

Vaststellingsrapport

Ravellaan Noord

Datum: 26 maart 2024
Kenmerk: 12240790

1 Inleiding

1.1 Vestiging van een voorkeursrecht

Indiener is de eigenaar van 5 percelen in Welgelegen, ten noorden van de Ravellaan. De gemeente Utrecht is al enige jaren met deze initiatiefnemer in gesprek over het omvormen van deze percelen naar wonen en over de hoeveelheid betaalbare woningen die daarbij haalbaar is.

In het kader van de ontwikkeling van de Ravellaan Noord en de toekomstige herontwikkeling naar woondoeleinden met betaalbare woningen, is het noodzakelijk dat de gemeente de regie en sturing heeft op de ontwikkeling van deze omgeving. Dit is mogelijk door het verwerven van de benodigde grondposities in het gebied. Het vestigen van een voorkeursrecht creëert de mogelijkheid om met voorrang percelen aan te kopen.

Om een actievere regierol te kunnen innemen bij de ontwikkeling van de percelen aan de Ravellaan Noord heeft het college op 13 februari 2024 een voorkeursrecht gevestigd, waardoor de gemeente het recht van eerste koop heeft verkregen.

Het besluit van het college vervalt van rechtswege als niet binnen 3 maanden na het ingaan daarvan een opvolgende voorkeursrechtbeschikking is genomen door de gemeenteraad.

Binnen deze 3 maanden kan de gemeenteraad een voorkeursrechtbeschikking nemen, op basis van artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet. Het besluit van de gemeenteraad vervalt van rechtswege 3 jaar na het ingaan daarvan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toebedeeld in een omgevingsplan.

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 wordt de ontvangen zienswijze behandeld. De zienswijze is samengevat en van een reactie voorzien. De behandeling van de zienswijze eindigt met een conclusie waarin wordt aangegeven of naar aanleiding van de zienswijze wijzigingen in het concept 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 waarin het voorkeursrecht wordt gevestigd hebben van dinsdag 20 februari 2024 tot en met dinsdag 19 maart 2024 ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn konden zienswijzen over de voorgenomen vestiging van het voorkeursrecht door de raad aangeboden worden aan de gemeenteraad.

Zienswijzen over vestiging van het voorkeursrecht

Er is 1 zienswijze ingediend. Deze zienswijze is binnen de daarvoor gestelde termijn ontvangen.

1.3.2 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 het vestigen 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. De volledige zienswijze wordt als bijlage meegezonden.

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.

1.3.3 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 van het college van B&W, te vestigen door het nemen van een raadsbesluit.

De gemeenteraad kan de indiener van de zienswijze in de gelegenheid stellen om de ingediende 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 het 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 het vestigen van het voorkeursrecht als hamerstuk geagendeerd kan worden.

1.3.4 Belangrijkste wettelijke bepalingen

De voorkeursrechtbeschikking is bekendgemaakt door toezending van het besluit aan de eigenaar. Het besluit is ingegaan vanaf de dag van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster op 20 februari 2024. Tegen het besluit van het college staat bezwaar open.

In het Gemeenteblad van 20 februari 2024 is het ter inzage leggen van het besluit van het college, voor het maken van bezwaar, gemeld.

In de publicatie is ook opgenomen dat het voorgenomen besluit van de gemeenteraad ter inzage is gelegd en dat tegen dat voorgenomen besluit zienswijzen kunnen worden ingediend.

2 Beoordeling van de zienswijzen

2.1 Procedureel

De ontvangen zienswijze voldoet aan de wettelijke eisen.

In dit document is een samenvatting opgenomen van de ingediende zienswijze op de vestiging van een voorkeursrecht in Ravellaan Noord. 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 de ingediende zienswijze, met de beantwoording daarvan, opgenomen in deze reactienota, behorende bij het raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht op de onroerende zaken in Ravellaan Noord.

