GEMEENTE ENSCHEDE

Ontwerp voorstel Gemeenteraad C

Onderwerp	Vestiging voorkeursrecht ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat		
Portefeuillehouder	Jeroen Diepemaat agendaletter (C)		
Organisatieonderdeel	Cluster Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer	Aangeboden aan Raad	16 april 2024
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. Ingevolge artikel 9.1, eerste lid, sub c, van de Omgevingswet op een perceel gelegen binnen het ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat te Enschede (kadastrale gemeente Enschede) een voorkeursrecht te vestigen, voor de duur van 3 jaar, als perceel waarop de artikelen 9.1, eerste lid, sub c, 9.4, derde lid, 9.7 tot en met 9.10, 9.12 tot en met 9.21 van de Omgevingswet en artikel 7.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit van toepassing zijn, met de aantekening dat op dit perceel niet eerder een voorkeursrecht is gevestigd. Aan het perceel wordt de niet-agrarische functie of moderniseringslocatie toegedacht ‘Wonen met de daarbij behorende maatschappelijke, recreatieve voorzieningen, en commerciële kantoren’, die afwijkt van het huidige gebruik. Het perceel is gelegen in het centrum van Enschede, schuin tegenover het centraal station, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale tekening met kenmerk 240131-1 en perceellijst, waarop is vermeld het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd, de grootte ervan, alsmede de naam van de eigenaar, een en ander naar de stand van de openbare registers van het Kadaster per 30 januari 2024;
2. Dat het hiervoor bij 1. genoemde perceel nog niet is opgenomen in een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma;
3. Toepassing te geven aan artikel 3:40, 3:41 lid 1 en 3:45 Awb door dit raadsbesluit voor een ieder ter inzage te leggen gedurende zes weken vanaf 15 mei 2024. Deze ter inzage legging bekend te maken in het gemeenteblad van 14 mei 2024, Huis aan Huis Enschede van 22 mei 2024 en via www.officielebekendmakingen.nl en de betrokken eigenaar bij aangetekende brief in kennis te stellen van de (betekenis van de) vestiging van het voorkeursrecht. De betrokken belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om gedurende de termijn van ter inzage legging bezwaar te maken tegen het raadsbesluit en een verzoek tot voorlopige voorziening in te stellen;
4. Dat dit raadsbesluit in werking treedt op 14 mei 2024 (dit is de dag dat het voorkeursrecht geregistreerd wordt in het openbaar register van het kadaster) en van rechtswege vervalt binnen drie jaar na dagtekening van dit raadsbesluit of zoveel eerder als een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma is vastgesteld;
5. Het college van burgemeester en wethouders te machtigen alle in het kader van de vestiging van het voorkeursrecht ingevolge de Omgevingswet noodzakelijke handelingen te verrichten (of te laten verrichten) zoals onder meer de registratie van het voorkeursrecht in het openbaar register van het kadaster (SYVAS) en doen vertegenwoordigen van de raad in bezwaar- en beroepschriftprocedures en/of overige rechtsgedingen.

Inleiding en voorgeschiedenis
De gemeente Enschede heeft zich als doel gesteld om volop te investeren in wonen, werken en leven in Enschede. We willen als stad groeien, kwantitatief en kwalitatief. Daarbij pakt gemeente Enschede grote uitdagingen aan, zoals betaalbaar wonen, het vasthouden van talent en groei richting 170.000 inwoners. Daarvoor brengen we de randvoorwaarden op orde: een heldere programmatische koers, versnelling van de woningbouw en versterking van de toekomstbestendigheid van onze woonwijken en woongebieden. Om dit alles te bereiken kunnen we niet alleen bezig zijn met ontwikkelingen op korte termijn, maar moeten we ook alweer verdere kijken naar nieuwe en daaropvolgende ontwikkelingen om onze ambitie te kunnen blijven verwezenlijken.

Centrumkwadraat is de grootste gebiedsontwikkeling van Enschede in het gebied rondom het station. De ambities zijn vastgelegd in het ambitiedocument Centrumkwadraat. Op een hoger schaalniveau maakt het ook onderdeel uit van de Spoorzone Hengelo-Enschede.

Centrumkwadraat is ruim twaalf jaar geleden gestart en er zijn diverse projecten gerealiseerd of in uitvoering. De komende jaren ligt de focus vooral op het gebied in en rondom het centraal station.

