

A.B.2020.3.04631/EL
A.B.2020.3.04632/EL

Advies op bezwaarschriften inzake het vestigen van een Voorkeursrecht.

Rotterdam, 21 september 2020

Aan de Gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over de bezwaarschriften van [REDACTED] en [REDACTED], hierna ook te noemen: bezwaarden. De bezwaarschriften zijn gericht tegen uw besluit van 20 februari 2020 waarbij u op grond van het bepaalde in artikel 5 juncto 2 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) heeft besloten, de gronden tussen de Delftsestraat, Schiestraat, Delftseplein en Schiekade en de gronden tussen de Schiestraat gelegen spoorzone aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn (Vestiging voorkeursrecht Schiekadeblok).

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in onze vergadering van 21 september 2020.

Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.

Het verslag ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

Feiten

Bij besluit van 26 november 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders op grond van het bepaalde in artikel 6 van de Wvg besloten, gronden tussen de Delftsestraat, Schiestraat, Delftseplein en Schiekade en de gronden tussen de Schiestraat gelegen spoorzone voorlopig aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn (besluit vestiging voorlopig voorkeursrecht Schiekadeblok).

Aangewezen zijn gronden die op dit moment worden gebruikt voor wonen, werken en verblijven met de daarbij behorende voorzieningen.

Dit besluit wordt op 28 november 2019 gepubliceerd in de Staatscourant. Tegen dit besluit hebben bezwaarden bezwaarschriften ingediend. Op 16 juni 2020 zijn de bezwaarschriften ingetrokken.

Op 4 februari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders uw raad voorgesteld om het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief te vestigen.

Daartoe wordt onder meer het volgende aangegeven:

“(....)

Schiekadeblok

Het Schiekadeblok ligt op het scharnierpunt van een aantal bijzondere plekken in de binnenstad (de binnenkort vernieuwde Coolsingel, Weena-boulevard, de Hofbogen) en de toekomstige ontwikkelingen (ontwikkelingslocaties rondom het Centraal Station, Pompenburg en Zomerkwartier). Tegelijkertijd biedt het Schiekadeblok kansen om verschillende stedelijke en lokale ambities te verwezenlijken.

Deze zeer strategische locatie in de binnenstad presenteert veel mogelijkheden om het opgebouwde milieu programmatisch verder te versterken en te verdichten. Er is perspectief op meer eigenaren en

bewoners in dit deel van de binnenstad, meer ruimte voor creatieve werklocaties en een grote kwaliteitsslag in de buitenruimte, om nieuwe verblijfsruimten in de stad aan te moedigen. Om deze ambities te verwezenlijken, zetten we in op het versterken van de programmatische pijlers Werken, Wonen en Verblijven. Het Schiekadeblok kan zo een volwaardig onderdeel worden van de levendige binnenstad.

In het geplande toekomstige gebruik neemt het aantal vierkant meters toe ten opzichte van de huidige situatie. Ook zijn er hoogbouwplannen ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast wordt ingezet op een mix van wonen, werken en verblijven, waarbij ook de openbare ruimte wordt aangepakt. De (nu onbebouwde) gronden ten zuiden van het spoor worden mogelijk betrokken bij de verdere uitwerking, waarbij rekening moet worden gehouden met een mix van functies. Aan de noordzijde van het Schiekadeblok gaan we uit van intensivering van de bebouwing (hoogbouw) met de functies wonen, werken en verblijven. Dit geldt ook aan de zuidzijde van het Schiekadeblok, waarbij de intentie is om (delen van) de bestaande bebouwing te handhaven in de nieuwe ontwikkeling. Binnen het Schiekadeblok zal de functie wonen worden toegevoegd, de nu aanwezige overwegend gedateerde kantoren krijgen een andere c.q. betere uitstraling en er zal ruimte komen voor verblijven. De verwachting is dat binnen het Schiekadeblok een toename zal zijn van circa 100.000 tot 150.000 m² bebouwing. Dit past ook bij het verzoek van de raadscommissie om de ambitie van het Schiekadeblok te verhogen en de spoorzone erbij te betrekken. Zie daarvoor mede de raadsbrief van 2 juli 2019 (19bb18291) en de technische sessie met de commissie BWB op 15 januari jl.

Reden van vestiging voor dit project

Een groot deel van het gebied is reeds eigendom van de gemeente Rotterdam. Een aantal percelen niet. Bij deze ontwikkeling 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 de gronden zeer wenselijk. De gemeente is met alle stakeholders op een of andere manier in gesprek en probeert daar passende afspraken mee te maken. Soms loopt dit proces goed maar soms loopt dit proces ook moeizaam en liggen de wensen van partijen en de visie van de gemeente niet op een lijn.

