Gemeente Amsterdam

Voordracht voor de College vergadering van 06 mei 2025

Portefeuille: Grond en Ontwikkeling (22)
Agendapunt: B22

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met het toepassen van het gemeentelijk voorkeursrecht op een locatie in stadsdeel Centrum en met de raadsvoordracht over de toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht op deze locatie

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. Te concluderen dat er geen zienswijzen zijn ingediend op de concept raadsvoordracht d.d. 11 maart 2025 tot het voorlopig vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op een deel van de locatie van het Marineterrein en er geen aanleiding bestaat om de raadsvoordracht en/of -beschikking aan te passen.

2. In te stemmen met de (definitieve) raadsvoordracht, waarin wordt voorgesteld om op basis van artikel 9.1, eerste lid, onder b Omgevingswet het gevestigde voorkeursrecht te bestendigen op de percelen zoals aangegeven op de grondtekening met nummer TK-30408874-02 en perceelslijst met nummer PL-30408874-02.

Kernboodschap

Het college heeft besloten een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op een deel van het Marineterrein. Deze locatie is in de Omgevingsvisie en Projectnota opgenomen als herontwikkelingslocatie voor wonen, werken en leren met bijbehorende voorzieningen. Om regie te houden en de kans op succesvolle herontwikkeling te vergroten, is het voorkeursrecht nodig. Belanghebbenden konden reageren op de concept-raadsvoordracht; er zijn geen zienswijzen ingediend. De raad besluit over de definitieve vestiging.

Bestuurlijke achtergrond

In de vigerende Omgevingsvisie en de Projectnota 'Marineterrein' (gemeenteraad d.d. 9 november 2023, nr. VN2023-022066) is het ontwikkelperspectief voor de herontwikkeling van het Marineterrein beschreven. Voor deze locatie wordt een gewijzigd gebruik ten behoeve van wonen, werken en leren met bijbehorende voorzieningen voorzien.

Omdat deze herontwikkeling c.q. de toegedachte functies is/zijn opgenomen in de vigerende Omgevingsvisie, wordt de grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht door de raad hier gevormd door artikel 9.1, eerste lid, onder b Omgevingswet.

Op 11 maart 2025 heeft het college ingestemd met de concept-raadsvoordracht (VN2025-002508).

Bestuurlijke prioriteit

N.v.t.

Wettelijke grondslag

Vestigingsgrondslag artikel 9.1, tweede lid Omgevingswet, alsmede de overige van toepassing zijnde bepalingen over het voorkeursrecht opgenomen in de hoofdstukken 9, 15 en 16 van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Artikelen 12 en 13 van de Bekendmakingswet.

Artikel 160, eerste lid, onder b Gemeentewet: het college is in elk geval bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast.

Onderbouwing besluit

Ad 1. Te concluderen dat er geen zienswijzen zijn ingediend op de concept raadsvoordracht d.d. 11 maart 2025 tot het voorlopig vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op een deel van de locatie van het Marineterrein en er geen aanleiding bestaat om de raadsvoordracht en/of -beschikking aan te passen.

De concept-voordracht aan de raad en de concept-beschikking van de raad met de daarbij behorende stukken hebben voor eenieder ter inzage gelegen. Hiervan is openbaar kennis gegeven via een publicatie in het Gemeenteblad, onder vermelding van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen.

Er zijn geen zienswijzen ingediend, zodat er geen aanleiding bestaat om de voordracht aan de raad aan te passen en/of de concept-raadsbeschikking aan te passen.

Ad 2. In te stemmen met de (definitieve) raadsvoordracht, waarin wordt voorgesteld om op basis van artikel 9.1, eerste lid, onder b Omgevingswet het gevestigde voorkeursrecht te bestendigen op de percelen zoals aangegeven op de grondtekening met nummer TK-30408874-02 en perceelslijst met nummer PL-30408874-02.