Het totale programma voor Centrumkwadraat omvat ongeveer 2.500 woningen en circa 30.000 m2 bvo commercieel programma. Van deze 3.500 woningen zijn en worden 1.500 woningen in het betaalbare segment gerealiseerd. Hierbij wordt ook de openbare ruimte volledig vernieuwd, waarbij deze klimaatadaptief en autoluw gemaakt wordt door meer groen toe te voegen. De woningen zijn duurzaam en circa 200 woningen zijn of worden aangelegd met groene daken. Momenteel wordt gewerkt aan het ontwerp van het nieuwe stationsplein, dat straks meer een stadspark wordt dan een kaal plein. In de uitwerking van de ontwerpen wordt de ondergrondse fietsenstalling (6.000 plekken) en de toekomstige parkeergarage (475 tot 600 plekken) meegenomen. Daarnaast speelt de versnelling van de spoorverbinding Zwolle-Twente-Munster een grote rol in het project, omdat dit een grote impact heeft op het spoor, het station en het omliggende gebied. Op dit moment wordt de ondergrondse variant van het spoor nader verkend in samenwerking met de provincie, Prorail en NS. Voor andere onderdelen binnen het Centrumkwadraat worden nog ruimtelijke kaders opgesteld zodat het Centrumkwadraat steeds verder tot ontwikkeling komt.

Zodra meer bekend wordt over mogelijke nieuwe bouwlocaties worden percelen vaak opgekocht door beleggers/grondspeculanten, die deze op een later tijdstip met winst verkopen. Als de prijs van bouwgrond stijgt, is het voor gemeenten lastig om op die grond minder lucratieve functies zoals scholen, sociale huurwoningen, wegen, parken of speelplaatsen te realiseren.

Het huidige betrokken perceel is kansrijk als één van de locaties om te voorzien in de huidige woningbehoefte met daarbij behorende voorzieningen en commerciële kantoren. Het perceel is gelegen in het centrum van Enschede, schuin tegenover het centraal station, middenin Centrumkwadraat.

Grondspeculatie
Voorgesteld wordt op een perceel in dit gebied dat in aanmerking komt voor de nog in te vullen opgave ‘wonen met de daarbij behorende maatschappelijke, recreatieve voorzieningen, en commerciële kantoren’ een voorkeursrecht te vestigen om speculatie op dit perceel te voorkomen. Hierdoor houdt de gemeente de regie op de ontwikkeling van dit gebied binnen het Centrumkwadraat. Het vestigen van een voorkeursrecht geeft de gemeente het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar tot verkoop, dan moet hij de grond eerst aan de gemeente aanbieden. De gemeente beslist vervolgens of zij de grond al dan niet wil kopen.

Voorkeursrecht
Met dit instrument verstevigt de gemeente haar positie op de grondmarkt en gaat grondspeculatie tegen. De gemeente kan met de grond die zij zo eventueel verkrijgt of waar zij grip op krijgt, publieke doelen en ruimtelijke plannen (omgevingsplan, omgevingsvisie of programma) uitvoeren. Dit gebiedsontwikkelingsinstrument is effectief gebleken in het bereiken van ruimtelijke ordeningsdoelen.

Door vestiging van een voorkeursrecht op dit perceel gelegen in het Ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat kan de eigenaar het perceel niet meer vrij aan een derde verkopen. Hiermee worden ongewenste grondtransacties tegengegaan. Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan de gemeente het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar tot verkoop dan moet hij de grond eerst aan de gemeente aanbieden en kan dus niet direct de (grond)markt op. De gemeente beslist vervolgens of zij de grond al dan niet wil kopen.

De gemeente kan het voorkeursrecht alleen vestigen op percelen waaraan volgens het (nog op te stellen) ruimtelijk plan een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht. Ook kan het voorkeursrecht alleen worden toegepast als het huidig gebruik van de percelen afwijkt van de (toegedachte) functie. Het huidige betrokken perceel is thans in gebruik als kantoor. Daarbij past een actieve regierol vanuit de gemeente nu aan het perceel in de toekomst de functie ‘wonen met de daarbij behorende maatschappelijke, recreatieve voorzieningen, en commerciële kantoren’ wordt toegedacht. Aan de vereisten van vestiging is daarmee voldaan.

Processtappen, grondslagen en werkingsduur
Een voorkeursrecht kan worden gevestigd op basis van een (nieuw) omgevingsplan, een omgevingsvisie, een programma, of een voorkeursrechtbeschikking. Voor het huidige betrokken perceel is nog geen planologische grondslag voor het voorkeursrecht.

Voorkeursrechtbeschikking college gevolgd door voorkeursrechtbeschikking raad
Aan het college is voorgesteld om het voorkeursrecht te vestigen op basis van artikel 9.1, tweede lid, Omgevingswet en in te stemmen met het (ontwerp)raadsvoorstel om in beginsel de gemeenteraad voor te stellen op grond van artikel 9.1, eerste lid, sub c, Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen voor een periode van drie jaar. Het college heeft hiertoe besloten op 16 februari 2024.