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 op 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.

Het instrument van de Wvg wordt door de gemeente ingezet naast de gesprekken die momenteel plaatsvinden met marktpartijen. De Wvg wordt gezien als aanvulling op deze gesprekken, en niet als vervanging, met als doel om de regiepositie van de gemeente bij de ontwikkeling van het gebied te versterken.

Doel: beschermen van de voorgenomen ontwikkeling

Om te voorkomen dat de ontwikkeling stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt, wordt u voorgesteld om het gemeentelijk voorkeursrecht definitief in te zetten voor de particuliere percelen.

Door het aanwijzen van gronden op basis van de Wvg versterkt de gemeente haar regiepositie omdat zij als eerste in de gelegenheid wordt gesteld de panden te kopen.

Omvang vestigingsgebied

De omvang van het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd is bepaald aan de hand van de begrenzingen van het zoekgebied voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok. Daarbij is het oorspronkelijke Schiekadeblok (Schiekade, Schiestraat, Delftsestraat en het Delftseplein) meegenomen, maar ook de strook ten zuiden van het spoor. Bij de bespreking van het Ambitiedocument Schiekadeblok 2018 heeft de raadscommissie BWB verzocht ook een stedenbouwkundig model uit te werken met bebouwing van de spoorstrook. Binnen dit gebied heeft de gemeente verschillende eigendommen. Voor die panden en percelen die niet in eigendom zijn van de gemeente, wordt voorgesteld het voorkeursrecht te vestigen.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zal pas de daadwerkelijke begrenzing van het project kunnen worden bepaald. Op dat moment kan geconstateerd worden dat de vestigingsgrens te ruim of te krap bemeten is. Deze kan dan alsnog worden aangepast.

Voldoen aan vestigingsvereisten

De beoogde nieuwe bestemming is een niet-agrarische bestemming (wonen, kantoren, verblijven en verkeer), waardoor voldaan is aan het eerste vereiste van de Wvg.

Tevens wordt voldaan aan het tweede vereiste: het huidige gebruik wijkt af van het beoogde gebruik, zowel qua gebruik als qua bebouwingsmogelijkheden.

Het aantal vierkante meters woonoppervlak bruto vloeroppervlak zal namelijk aanzienlijk toenemen ten opzichte van de huidige situatie. Tevens zal er sprake zijn van een groter aantal bouwlagen op diverse delen van de locatie.

Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een ander, beter en intensiever gebruik.

Eerdere vestiging

Op het gebied heeft reeds eerder een voorkeursrecht gelegen. In 2010 heeft de gemeenteraad hierover besloten. Door de economische omstandigheden, onduidelijkheid over programma en stedenbouwkundige visie is het niet gelukt om in de periode 2010-2014 tot een bestemmingsplan te komen. Daarom is het voorkeursrecht in 2014 van rechtswege vervallen. In de wet is een verbod opgenomen om binnen 2 jaar een nieuw voorkeursrecht te vestigen. Deze termijn is inmiddels ruimschoots verstreken.

Een nieuw voorkeursrecht ligt nu wel weer voor de hand. De economische omstandigheden zijn beter, de stedenbouwkundige plannen zijn verder uitgekristalliseerd en de ontwikkeling past in het Coalitieprogramma van dit college.

Gevolgen voor eigenaren

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning/bedrijfspand eerst aan het college van te bieden. De notaris mag niet meewerken aan een transactie als een voorkeursrecht van toepassing is. De verkoper kan zijn woning/bedrijfspand niet verkopen aan een derde.

Belangenafweging

Het gemeentelijk voorkeursrecht wordt ingezet om de regie te houden op het project Schiekadeblok. Dit 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

(...).

Bestreden besluit

In de openbare vergadering van 20 februari 2020 heeft uw raad op grond van het bepaalde in artikel 2 en 5 van de Wvg besloten, het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief te vestigen.

Daartoe wordt het volgende overwogen:

“gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 4 februari 2020 (raadsvoorstel nr. 20bb2133);

gelet op de ambitie van de versteviging van een aantrekkelijke binnenstad, 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 aan de gronden de bestemming wonen, werken, verblijven en openbare functies (waaronder verkeers- en verblijfsbestemming) is toebedacht, waarbij sprake is van beter, intensiever en ander gebruik dan het huidige gebruik;

gelet op het feit dat er nu nog geen bestemmingsplan is vastgesteld voor de beoogde nieuwe ontwikkeling en er geen structuurvisie voorhanden is waaruit de toekomstige bestemming blijkt en wij voornemens zijn dit bestemmingsplan binnen drie jaren na heden vast te stellen, waarna het voorkeursrecht automatisch wordt verlengd met een periode van 10 jaar (na inwerkingtreding van dat bestemmingsplan);

gelet op het feit dat wij afzien van de mogelijkheid van het vaststellen van een structuurvisie voor het Schiekadeblok.

gelet op het feit dat er vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan de mogelijkheid bestaat een voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten;

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 niet eerder voor deze gronden een voorkeursrecht van toepassing was.”