Aanleiding en noodzaak vestiging voorkeursrecht

De gemeente is voornemens om de locatie Marineterrein te transformeren tot een volwaardig innovatiedistrict, met een mix van wonen, werken en leren. Daartoe is het Marineterrein opgenomen als transformatielocatie in de vigerende omgevingsvisie en is inmiddels een Projectnota vastgesteld. In de Projectnota is de voorgenomen transformatie (stedenbouwkundig) nader uitgewerkt. De percelen waarop het voorkeursrecht gevestigd beoogd te worden zijn onderdeel van de voorgenomen transformatie. Hierna volgt een nadere toelichting over de aanleiding en noodzaak van de vestiging van het voorkeursrecht.

De betreffende percelen zijn in eigendom van de Staat (Rijksvastgoedbedrijf). Sinds 2011 zijn de gemeente Amsterdam en het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie (hierna gezamenlijk: 'het Rijk') met elkaar in gesprek over de toekomst van het Marineterrein te Amsterdam. Aanleiding hiervoor was de wens van het Rijk om op termijn het Marineterrein grotendeels te verlaten en te verkopen en de gemeentelijke ambitie om het vrijkomende deel van het Marinterrein tot een openbaar toegankelijk en functioneel onderdeel te maken van de stad. Op 5 december 2013 hebben het Rijk en de gemeente hiervoor een bestuursovereenkomst gesloten. In de bestuursovereenkomst is onder meer opgenomen dat het planologisch richtinggevende kader voor de beoogde ontwikkeling in gezamenlijkheid wordt opgesteld, waarna dit ter besluitvorming aan de gemeenteraad van Amsterdam wordt voorgelegd.

De afgelopen jaren hebben het Rijk en de gemeente gezamenlijk gewerkt aan een Nota van Uitgangspunten, waarin het ruimtelijk en programmatisch kader voor het Marineterrein is vastgelegd. Het gaat daarbij om de herontwikkeling van het Marineterrein tot een beveiligd gedeelte met maximaal 35.000 m² bvo bovengrondse bebouwing ten behoeve van een nieuwe kazerne voor Defensie en daarnaast (op het vrijkomende deel) tot een innovatiedistrict met circa 150.000 m² bvo bovengrondse bebouwing ten behoeve van ruimte voor leren, werken en wonen.

Op 9 november 2023 is door de gemeenteraad de Projectnota Marineterrein unaniem vastgesteld. De Nota van Uitgangspunten is onlosmakelijk onderdeel van dat raadsbesluit. Met dit besluit is er maximale bestuurlijke instemming met de ingezette koers voor dit gebied, inclusief de wens om de verdere ontwikkeling van het vrijkomende deel van het Marineterrein binnen de kaders van de Projectnota vanuit de gemeente te regisseren. Daarom is ook door de gemeente de wens uitgesproken om het vrijkomende deel van het Marineterrein aan te willen kopen van het Rijk. Bij brief van 11 december 2023 heeft de gemeente het Rijk uitgenodigd om de gesprekken over aankoop van het vrijkomende deel van het Marineterrein op te starten.

De gemeente wenst met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht te voorkomen dat de percelen worden verkocht aan derde ongewenste c.q. speculatieve partijen zodat de gemeente regie houdt op de toekomstige transformatie van de locatie.

Vestigingslocatie

De vestigingslocatie betreft de percelen kadastraal bekend als gemeente Amsterdam, sectie N, nummers 3773 en 4420 plaatselijk bekend als Kattenburgerstraat 5, 7, 7H, 7O te 1018 JA Amsterdam.

Argumenten

De verdere argumenten om het voorkeursrecht te vestigen, zijn de volgende:

1. Het gemeentelijk voorkeursrecht verschaft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Hierdoor wordt de gemeente 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.
2. Het gemeentelijk voorkeursrecht vormt gedurende het planontwikkelingsproces (van ontwerp tot uitvoering) een beschermingsinstrument, waardoor ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden tegengegaan.
3. Het voorkeursrecht voorkomt buitensporige grondprijsstijgingen (buiten de normale markteconomische prijsstijgingen).
4. Het voorkeursrecht maakt het in deze de gemeente mogelijk om te interveniëren in het natuurlijke proces van aan- en verkoop binnen de locatie. Bij een voorgenomen gewenste verkoop van een eigenaar/beperkt gerechtigde is in deze 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.