Wel is het vervolgens noodzakelijk dat de gemeenteraad binnen drie maanden eveneens besluit tot vestiging van het voorkeursrecht. Indien de gemeenteraad niet binnen de termijn een dergelijk besluit neemt, vervalt het eerdere besluit van het college van burgemeester en wethouders tot vestiging van het voorkeursrecht van rechtswege. Vandaar dat het college op 16 april 2024 heeft besloten aan uw raad dit voorstel inclusief het ontwerp-raadsbesluit voor te leggen.

Ingeval van vestiging van het voorkeursrecht door de raad dient binnen de daarop volgende periode van drie jaar een omgevingsplan, omgevingsvisie of een programma te worden vastgesteld. Op basis daarvan kan opnieuw een voorkeursrecht op hetzelfde perceel worden gevestigd.

Belangenafweging
Alvorens het college en daarna de raad besluiten om het voorkeursrecht te vestigen is het noodzakelijk een zorgvuldige belangenafweging te maken. De gemeente Enschede heeft belang bij de vestiging van het voorkeursrecht ten behoeve van de grondverwerving ter verwezenlijking van het toekomstige, gemeentelijke ruimtelijke beleid en om te voorkomen dat dit beleid wordt doorkruist door aankopen door andere gegadigden en prijsopdrijving. Daar tegenover staat het belang van de eigenaar en beperkt gerechtigde op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht of beperkte recht. De wetgever heeft, bij de totstandkoming van het voorkeursrecht in de wet, het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Hierdoor behoeft het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken. Verder maakt dit wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De eigenaar blijft namelijk bevoegd zijn grond te vervreemden, hetzij aan de gemeente, waarbij hij tenminste de werkelijke waarde zal ontvangen, hetzij aan een derde, als de gemeente geen gebruik van haar voorkeursrecht wenst te maken. En de eigenaar blijft zelf bevoegd de aan zijn eigendom toegekende of toegedachte functie te verwezenlijken. Van belang is verder dat het voorkeursrecht de eigenaar in ruime mate rechtsbescherming biedt of verleend, hetzij door de bestuursrechter, hetzij door de burgerlijke rechter.

Op 16 februari 2024 heeft het college besloten om op het betreffende perceel binnen het ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat het voorkeursrecht te vestigen. Het collegebesluit en het daarbij behorende ontwerp raadsvoorstel en raadsbesluit hebben na het besluit ter inzage gelegen voor het maken van bezwaar of indienen van zienswijzen. Er zijn geen bezwaren en zienswijzen ontvangen.

Nadere onderbouwing
Zie voor een uitvoerige beschrijving van de inhoud van het voorkeursrecht de bijgevoegde uitgebreide toelichting bij college- en raadsbesluit voorkeursrechtbeschikking Centrumkwadraat (bijlage 1).

Betrokken perceel
Zie voor het betrokken perceel de bijgevoegde kaart en lijst van aangewezen perceel (bijlage 2 en 3).

Publieksvriendelijke samenvatting
De gemeente Enschede vestigt op een perceel binnen het ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat te Enschede een voorkeursrecht. Dat betekent dat als eigenaar haar grond te koop aanbiedt, ze die grond eerst aan de

gemeente te koop moet aanbieden. Het vestigen van een voorkeursrecht is nodig om de grond in handen te krijgen zonder dat speculanten de kans krijgen.

De gemeente wil de grond gaan gebruiken voor de realisatie van een volgende fase in het ontwikkelingsgebied Centrumkwadraat. De grond is gelegen in het centrum van Enschede, schuin tegenover het centraal station. De bouw van woningen in dit gebied is nodig om woningnood aan te pakken en verdere doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Net zoals het noodzakelijk is in dit gebied om bij die woningbehoefte behorende voorzieningen en commerciële kantoren te realiseren. Evenals wegen en parken aan te leggen.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven
Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan de gemeente het eerste recht van koop. Met dit instrument verstevigt de gemeente haar positie op de grondmarkt en gaat grondspeculatie tegen. De gemeente kan met de grond die zij zo verkrijgt, publieke doelen en ruimtelijke plannen uitvoeren. Dit instrument van grondbeleid/gebiedsontwikkeling is effectief gebleken in het bereiken van ruimtelijke ordeningsdoelen.

Argumenten
1.1, 2.1, 3.1, 4.1 & 5.1
Het vestigen van het voorkeursrecht verloopt via een strak wettelijk kader
In 1 t/m 5 zijn alle wettelijke vereisten voor het vestigen van het voorkeursrecht uitgewerkt. Wijziging hiervan is niet mogelijk, evenals verwijdering van één of meerdere punten.

