadiopark;

- Een verstedelijkingsprogramma met circa 19.000 woningen tot 2030 en 16.000 na 2030 (inclusief 5.000 woningen ontwikkeling Rivium op grondgebied Capelle aan den IJssel;
- De regio start met de volgende fase van de ontwikkeling in de Oostflank en zorgt dat de afspraken planologisch worden verankerd middels een herziening van de Rotterdamse en provinciale omgevingsvisie.

Met deze nieuwe uitgangspunten zal een geactualiseerde Gebiedsvisie Stadionpark en een nieuw Masterplan Feyenoord City 2.0 worden opgesteld, waarin ook de stadsbrug, het station Stadionpark en Feijenoord XL worden opgenomen.

Wet voorkeursrecht gemeenten.

Omdat er sprake is van een ambitieuze gebiedsontwikkeling waarin veel gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd, wenst de gemeente de regie te houden. Deze regie kan worden versterkt door het aanwijzen van gronden die nog niet in eigendom zijn van de gemeente op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Nu sprake is van nieuwe uitgangspunten leggen wij aan de gemeenteraad voor om een nieuw voorkeursrecht op grond van artikel 5 Wvg te vestigen.
(....)"

Met deze brief worden bezwaarden in de gelegenheid gesteld zienswijzen kenbaar te maken over het voornemen tot het vestigen van een voorkeursrecht.
Bezwaarden hebben deze gelegenheid niet benut.

Met het raadsvoorstel d.d. 16 mei 2023 vraagt het college van Burgemeester en wethouders aan de raad om het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 te vestigen.
In dit raadsvoorstel wordt het volgende vermeld:

"(....)

Waarom dit voorstel/ waarom nu voorgelegd?

Voor het plangebied Feyenoord City is op 8 juli 2021 door uw raad een voorkeursrecht gevestigd op basis van het in december 2020 vastgestelde bestemmingsplan Feyenoord City. Op 26 oktober 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het bestemmingsplan Feyenoord City vernietigd. In verband met deze uitspraak worden nieuwe kaders opgesteld. Deze kaders zien op de herontwikkeling van het gebied naar een nieuw centrumgebied inclusief een toevoeging van woningen, waarbij De Kuip wordt gehandhaafd. Dit plan noemen we Feyenoord City 2.0. In dit plan wordt ook een derde oeververbinding in de vorm van een brug opgenomen en het nieuwe treinstation Station Stadionpark met bijbehorende voorzieningen opgenomen.

Wij zijn inmiddels met een kaderstelling en ruimtelijk onderzoek gestart naar deze nieuwe invulling. Nog steeds is het daarbij van belang om de regie bij de hernieuwde herontwikkeling te behouden. Een nieuw voorkeursrecht op grond van artikel 5 Wvg voor de percelen ten zuiden van de Maas wordt u daarom voorgelegd.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Gebiedsvisie Stadionpark (Raad, 1 februari 2018);
- Position Paper Gebiedsontwikkeling Feyenoord City (Raad, 11 mei 2017);
- Masterplan Feyenoord City (Raad, 28 november 2019);
- Bestemmingsplan Feyenoord City (Raad, 17 december 2020);

- Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (26 oktober 2022);
- Collegebrief "Afspraken BO MIRT 2022" (8 november 2022, 22bo006465)
- Wethoudersbrief "diverse toezeggingen n.a.v. VGR Feyenoord City" (30 januari 2023 23bo002995);
- Procesplaat Feyenoord City 2.0 – Stadionpark (bijlage bij brief 23 bo002995).

Toelichting

Feyenoord City 2.0

Het plan Feyenoord City 2.0 voorziet in de herontwikkeling van een gebied met overwegend bedrijvigheid naar een nieuw centrumgebied aan de zuidoever van de Maas.

In dit gebied is een fors deel van de Rotterdamse woningbouwopgave voorzien.

Feyenoord City is onderdeel van het grotere gebied (van Alexander tot Zuidplein), dat in de Nationale Omgevingsvisie Novi onder de noemer Oostflank Rotterdam aangewezen is als een van de grootschalige woningbouwlocaties. Daarnaast wordt een impuls gegeven aan de bereikbaarheid van Rotterdam met een nieuwe stadsbrug en hoogwaardig openbaar vervoer. Met het rijk en de regio zijn op het BO MIRT van 10 november de volgende afspraken vastgelegd over de ontwikkeling van de oostkant van onze stad:

- Een bereikbaarheidsimpuls in de vorm van een multimodale stadsbrug met een tramverbinding op maaiveld en een permanent Sprinterstation bij Stadionpark;
- Een verstedelijkingsprogramma met circa 19.000 woningen tot 2030 en 16.000 na 2030 (inclusief 5.000 woningen ontwikkeling Rivium op grondgebied Capelle aan den IJssel);
- De regio start met de volgende fase van de ontwikkeling in de Oostflank en zorgt dat de afspraken planologisch worden verankerd middels een herziening van de Rotterdamse en provinciale omgevingsvisie.

Met deze nieuwe uitgangspunten wordt een geactualiseerde gebiedsvisie Stadionpark en een nieuw Masterplan Feyenoord City 2.0 opgesteld, waarin ook de nieuwe stadsbrug, het treinstation Stadionpark en Feijenoord XL worden opgenomen.

In het masterplan zal de voorgenomen ontwikkeling van de volgende gebieden worden opgenomen:

- Deelgebied 1:
 - o Mallegatplot;
 - o Waterkantplot;
 - o Colloseumplot;
 - o Roseplot;
- Deelgebied 2 Veranda;
- Deelgebied 3 Stadiondriehoek;
- Deelgebied 4;
 - o Station Stadionpark en FeijenoordXL.

(...)

Reden van vestiging voor dit project

Omdat sprake is van een gebied waarin veel gemeentelijke doelstellingen moeten worden gerealiseerd wenst de gemeente de regie te houden. Deze regie kan worden versterkt door het aanwijzen van gronden die nog niet in eigendom zijn van de gemeente op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Door de aanwijzing wordt de uitgangspositie van de gemeente op de vastgoedmarkt versterkt. Om de gewenste kwaliteit, stedenbouwkundige uitgangspunten en economische uitvoerbaarheid van de ontwikkeling te borgen, zeker in deze binnenstedelijke locatie, is integrale ontwikkeling van deze gronden zeer wenselijk.