Als de mogelijkheden van de toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht niet of onvoldoende worden benut, bestaat de kans dat de te herontwikkelen gronden in handen van (markt)partijen overgaan. Hierdoor kan een evenwichtige ontwikkeling van de plannen worden verstoord.

Belangenafweging

Het algemeen belang dat gediend is met de vestiging van het voorkeursrecht afwegend tegen het individueel belang, is de conclusie dat het vestigen van het voorkeursrecht zwaarder moet wegen dan het achterwege laten van de toepassing daarvan.

De uit de vestiging van het voorkeursrecht volgende plicht die op de gerechtigde wordt gelegd rust niet onevenredig zwaar in verhouding tot het met de vestiging gediende algemeen belang. Dit algemeen belang zit hem met name in de borging van het kunnen realiseren en behouden van betaalbare woningen en bedrijfshuisvesting. De gemeentelijke zorg zit er in dat derden bij aanvang betaalbare woningen/bedrijfsruimtes kunnen realiseren, maar omdat dit marktpartijen zijn, zij dit mogen uitponden en de betaalbare ruimtes dan mogelijk verdwenen zijn. Gezien de huidige woningnood en de beoogde bijdrage aan betaalbare woningen/bedrijfsruimtes weegt dit algemeen belang zwaarder dan het individueel belang van de gerechtigde.

Verder is meegewogen dat in de belangen van de gerechtigde die bij de besluitvorming dienen te worden betrokken door de wetgever reeds op uitvoerige wijze is voorzien. Gedacht wordt daarbij onder meer aan het feit dat:

- de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet een uitgebreide rechtsbescherming kent voor een gerechtigde van een met voorkeursrecht belast perceel;

- de voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet reeds in voldoende mate heeft voorzien in de gevallen waarin de gemeente bestaande rechtsverhoudingen dient te respecteren, en de aanbiedingsplicht derhalve niet van toepassing is;

- de gerechtigde niet wordt verplicht diens (eigendoms)recht te verkopen, de gerechtigde vrij is te bepalen of, en wanneer gerechtigde tot verkoop wenst over te gaan;

- wanneer de gerechtigde in beginsel tot verkoop aan de gemeente wil overgaan, deze een reële prijs krijgt voor hetgeen hij verkoopt en wanneer de gerechtigde en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, de rechter een oordeel zal vellen over een reële prijs.

Verder zijn de percelen niet bij een eerdere vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of de Omgevingswet betrokken geweest. Hierdoor wordt niet in strijd met het herhalingsverbod ex artikel 9.3 Omgevingswet gehandeld.

Doel/resultaat

Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het betreffende gebied, c.q. een eerste recht van koop op de in de beschikking betrokken percelen.

De eigenaar van de percelen dient de betreffende percelen bij een voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het gemeentelijk voorkeursrecht maakt het de gemeente mogelijk om een actief grondbeleid te voeren bij de herontwikkeling van de betreffende percelen en door eventuele verwerving zelf de regie te houden bij de uitvoering van haar plannen. Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt, dat een andere partij zich in het gebied een positie verschaft, waardoor de gemeentelijke regierol kan worden verstoord.

Huidig gebruik/toegedachte functies

Voor het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht dient te worden voldaan aan twee (formele) vestigingsvereisten. Het eerste vereiste is dat het voorkeursrecht slechts ten behoeve van een

toegedachte niet-agrarische functie kan worden gevestigd. Het tweede vereiste houdt in dat het huidige, feitelijke gebruik afwijkt van de toegedachte functie.

Het huidige gebruik van de locatie is divers. Zo is een deel van de locatie afgesloten voor publiek en in gebruik door Defensie. Dit deel van de locatie wordt gebruikt voor specifieke militaire functies en ceremoniële gebeurtenissen vinden er plaats. Het andere deel van de locatie is wel publiek toegankelijk. Dit deel van de locatie bestaat uit tijdelijke bedrijven, instellingen en horecagelegenheden. De binnenhaven is een drukbezochte plek waar op en rond het water recreatieve voorzieningen zijn.