2.2 Zienswijze 1

- 1. Doel van de ingezette grondinstrumenten is het bevorderen van de ontwikkeling van het gebied, maar vestigen van een voorkeursrecht vertraagt nou juist. Indiener is van mening dat de gekozen strategie het vertrouwen in een goede samenwerking heeft geschaad waardoor het traject verder wordt gefrustreerd en vertraagd. Met enige flexibiliteit van beide partijen en realistische verwachtingen over en weer, meent indiener dat alsnog op korte termijn tot overeenstemming kan worden gekomen. Zij hoopt en vertrouwt daarbij ook op steun vanuit uw raad.*

Reactie

Gemeente en indiener zijn inderdaad al enige tijd met elkaar in gesprek. Wij zijn net als de indiener van mening dat door goede samenwerking tot een gewenste herontwikkeling kan worden gekomen. Wij zijn dan ook voornemens om deze gesprekken voort te zetten en waar nodig te intensiveren. We zetten alles op alles om binnen achttien maanden tot een omgevingsplan te komen waarmee herontwikkeling van Ravellaan Noord planologisch/juridisch mogelijk wordt gemaakt.

Het vestigen van een voorkeursrecht helpt om deze ambitie waar te maken, want met het vestigen laten we zien dat we als gemeente graag willen dat Ravellaan Noord snel tot ontwikkeling komt. We dwingen de indiener immers niet om de onroerende zaken te verkopen, maar zetten waar nodig het grondinstrumentarium in om een snelle ontwikkeling mogelijk te maken.

De inzet van het voorkeursrecht is een onderdeel van het gemeentelijk grondinstrumentarium, en is niet bedoeld om onzekerheid of vertraging te creëren, maar juist om duidelijkheid te bieden dat de gemeente voornemens is te starten met de transformatie van het gebied.

- 2. Indiener is groot voorstander van de ontwikkelplannen voor Ravellaan Noord, wil niet verkopen maar zelf de ontwikkeling realiseren. Indiener heeft hiervoor voldoende kennis en middelen.*

Reactie

We willen benadrukken dat de wens om meer regie te hebben op de herontwikkeling van Ravellaan Noord juist aansluit bij de reeds lopende gesprekken met deze indiener. We blijven graag in gesprek met de initiatiefnemer om te bezien of het gewenste programma gerealiseerd kan worden. De gemeente vestigt het voorkeursrecht ook om de grondposities gelijk te houden en daarmee te voorkomen dat de locatie wordt overgedragen en alle gesprekken eventueel met een andere eigenaar opnieuw moeten worden gevoerd.

Ook wil de gemeente met de voorkeursrechtbeschikking de urgentie voor het ontwikkelen van betaalbare woningen extra benadrukken. En laten weten dat de gesprekken niet vrijblijvend zijn en tot concrete resultaten moeten leiden.

De gemeente verwacht de lopende gesprekken met de indiener over de herontwikkelmogelijkheden van hun terrein op constructieve wijze te kunnen continueren. De gemeente zal bij een raadsbesluit tot het vestigen van het voorkeursrecht meer de regie gaan voeren over het planproces, waarbij het uitgangspunt is dat alle belanghebbenden betrokken worden.

3. Gemeente heeft indiener niet/onvoldoende betrokken bij het opstellen van het SPvE.

Reactie

Na de vaststelling van het Intentiedocument zijn wij in het najaar van 2019 begonnen met het maken van het SPvE en is een klankbordgroep en een extern projectteam gevormd (naast de interne gemeentelijke projectgroep). In dit externe projectteam zaten vertegenwoordigers van indiener en vertegenwoordigers van de gemeente samen aan tafel. In de externe projectgroepen met de indiener, op 3 februari 2020, 18 februari 2020 en 16 juni 2020, is steeds de voortgang besproken. Daarnaast had de toenmalige projectleider regelmatig telefonisch contact met de indiener over de voortgang van het SPvE en de aan het SPvE gerelateerde onderzoeken.

In de klankbordgroepen waren in de regel, naast de groep betrokken bewoners, steeds de gemeente en de indiener (dan wel de stedenbouwkundige van de indiener) aanwezig.

