Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 1a, 1b en 1c

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van mr. Tj.P. Grünbauer van Van Veen Advocaten, namens meerdere bezwaarmakers, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht komen te rusten op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 7810 (VvE), gemeente [redacted] (eigendom [redacted] en gemeente [redacted] (eigendom [redacted]

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft de heer mr. Tj.P. Grünbauer van Van Veen Advocaten een bezwaarschrift ingediend, namens:

- de Vereniging van Eigenaars Wichard van Pontlaan 16 tot en met 112 (even);

Hierna: de vereniging.

- [redacted] wonende te [redacted]
- [redacted] wonende te [redacted]

Hierna: bezwaarmakers.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van 3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- De heer mr. Tj.P. Grünbauer, als gemachtigde van de Vereniging van appartementseigenaren Wichard van Pontlaan 16 tot en met 112 (even) en als gemachtigde van de individuele bezwaarmakers [redacted]
- [redacted] als individuele bezwaarmaker,

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted] als individuele bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke Msc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Voor wat betreft de ontvankelijkheid in bezwaar van de Vereniging, overweegt de commissie als volgt.

Het recht om in bezwaar op te komen tegen besluiten is op grond van de artikelen 1:2, 7:1, eerste lid, en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) beperkt tot belanghebbenden. De vraag is of de Vereniging een bezwaarschrift belanghebbende is bij het primaire besluit. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten is geregeld dat een verkoper eerst tot vervreemding kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen. Gelet op het bepaalde in dit artikel heeft een bezwaarmaker slechts een rechtstreeks belang bij het primaire besluit van 1 juni 2022 voor zover hij of zij eigenaar van een of meer appartementsrechten of rechthebbende op een ten aanzien van een of meer van die appartementsrechten gevestigd recht van opstal, erfpacht beklemming of vruchtgebruik is. Hiervan is in casu niet gebleken, zodat de vraag beantwoord moet worden of de vereniging anderszins een belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, derde lid van de Awb.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) (o.m. 18 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7713) volgt dat het bij de belangen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, gaat om een aan de statutaire doelstellingen ontleend collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast. De commissie overweegt dat uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken is gebleken dat de vereniging, anders dan ieder van de appartementseigenaren, geen belanghebbende is bij het primaire besluit. De rechtsgevolgen van dat besluit betreffen de bevoegdheid tot vervreemding. Aangezien niet is gebleken dat de vereniging eigenaar of anderszins rechthebbende ten aanzien van appartementsrechten is, is haar betrokkenheid bij het besluit niet gelegen in de mogelijke aanwending van een zodanige bevoegdheid. Gelet hierop adviseert de commissie de vereniging niet ontvankelijk te verklaren in haar bezwaar.

Nu [redacted] eigenaar zijn van de percelen waarop het voorkeursrecht rust, en dit dus ook kunnen vervreemden, voldoen zij wel aan de eis dat er sprake moet zijn van een belanghebbende. Nu zij verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te

bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers stellen – kort gezegd- dat er geen sprake is van gewijzigd gebruik en dat er nog geen begin is van een plan. Ter zitting heeft gemachtigde aangegeven dat er bij de onderbouwing van het besluit sprake is van dun ijs. Hij is van mening dat er onvoldoende gemotiveerd is aangegeven dat er sprake is van verandering van het gebruik, in ieder geval in het gebied van de Wichard van Pondlaan. Hier wordt immers al (intensief) gewoond. Het appartementengebouw dat daar staat is te renoveren, te verduurzamen en in te passen, aldus gemachtigde. Van een (gegronde) vrees van een proces waarin in het gebied projectontwikkelaars het gemeentelijke beleid zouden doorkruisen door aankopen te doen is geen sprake, nu er sprake is van een woongebied met koopwoningen en appartementen.

---

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Begrenzing
Bezwaarmakers zijn verder van mening dat de getrokken grenzen van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd willekeurig zijn gekozen. Daarbij merken zij op dat hun woning in eerdere plannen nog niet binnen het gebied vielen, maar nu zonder dat daar een gedachte of plan bij is geformuleerd wel.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmakers/ VvE leiden financiële schade
Gemachtigde heeft verder aangegeven dat de financiële positie van bezwaarmakers met de vestiging van het voorkeursrecht reeds nu ernstig wordt aangetast. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten

voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Bezwaarmakers hadden dit met een lening via het Warmtefonds willen doen, maar thans lijkt het Warmtefonds hoogstwaarschijnlijk niet bereid dergelijke leningen te verstrekken ten behoeve van gebouwen waarop een voorkeursrecht rust. Althans niet onder dezelfde voorwaarden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Belangenafweging
Daarnaast heeft gemachtigde aangegeven dat de raad bij het nemen van het bestreden besluit had moeten inventariseren of er wellicht belangen waren aan de zijde van de eigenaren (van woningen) die met zich meebrengen dat de raad van het bevestigen van het voorkeursrecht had behoren af te zien. Naar het oordeel van bezwaarmakers is dit niet gebeurd, zodat de (her)bevestiging van het voorkeursrecht daarmee onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Die herbevestiging is daarom tevens onevenredig gelet op de daarmee te dienen doelen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners & eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt. De commissie kan zich gelet hierop dan ook niet vinden in het standpunt dat het besluit hiermee ook onzorgvuldig is voorbereid en onevenredig is.

Tot slot hebben bezwaarmakers uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hen persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmakers invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege het algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmakers hebben verzocht om aan hen de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Advies
De commissie adviseert het bezwaarschrift van de Vereniging van Appartementseigenaren Wichard van Pondlaan nummers 16 tot en met 112 (even), tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet-ontvankelijk te verklaren.

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
   a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
   b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
   c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
   d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
   e. het besluit is genomen op basis van een uitspraak waarin de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel a, heeft bepaald dat afdeling 3.4 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft,
   f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,
   g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6

1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie

maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde

van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 2

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht komen te rusten op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 18 juli 2022, ingekomen 19 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaar heeft zij de taak om de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift te toetsen.

De commissie heeft geconstateerd dat het bezwaarschrift van bezwaarmaker buiten de wettelijke bezwaartermijn van zes weken is ingediend.[2] De bezwaartermijn ving aan op 4 juni 2022 en eindigde op het moment dat het 16 juli 2022 werd. Het bezwaarschrift is verzonden op 18 juli 2022 en ontvangen op 19 juli 2022. Een bezwaarschrift dat buiten de wettelijke bezwaartermijn is ingediend kan, mits er geen verschoonbare redenen van termijnoverschrijding bestaan, niet-ontvankelijk worden verklaard.[3]

Desgevraagd heeft de raad zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hij het gebrek dat aan het bezwaarschrift kleeft, wil passeren, zodat het bezwaarschrift inhoudelijk behandeld kan worden.

De commissie overweegt dat het enige gebrek dat aan het bezwaarschrift kleeft de overschrijding van de bezwaartermijn is. Voor het overige is het bezwaarschrift ontvankelijk.
Gelet op het feit dat de bestuursrechter niet langer ambtshalve controleert of bezwaarschriften tijdig zijn ingediend en het bevoegde bestuursorgaan in deze zaak te kennen geeft de bezwaargronden te willen bespreken, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de inhoud van het bezwaarschrift.[4]

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de

---

[2] Voor de wettelijke bezwaartermijn zie artikel 6:7, van de Algemene wet bestuursrecht.
[3] Dit blijkt uit artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 6:11, van de Algemene wet bestuursrecht.
[4] De bestuursrechter doet dit niet meer sinds de uitspraak van 9 juli 2021, (ECLI:NL:CRVB:2021:1500).

Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[5] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker merkt allereerst op dat het besluit niet duidelijk maakt waarom het noodzakelijk is dat het appartementencomplex waar zijn woning onderdeel van uitmaakt zou moeten wijken met als reden dat er verdichting zou kunnen plaatsvinden.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[6]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[7] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een

[5] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[6] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[7] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 8

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[9] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in de begrenzing van het gebied. Er is volgens hem geen reden om te denken dat zijn appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Hij kan zich wel vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op het bedrijventerrein, omdat daar veel ruimte is en er veel behoefte is aan huisvesting.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

---

[8] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[9] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmaker is van mening dat de raad met het nemen van het bestreden besluit onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen die het besluit voor hem heeft. Door de gecreëerde onzekerheid over de toekomst is het niet mogelijk om investeringsbeslissingen te nemen op het gebied van onderhoud en verduurzaming. Dit drukt de prijsontwikkeling van zijn appartement en hierdoor leidt hij schade.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
De Vereniging van Eigenaren is bezig met de vernieuwing van de warmteketels en het aanpassen van rookgaskanalen van het complex. De vestiging van het voorkeursrecht brengt met zich mee dat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten. Bezwaarmaker geeft aan hierdoor hogere kosten voor verwarming te hebben en daardoor schade te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Advies
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 3

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
18 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, heeft zij tot taak de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift te controleren.