Het voorkeursrecht is gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste (prijs-)ontwikkelingen kunnen worden voorkomen dan wel beperkt. Verkopen aan derden, die de ontwikkeling van het gebied in de weg kunnen zitten, worden moeilijker gemaakt. We willen daarmee voorkomen dat sommige partijen hun gronden verkopen aan derden die andere wensen/eisen hebben, waardoor de kans om een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen wordt beperkt. Daarnaast bestaat de kans dat deze derde haar koopsom mede laat bepalen door die wensen, wat een prijsopdrijvend effect tot gevolg kan hebben en waardoor de gewenste kwaliteit en stedenbouwkundige uitgangspunten onder druk komen te staan.

Doel: beschermen van de voorgenomen ontwikkeling

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning eerst aan het college aan te bieden. Om te voorkomen dat de ontwikkeling stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt door verkoop aan derden, wordt aan uw raad voorgesteld om het gemeentelijk voorkeursrecht definitief in te zetten.

Door het aanwijzen van gronden op basis van de Wvg, versterkt de gemeente haar regiepositie, omdat zij als eerste in de gelegenheid wordt gesteld gronden en opstellen te kopen. Het voorkeursrecht wordt daarbij als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces.

Omvang vestigingsgebied

De omvang van het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd is aan de hand van de begrenzing van het plangebied voor Feyenoord City 2.0 ten zuiden van de Maas. De begrenzing van de plannen van de brug en omgeving aan de noordzijde van de Maas is nog onvoldoende duidelijk, waardoor we daar geen voorkeursrecht voorstellen. De gebieden waarbij sprake is van een afwijkend gebruik zijn opgenomen binnen het vestigingsgebied. Binnen dit gebied heeft de gemeente verschillende eigendommen. Voor die panden en percelen die niet in eigendom zijn van de gemeente, of die wel eigendom zijn van de gemeente, maar waar nog andere beperkte rechten op rusten (bijvoorbeeld erfpachtrecht), wordt voorgesteld het voorkeursrecht te vestigen. Nu in de verdere planvorming ervan uit wordt gegaan dat De Kuip als stadion wordt ingepast, zijn deze eigendommen niet in het voorstel opgenomen.

Voldoen aan vestigingsvereisten

Een voorkeursrecht kan worden gevestigd als het plan waarvoor wordt gevestigd voorziet in een niet-agrarische bestemming en het huidige gebruik afwijkt van die toekomstige bestemming. De nieuwe plannen voorzien in een ontwikkeling van een fors woningbouwprogramma (zie de hiervoor in het BO MIRT vastgelegde afspraken met het rijk en de regio) met daarbij infrastructurele voorzieningen, stadsbrug en station Stadionpark. Er is sprake van een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden ten opzichte van het huidige gebruik. Daarnaast neemt het aantal te bouwen vierkante meters bruto vloeroppervlak fors toenemen door de grotere toegestane bouwhoogte. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een ander, beter en intensiever gebruik.

Uiteindelijk zal in het nieuwe bestemmingsplan of de nieuwe bestemmingsplannen exact worden vastgelegd wat de bestemming zal worden en hoe deze moet worden ingevuld.

In de Omgevingsvisie is het "oude" plan voor Feyenoord City opgenomen. Met Feyenoord City 2.0 wordt gekozen voor een andere invulling. Dat betekent dat de huidige Omgevingsvisie niet als grondslag voor het voorkeursrecht kan gelden. Onderdeel van de vervolprocedure is een herziening van de Omgevingsvisie. Deze staat gepland in de zomer

van 2023. Er wordt daarom gekozen voor een vestiging op grond van artikel 5 Wvg. Dat is een vestiging op grond van een voorgenomen plan.

De omgevingsvisie moet binnen 3 jaar na het raadsbesluit worden herzien. De verwachting is dat de herziening van de omgevingsvisie al in 2023 plaatsvindt. Na vaststelling van de herziene omgevingsvisie waarin de nieuwe ontwikkeling concreet is opgenomen moet er binnen 3 jaar een bestemmingsplan/omgevingsplan worden vastgesteld. Als binnen deze 3 jaar de bestemmingsplannen/omgevingsplannen worden vastgesteld blijft het voorkeursrecht van rechtswege van toepassing gedurende 10 jaar (vanaf inwerkingtreding van het bestemmingsplan). Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is deze periode 5 jaar met een verlenging van 5 jaar.

Repeteerverbod

In artikel 9c Wvg is het zogenaamde repeteerverbod opgenomen. Het is de gemeente niet toegestaan om binnen twee jaar na het van rechtswege vervallen of intrekken van een Wvg-besluit met dezelfde grondslag een nieuw voorkeursrechtbesluit te nemen. Het eerdere besluit van 8 juli 2021 vond haar grondslag in artikel 3 Wvg en het bestemmingsplan Feyenoord City.

Het voorliggende besluit vindt haar grondslag in artikel 5 Wvg, waarbij er nog een wijziging van de omgevingsvisie en bestemmingsplan moet worden opgesteld. Er is dus geen sprake van dezelfde grondslag, waardoor tot een nieuw voorkeursrechtbesluit kan worden besloten.

In verband met het repeteerverbod is de voorbereidingsprocedure bij dit voorkeursrechtbesluit anders dan anders. Bij andere voorkeursrechtbesluiten hebben wij 3 maanden voorafgaand aan de raad een voorlopig voorkeursrecht opgelegd. Dat hebben wij hier niet gedaan omdat dit in strijd is met het repeteerverbod.

Gevolgen voor eigenaren

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop het betreffende vastgoed eerst aan het college aan te bieden.
(....)