Het huidige gebruik in deze vorm verandert en/of verdwijnt en aan de onderhavige locatie worden de functies wonen, werken en leren met bijbehorende voorzieningen toegedacht. De toegedachte functies zijn niet-agrarisch en nader uit te werken. Het huidige gebruik wijkt dan ook af van de toegedachte functies, waardoor aan de (formele) vestigingsvereisten wordt voldaan.

Vestigingsgrondslag

De planologische grondslag voor de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan niet gevormd worden door het vigerende omgevingsplan gemeente Amsterdam, in werking vanaf 1 januari 2024. Dit omgevingsplan geeft niet de actuele visie op de beoogde herontwikkeling weer, waardoor dit omgevingsplan materieel niet ten grondslag aan de voorkeursrechtbeschikking kan worden gelegd.

In de vigerende omgevingsvisie 'Omgevingsvisie Amsterdam 2050', vastgesteld door de gemeenteraad op 8 juli 2021 (nr. VN2021-016730), zijn voor de onderhavige locatie wel de toegedachte functies opgenomen, waardoor wordt voorzien in de beoogde herontwikkeling. De vigerende omgevingsvisie kan en dient derhalve als vestigingsgrondslag te fungeren. De grondslag voor het vestigen van het voorkeursrecht wordt hier gevormd door artikel 9.1, eerste lid, onder b Omgevingswet.

In artikel 9.1, eerste lid, onder b Omgevingswet is opgenomen dat de gemeenteraad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht kan vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in een gemeentelijke omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Het uitgangspunt is dat de eerstvolgende planologische stap zal zijn de vaststelling van een (herziening van het) omgevingsplan.

Kanttekeningen/risico's

Risico's van de vestiging zijn nauwelijks aanwezig. Het meest in het oog springende risico is dat de gemeente op het moment dat zij een beginselbesluit heeft genomen om het beperkte zakelijk recht te willen verwerven zij op enig moment verplicht zou kunnen worden om het beperkte zakelijk recht aan te kopen, tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs op basis van bijzondere persoonlijke omstandigheden (waarbij vermeld wordt dat bijzondere persoonlijke omstandigheden zeker niet snel aanwezig worden geacht, omdat de verkopende partij het Rijk is). Bovendien is het risico beperkt, omdat eventuele afname geschiedt tegen de werkelijke waarde.

Verder is het van belang dat de termijnen in de voorkeursrechtregeling 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 gedurende een periode van drie jaar mag vervreemden aan een willekeurige derde.

De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht kan betekenen dat de percelen aan de gemeente te koop worden 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 6 weken na een aanbod van de eigenaar, dan volgt sanctie: de eigenaar is dan gedurende drie jaar vrij om de percelen aan een andere partij te vervreemden. Het voorkeursrecht blijft dan overigens wel op de betreffende gronden rusten.

Participatie

De vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht leent zich in beginsel niet voor participatie of voorafgaand overleg met belanghebbenden en/of belangstellenden. Immers, op het moment dat een dergelijk overleg wel wordt geïnitieerd kan dit voor (markt)partijen een trigger zijn om alsnog een positie in te nemen in het onderhavige gebied. In deze uitzonderlijke situatie betreft het een vestiging van een voorkeursrecht op gronden van een overheidsinstantie. Om die reden heeft in deze situatie wel voorafgaand overleg plaatsgevonden met deze partij alsmede met de overige gerechtigde. Ter voorbereiding van de raadsbehandeling zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op de concept-raadsvoordracht. Hiervan is geen gebruikgemaakt.

Financiële onderbouwing

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Buiten de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2025-023589	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2025-025133	3. TE ONDERTEKENEN Grondtekening Andreas2.pdf (pdf)
AD2025-025134	2. TE ONDERTEKENEN Perceelslijst Andreas2.docx (msw12)
AD2025-025135	4. Kopie concept-publicatie in het Gemeenteblad Andreas2.docx (msw12)
AD2025-025136	5. Format brief aan belanghebbenden Andreas 2.docx (msw12)
AD2025-025137	6. Bijlage bij format brief aan belanghebbenden Andreas2.docx (msw12)
AD2025-025138	7. Eigendomsinformatie - Andreas2.pdf (pdf)
AD2025-025149	Advies (pdf)
AD2025-025182	1. Raadsvoordracht Andreas2.docx (msw12)

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten