

# Vaststellingsrapport

Voorkeursrecht Overvecht Centrum Fase 1 en 2

17 januari 2025

|          |                                                                |          |
|----------|----------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>INLEIDING .....</b>                                         | <b>3</b> |
| 1.1      | VESTIGING VAN EEN VOORKEURSRECHT .....                         | 3        |
| 1.2      | DE OPBOUW VAN HET VASTSTELLINGSRAPPORT .....                   | 3        |
| 1.3      | DE PROCEDURE .....                                             | 3        |
| 1.3.1    | <i>Termijn voor het indienen van zienswijzen .....</i>         | <i>3</i> |
| 1.3.2    | <i>Zienswijzen over vestiging van het voorkeursrecht .....</i> | <i>3</i> |
| 1.3.3    | <i>Wijze van beoordeling van zienswijzen.....</i>              | <i>3</i> |
| 1.3.4    | <i>Procedure voor de vaststelling.....</i>                     | <i>4</i> |
| 1.3.5    | <i>Belangrijkste wettelijke bepalingen.....</i>                | <i>4</i> |
| <b>2</b> | <b>BEOORDELING VAN DE ZIENSWIJZEN .....</b>                    | <b>5</b> |
| 2.1      | PROCEDUREEL.....                                               | 5        |
| 2.2      | ZIENSWIJZE 1 .....                                             | 5        |
| 2.3      | ZIENSWIJZE 2 .....                                             | 7        |
| 2.4      | ZIENSWIJZE 3 .....                                             | 7        |

# 1 Inleiding

In de [Beleidsnota Grondbeleid 2024](#) is voor een afgewogen actief gemeentelijk grondbeleid gekozen. We doen dit met aandacht voor risico's en onze financiële positie. Via deze route houden we regie en blijven we de stad die we zijn en willen blijven zijn.

## 1.1 Vestiging van een voorkeursrecht

Voor de toekomstige gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum, Fase 1 en 2 zijn op de gronden waarop het voorkeursrecht wordt opgelegd, parkeergebouwen (bovengronds en ondergronds), winkels, woningen gepland en het toevoegen van een nieuw plein met meer ruimte voor groen voorzien.

Om een actievere regierol te kunnen innemen bij de gebiedsontwikkeling Overvecht Centrum, Fase 1 en 2, heeft het college op 3 december 2024 op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet een voorkeursrecht gevestigd op meerdere onroerende zaken die deel uitmaken van Overvecht Centrum Fase 1 en 2, waardoor de gemeente het recht van eerste koop heeft verkregen. Het gaat om de onroerende zaken aan de Esmoreitdreef 1, de Seinedreef 25 en de Montalbaendreef 19/ Seinedreef 14/ Zamenhofdreef 351 te Utrecht.

Het collegebesluit vervalt van rechtswege drie maanden na het ingaan ervan of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad in werking treedt. Een voorkeursrechtbeschikking treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster. De inschrijving in de openbare registers van het Kadaster heeft plaats gevonden op 5 december 2024. De gemeenteraad wordt voorgesteld de vestiging van het voorkeursrecht te bestendigen door het nemen van een raadsbesluit.

Het voorgestelde besluit van de gemeenteraad is ter inzage gelegd en belanghebbenden hebben tegen het voorgenomen besluit zienswijzen kunnen indienen.

## 1.2 De opbouw van het vaststellingsrapport

In hoofdstuk 2 worden de ontvangen zienswijzen behandeld. De zienswijzen zijn samengevat en van een reactie voorzien. De behandeling van elke zienswijze eindigt met een conclusie waarin wordt aangegeven of naar aanleiding van de zienswijze wijzigingen in het ontwerp raadsbesluit nodig zijn.

## 1.3 De procedure

### 1.3.1 Termijn voor het indienen van zienswijzen

Het collegebesluit aangaande de vestiging van het voorkeursrecht, en het raadsvoorstel tot bestendiging van dit besluit hebben van woensdag 4 december 2024 tot en met donderdag 2 januari 2025 ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn konden zienswijzen ingediend worden bij de gemeenteraad.