Dit besluit wordt op 21 februari 2021 gepubliceerd in de Staatscourant en ter inzage gelegd.

Bezwaarschriften

De bezwaren tegen het besluit vestiging voorlopig Voorkeursrecht Schiekadeblok van het college van burgemeester en wethouders d.d. 26 november 2019 worden ingevolge artikel 6, lid 3 van de Wvg aangemerkt als tevens te zijn gericht tegen uw raadsbesluit tot het vestigen van het definitieve Voorkeursrecht Schiekadeblok.

Bij afzonderlijke brieven van 3 april hebben bezwaarden pro-forma bezwaar gemaakt tegen het door uw raad gevestigde voorkeursrecht Schiekadeblok. De gronden van bezwaar zijn met afzonderlijke brieven van 1 mei 2020 aangeleverd.

De door bezwaarden eerdere ingediende zienswijzen aan uw raad zoals neergelegd in de brieven van bezwaarden aan uw raad d.d. 17 januari 2020 maken onderdeel uit van de gronden van bezwaar.

Kort gezegd worden in de pro-forma bezwaarschriften, de aanvullende bezwaarschriften en de zienswijzebrieven door bezwaarden de volgende gronden van bezwaar naar voren gebracht.

- Bezwaarden mochten van de gemeente Rotterdam verwachten dat zij juist in de onderhavige situatie het voorkeursrecht niet zou vestigen, zodat uitvoering kon worden gegeven aan de afspraken die bij de gemeente bekend zijn.
- Het bestreden besluit is niet gebaseerd op een zorgvuldige belangenafweging en
- Het aanwijzen van het perceel van de Wvg in het bestreden besluit strookt niet met het doel en de strekking van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De bezwaarschriften liggen vertrouwelijk voor u ter inzage.

De gronden van bezwaar worden in dit advies besproken.

Verweerschriften

In de van uw zijde ingediende verweerschriften wordt ingegaan op de gronden van bezwaar. De verweerschriften liggen vertrouwelijk voor u ter inzage.

Het van uw zijde ingediende verweer wordt in dit advies meegenomen.

Verslag hoorzitting

Op 21 september 2020 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, bestaande uit:

mevrouw mr. A.J.A. de Bie	voorzitter;
de heer mr. H.H. Luigies	lid;
de heer mr drs. R. van Baaren	lid.

De commissie werd bijgestaan door mevrouw mr. E.B.M. Lansbergen- van Veen, plv. secretaris Algemene Bezwaarschriftencommissie.

Namens bezwaarden was aanwezig [REDACTED], bijgestaan door [REDACTED]

Van de zijde van de gemeenteraad waren aanwezig mevr. mr. ing. J. de Vries, extern adviseur gemeenteraad, de heer R. Lamers, projectmanager Gemeente Rotterdam (Stadsontwikkeling), de heer K. van Oorschot, projectmanager gemeente Rotterdam (Stadsontwikkeling) en de heer mr. W. van Nieuwaal (Stadsontwikkeling). De hoorzitting werd bijgewoond door drie toehoorders.

Het verslag van de hoorzitting ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

Ontvankelijkheid

Het besluit dateert van 20 februari 2020 en is op 21 februari 2020 gepubliceerd. Het voorkeursrecht Schiekadeblok is op 22 februari 2020 in werking getreden. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen voorts aan de vereisten van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarmee het bezwaar ontvankelijk kan worden geacht.

Regelgeving

Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg).

Ingevolge artikel 2 van de Wvg kan de gemeenteraad gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvg komen voor aanwijzing in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Wvg, vermeldt een besluit tot aanwijzing 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.

Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wvg behoort bij het besluit een kadastraal overzicht waarop duidelijk zijn aangegeven de gronden waarop de aanwijzing betrekking heeft en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wvg, komen, in afwijking van artikel 3, eerste lid, voor aanwijzing voorts in aanmerking:

- a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
- b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wvg komen in afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, 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.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Wvg, is artikel 3, tweede en derde lid, van toepassing.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, kan een vervreemder eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.