Er zijn klankbordgroepen geweest op 4 maart 2020, 16 juli 2020, 5 november 2020 en 19 januari 2021.

Op 1 december 2020 is er een Raadsinformatiebijeenkomst geweest waar de indiener bij aanwezig was.

Gedurende de totstandkoming van het SPvE is er dus steeds overleg geweest met de indiener. Er is destijds aan de indiener om reactie gevraagd op de verschillende versies van het concept-SPvE, maar deze reactie kwam niet.

In juni 2021 is het definitieve concept toegestuurd aan de indiener en kwam een afwijzende reactie.

Hiermee is ons inziens duidelijk dat de initiatiefnemer wel degelijk op de hoogte was van de ontwikkeling van het SPvE, maar hier aan het einde van het proces niet mee in kon stemmen.

Na deze SPvE fase heeft indiener zelfstandig, voor eigen rekening en risico en zonder inbreng vanuit de gemeente, een ander SPvE opgesteld. In overleg met indiener hebben wij dit SPvE niet beoordeeld, omdat we geen overeenstemming hadden over de uitgangspunten. Onze verwachting was dat de gemeenteraad niet zou kunnen instemmen met dit SPvE, waarin het aantal (betaalbare) woningen beperkt was, en er niet was ingezet op de verdichting waar om werd gevraagd in de Intentieovereenkomst.

We hebben toen met indiener afgesproken dat we eerst zouden overleggen met elkaar over de te hanteren uitgangspunten, en dan vooral over het woonprogramma. Die gesprekken zijn nog gaande (zie ook onder punt 6).

4. De voorgestelde ambities in het SPvE leidden tot grote bouwkundige/financiële risico's.

Reactie

Indiener stelt dat de voorgestelde ambities in het SPvE tot grote bouwkundige/ financiële risico's leiden. Indiener is van mening dat de gemeente te veel ambities stapelde die als gevolg hebben dat het plan financieel niet haalbaar is. De gemeente is van mening dat zij niet op haar ambities gaat inleveren zonder dat de noodzaak daartoe middels een financiële onderbouwing was aangetoond.

In de periode dat het SPvE werd gemaakt (2020 – 2021), was er geen bereidheid bij de indiener om inzage te geven in de financiële onderbouwing van het plan. Het was daardoor voor ons niet mogelijk om vast te stellen of het inderdaad klopte dat de gemeentelijke ambities financieel onrealistisch waren. Gelukkig was die bereidheid er wel toen wij in 2023 met de indiener over de nieuwe gemeentelijke wensen spraken. Daarna is constructief met de indiener gesproken over een plan, met een financiële doorrekening, waaruit blijkt dat een ontwikkeling met voldoende betaalbaar wonen ook financieel haalbaar is. De gemeentelijke taxatie onderschrijft dat.

Over de bouwkundige risico's is gesproken tijdens het opstellen van het SPvE, maar ook in latere gesprekken. De vormgeving van de gebouwen in het SPvE met veel hoekverdraaiingen zou leiden tot hogere bouwkosten. Er is met de indiener gesproken over het versimpelen van de vorm van de gebouwen hetgeen kan leiden tot lagere bouwkosten. De bereidheid om hier verder over te spreken hebben wij nog steeds.

5. Een nieuw college en nieuw Coalitieakkoord leidden ook tot veel vertraging en tot weer nieuwe ambities begin 2023: minimaal 400 woningen (lieft meer in verband met de grote en groeiende behoefte) zouden moeten worden gerealiseerd met een scherper woonprogramma, namelijk 40% sociale huurwoningen, 35% middelduur en 25% vrije sector woningen. Deze nieuwe ambitie maakte het plan nog complexer en de haalbaarheid verder uit zicht.

Reactie

In het Startdocument behorende bij de intentieovereenkomst die tussen partijen op 3 mei 2018 is gesloten en per 14 oktober 2019 is verlengd met een aangepast Startdocument, is vastgelegd dat er een minimum aantal woningen en onderverdeling in diverse woonsegmenten als richtinggevend programma werd meegegeven voor de vervolgfase, waarbij werd gestreefd naar verdichting.