Belangenafweging

Het gemeentelijk voorkeursrecht wordt ingezet om de regie te houden op het project Feyenoord City. De algemeen belang weegt zwaarder dan het belang de eigenaar om zijn pand en zijn grond vrij te kunnen verkopen. De verplichting om bij een voorgenomen verkoop eerst aan het college aan te bieden is daarbij niet onevenredig zwaar. Eigenaren zijn namelijk niet verplicht om te verkopen en als zij wel willen verkopen krijgen ze een reële prijs.

Bovendien zijn de belangen van de eigenaren in de wet zelf al meegewogen. De Wvg kent namelijk een uitgebreide rechtsbescherming en voldoende uitzonderingen op de aanbiedingsplicht.

Planning/uitvoering

(....)

Kantttekeningen

(....)

Communicatie

(....)

Terinzagelegging concept raadvorstel- en besluit
(....)

Zienswijzen

Er is één zienswijze ingediend. Een uitgebreide reactie op deze zienswijze is als bijlage aan dit voorstel gehecht. Kortgezegd werd aangevoerd dat aan een vestigingsvoorwaarde niet is voldaan, namelijk dat het feitelijk gebruik moet afwijken van de beoogde bestemming.
(...)

De nieuwe plannen voor Feyenoord |City voorzien voor het gehele gebied in een woningbouwontwikkeling met forse aantallen woningen. Daarvoor is het noodzakelijk dat het gehele gebied een andere inrichting en functie-indeling krijgt, namelijk die van een centrumgebied met wonen.
(....)

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Er zijn geen directe financiële gevolgen voor de gemeente als gevolg van het besluit tot het aanwijzen in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) c.q. vestiging van het voorkeursrecht sec.

Financiële gevolgen ontstaan pas als een partij zijn woning aanbiedt aan de gemeente. Op dat moment kan beslist worden of al dan niet op deze aanbieding wordt ingegaan.

(....)

Privacygevoelige informatie:
(....)"

Bestreden besluit

Aanwijzing-Vestiging gronden Wet voorkeursrecht gemeenten Feyenoord City 2.0

De Raad van de gemeente Rotterdam,

*gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 mei 2023,
(raadsvoorstel nr. 23bb003170/23o004829);*

gelet op de ambitie voor de versteviging van een aantrekkelijke stad, waarbij wonen, werken en verblijven de programmatische pijlers zijn;

gelet op het feit dat de gemeente haar regiepositie wil versterken;

gelet op de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Algemene wet bestuursrecht;

gelet op het feit dat de gemeente haar regiefunctie kan versterken met het aanwijzen van gronden op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en daarmee haar uitgangspositie op de vastgoedmarkt versterkt;

gelet op het feit dat de gemeente na de vernietiging van het bestemmingsplan Feyenoord City d.d. 26 oktober 2022 een nieuwe gebiedsvisie en masterplan gaat opstellen voor het gebied Feyenoord City 2.0;

dat bij deze gebiedsvisie en masterplan de MIRT-afspraken over woningbouwaantallen, een derde stadsbrug en een station Stadionpark als uitgangspunt dienen;

gelet op dat er gezien het bovenstaande een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen de publieke belangen van de gemeente en de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waarbij is geconcludeerd dat de belangen van de gemeente zwaarder wegen;

gelet op het feit dat de Omgevingsvisie niet meer de planologische visie weergeeft voor de invulling van het gebied en een herziening van de Omgevingsvisie wordt voorbereid, waarna voor het gebied bestemmingsplannen/omgevingsplannen zullen worden opgesteld;

gelet op het feit dat eerder voor deze gronden een voorkeursrecht van toepassing was, maar dat het hier een voorkeursrecht met een andere grondslag betreft, waardoor geen sprake is van strijdigheid met het repeteerverbod.

Besluit:

- 1. Op basis van artikel 2 en 5 van de Wvg de percelen die zijn betrokken bij het project Feyenoord City 2.0 en zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte lijst en tekening aan te wijzen als gronden waarop de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing is.*
- 2. Vaststellen dat de ingediende zienswijze geen aanleiding geeft tot het niet vestigen van het voorkeursrecht zoals opgenomen in besluitpunt 1.*
- 3. De uitvoering van dit besluit (waaronder het informeren van rechthebbenden) op te dragen aan het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van de voorschriften van de Wet voorkeursrecht gemeenten.*

Publicatie Vestiging voorkeursrecht Feyenoord City 2.0

Op 2 juni 2023 heeft het college van Burgemeester en wethouders ingevolge artikel 7 lid 1 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) middels publicatie in het Gemeentelblad bekend gemaakt dat de gemeenteraad bij besluit van 1 juni 2023, op grond van het bepaalde in artikel 5 Wvg, heeft besloten, gronden globaal gelegen aan de Coen Moulijnweg, Colosseumweg, 2^e Rosestraat, Persoonshaven, Nieuw Maas en Cor Kieboomplein aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Bezwaarschrift

Op 17 juli 2023 wordt door mr. Bäcker namens bezwaarden een bezwaarschrift ingediend. De gronden van het bezwaar luiden, kort en algemeen gezegd, als volgt.

Het voorkeursrecht is in strijd met:

- Het repeteerverbod;
- Het Vertrouwensbeginsel;
- Het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel;
- Détournement de pouvoir, het specialiteitsbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

Het volledige bezwaarschrift ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.
De gronden van bezwaar worden in dit advies besproken.

Ontvankelijkheid

Bezwaarders zijn belanghebbenden bij het gevestigde voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 omdat zij eigenaren zijn van percelen waarop het voorkeursrecht krachtens de Wet voorkeursrecht gemeenten is gevestigd.
Het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 is op 1 juni 2023 door de raad vastgesteld en is op 2 juni 2023 bekend gemaakt. Het voorkeursrecht is op 3 juni 2023 in werking getreden.
Het bezwaarschrift is gedagtekend 13 juli 2023 en is op 13 juli 2023 ontvangen. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet voorts aan de vereisten van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarmee het bezwaar ontvankelijk kan worden geacht.

Verweerschrift

In het van uw zijde ingediende verweerschrift wordt ingegaan op de gronden van bezwaar.
Het volledige verweerschrift ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.
Het van uw zijde ingediende verweer wordt in dit advies meegenomen.