1.2, 2.2, 3.2, 4.2 & 5.2
Het vestigen van het voorkeursrecht brengt de gemeente in een betere positie
Het doel van het vestigen van een voorkeursrecht is de gemeente in het kader van de realisering van in-/uitbreidingsplannen een betere positie te verschaffen zodat zij haar doelstellingen ten aanzien van maatschappelijke doelen en stedelijke ontwikkeling beter kan realiseren. Goede bouwgrond is schaars, waardoor marktpartijen bereid zijn hoge prijzen te betalen. Dit heeft tot gevolg dat bouwlocaties vaak onderwerp van speculatie worden. Wanneer alle grond in handen komt van marktpartijen, dan overheerst bij de ontwikkeling van de bouw veelal de winst die op projecten dient te worden gemaakt. Door vestiging van het voorkeursrecht blijft de gemeente marktpartijen een stapje voor. Het is immers de verantwoordelijkheid van de gemeente dat ruimtelijke plannen zo goed mogelijk worden gerealiseerd, waarbij de kwaliteit van de gehele woon- en werkomgeving centraal dient te staan. Het gemeentelijk voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt. De gemeente wordt beter in staat gesteld een grondstrategie te voeren. Het voorkeursrecht, als passief verwervingsinstrument, kan een ondersteuning betekenen van het te voeren verwervingsbeleid. De gemeente kan hierdoor een centrale regierol uitoefenen bij de ontwikkeling van plannen in dit gebied.

1.3, 2.3, 3.3, 4.3 & 5.3
Het vestigen van het voorkeursrecht betreft een beschermingsinstrument
Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt een beschermingsinstrument. Gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) is het gemeentelijk voorkeursrecht een beschermingsinstrument, waardoor ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden tegengegaan.

1.4, 2.4, 3.4, 4.4 & 5.4
Het vestigen van het voorkeursrecht voorkomt prijsstijgingen
Het voorkeursrecht voorkomt buitensporige grondprijsstijgingen (buiten de normale markteconomische prijsstijgingen). Het voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van aan- en verkoop binnen de locatie. Bij een voorgenomen gewenste verkoop door een eigenaar is als eerste de gemeente aan bod om aan te kopen. Door deze interventie in het natuurlijke proces van aan- en verkoop kan de gemeente zo mogelijk een langdurig en kostbaar verwervingsproces of onteigening voorkomen. Bij het niet of onvoldoende benutten van het voorkeursrecht, bestaat de kans dat de te ontwikkelen gronden in het gebied in handen van grondspeculanten overgaan. Hierdoor kan een evenwichtige en kwalitatieve ontwikkeling van de plannen door de gemeente worden verstoord.

1.5, 2.5, 3.5, 4.5 & 5.5
Het vestigen van het voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang
Het algemeen belang dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht, afwegend tegen het individuele belang, weegt zwaarder dan het achterwege laten van de toepassing van het voorkeursrecht.

Risico's

1.1, 2.1, 3.1, 4.1 & 5.1
Het vestigen van het voorkeursrecht kent een beperkt risico bij aanbieding
De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan betekenen dat het perceel aan de gemeente te koop wordt aangeboden. In geval van voorgenomen verwerving zal de eventuele aankoop dienen te geschieden conform de daarvoor staande normen (de werkelijke waarde), hetgeen op dat moment uiteraard wel financiële consequenties heeft. Indien de gemeente niet reageert binnen de termijn van zes weken na een aanbod van de eigenaar of de gemeente besluit niet aan te kopen (uit de voorkeursrechtbeschikking volgt niet zonder meer de verplichting om aan te kopen), dan volgt een sanctie: de eigenaar is dan gedurende twee jaar vrij om zijn perceel aan een andere partij te vervreemden.

1.2, 2.2, 3.2, 4.2 & 5.2
Bij het vestigen van het voorkeursrecht moeten strikte termijnen worden gehanteerd
Verder is het van belang dat de termijnen in de Omgevingswet worden nageleefd, aangezien dit zonder uitzondering allemaal fatale termijnen betreffen. De 'sanctie' is dat als deze termijnen niet worden nageleefd de eigenaar/beperkt gerechtigde gedurende een periode van twee jaar mag vervreemden aan een willekeurige derde.

1.3, 2.3, 3.3, 4.3 & 5.3
Het onjuist vestigen van het voorkeursrecht kan leiden tot schadeplichtigheid
Het is van het grootste belang dat de gemeente het instrument voorkeursrecht zorgvuldig hanteert. Onjuiste toepassing is voor alle betrokken partijen nadelig. Bovendien dreigt dan schadeplichtigheid van de gemeente.