De overwegingen

De commissie ziet zich voor de vraag geplaatst of u het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Schiekadeblok terecht en op juiste gronden heeft kunnen nemen.

Uit eerdere zaken over voorkeursrechten is de commissie bekend met de parlementaire geschiedenis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de jurisprudentie over dit onderwerp. In het licht van de vele uitspraken die de bestuursrechter op het gebied van de Wet voorkeursrecht gemeenten inmiddels heeft gedaan, is de commissie, gelet op de van uw zijde overgelegde stukken en indachtig het verhandelde ter hoorzitting, tot de conclusie gekomen dat bovengenoemde vraag bevestigend kan worden beantwoord. Oftewel: naar het oordeel van de commissie heeft uw raad het voorkeursrecht Schiekadeblok in redelijkheid en op juiste gronden genomen.

Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat de wetgever met de invoering van de Wvg heeft beoogd om de positie van de gemeente bij de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid te versterken, door de gemeenteraad een middel te geven waarmee speculatie met grond kan worden tegengegaan en de regie kan worden behouden bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen. De wet voorziet daartoe in de mogelijkheid om op gronden waarvoor een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling is voorzien een voorkeursrecht te vestigen. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat, indien de eigenaar van de in de aanwijzing betrokken onroerende zaak voornemens is om die zaak te vervreemden, hij eerst de gemeente in de gelegenheid zal moeten stellen om die zaak te verkrijgen. In gewezen rechtspraak heeft de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) gerefereerd aan de totstandkomingsgeschiedenis van de Wvg. De commissie haalt op deze plaats bijvoorbeeld de uitspraak aan van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:2018:2332. Naar de Afdeling heeft overwogen volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg dat de wetgever met de invoering van deze wet heeft beoogd de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de raad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden.

In de uitspraak van 27 oktober 2010, ECLI:NL: RVS:2010:BO1862, heeft de Afdeling geoordeeld dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.

In onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, heeft de Afdeling overwogen dat bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake is van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch deze inbreuk vindt plaats 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 de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat de eigenaar van het

perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet langer de hem toekomende eigendomsrecht zou kunnen uitoefenen, doch uitsluitend dat hij – indien hij tot vervreemding zou willen overgaan – eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen.

Zoals de Afdeling meermalen heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3, brengt de systematiek van de Wvg met zich mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van het voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.

De commissie overweegt het volgende.

In het onderhavige geval heeft uw raad toepassing gegeven aan artikel 5 van de Wvg. Daarmee heeft uw raad gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen zonder planologische grondslag.

Uit artikel 5 Wvg volgt dat u bevoegd bent een voorkeursrecht te nemen zonder dat daarvoor een vestigingsgrondslag te vinden is in een ruimtelijk plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Dit artikel strekt ertoe dat de raad al voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan 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 de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Duidelijk mag zijn dat in deze fase de toegedachte bestemming slechts globaal en in algemene bewoordingen kan worden aangegeven. Dit is inherent aan voornoemd artikel 5. 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 toekomstige plan moet sprake zijn van een niet agrarische bestemming en er moet in het toekomstige plan sprake zijn van een ander gebruik dan tijde van de toepassing aanwezig.

Niet in geschil is dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen baseren op artikel 5 Wvg. Ambtshalve ziet de commissie geen grond om hier anders over te oordelen. Het afwijkend gebruik is voldoende aannemelijk gelet op het raadsvoorstel, het Ambitiedocument Schiekadeblok 2018, de raadsbrieven van 2 juli 2019 en 19 november 2019.

Daar waar bezwaarde, [REDACTED], in de zienswijzebrief van 21 januari 2020 heeft aangegeven dat het Parkeerterrein niet voorkomt in de tot op heden gepubliceerde documenten waarin de gemeente haar visie op de ontwikkeling van het Schiekadeblok heeft ontvouwd, overweegt de commissie het volgende. Voor zover bezwaarde hiermee heeft willen betogen dat het Parkeerterrein buiten het voorkeursrecht had moeten worden gehouden wegens het ontbreken van een voldoende basis hiervoor, slaagt dit betoog niet. De commissie overweegt in dit verband dat uit het raadsvoorstel onder het kopje “omvang vestigingsgebied” en de brief van 2 juli 2019 aan de commissie BWB en de

raadsbrief van 19 november 2019 genoegzaam kan worden afgeleid dat het parkeersterrein is meegenomen in de (beoogde) ontwikkeling van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Naar de commissie is gebleken, heeft de ontwikkeling van het parkeerterrein concretere vormen aangenomen. Zo is op de site van de gemeente Rotterdam te raadplegen informatie over het Schiekadeblok te lezen dat uw raad op 28 mei 2020 de Nota van Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok heeft vastgesteld en een keuze heeft gemaakt uit drie ontwikkelingsscenario's. U heeft gekozen voor het stedenbouwkundige model 2a. Hierin is de ontwikkeling van de spoorstrook (het Parkeerterrein) meegenomen.