Hoorzitting

Op 29 november 2023 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, bestaande uit:

de heer mr. A.P. Diermanse,	voorzitter;
de heer mr drs. R. van Baaren	lid;
mevrouw mr. A.V. de Bie	lid.

De commissie werd bijgestaan door mevr. mr. E.B.M. Lansbergen, (plv.) secretaris Algemene Bezwaarschriftencommissie.

Namens bezwaarders heeft de heer mr. Brackel, advocaat te Den Haag, aan de hoorzitting deelgenomen.

Namens de gemeenteraad hebben deelgenomen aan de hoorzitting, mevrouw mr. ing. J. de Vries, extern adviseur van de gemeenteraad en de heer B. Lammerts van Bueren, Markt & Contractspecialist, Stadsontwikkeling, Gebiedsexploitatie.

Van de hoorzitting is, met toestemming van de aanwezigen, een geluidsopname gemaakt.
Voor zover hetgeen tijdens de zitting is besproken van belang is voor de heroverweging in bezwaar wordt dat bij de onderstaande overwegingen vermeld.

Regelgeving

De commissie stelt vast dat het bestreden besluit is genomen op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De Wvg is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow), vervallen per 1 januari 2024. De wet voorkeursrecht gemeenten is opgegaan in de Omgevingswet (hoofdstuk 9 Voorkeursrecht).

In de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is het overgangsrecht opgenomen.
Voor zover hier van belang wijst de commissie op het bepaalde in artikel 4.1, eerste lid van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Dit artikel luidt als volgt: Als voor de inwerkingtreding van deze wet op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten een besluit tot voorlopige aanwijzing van gronden of een besluit tot aanwijzing van gronden is genomen, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

In dit geval is het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 vóór 1 januari 2024 genomen. De commissie beoordeelt daarom het bestreden besluit op basis van de hetgeen is bepaald in de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (zoals deze luidde vóór 1 januari 2024)

"(....)

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.

(....)

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 9c

Gronden die zijn aangewezen ingevolge artikel 2 in samenhang met artikel 3, 4 of 5, artikel 6 of artikel 9a, eerste of tweede lid, kunnen niet binnen twee jaar na het intrekken of het van rechtswege vervallen van zodanige aanwijzing opnieuw ingevolge een zodanig besluit worden aangewezen.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.

(....)"

De overwegingen

In de voorliggende bezwaarprocedure gaat het om het door uw raad op 1 juni 2023 gevestigde voorkeursrecht Feyenoord City 2.0. Deze vestiging heeft betrekking op de gronden gelegen tussen de Coen Moulijnweg, Colosseumweg, 2^e Rosestraat, Persoonshaven, Nieuw Maas en het Cor Kieboomplein.

Uw raad heeft het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 gevestigd op grondslag van artikel 5 Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna ook: Wvg). Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om een voorkeursecht te vestigen op gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie en in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming.

Voor het betreffende gebied heeft uw raad eerder een voorkeursrecht gevestigd.

Op 8 juli 2021 vestigde uw raad een voorkeursrecht op basis van het toen vastgestelde bestemmingsplan Feyenoord City. Dit besluit was gebaseerd op artikel 3 Wvg. Met een advies van 24 november 2021 heeft de Algemene Bezwaarschriftencommissie uw raad destijds geadviseerd over het door bezwaarden tegen dit voorkeursrecht ingediende bezwaar. Deze bezwaarzaak is bekend onder kenmerk A.B. 2021.3.11288/EL. Met overneming van het advies heeft u op 21 april 2022 het bezwaar van bezwaarden ongegrond verklaard en het voorkeursrecht Feyenoord City in stand gelaten.

Op 26 oktober 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het bestemmingsplan "Feyenoord City" vernietigd.

Op 1 juni 2023 is het gevestigde voorkeursrecht Feyenoord City ingetrokken. Dit intrekingsbesluit is onherroepelijk.

De commissie overweegt het volgende.

Het is in het algemeen belang dat een gemeente haar ruimtelijk beleid kan verwezenlijken. Blijkens de wetsgeschiedenis is met de Wvg beoogd de positie van een gemeente ter verwezenlijking van haar ruimtelijk beleid te versterken door haar de mogelijkheid te bieden om een voorkeursrecht te vestigen. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het mogelijk om de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen. Daarnaast wordt ook worden beoogd prijsopdrijving tegen te gaan. De mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht op een perceel is een onderdeel van het geheel aan gemeentelijk grondbeleid instrumentarium dat de gemeente ten dienste staat aan de realisering van de voorgestane ontwikkeling in het betreffende gebied.

Het gevolg van het vestigen van een voorkeursrecht is dat als de eigenaar zijn onroerend goed wil verkopen, deze eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen dit te kopen: anders gezegd; Het voorkeursrecht verschaft de gemeente voorrang bij de aankoop van de gronden die benodigd zijn voor de het realiseren van toekomstige, ruimtelijke ontwikkelingen. Het voorkeursrecht heeft verder geen rechtsgevolg.

De vestiging van een voorkeursrecht betreft een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat, indien aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan, het bestuursorgaan bij de toepassing van de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen beoordelingsruimte toekomt. Uit vaste rechtspraak volgt 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. Het rechtsgevolg dat de gronden niet meer vrijelijk mogen worden verkocht maar eerst aan de gemeente dienen te worden aangeboden is het door de wetgever beoogde doel van de Wvg en is daarom reeds verdisconteerd in de aan de Wvg ten grondslag liggende belangenafweging. Zo ook de omstandigheid dat de eigenaren van aangewezen gronden daardoor financieel nadeel kunnen leiden.

De commissie ziet zich voor de vraag geplaatst of uw raad op 1 juni 2023 het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 (dat gebaseerd is op artikel 5 Wvg) terecht en op juiste gronden heeft gevestigd. De commissie heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Hierna legt de commissie uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en waarom de door bezwaarden ingediende gronden, naar het oordeel van de commissie, niet leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar.