“Dit woonprogramma ging uit van minimaal 220 woningen met een verdeling van 20% sociale huur, 20% middensegment [huur/koop], 60% vrije sector. Het deel van het woonprogramma boven het aantal van 220, gaat uit van een verdeling van 50% sociale huur en 50% vrije sector” (zie hoofdstuk 5 [Startdocument](#) onder ‘programma’).

De Ravellaan Noord wordt ontwikkeld volgens het Utrechts Planproces (UPP 1: Gebiedsontwikkeling). Dat houdt in dat er tijdens het proces om te komen tot een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) wordt onderzocht óf en onder welke voorwaarden het initiatief daadwerkelijk realiseerbaar is. Dit wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Naast het kostenverhaal worden ook die randvoorwaarden dan vastgelegd in een te sluiten anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. Kortom, het Startdocument uit 2019 geeft richting aan de gesprekken tussen gemeente en initiatiefnemer, maar de aannames uit het Startdocument moeten op dat moment nog verder worden onderzocht en zijn niet in beton gegoten.

De gemeentelijke wensen ten aanzien van het programma zijn in de loop der jaren inderdaad veranderd. Aangezien er nog geen definitieve afspraken over het programma met initiatiefnemer waren vastgelegd, konden deze wensen worden ingebracht in het planproces Ravellaan Noord. De initiatiefnemer was hier uiteraard mee bekend.

Het klopt dat een plan met relatief veel 'betaalbaar' programma over het algemeen lastiger financieel haalbaar te krijgen is, maar wij zijn van mening dat een programmaverdeling met meer betaalbare woningen op dit moment ook haalbaar is. De hoeveelheid betaalbare woningen is hierbij mede afhankelijk van de (financiële) businesscase, en die is weer afhankelijk van de inbrengwaarde. Daarom is een andere programmaverdeling die beter aansluit bij de huidige ambities van nu, zeker ook gelet op de taxatie die wij hebben laten verrichten, het vertrekpunt van de gesprekken met indiener.

- 6. Indiener is met de gemeente in overleg gebleven om te kijken naar de mogelijkheden om toch tot een haalbaar plan te komen. Het doel van deze gesprekken was om te kijken aan welke 'knoppen' gedraaid kon worden om toch tot een haalbare planontwikkeling te komen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan gedeeltelijk kleinere woningen, boven wettelijke eisen schrappen, stedenbouwkundige opzet optimaliseren of subsidieverstreking. Samen met de planeconoom van de gemeente heeft indiener inzicht gegeven in de stichtingskosten en de verwachte opbrengsten van het door de gemeente gewenste woningprogramma.*

Reactie

De gemeente en de indiener hebben inderdaad in de periode maart 2023 tot juli 2023 een aantal (5) keer met elkaar gesproken over de financiële haalbaarheid van het plan. Hierbij heeft indiener financiële gegevens beschikbaar gesteld over haar businesscase. Deze gegevens hebben we met elkaar geanalyseerd. Ook is bekeken aan welke knoppen gedraaid kan worden om te komen tot een haalbaar plan. Belangrijke knoppen bleken het woonprogramma en de inbrengwaarde. Bij de programmaverdeling is in de gesprekken tussen 2020 en medio 2023 uitgegaan van het Startdocument en niet van de meer door de gemeente gewenste verdeling. Reden daarvan was dat indiener aangaf dat dat niet haalbaar is.

In de zomer van 2023 bleek dat over de inbrengwaarde verschil van inzicht bestond. Om hier eerst meer zicht op te krijgen zijn taxaties uitgevoerd. De taxaties van gemeente en van initiatiefnemer lagen echter ver uit elkaar, en er is geen overeenstemming over de te hanteren inbrengwaarde bereikt.