Kosten en financiële dekking van het voorstel
De kosten verband houdende met het onderhavige voorstel bestaande uit kadastrale kosten en publicatiekosten, juridische begeleiding en ambtelijke ondersteuning zijn nog niet voorzien. Deze worden afzonderlijk in beeld gebracht bij de vervolgstappen. De huidige plankosten worden ten laste gebracht van de 0 en 1 fase middelen zoals opgenomen in de gemeentebegroting.

Vooralsnog zijn er verder geen financiële middelen gemoeid met het besluit. Dit is pas aan de orde als de (rechten op het) perceel dat bij de aanwijzing betrokken is door de eigenaar wordt aangeboden en er een koopovereenkomst tot stand komt. Op het moment dat het voorkeursrecht van toepassing is kan de eigenaar het perceel te koop aanbieden en treedt de gemeente in onderhandeling. De eigenaar krijgt een reële prijs. Wanneer de eigenaar en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, kan de rechtbank deskundigen benoemen, die een advies geven over de prijs.

Afweging en alternatieven
Wat betreft het wel of niet nemen van bovengenoemd besluit in de punten 1. tot en met 5. geldt dat er maar één keuze is: het volledige conceptbesluit wordt wel óf niet aangenomen. Tussenoplossingen, alternatieven en dergelijke zijn niet mogelijk. Dat is inherent aan het vestigen van een voorkeursrecht en het wettelijk stelsel hierbij dat vele vereisten kent.

Participatie
Hoewel de gemeente participatie hoog in het vaandel heeft staan is bij het vestigen van een voorkeursrecht participatie onmogelijk. Het verrassingseffect is onontbeerlijk in het kader van het behalen van de voordelen van de vestiging van een voorkeursrecht. Dit neemt niet weg dat wat betreft de verdere ontwikkeling van Centrumkwadraat waar mogelijk participatie alsnog een rol kan gaan spelen.

Communicatie en vervolg
Gevoerde communicatie
Het voorkeursrecht is in werking getreden op het tijdstip van registratie in het openbaar register van het kadaster, derhalve op 16 februari 2024. Diezelfde dag is de eigenaar van het perceel direct geïnformeerd per brief en e-mail.

Verder heeft het collegebesluit van 16 februari 2024 met de daarbij behorende stukken (de lijst en kaart van aangewezen perceel en de ontwerp raadsstukken) vanaf 17 februari 2024 gedurende zes weken voor een ieder kosteloos ter inzage gelegen. Welke ter inzage legging is gepubliceerd in het gemeenteblad van 22 februari 2024 via www.officielebekendmakingen.nl en in Huis aan Huis Enschede op 28 februari 2024.

Vervolg: ter inzage legging raadsbesluit

Nadat de raad zijn besluit heeft genomen wordt het voorkeursrecht geregistreerd in het openbaar register van het kadaster (SYVAS) en wordt het raadsbesluit met de daarbij behorende stukken (de lijst en kaart van aangewezen perceel) ter inzage gelegd.

Publicatie/bekendmaking
De ter inzagelegging van het raadsbesluit d.d. 13 mei 2024 wordt gepubliceerd in het gemeenteblad van 15 mei 2024 via www.officielebekendmakingen.nl en in Huis aan Huis Enschede op 22 mei 2024. Op het tijdstip van de registratie van het voorkeursrecht in het openbaar register van het kadaster (SYVAS) treedt het besluit in werking en heeft het externe rechtsgevolgen. Belanghebbende krijgt een brief die op 14 mei 2024 aangetekend wordt verstuurd.

Bezwaar, beroep, voorlopige voorziening
Gedurende de vorengenoemde termijn van ter inzage legging kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen. Vervolgens kunnen belanghebbenden, indien zij het niet eens zijn met de beslissing op het bezwaarschrift, beroep instellen bij de rechtbank. Indien bezwaar wordt gemaakt tegen het voorstel van het college, bestaat tevens de mogelijkheid om de voorzieningenrechter van de rechtbank te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter zal de verzoeker alleen ontvankelijk verklaren, indien daarbij een spoedeisend belang kan worden aangetoond.

Persbericht: Nee.

Bijlagen

	Omschrijving
Bijlage 1	Uitgebreide toelichting bij college- en raadsbesluit voorkeursrechtbeschikking Centrumkwadraat
Bijlage 2	Kaart van de onroerende zaken
Bijlage 3	Lijst van de onroerende zaken

Aldus vastgesteld in de vergadering van 16 april 2024

de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit R.W. Bleker