Het (primaire) standpunt van bezwaarden is dat het door uw raad genomen voorkeursrecht de toets der kritiek niet kan doorstaan omdat sprake is van strijd met (de strekking van) het repeteerverbod van artikel 9c van de Wvg.

Artikel 9c van de Wvg luidt als volgt.

"Gronden die zijn aangewezen ingevolge artikel 2 in samenhang met artikel 3, 4 of 5, artikel 6 of artikel 9a, eerste of tweede lid, kunnen niet binnen twee jaar na het intrekken of het van rechtswege vervallen van zodanige aanwijzing opnieuw ingevolge een zodanig besluit worden aangewezen".

Bezwaarden hebben zich op het standpunt gesteld dat het voorkeursrecht in strijd is met (de strekking) van het repeteerverbod van artikel 9c Wet voorkeursrecht gemeenten. Daartoe hebben bezwaarden, samengevat, naar voren gebracht dat voor het gebied eerder door de raad een voorkeursrecht is gevestigd op 8 juli 2021. De grondslag van dit eerste voorkeursrecht is het bestemmingsplan Feyenoord City. In verband met de vernietiging van het bestemmingsplan kreeg de gemeente op grond van artikel 8 lid 3 Wvg de mogelijkheid het bestemmingsplan te repareren. Dat is niet gebeurd. De gemeente heeft het voorkeursrecht op grond van artikel 3 Wvg ingetrokken, maar een nieuw voorkeursrecht op grond van artikel 5 Wvg gevestigd. Er is echter geen sprake van een andere ontwikkeling. Bezwaarden wijzen er verder op dat het bestemmingsplan Feyenoord City door de raad is vastgesteld zonder dat hier (het vaststellen van) een structuurplan aan voorafging. De beleidskaders van het bestemmingsplan waren daarmee niet duidelijk. Nu wenst de gemeente alsnog over te gaan tot vaststelling van een omgevingsvisie en is in dat kader om de regiefunctie van de gemeente te kunnen behouden, het voorkeursrecht gevestigd. Het standpunt van bezwaarden is dat dit niet mag. De beleidskaders hadden volgens bezwaarden vóór het vaststellen van het bestemmingsplan duidelijk moeten zijn. Nu dit niet gebeurd is en het bestemmingsplan vernietigd is, kan niet alsnog het beleidskader worden vastgesteld terwijl de voorziene ontwikkeling, afgezien van het feit dat het stadion De Kuip gehandhaafd blijft, niet anders is. De consequentie hiervan is evenwel dat op de percelen van bezwaarden door het vestigen van het voorkeursrecht gedurende acht opeenvolgende jaren onafgebroken een voorkeursrecht rust voor (op hoofdlijnen) één en dezelfde ontwikkeling, terwijl dat maar 6 jaar had kunnen zijn.

Met het van uw zijde ingediende verweerschrift is het standpunt ingenomen dat deze bezwaargrond van bezwaarden (strijd met het repeteerverbod) niet slaagt. Daartoe is, samengevat, het volgende naar voren gebracht.

Artikel 9c van de Wvg betekent dat de gemeente niet binnen twee jaar na het vervallen van het voorkeursrecht opnieuw een voorkeursrecht van toepassing mag verklaren voor zover gebruik wordt gemaakt van dezelfde ruimtelijke grondslag (structuurvisie of bestemmingsplan). De gemeente mag daarom pas twee jaar na de intrekking of het van rechtswege vervallen van het voorkeursrecht op grond van het bestemmingsplan een nieuw voorkeursrecht van toepassing verklaren op basis van een nieuw bestemmingsplan.

Ten aanzien van de vraag hoe artikel 9c van de Wvg moeten worden uitgelegd, meer in het bijzonder de woorden "zodanige aanwijzing" en "zodanig besluit", wordt van uw zijde gewezen op een tweetal uitspraken, te weten de uitspraak van de rechtbank Roermond van 20 maart 2009, ECLI:RBROE: 2009:BH6933 en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7581.

Op basis van beide uitspraken wordt geconcludeerd dat het repeteerverbod alleen geldt voor besluiten met dezelfde grondslag. Dus een besluit op grond van artikel 3 Wvg mag niet binnen 2 jaar na intrekking of vervallen worden opgevolgd door een besluit op grond van artikel 3 Wvg. In dit geval is eerst een voorkeursrecht gevestigd op basis van artikel 3 Wvg (met een bestemmingsplan) en daarna (het bestreden besluit) op basis van artikel 5 Wvg. Er is dus duidelijk sprake van een andere grondslag. Er is daarom al geen sprake van een strijdigheid met het repeteerverbod.

Van uw zijde wordt vervolgens aangegeven dat in de uitspraken ook geen aanleiding is te vinden dat moet worden gekeken naar de ideeën over de planuitvoering en dat deze wezenlijk moeten verschillen. Dat lijken bezwaarmakers wel te stellen. Deze argumenten kunnen niet worden ingebracht bij een beroep op het repeteerverbod. Daarnaast moet worden geconstateerd dat de plannen weldegelijk anders zijn dan in het (vernietigende) bestemmingsplan omschreven. De gemeente heeft in dit gebied nog steeds een woningbouwopgave. Maar deze woningbouwopgave zal anders worden ingevuld. De locatie van het nieuwe voetbalstadion zal stedenbouwkundig bij de plannen worden betrokken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2022 waarin het bestemmingsplan wordt vernietigd (ECLI:NL:RVS:2022:3090) wordt erop gewezen dat ook de Afdeling van mening is dat er sprake is van een noodzaak om de invulling van het gehele gebied te heroverwegen als de ontwikkeling van de nieuwe Kuip komt te vervallen. Daarnaast is er een nieuwe ontwikkeling ten aanzien van mobiliteit. Er wordt onderzocht of een derde stadsbrug kan worden gerealiseerd met de daarbij horende infrastructuur. De derde stadsbrug "landt" binnen het plangebied Feyenoord City 2.0, waardoor in het gebied ook rekening moet worden gehouden met een wijziging van de infrastructuur.