### 1.3.2 Zienswijzen over vestiging van het voorkeursrecht

Er zijn drie zienswijzen ingediend.

### 1.3.3 Wijze van beoordeling van zienswijzen

Een zienswijze bevat de mening van een indiener. De meningen in een zienswijze of de zienswijze zelf zijn nooit goed, fout, gegrond of ongegrond. Elke zienswijze wordt zorgvuldig bestudeerd, om

te bezien of het voorgenomen besluit tot bestendiging van het voorkeursrecht aangepast moet worden. Als een zienswijze vragen bevat, worden die in dit vaststellingsrapport zo mogelijk beantwoord.

In dit rapport worden alleen de samenvattingen van zienswijzen opgenomen. In verband met de privacy van indieners worden persoonlijke gegevens van de medewerkers van de bedrijven die zienswijzen hebben ingediend niet openbaar gemaakt. De bedrijven zelf vallen niet onder de AVG. Burgemeester en wethouders en de gemeenteraad krijgen wel van alle zienswijzen een kopie toegestuurd, zodat zij de volledige zienswijze kunnen lezen.

Als een zienswijze niet aan de wettelijke eisen voldoet, wordt de indiener, als haar of zijn adres bekend is, in de gelegenheid gesteld om daar alsnog voor te zorgen. Bij een te laat ingediende zienswijze wordt alleen aan de wettelijke eis voldaan, als de indiener kan aantonen dat het op tijd indienen redelijkerwijs niet mogelijk was. Zienswijzen die uiteindelijk nog steeds niet aan de wettelijke eisen voldoen worden buiten behandeling gelaten. De zienswijze wordt wel doorgestuurd naar de gemeenteraad zodat die kennis kan nemen van de originele zienswijze.

### **1.3.4 Procedure voor de vaststelling**

Het college van B&W bereidt het vestigen van het voorkeursrecht door de gemeenteraad voor. De voorbereiding bestaat uit de beoordeling of het voorstel voor het vestigen van het voorkeursrecht aangepast moet worden naar aanleiding van de zienswijzen. Vervolgens stelt het college de gemeenteraad voor om het voorkeursrecht, zo nodig met wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke raadsvoorstel, te vestigen door het nemen van een raadsbesluit.

De gemeenteraad kan de indieners van zienswijzen in de gelegenheid stellen om hun zienswijze tijdens een raadsinformatiebijeenkomst toe te lichten. Op zo'n bijeenkomst kunnen de raadsleden vragen stellen aan indieners en ook aan ambtenaren die bij de vestiging van het voorkeursrecht betrokken zijn.

Voordat de gemeenteraad besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht, wordt het voorstel van het college besproken in de raadscommissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken (ROG). In de commissie vindt een politiek gesprek plaats. De verantwoordelijke wethouder is daarbij aanwezig en wordt in de gelegenheid gesteld te reageren op de vragen van de leden van de raadscommissie. De raadscommissie bepaalt of een nadere bespreking in de gemeenteraad nog nodig is of dat de vestiging van het voorkeursrecht als hamerstuk geagendeerd kan worden.

### **1.3.5 Belangrijkste wettelijke bepalingen**

De gemeente vestigt een voorkeursrecht door een voorkeursrechtbeschikking te nemen.

De Omgevingswet bevat geen bepalingen over de procedure. Daarop zijn de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht over besluiten en beschikkingen van toepassing.

Het college wil met voorkeursrecht voorkomen dat een onroerende zaak nog snel wordt verkocht voordat het voorkeursrecht in werking treedt. Om te voorkomen dat derden van het aanstaande voorkeursrecht kennis krijgen, heeft het college belanghebbenden niet van tevoren in kennis gesteld van de voorkeursrechtbeschikking.

Het college kan met een voorkeursrechtbeschikking een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Dat geldt maximaal 3 maanden. Om het voorlopig voorkeursrecht voort te zetten is er een nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig, te nemen door de gemeenteraad.