Desondanks hebben indiener en gemeente begin maart afgesproken de gesprekken over de haalbaarheid opnieuw op te starten. Op 19 maart heeft een gesprek plaatsgevonden tussen initiatiefnemer en de gemeente. Daarbij is als aangepast uitgangspunt afgesproken uit te gaan van een programmaverdeling die meer aansluit bij de ambities van de gemeente. Samen met indiener wordt gewerkt aan een voor beide partijen haalbaar plan. Indien dit traject succesvol is, zullen de afspraken worden vervat in een anterieure overeenkomst tussen indiener (grondeigenaar) en de gemeente.

- 7. Een van de factoren voor de haalbaarheid van het plan is gelegen in de inbrengwaarde van de panden die gelet op de binnenstedelijke ligging nog een hoge gebruikswaarde hebben. Aan de hand van deze taxatie, in samenhang met de hogere rente en daardoor de risico's bij de afzet van de woningen in combinatie met de aanhoudend stijgende bouwprijzen, is duidelijk geworden dat een herontwikkeling van de panden volgens de uitgangspunten van de gemeente niet haalbaar is. Het plan kan alleen haalbaar worden als de gemeente op bepaalde punten ook concessies doet of op een andere wijze kan bijdragen aan deze ontwikkeling.*

Reactie

Met de indiener is afgesproken dat de gesprekken over de haalbaarheid opnieuw worden opgestart waarbij de gemeente de intentie heeft om voor zowel de eigenaar als de gemeente een in alle opzichten haalbaar plan op te stellen.

- 8. Indiener roept uw raad dan ook op om niet over te gaan tot het vestigen van een voorkeursrecht op de panden en er bij het college op aan te sturen dat de tijd en energie wordt gestoken in de lopende gesprekken om tot een oplossing te komen. Met enige flexibiliteit van beide partijen en realistische verwachtingen over en weer, meent zij dat alsnog op korte termijn tot overeenstemming kan worden gekomen. Zij hoopt en vertrouwt daarbij ook op steun vanuit uw raad. De indiener is in ieder geval bereid om zich ook in de nabije toekomst te blijven inzetten om te komen tot de gewenste transformatie van het gebied.*

Reactie

De gemeente en de eigenaar van de kavels voeren al jaren gesprekken over de ontwikkeling van de Ravellaan-Noord tot (betaalbare) woningbouw, maar met onvoldoende resultaat.

De vertraging die indiener in haar zienswijze benoemt heeft diverse redenen.

De gesprekken met de omwonenden over de plannen waren/zijn zeer waardevol, maar kosten veel tijd. Het door de indiener afwijzen van het concept SPvE, terwijl deze was opgesteld in een proces met gemeente, indiener en omwonenden, zorgde ook voor een aanzienlijke vertraging. De gesprekken over de uitgangspunten voor deze ontwikkeling werden vertraagd omdat er aan gemeentezijde een nieuw college van burgemeester en wethouders aantrad, met een nieuw Coalitieakkoord. En tenslotte duurde het lang (tot begin 2023) voordat de indiener een financiële onderbouwing aan de gemeente leverde. Vanaf dat moment ging het gesprek niet meer over aannames, maar werd er op basis van feiten en cijfers gepraat.

Met het inzetten van het actieve grondinstrumentarium, namelijk het voorkeursrecht, maar ook met het onlangs door de Raad genomen [voorbereidingsbesluit Ravellaan Noord](#) wil de gemeente de urgentie voor het ontwikkelen van betaalbare woningen extra benadrukken. En laten we weten dat de gesprekken niet vrijblijvend zijn en tot concrete resultaten moeten leiden, die passen bij de financiële mogelijkheden van de indiener, maar ook bijdragen aan het oplossen van de woningnood in de stad. Hiernaast willen we speculatie voorkomen doordat de gronden worden verkocht tegen een mogelijk te hoge waarde en de gemeente met een andere eigenaar de gesprekken opnieuw moet gaan voeren.

De gemeente wil er nog steeds samen met de eigenaar uit komen. En in overleg tot een woningbouwprogramma komen dat voldoende betaalbare woningen bevat, maar ook passend is voor de eigenaar.

Conclusie

Deze zienswijze geeft geen aanleiding om het raadsvoorstel om een voorkeursrecht te vestigen aan te passen.