Ter hoorzitting hebben bezwaarden volhard in het standpunt dat het voorkeursrecht genomen is in strijd met de ratio van het repeteerverbod. Daartoe is samengevat gesteld dat voorbij wordt gegaan aan de ratio van het repeteerverbod. Het is bezwaarden een doorn in het oog dat op de percelen van bezwaarden heel lang een voorkeursrecht gevestigd blijft, terwijl het plan dat eraan ten grondslag ligt, naar bezwaarden stellen, heel beperkt gewijzigd wordt.

Naar het oordeel van de commissie is de aanwijzing van de gronden waarop het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 is gevestigd niet in strijd met artikel 9c van de Wvg (het zogenoemde "repeteerverbod").

De bedoeling van artikel 9c van de Wvg is dat eenzelfde voorkeursrecht niet twee keer achter elkaar op de betrokken gronden wordt gevestigd. Het (ingetrokken) voorkeursrecht Feyenoord City van 8 juli 2021 steunde op artikel 3 Wvg en het thans door bezwaarden bestreden voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 is gebaseerd op artikel 5 Wvg waardoor naar het oordeel van de commissie van een "zodanig" besluit uit artikel 9c van de Wvg niet kan worden gesproken. De commissie volgt uw uitleg van "zodanige aanwijzing" en "zodanig besluit" in artikel 9c van de Wvg. De commissie deelt daarmee uw standpunt dat het repeteerverbod alleen ziet op het vestigen van een voorkeursrecht op basis van dezelfde planologische en derhalve wettelijke grondslag. Gewezen rechtspraak, waaronder de van uw zijde in het verweerschrift vermelde uitspraken, geeft de commissie hiervoor voldoende houvast. Voorts kan worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1355 en de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 29 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BR1267. De commissie vindt bevestiging van de van uw zijde gegeven uitleg van artikel 9c van de Wvg in het woord "dezelfde grondslag" van artikel 9.3 van de Omgevingswet waarin (voor zover hier van belang) de regels over het repeteerverbod van de Wvg zijn overgegaan. Daarbij heeft de commissie in aanmerking genomen dat door de wetgever geen wijziging ten opzichte van artikel 9c van de Wet voorkeursrecht gemeenten is beoogd.

De commissie schaaft zich ook achter uw standpunt dat artikel 9c Wvg zich niet verzet tegen het nemen van een voorkeursrecht zonder formeel-planologische grondslag (artikel 5 Wvg) nadat het (ingetrokken) voorkeursrecht gevestigd is geweest op basis van een formeel wettelijke grondslag (artikel 3 Wvg), hier; het bestemmingsplan Feyenoord City (dat vernietigd is door de Afdeling). Voor zover bezwaarden hebben willen betogen, dat dit anders moet worden gezien, slaagt dit betoog niet. De tekst van artikel 9c noch gewezen jurisprudentie bieden voor een dergelijke uitleg van artikel 9c Wvg aanknopingspunten. Daar waar bezwaarden hebben gesteld dat de voorziene ruimtelijke ontwikkeling - afgezien van het feit dat Stadion De Kuip gehandhaafd blijft - thans niet anders is dan zoals besloten lag in het (vernietigde) bestemmingsplan Feyenoord City en daarom hebben betoogd dat het voorkeursrecht onverenigbaar is met (de strekking van) het repeteerverbod van artikel 9c Wvg treft dit betoog naar het oordeel van de commissie geen doel. Reeds hierom niet nu uit het bezwaardossier, meer in het bijzonder het raadsvoorstel en de collegebrief d.d. 8 november 2022 (BO MIRT 2022) én uit de van uw zijde tijdens de hoorzitting gegeven toelichting genoegzaam kan worden vastgesteld dat van eenzelfde ruimtelijke visie/beoogde ontwikkeling van het betreffende gebied zoals in het (vernietigde) bestemmingsplan besloten lag, niet kan worden gesproken. Uit het raadsvoorstel volgt dat sprake is van nieuwe uitgangspunten voor het gebied. Naar uit de stukken genoegzaam volgt is met Feyenoord City 2.0 gekozen voor een andere invulling. De locatie van het nieuwe voetbalstadion zal stedenbouwkundig worden betrokken bij de plannen. Er komen meer woningen in het gebied dan voorheen in het bestemmingsplan Feyenoord City mogelijk was gemaakt. Omdat andere plannen het licht hebben gezien, wordt, het vernietigde bestemmingsplan Feyenoord City niet gerepareerd, aldus uw vertegenwoordiger ter hoorzitting. Ten aanzien van mobiliteit is gewezen op een nieuwe ontwikkeling; de derde stadsbrug die het in het plangebied moet "aanlanden" wat doorwerkt naar de infrastructuur in het gebied om het verkeer van de brug door te geleiden. De commissie verenigt zich met uw standpunt dat de plannen voor het gebied anders zijn dan in het (vernietigde) bestemmingsplan omschreven.

Op grond van het bovenstaande ziet de commissie geen aanleiding om te oordelen dat de met het voorliggende voorkeursrecht belaste percelen van bezwaarden langer worden bezwaard dan nodig en toelaatbaar kan worden geacht gelet op de doelstellingen van de Wvg. Van strijd met artikel 9c Wvg is naar het oordeel van de commissie geen sprake.

De commissie overweegt verder als volgt.

Het voorkeursrecht is gevestigd op grondslag van artikel 5 Wvg.

Artikel 5 van de Wvg strekt ertoe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waarvan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het bestaande gebruik opdat reeds in een vroeg stadium slagvaardig kan worden opgetreden teneinde te voorkomen dat van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. In deze fase kan de toegedachte bestemming slechts globaal en in algemene bewoordingen worden aangegeven. Dit is inherent aan artikel 5 Wvg. In gewezen jurisprudentie is dit meermalen overwogen.