## 2 Beoordeling van de zienswijzen

### 2.1 Procedureel

In dit document is een samenvatting opgenomen van de ingediende zienswijzen op de vestiging van een voorkeursrecht in Overvecht Centrum Fase 1 en 2. Op grond van de Wet open overheid kennen wij aan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.2 lid 2 sub e Woo) een groter belang toe dan het belang van openbaarmaking van deze (herleidbare) persoonsgegevens. Daarom is een zakelijke en niet tot personen te herleiden samenvatting van alle ingediende zienswijzen, met de beantwoording daarvan, opgenomen in dit vaststellingsrapport, behorende bij het raadsvoorstel tot het vestigen van een voorkeursrecht op onroerende zaken in Overvecht Centrum Fase 1 en 2.

### 2.2 Zienswijze 1

- A. AM Esmoreitdreef B.V. te Utrecht is van mening dat het vestigen van een voorkeursrecht op hun percelen iedere vorm van samenwerking bij zelfrealisatie bemoeilijkt, terwijl het met het oog op de planvorming wenselijk is of minst genomen wenselijk kan zijn om met de andere eigenaren in het plangebied dan wel eventuele derden samen te kunnen werken, zodat bijvoorbeeld optimalisaties in de planvorming kunnen worden gerealiseerd:

- Een door indiener in januari 2019 gesloten intentieovereenkomst met de woningcorporaties Portaal en Bo-Ex gericht op de ontwikkeling van de hoek Einsteindreef – Zamenhofdreef en daartoe in januari 2019 een planinitiatief bij de gemeente heeft ingediend; en
- Een door indiener in november 2023 gesloten samenwerkingsovereenkomst met woningcorporatie Portaal, die onder andere strekt tot het bewerkstelligen van de gebiedsontwikkeling in Overvecht, meer specifiek binnen het centrum, een en ander met het oog op de realisatie van met name sociale en middenhuurwoningen.
- Het door indiener in 2023 gepresenteerde document “Synergie Overvecht Centrum”, samen met de betrokken partijen woningcorporaties Portaal, Woonin en Bo-Ex (enerzijds) en indiener, Excelsior B.V. (De Hoop) en Gemeente (anderzijds). In het document is voorzien in de realisatie van circa 900 nieuwe woningen in de sociale, midden en vrije sector.
- Om de voorgaande initiatieven concreet te maken, heeft indiener het voornemen om een samenwerking aan te gaan met Excelsior B.V. (De Hoop), de erfpachter van de aangrenzende percelen – in overeenstemming met de voorgenomen herontwikkeling van het centrum van Overvecht. Er ligt een gezamenlijk schetsplan voor voornoemde percelen omvattende onder andere ca. 400 woningen in de sociale en middenhuur en vrije sector met bijbehorende parkeerplaatsen, zoals deze ook zijn gerealiseerd in De Buurt (NPD-strook).

Indiener stelt dat het voorkeursrecht deze initiatieven belemmert dan wel frustreert.

- B. De indiener ziet niet in hoe een voorkeursrecht tot een versnelling van de ontwikkeling zal leiden. In haar ervaring is het tegendeel eerder waar, omdat samenwerkingen hierdoor worden bemoeilijkt. Indiener meent dat het vestigen van een voorkeursrecht niet nodig is om als gemeente het signaal af te geven verder te willen met de ontwikkeling. Volgens indiener kan dat ook door het sluiten van een intentie- of anterieure overeenkomst, waarin regie voor de Gemeente op de ontwikkeling kan worden vastgelegd door afspraken te maken over onder meer de rol van de Gemeente (faciliterend, toetsend), de planning en het kostenverhaal. Indiener wijst erop dat al herhaaldelijk tientallen projecten in de Gemeente

succesvol tot stand zijn gebracht, terwijl het vestigen van een voorkeursrecht in die projecten niet nuttig of nodig was om het gewenste resultaat te behalen.