De commissie overweegt verder als volgt.

Allereerst wordt opgemerkt dat de commissie van oordeel is dat u bij de voorbereiding van het hier aan de orde zijnde voorkeursrecht voldoende zorgvuldig te werk bent gegaan. Daar waar bezwaarde kritische noten heeft gekraakt over het niet meenemen door uw raad van de door haar ingediende zienswijzen, ziet de commissie geen aanleiding hier anders over te oordelen. Volgens bezwaarde heeft u de termijn van vier weken voor het indienen van zienswijzen ten onrechte gekwalificeerd als een fatale termijn en was een langere termijn voor het indienen van zienswijzen aangewezen. De commissie gaat hierin niet mee. Naar het oordeel van de commissie is de gegunde termijn van vier weken een redelijke termijn voor het indienen van zienswijzen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat bezwaarde ook mondelinge zienswijzen had kunnen indienen.

Overigens, zo er al kan worden gesproken van een gebrekkig besluit omdat u de door bezwaarden ingediende zienswijzen niet hebt meegenomen in uw besluitvorming (wat niet het geval is), kan dit gebrek in het kader van de heroverweging van het voorkeursrecht waartoe de bezwaarschriften en bijbehorende zienswijzenbrieven van bezwaarden uw raad nopen, geacht worden te zijn hersteld. Hierbij wordt opgemerkt dat de door bezwaarden ingediende zienswijzen nagenoeg identiek zijn aan de ingediende gronden van bezwaar.

Met de van uw zijde ingediende verweerschriften bent u ingegaan op de door bezwaarden ingediende gronden van bezwaar. De commissie verenigt zich met de weerlegging van de gronden van bezwaar. Gewezen jurisprudentie biedt ons hiervoor voldoende houvast. De commissie conformeert zich aan het gestelde in de weerschriften. De inhoud dient hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Naar het oordeel van de commissie heeft u uw bevoegdheid tot het vestigen van het voorkeursrecht niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor deze gegeven is. Uit de stukken komt duidelijk naar voren dat uw raad het voorkeursrecht heeft gevestigd met als hoofddoel om de regiepositie van de gemeente bij de ontwikkeling van het gebied Schiekadeblok te versterken. Daar waar van de zijde van bezwaarde ter hoorzitting gesteld is dat de doelstelling van de Wvg alleen het voorkomen van speculaties is, treft het gestelde geen doel. De Wet voorkeursrecht is indertijd tot stand gekomen om speculatie te voorkomen en om de gemeente regie te kunnen laten uitvoeren over gebiedsontwikkelingen. Terecht is van uw zijde ter hoorzitting gewezen op de wetsgeschiedenis van de Wvg. Uit gewezen rechtspraak heeft de commissie afgeleid dat de wens de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente te behouden voldoende is ter motivering van de vestiging van het voorkeursrecht.

Het Schiekadeblok is een ontwikkellocatie in Rotterdam Central District is. Uw ambitie is voor dit gebied een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen. U beoogt daarmee tot de beste invulling van het gebied Schiekadeblok, die recht doet aan de stad en het algemeen belang, te komen. Niet van betekenis verstoken, zo hebben wij opgemaakt uit de stukken en het verhandelde ter hoorzitting is de situering van dit gebied; Schiekadeblok is gelegen in centraal in Rotterdam.

In de overgelegde stukken is tot uitdrukking gebracht dat in het algemeen, maar zeker bij dit specifieke dossier, geldt dat het aan uw raad is om de (stedenbouwkundige) kaders te bepalen en hoe de ontwikkelingsposities worden uitgegeven.

Naar de commissie heeft begrepen zijn er, ook voor de strook ten zuiden van het spoor, veel partijen betrokken bij een mogelijke herontwikkeling. Er vinden veelvuldig gesprekken plaats met alle partijen rondom het Schiekadeblok, zo ook met de onderscheiden bezwaarden. Van uw zijde is aangegeven dat uit de gesprekken met marktpartijen, de posities van de marktpartijen, het ontbreken van overeenstemming over de definitieve stedenbouwkundige kaders (die er overigens nog niet zijn), en het ontbreken van verificatiemogelijkheden van de afspraken die tussen partijen zijn vastgelegd de gemeente tot nu toe onvoldoende zekerheid gekregen over de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling en de afspraken die er tussen de verschillende marktpartijen.

Met het vestigen van het voorkeursrecht wil uw raad 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. Ter hoorzitting is van uw zijde in dit verband ook gewezen op het voorkomen van versnippering van ontwikkelingen met het oog op de gewenste integrale ontwikkeling van het gebied. Daarnaast heeft uw raad meegenomen dat andere wensen/eisen van partijen een prijsopdrijvend effect tot het gevolg kan hebben en waardoor de gewenste kwaliteit en stedenbouwkundige uitgangspunten onder druk komen te staan. De commissie overweegt dat dit legitieme redenen zijn voor het vestigen van het voorkeursrecht. Door het vestigen van het voorkeursrecht vermindert de kans dat met transacties door derden de verdere ontwikkeling en de uitvoering van uw plannen voor dit gebied worden doorkruist.

Naar de commissie uit de stukken en het verhandelde ter hoorzitting heeft afgeleid, wordt er al een aantal jaren nagedacht en gewerkt aan een plan(opzet) voor het gebied Schiekadeblok, is in 2019 een marktconsultatie gehouden over de ontwikkeling van het gebied en vinden veelvuldig gesprekken plaats met alle partijen in en rondom het Schiekadeblok. Naar de commissie heeft begrepen ligt er nog geen afspraak over de ontwikkeling van het Schiekadeblok met alle partijen.

Het van uw zijde ingenomen standpunt dat het feit dat er gesprekken gaande zijn of dat er al dan niet een constructieve opstelling van de zijde van de marktpartijen is, niet af doet aan de mogelijkheid van de gemeente om haar regiefunctie bij de ontwikkeling te versterken met de Wvg, wordt door de commissie gevolgd. Wat betreft de gesprekken die plaatsvinden is van uw zijde is aangegeven dat er met partijen wordt gesproken, maar dat het onmogelijk is inzicht te krijgen in de te maken keuzes door de partijen. Er ligt geen overeenkomst, er is geen afspraak, waardoor de gemeente een risico ervaart voor doorverkoop of belemmering van de ruimtelijke ontwikkeling o.i.d. Dat partijen in gesprek zijn met elkaar doet daar, gezien de aard van deze gesprekken, niets aan af.

Er is geen grond om te oordelen dat u het instrument van de Wvg niet heeft kunnen inzetten naast de gesprekken die plaatsvinden met marktpartijen.

De overwegingen die uw raad aan het vestigen van het voorkeursrecht heeft gelegd, maken niet dat kan worden gezegd dat het voorkeursrecht is genomen in strijd met het verbod op détournement de pouvoir en het specialiteitsbeginsel. De commissie volgt bezwaarden niet in de stelling dat het voorkeursrecht genomen is in strijd détournement de pouvoir en het specialiteitsbeginsel. Het verhandelde ter hoorzitting heeft geen aanleiding gegeven hier anders over te oordelen. Bezwaarde heeft ook niet kunnen aangeven of aannemelijk gemaakt voor welk ander (oneigenlijk) doel het voorkeursrecht zou zijn genomen.

Bezwaarden hebben zich op het standpunt gesteld dat het voorkeursrecht is genomen in strijd met het vertrouwensbeginsel. Bezwaarden hebben in dit verband gewezen op haar verhouding met de

gemeente, haar constructieve opstelling richting de gemeente en de openheid van zaken die zij de gemeente over haar eigendom heeft gegeven. Bezwaarden menen dat zij daarom hadden mogen verwachten dat u het voorkeursrecht niet zou vestigen. De commissie ziet in het gestelde geen aanleiding om te oordelen dat u het voorkeursrecht in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft genomen. Dat bezwaarden verbaasd waren over het gevestigde voorkeursrecht en dit ook niet verwachtten, betekent niet dat het voorkeursrecht in strijd met het vertrouwensbeginsel is genomen. Uit de door de bezwaarden gestelde omstandigheden hebben bezwaarden niet het vertrouwen kunnen en mogen ontnemen dat het voorkeursrecht niet zou worden gevestigd op haar percelen. Het verhandelde ter hoorzitting, meer in het bijzonder het gestelde door bezwaarden over een koopovereenkomst in verband met een toekomstige samenwerking met [REDACTED] geeft geen aanleiding hier anders over de oordelen. Niet gebleken is van toezeggingen en/of afspraken van uw zijde met bezwaarden die niet te rijmen zijn met het vestigen van het voorkeursrecht.