Uit artikel 5 Wvg volgt dat er twee eisen zijn waaraan u moet voldoen om het voorkeursrecht te kunnen toepassen. In het toekomstig plan moet sprake zijn van een niet agrarische bestemming en er moet in het toekomstig plan sprake zijn van een ander gebruik dan ten tijde van de toepassing aanwezig. Uit de wetsgeschiedenis en gewezen rechtspraak blijkt dat het criterium "afwijkend gebruik" ruim dient te worden opgevat. Ook een vergelijkbaar, maar intensiever of beter gebruik kan worden gekwalificeerd als afwijkend gebruik.

De commissie stelt vast dat de bezwaargronden geen betrekking hebben op de vestigingseisen sec zoals neergelegd in artikel 5 Wvg.

De commissie overweegt ambtshalve dat uw standpunt dat voldaan wordt aan de vestigingsvereisten om het voorkeursrecht op de voet van artikel 5 Wvg te vestigen, wordt gevolgd. De commissie overweegt daartoe dat aan de basis van het voorliggende voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 het raadsvoorstel ligt. Hierin wordt aangegeven dat de nieuwe plannen voorzien in een ontwikkeling van een fors woningbouwprogramma met daarbij infrastructurele voorzieningen, stadsbrug en station Stadionpark. Er is sprake van een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden ten opzichte van het huidige gebruik. Daarnaast neemt het aantal te bouwen vierkante meters bruto vloeroppervlak fors toe door de grotere toegestane bouwhoogte. Naar het oordeel van de commissie kan uit het raadsvoorstel in samenhang gezien met de hierin genoemde stukken (Collegebrief afspraken BO Mirt 2022, afsprakenlijst BO Mirt 2022, Wethoudersbrief diverse toezeggingen VGR Feyenoord City d.d. 30 januari 2023, procesplaat Feyenoord City), voldoende worden afgeleid wat de gemeentelijke voornemens zijn voor de aangewezen gronden. Daarmee is naar het oordeel van de commissie een voldoende basis/onderbouwing voorhanden voor het afwijkend gebruik (als bedoeld in artikel 5 Wvg). De commissie ziet haar oordeel in dezen bevestigd in de vaststelling door uw raad van de eerste herziening van de omgevingsvisie Rotterdam en de Gebiedsuitwerking Oostflank d.d. 21 december 2023 (waarmee onder andere wordt voorzien in meer nieuwe woningen die de gemeente in Stadionpark - waarbinnen het gebied Feyenoord City is gelegen - wil realiseren) en via internet geraadpleegde informatie over de participatieprocedure met betrekking tot het Masterplan Feyenoord City 2.0.

De commissie overweegt verder het volgende.

De commissie schaart zich allereerst achter uw standpunt dat een stellingname in een procedure over het bestemmingsplan op zich geen dusdanig vertrouwen op kan wekken dat het instrument voorkeursrecht niet meer kan worden ingezet. Reeds hierom niet omdat niet

kan worden geoordeeld dat sprake is geweest van een gedraging van de zijde van de raad waarmee de indruk is gewekt van een ondubbelzinnige standpuntbepaling dat voor het gebied geen voorkeursrecht (meer) zou worden gevestigd.

Het bestemmingsplan Feyenoord City is vernietigd en in die zin een gepasseerd station. Gewijzigde plannen zijn daarvoor in de plaats getreden. De verwervingsstrategie en een samenwerking met de samenwerkingspartners met het oog op de uitvoering van een gewenste ontwikkeling van een gebied, vormen geen onderwerp dat ter toets voorligt in het kader van het vestigen van een voorkeursrecht.

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument en kan het uit te voeren verwervingsbeleid ondersteunen. Eén van de doelen van de Wvg is: het voorkomen dat de gronden bij derden in eigendom of in de beschikkingsmacht komen die de door de gemeente beoogde ontwikkeling belemmert.

De commissie volgt niet het standpunt van bezwaarden dat de regiefunctie niet het eigenlijke doel is van het voorkeursrecht Feyenoord City 2.0. Verwezen wordt naar wat hierover in het raadsvoorstel is opgenomen. De commissie vindt het begrijpelijk dat in een gebied waarin veel gemeentelijke doelstellingen bij elkaar komen en moeten worden gerealiseerd en een integrale ontwikkeling van de gronden wenselijk wordt geacht de gemeente de grip en regie wenst te houden op de ontwikkeling van deze (binnenstedelijke) locatie. De omstandigheid dat de gemeente een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan met samenwerkingspartners met het oog op de realisering van de plannen en daarmee een optimale uitvoering van de gewenste ontwikkeling van het gebied, staat het vestigen van een voorkeursrecht niet in de weg.

Vastgesteld wordt overigens dat deze grief van bezwaarden en de andere bezwaargronden die zijn aangevoerd voor een groot deel in de kern een herhaling zijn van de gronden die bezwaarden in de eerdere bezwaarprocedure naar voren hebben gebracht (waaronder begrepen het bezwaar dat het voorkeursrecht is genomen in strijd met het verbod van detournement de pouvoir, het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel). De commissie verwijst t.a.v. deze bezwaargronden naar wat de ABC daarover heeft overwogen in haar advies van 24 november 2021, bekend onder kenmerk: A.B. 2021.3.11288/E. In dit advies is uitgebreid ingegaan op deze bezwaargronden en heeft de ABC geen aanleiding gezien te oordelen dat de raad het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. De commissie ziet geen grond om te oordelen dat de overwegingen uit dit ABC-advies van 24 november 2021 thans geen opgeld (kunnen) doen. De overwegingen uit dit advies dienen hier (de gewijzigde ruimtelijke plannen Feyenoord City 2.0 in aanmerking genomen) als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Wat betreft het gestelde door bezwaarden over het oneigenlijke doel van het gevestigde voorkeursrecht heeft de ABC zich eerder achter uw standpunt geschaard dat het hebben van regie niet direct inhoudt dat er ook daadwerkelijk een actieve verwervingsstrategie voor het plangebied geldt. De ABC heeft daarbij opgemerkt dat het verwerven van de eigendom van de gronden geen doel op zich van het voorkeursrecht hoeft te zijn. Noch de tekst van de Wvg, noch de totstandkomingsgeschiedenis van de Wvg vereist dit.