- C. Indiener wijst erop dat zij een betrouwbare partner is en medeondertekenaar is van het [Stadsakkoord Wonen 2019](#) en het [Wijkakkoord Overvecht in 2022](#). Indiener acht het vestigen van een voorkeursrecht niet nuttig of noodzakelijk en is van mening dat dit op gespannen voet staat met de samenwerkingsprincipes uit de voorgenoemde akkoorden. Indiener geeft aan dat het vestigen van een voorkeursrecht niet aansluit bij het 'open planproces' dat tot op heden is doorlopen.
- D. Indiener meent dat het vestigen van het voorkeursrecht juridisch niet houdbaar is en zal daarom nog afzonderlijk bezwaar maken tegen het besluit van het college tot het opleggen van het voorkeursrecht. Indiener verzoekt de gemeenteraad om niet tot het verlengen van het voorkeursrecht te besluiten.

#### **Reactie zienswijze 1**

- A. *Gemeente en indiener zijn al enige tijd met elkaar in gesprek. Wij zijn van mening dat door goede samenwerking tot een gewenste herontwikkeling van Overvecht Centrum kan worden gekomen. Wij zijn dan ook voornemens om deze gesprekken onverminderd voort te zetten. In het kader van de voorgenomen herontwikkeling is, in samenwerking met onder meer de indiener en de door indiener genoemde partijen, het Masterplan Overvecht Centrum opgesteld. De eigendommen van indiener liggen binnen het plangebied van het Masterplan. Het Masterplan is gereed, daarom hebben we het Masterplan Overvecht Centrum vrijgegeven voor reacties. Later dit jaar volgt Raadsbehandeling. Het voorkeursrecht behoeft geen belemmering te zijn, dan wel deze initiatieven te frustreren. Een voorkeursrecht staat zelfrealisatie door indiener en samenwerking tussen indiener, andere private partijen en gemeente niet in de weg. De gemeente gaat uit van zelfrealisatie en het sluiten van anterieure overeenkomsten met grondeigenaren. De indiener is en blijft eigenaar en heeft geen verkoopplicht. Het voorkeursrecht heeft pas invloed zodra indiener wil verkopen. In geval van voorgenomen verkoop kan de gemeente vrijstelling verlenen voor het (al dan niet gedeeltelijk) verkopen aan een door indiener geselecteerde derden of afzien van aankoop.*
- B. *Wij benadrukken dat de wens om meer regie te hebben en meer te kunnen sturen op de integrale gebiedsontwikkeling van Overvecht Centrum juist aansluit bij de reeds lopende gesprekken met partijen als deze indiener. Het vestigen van een voorkeursrecht is bedoeld om speculatie tegen te gaan en niet met nieuwe eigenaren geconfronteerd te worden. Daarnaast kan hiermee worden voorkomen dat nieuwe partijen (strategische) (grond)posities innemen. Potentieel nieuwe eigenaren zijn niet of onvoldoende meegenomen in het planproces, waardoor zij mogelijk te duur inkopen. De nu haalbare fases kunnen daardoor alsnog onder druk komen te staan. De gemeente blijft inzetten op het sluiten van intentie- en anterieure overeenkomsten met de eigenaren.*
- C. *Het vestigen van het voorkeursrecht komt altijd onaangekondigd, om speculatie te voorkomen. Het opleggen van een voorkeursrecht doorkruist het open planproces, het Stadsakkoord Wonen 2019 en het Wijkakkoord Overvecht 2022 niet. Wij blijven met de indiener in gesprek en blijven benadrukken dat zelfrealisatie het uitgangspunt is. Wij zijn van mening dat het vestigen van een voorkeursrecht bijdraagt aan een stabiel, voorspelbaar integrale gebiedsontwikkeling, omdat we hiermee onder meer onverwachte wisselingen van eigenaren, speculatie en verlies van eigenaren die het Masterplan mede hebben vormgegeven, tegengaan.*
- D. *Onduidelijk is waarop indiener doelt met de term 'juridisch onhoudbaar'. Indiener geeft in haar bezwaar op het collegebesluit aan dat zij eerst de verdere besluitvorming in de gemeenteraad afwacht, alvorens zij haar bezwaargronden aanvult.*