In het van uw zijde ingediende verweerschrift wordt aangegeven dat bij de wens van uw raad om de regie over de ontwikkeling te houden, de inzet van het ruimtelijke spoor hoort en ook eventuele grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat de eigenaar zijn vastgoed niet kan exploiteren. Het heeft ook niet tot gevolg dat partijen niet meer in gesprek kunnen zijn over de voorgenomen planologische ontwikkeling. Ook belemmert het de partijen niet in hun planologische mogelijkheden. Alleen als er sprake is van een verkoop, dan zal de eigenaar van het vastgoed eerst aan de gemeente moeten aanbieden. In de wetsgeschiedenis wordt aangegeven dat juist de beperkte belemmeringen voor de eigenaar, met daarbij een in de wet vastgelegde procedure om te komen tot een marktconforme prijs als er wordt aangeboden voldoende waarborgen biedt om de belangen van de gemeente zwaar mee te laten wegen. Het gaat voor de gemeente om een goede invulling van het Schiekadeblok, die recht doet aan de stad en het algemeen belang. Als er wel wordt verkocht of de beschikkingsmacht van het vastgoed wordt overgedragen op een derde, die niet dezelfde plannen wenst te realiseren als de gemeente, zal dit op zijn minst een vertraging tot gevolg hebben, maar waarschijnlijk meer. Een optimaal plan komt dan in gevaar. De commissie ziet geen grond voor het oordeel dat u het belang van de gemeente niet zwaarder heeft mogen wegen dat het belang van de eigenaren. Van een onevenredige belangenafweging kan niet worden gesproken. Bezwaarden hebben aangevoerd dat door het voorkeursrecht zij ernstig worden belemmerd om zelf tot hervatting van de ontwikkeling te komen omdat de daarvoor noodzakelijke financiering en samenwerking met andere partijen noodzakelijk is, maar het voorkeursrecht het verkrijgen van financiering frustreert. Daartoe heeft bezwaarde aangevoerd dat de Wvg een verstrekking van een hypotheek in de weg staat en de noodzakelijke vennootschappelijke structuur vanwege het voorkeursrecht niet kan worden gerealiseerd. In het gestelde door bezwaarden wordt door de commissie geen aanleiding gezien dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. De commissie verenigt zich met de weerlegging van deze bezwaargrond zoals neergelegd in het van uw zijde ingediende verweerschriften luidende als volgt. Een verstrekking van een hypotheek of een aandelentransactie die met het oog op een vervreemding of een beperking van de regiefunctie van de gemeente kan de gemeente tegengaan met een beroep op artikel 26 Wvg. Daardoor wordt de nietigheid ingeroepen van een dergelijke hypotheekverstrekking of aandelentransactie. Dat is juist één van de doelen van de Wvg: het voorkomen dat de gronden bij derden in eigendom of in de beschikkingsmacht komen die de beoogde ontwikkeling door de gemeente belemmeren. De nietigheid wordt echter alleen ingeroepen als de gemeente van mening is dat sprake is van een beperking van de regiefunctie. Van een totale onmogelijkheid, zoals bezwaarden, doen voorkomen is geen sprake. 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 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, worden geen belemmeringen gezien. Daarbij wordt aangegeven dat als bezwaarden plannen hebben voor een financiering dan wel een aandelentransactie het logisch lijkt dat dan vooraf contact wordt opgenomen met de gemeente, zodat kan worden beoordeeld of sprake is van ongeoorloofde vervreemding. Uit het verweerschrift volgt dat de gemeente open staat voor overleg hierover met partijen.

De commissie merkt op dat van uw zijde nadrukkelijk erop is gewezen dat de Wvg wordt gezien als aanvulling op gesprekken met marktpartijen en niet als vervanging. De gemeente wil deze gesprekken voortzetten. Ter hoorzitting is aangegeven dat op het moment dat er passende afspraken te maken zijn met bezwaarden, afspraken die passen binnen het ruimtelijk kader en de regiefunctie van de gemeente, de mogelijkheid bestaat om tot een vergelijk te komen met bezwaarden. Gewezen is op de mogelijkheid van de grondeigenaar om op grond van artikel 10 Wvg een verzoek tot vrijstelling van de aanbiedingsplicht aan de gemeente te doen. Uit het verhandelde ter hoorzitting heeft de commissie de indruk gekregen dat een positieve beslissing op een dergelijk (toekomstig) verzoek bij voorbaat niet uitgesloten moet worden geacht.

Het gevestigde voorkeursrecht Schiekadeblok is, in heroverweging, in stand te laten met inachtneming van hetgeen hierboven is weergegeven.

Hetgeen bezwaarden hebben aangevoerd en ingebracht, is betrokken in de overwegingen van de commissie maar leidt niet tot een ander oordeel.