Wat betreft het aspect actieve verwervingsstrategie is tijdens de hoorzitting de rol van de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (de Stichting) en de met de gemeente gesloten samenwerkingsovereenkomst (opnieuw) aan de orde geweest. Dit in verband met het (gelijk de eerdere bezwaarprocedure) volharden door bezwaarden in het standpunt dat het

voorkeursrecht enkel en alleen is gevestigd t.b.v. de voorverkoop aan de Stichting die haar onderhandelingspositie met grondeigenaren in het plangebied daardoor versterkt ziet. Uw standpunt is en blijft dat het voorkeursrecht zich er niet verzet dat de gemeente een samenwerking aangaat met een marktpartij om tot een optimale uitvoering van de gewenste ontwikkeling van een gebied te komen. De met de samenwerkingspartners gesloten overeenkomst doet niet af aan de wens van uw raad om de regiefunctie te houden. De samenwerkingsovereenkomst bevestigt de regiefunctie. De stichting is een "vehikel" om tot planrealisering te komen, zo is van uw zijde ter hoorzitting tot uitdrukking gebracht. Ondubbelzinnig is van uw zijde gesteld dat de regiefunctie het doel blijft van het voorkeursrecht. Daarmee handhaaft u uw standpunt zoals ingenomen in de eerdere bezwaarprocedure. De commissie ziet geen aanleiding om hierin niet mee te gaan. Dat de stichting een rol is toebedeeld bij het verwerven van de gronden en de stichting bemoeienis heeft met de grondexploitatie betekent niet dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen nemen. Daar waar bezwaarden gewezen hebben op de vijfde allonge ter onderbouwing van het standpunt dat het "bevoordelen" van de marktpartij het doel is geweest van het voorkeursrecht en daarmee sprake is van détournement de pouvoir, overweegt de commissie dat van uw zijde ter hoorzitting is toegelicht dat de allonge alleen bedoeld is voor de uitvoering van de werkzaamheden en het hier louter gaat om werkafspraken tussen de gemeente en de stichting. De commissie heeft geen aanleiding gezien u hierin niet te volgen. Deze bezwaargrond treft geen doel (nog daargelaten de relevantie van deze allonge in de voorliggende bezwaarprocedure.

Ten aanzien van het gestelde door bezwaarden dat door het voorkeursrecht geen zelfrealisatie mogelijk is, overweegt de commissie dat van uw zijde in het verweerschrift is aangegeven dat als bezwaarden de percelen niet willen verkopen, maar willen zelfrealiseren, de gemeente hen uitnodigt om een plan daarvoor aan de gemeente te presenteren. Er hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met bezwaarden, maar deze hebben niet geleid tot een concrete vraag van bezwaarden of inzicht in de wijze waarop zij tot zelfrealisatie willen overgaan. De commissie overweegt dat uit het verhandelde ter hoorzitting niet is gebleken dat dit thans anders is. In het gestelde ziet de commissie dan ook geen aanleiding tot gegrondverklaring van het bezwaar.

Daar waar bezwaarden hebben gesteld dat het voorkeursrecht in de weg ligt aan het verkrijgen van externe financiering die nodig is voor de gebiedsontwikkeling, waardoor zelfrealisatie wordt belemmerd, verenigt de commissie zich met uw destijds en thans ingenomen standpunt dat van een te beperkende belemmering van het voorkeursrecht ten aanzien van hypotheekverstrekking geen sprake is. Het voorkeursrecht belemmert ook niet een verdere ontwikkeling door de eigenaar zelf. Het doel van het voorkeursrecht is immers het versterken van de regiefunctie, door ofwel gronden te kunnen kopen (of de beschikking erover te krijgen) ofwel te voorkomen dat derden die de ontwikkeling schaden, de gronden verwerven of de beschikkingsmacht daarover krijgen. Als hypotheekverstrekking of aandelentransactie in het belang is van de ontwikkeling, zoals de gemeente die voor zich ziet, ziet de gemeente geen belemmeringen; de gemeente is bereid in gesprek te gaan met hypotheekverstrekkers als er vragen zijn over de Wvg en de gevolgen daarvan voor eventuele hypotheekverstrekking.

De commissie overweegt tot slot nog het volgende.

Bezwaarden hebben aangevoerd dat (kortweg gezegd) het voorkeursrecht op oneigenlijke wijze wordt gebruikt omdat het is gevestigd ten behoeve van afspraken tussen de gemeente

en de Stichting die tevens in strijd zijn met de Didam-jurisprudentie. Bezwaarden hebben deze bezwaargrond uitgebreid toegelicht.

Vanuit uw zijde is het standpunt ingenomen dat de relevantie van deze bezwaargrond en het daaraan ten grondslag gelegde betoog in het kader van het voorkeursrecht niet wordt gezien. Daartoe is gesteld dat er geen relatie is tussen de gevolgen van de Didam-jurisprudentie voor de samenwerking en het voorkeursrechtbesluit. De commissie volgt u in dit standpunt. Met uw raad ziet de commissie niet in dat het Didam-arrest ook van toepassing moet worden geacht op het publiekrechtelijke passieve instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten tot vestiging van het voorkeursrecht. Uit het Didam-arrest zelf noch uit gewezen jurisprudentie zijn hiervoor aanknopingspunten te vinden. Het gestelde van bezwaarden dat de gemeente bij de selectie van de Stichting niet aan de eisen van het Didam-arrest zou hebben voldaan, kan (nog daargelaten was hier van zij) reeds hierom niet slagen. Immers dit vormt in de voorliggende bezwaarprocedure geen voorwerp van toetsing.

De slotsom van de commissie is dat het gevestigde voorkeursrecht Feyenoord City 2.0 met in achtneming van het van uw zijde ingediende verweerschrift en van hetgeen hierboven is weergegeven in heroverweging in stand kan worden gelaten.

Conclusie

Op grond van het voorgaande adviseren wij u dan ook:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te handhaven.

De Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III,

De secretaris, plv.

De voorzitter



mevrouw mr. E.B.M. Lansbergen



de heer mr. A.P. Diermanse