## 2.3 Zienswijze 2

- A. Excelsior B.V. te Utrecht stelt dat in de toegezonden brief van 4 december 2024 niet duidelijk is aangegeven wanneer een ontwerp voorkeursrechtbeschikking (door de raad) ter inzage is gelegd. Uit de kennisgeving in het Gemeenteblad blijkt niet van de tervisielegging van een ontwerp voorkeursrechtbeschikking.
- B. Indiener geeft aan dat het vestigen van een voorkeursrecht niet aansluit bij het 'open planproces' dat tot op heden is doorlopen. De indiener stelt dat het vestigen van een voorkeursrecht op hun percelen iedere vorm van samenwerking bemoeilijkt bij zelfrealisatie, terwijl het met het oog op de planvorming wenselijk is om met de andere eigenaren in het plangebied dan wel eventuele derden samen te kunnen werken, zodat bijvoorbeeld optimalisaties in de planvorming kunnen worden gerealiseerd.
- C. De indiener vindt het vestigen van het voorkeursrecht wat prematuur en niet doeltreffend. Hiertoe verwijst de indiener naar de ontwikkelingshorizon van meer dan 20 jaar voor het winkelcentrum en onzekerheid over de financiële haalbaarheid van het masterplan.
- D. De indiener ziet niet in hoe een voorkeursrecht tot een versnelling van de ontwikkeling zal leiden. In haar ervaring is het tegendeel eerder waar, omdat samenwerkingen hierdoor worden bemoeilijkt. Indiener meent dat het vestigen van een voorkeursrecht niet nodig is om als gemeente het signaal af te geven verder te willen met de ontwikkeling. Volgens indiener kan dat ook door het sluiten van een intentie- of anterieure overeenkomst, waarin regie voor de Gemeente op de ontwikkeling kan worden vastgelegd door afspraken te maken over onder meer de rol van de Gemeente (faciliterend, toetsend), de planning en het kostenverhaal.
- E. De indiener vindt dat het voorkeursrecht niet bijdraagt aan een spoedige en voortvarende ontwikkeling van de percelen die met een voorkeursrecht zijn belast en verzoekt de gemeenteraad om het voorkeursrecht niet te verlengen.

### **Reactie zienswijze 2**

- A. *In de brief aan de indiener over de voorkeursrechtbeschikking door het college is aangegeven dat een zienswijze kan worden ingediend in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de door de gemeenteraad te nemen voorkeursrechtbeschikking. In de kennisgeving in het Gemeenteblad is aangegeven dat o.a. het raadsvoorstel voor een opvolgende voorkeursrechtbeschikking met ingang van 4 december 2024 ter inzage ligt en met ingang van dezelfde datum gedurende vier weken een zienswijze naar voren kan worden gebracht.*
- B. *Het opleggen van een voorkeursrecht doorkruist het open planproces niet. Zie verder de reactie bij zienswijze 1 onder A en onder C.*
- C. *Onderdeel van het Masterplan is een uitvoeringsstrategie waarin wordt aangegeven hoe gefaseerd tot uitvoering van het Masterplan kan worden gekomen. Op dit moment laten de eerste twee fasen van het Masterplan op basis van de eerste financiële doorrekening een haalbaar resultaat zien. Voor Fase 3, 4 en 5 is een uitvoeringsstrategie opgesteld die op termijn de uitvoering van het totale gebied financieel haalbaar kan maken. Zie verder reactie bij zienswijze 1 onder B.*
- D. *Een voorkeursrecht staat zelfrealisatie door indiener en samenwerking tussen indiener, andere private partijen en gemeente niet in de weg. Zie verder de reactie bij zienswijze 1 onder B.*
- E. *Zie de reactie bij zienswijze 1 onder C.*

## 2.4 Zienswijze 3

- A. Stichting Dammers acht de voorkeursrechtbeschikking zowel onevenredig voor haar als prematuur en niet passend in het de afgelopen jaren doorlopen proces. De indiener heeft sedert lange tijd contact gehad met de gemeente c.q. het college over een nieuwe invulling van haar locatie, waarbij zij altijd zelfrealisatie voorop heeft gesteld en

zich welwillend heeft opgesteld. De indiener heeft proactief geparticipeerd ter zake van de voorgenomen gebiedsontwikkeling door haar visie te geven en haar wensen in dit verband kenbaar te maken. Hiermee vermoedt indiener dat het college op een oneigenlijke manier het proces van de voorgenomen gebiedsontwikkeling zodanig stuurt dat voor haar ernstige beperkingen en schade ontstaan.

- B. De indiener geeft aan dat het college blijkbaar tracht te anticiperen op een nog door de gemeenteraad te bepalen toekomstig planologisch kader op basis van een concept masterplan, waarop door betrokken partijen nog kan worden gereageerd. Een kader dat nog geenszins een gegeven is. De handelwijze van het college acht de indiener in strijd met een zorgvuldige voorbereiding en wordt hierdoor als prematuur gezien.
- C. Voor de indiener is niet duidelijk de keuze gemotiveerd, waarom het college juist deze keuze voor de vestiging van het voorkeursrecht heeft gemaakt. Temeer daar verwezen wordt naar een geheime bijlage.  
Volgens de indiener is bij deze handelwijze door het college sprake van détournement de pouvoir en willekeur en is geen goede belangenafweging gemaakt door geen inzicht te geven. Indiener heeft daartoe een woo-verzoek ingediend.
- D. De indiener stelt dat zij door het vestigen van een voorkeursrecht ernstig wordt beperkt in haar eigendomsrecht in de vorm van waardevermindering van haar locatie en beperking van haar financieringsmogelijkheden in dat verband. Indiener vreest door een voorkeursrecht nog meer vertragingsschade op te lopen.

### **Reactie zienswijze 3**

- A. *Wij zijn al lange tijd met elkaar in gesprek. Wij zijn van mening dat door goede samenwerking met de eigenaren tot een gewenste herontwikkeling van Overvecht Centrum kan worden gekomen. Wij blijven met de indiener in gesprek en blijven benadrukken dat zelfrealisatie het uitgangspunt is. Zie verder de reactie bij zienswijze 1 onder A en onder C.*
- B. *Wij zijn van mening dat het vestigen van een voorkeursrecht bijdraagt aan een stabiel, voorspelbaar integrale gebiedsontwikkeling, omdat we hiermee onder meer onverwachte wisselingen van eigenaren, speculatie en verlies van eigenaren die het Masterplan mede hebben vormgegeven, tegengaan. De ontwikkeling van fase 1 en 2 is voorzien in de periode van nu tot circa 10 jaar na vaststelling van het Masterplan. Wij zien daarom het vestigen van voorkeursrecht niet als prematuur.*
- C. *Zie reactie onder B. Daarnaast is in het ontwerp raadsvoorstel voor de te nemen voorkeursrechtbeschikking door de raad een toelichting opgenomen over het Masterplan Overvecht Centrum. Fase 1 en 2 vormen een ruimtelijk en functioneel geheel. Binnen Overvecht Centrum zijn dit de fases die nu financieel haalbaar zijn. Door de ontwikkeling van Overvecht Centrum met deze fases te starten, kan het bestaande winkelgebied blijven functioneren. Het voorkeursrecht wordt op alle percelen in fase 1 en 2 gevestigd, zodat alle eigenaren gelijk behandeld worden. Wij hebben in het raadsvoorstel onder meer aangegeven meer gemeentelijke regie en sturing te willen op de toekomstige gebiedsontwikkeling van Overvecht Centrum, Fase 1 en 2. Wij menen zodoende dat er geen sprake is van willekeur en misbruik van bevoegdheid (détournement de pouvoir). De gemeente heeft haar bevoegdheid niet gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend.*
- D. *Door het voorkeursrecht toe te passen, ontstaat de verplichting voor indiener om diens onroerende zaken als eerste aan de gemeente aan te bieden. Er is geen sprake van een verplichte verkoop, alleen een aanbiedingsplicht.  
De Omgevingswet bevat een groot aantal waarborgen ter bescherming van de belangen van de eigenaren en beperkt gerechtigden, waaronder prijsvaststelling via de rechtbank en mogelijke schadevergoeding in bepaalde gevallen.*

### **Conclusie**

Deze zienswijzen geven geen aanleiding om het raadsvoorstel om een voorkeursrecht te vestigen aan te passen.