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,



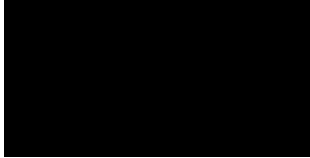
mevrouw mr. E.B.M. Lansbergen, plv.

De voorzitter,



mevrouw mr. A.J.A. de Bie,

concept



Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2020.3.04631

Bezoekadres: Stadhuis
Coolsingel 40 Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl
E-mail: juridischendienstenbco@rotterdam.nl

Inlichtingen Juridische diensten:

Fax: (010) 267 63 00
Inlichtingen: administratie
Telefoon: (010) 267 59 83

Uw brief van: 2 april 2020
Ons kenmerk: A.B.2020.3.04631/EL
Betreft: beslissing op bezwaarschrift inzake
Voorkeursrecht

Datum: [DEFINITIEF:W500]

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het pro-forma bezwaarschrift d.d. 7 januari 2020 en de motivering van het bezwaarschrift d.d. 23 januari 2020 van [REDACTED] waarbij bezwaar is gemaakt tegen het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 26 november 2019, tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht Schiekadeblok, welk bezwaar mede geacht wordt te zijn gericht tegen het door ons genomen besluit d.d. 20 februari 2020, gepubliceerd in de Staatscourant op 21 februari 2020, waarbij het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief is gevestigd.

Gelezen het pro-forma bezwaarschrift d.d. 3 april 2020 en de motivering van het bezwaarschrift d.d. 1 mei 2020 van [REDACTED] waarbij bezwaar is gemaakt het door ons genomen besluit d.d. 20 februari 2020, gepubliceerd in de Staatscourant op 21 februari 2020, waarbij het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief is gevestigd.

Alsmede bijgevoegde preadvies, met kenmerk A.B. 2020.3.04631/EL/A.B.2020.3.04632/EL van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III, die u in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering van 21 september 2020 in persoon of bij gemachtigde te doen horen;

Overwegende dat de in dit preadvies vervatte overwegingen worden overgenomen en deze dan ook als hier herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

Gelet op de in casu van toepassing zijnde wettelijke voorschriften:

BESLUIT

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

Rotterdam,

De Griffier,

De Voorzitter,

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken (gerekend vanaf de dag na verzending van dit besluit) een gemotiveerd beroepschrift indienen bij:

De Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM Rotterdam

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Bijlage:

- 1) Advies
- 2) Verslag hoorzitting met bijlage

CONCEPT



Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2020.3.04632

Bezoekadres: Stadhuis
Coolsingel 40 Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl
E-mail: juridischdienstenbco@rotterdam.nl

Inlichtingen Juridische diensten:

Fax: (010) 267 63 00
Inlichtingen: administratie
Telefoon: (010) 267 59 83

Uw brief van: 2 april 2020
Ons kenmerk: A.B.2020.3.04632/EL
Betreft: beslissing op bezwaarschrift inzake
Voorkeursrecht

Datum: [DEFINITIEF:W500]

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het pro-forma bezwaarschrift d.d. 7 januari 2020 en de motivering van het bezwaarschrift d.d. 28 januari 2020 van [REDACTED] waarbij bezwaar is gemaakt tegen het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 26 november 2019, tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht Schiekadeblok, welk bezwaar mede geacht wordt te zijn gericht tegen het door ons genomen besluit d.d. 20 februari 2020, gepubliceerd in de Staatscourant op 21 februari 2020, waarbij het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief is gevestigd.

Gelezen het pro-forma bezwaarschrift d.d. 3 april 2020 en de motivering van het bezwaarschrift d.d. 1 mei 2020 van [REDACTED], waarbij bezwaar is gemaakt het door ons genomen besluit d.d. 20 februari 2020, gepubliceerd in de Staatscourant op 21 februari 2020, waarbij het voorkeursrecht Schiekadeblok definitief is gevestigd.

Alsmede bijgevoegde preadvies, met kenmerk A.B. 2020.3.04631/EL/A.B.2020.3.04632/EL van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III, die u in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering van 21 september 2020 in persoon of bij gemachtigde te doen horen;

Overwegende dat de in dit preadvies vervatte overwegingen worden overgenomen en deze dan ook als hier herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

Gelet op de in casu van toepassing zijnde wettelijke voorschriften:

BESLUIT:

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

Rotterdam,

De Griffier,

De Voorzitter,

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken (gerekend vanaf de dag na verzending van dit besluit) een gemotiveerd beroepschrift indienen bij:

De Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM Rotterdam

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Bijlage:

- 1) Advies
- 2) Verslag hoorzitting met bijlage