De commissie heeft geconstateerd dat het door bezwaarmaker ingediende bezwaarschrift niet is ondertekend. Een bezwaarschrift, waaraan een dergelijk gebrek kleeft, kan niet-ontvankelijk verklaard worden, mits de bezwaarmaker de kans gehad heeft dit gebrek te herstellen.[2]

Bezwaarmaker heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om ter zitting zijn bezwaarschrift te ondertekenen.

Daarmee is het enige gebrek dat aan het bezwaarschrift kleefde weggenomen, waardoor de commissie zich bevoegd acht om kennis te nemen van de inhoud van het bezwaarschrift.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat

[2] Artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 6:5, van de algemene wet bestuursrecht.

hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[3] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker is het niet eens met het gevestigde voorkeursrecht. Gelet op de woningnood vindt hij het verder een slechte zaak dat hijzelf en vele honderden medebewoners op straat komt te staan. Dit ook nog zonder het eerste recht van aankoop op de nog te ontwikkelen nieuwbouw. Er woont een grote hoeveelheid mensen in de appartementencomplexen die bijdragen aan betaalbaar wonen voor een gemêleerde groep van bewoners die zich verenigd voelt als onderdeel van de buurt Schaapsdrift.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[4]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[5] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [6]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[3] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[4] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[5] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[6] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[7] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in de wijze waarop de grenzen van het voorkeursrecht zijn gevestigd. Het voorkeursrecht zoals dat nu is gevestigd op het complex Wichard van Pontlaan, exact de grens van het beoogde nieuwbouwproject, is zijns inziens onterecht omdat de gebouwen in overeenstemming zijn met de aan de overzijde gelegen appartementencomplexen. Deze mogen echter blijven staan. Hij kan zich wel vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op de oostzijde van het gebied, en met name daar waar de bedrijven zijn gevestigd. De bedrijven met hun terreinen bieden de mogelijkheid, na verwijdering, tot het bouwen van meerdere, al dan niet hoge appartementencomplexen. Ter zitting heeft hij zijn verbazing uitgesproken over het feit dat de kerk en het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan niet zijn meegenomen binnen de grenzen van het voorkeursrecht, terwijl zijn appartementencomplex wel is meegenomen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit

[7] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker is van mening dat de raad in de belangenafweging ten onrechte te weinig gewicht heeft toegekend aan de sociale cohesie van de buurt. Hij is vanuit een andere stad hier korte tijd geleden komen wonen om gelijkvloers te kunnen wonen en te wonen in een omgeving waar mensen er nog voor elkaar zijn.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[8]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

[8] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem direct gevolgen heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:5

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
   a. de naam en het adres van de indiener;
   b. de dagtekening;
   c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
   d. de gronden van het bezwaar of beroep.
2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.
3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling.

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15,

mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6

1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden,

wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde

van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 4

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waarin hij woont, moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Zijn appartementencomplex is al hoogbouw en hoe hoog wil men het hebben, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat hij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Hij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Hij snapt niet dat de appartementen aan de overkant van zijn flat niet in het gebied vallen waar het voorkeursrecht op is gevestigd en zijn appartementencomplex wel. Hij verzoekt de raad zijn appartement buiten de begrenzingen te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt voorts op dat hij prima in zijn appartement woont en er in wil blijven wonen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor hem gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich, omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Financiers zijn namelijk huiverig te investeren in onroerend goed dat mogelijk gesloopt gaat worden. Bezwaarmaker merkt op hierdoor de komende jaren hogere kosten te zullen hebben voor verwarming en daar financiële schade door te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Advies

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 5

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waarin zij woont, moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken om nog meer mensen te kunnen huisvesten.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker merkt verder in haar bezwaarschrift op dat zij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Zij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Zij verzoekt de raad haar appartementencomplex buiten de begrenzing te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat zij sinds 2 jaar in het appartement woont. Het heeft haar veel moeite gekost om destijds iets te kopen in de gekte van de huizenmarkt en een appartement te vinden waar ze gelukkig in kan worden. Dit is een appartement waar zij oud in zou kunnen en willen worden. Het heeft een mooie woonoppervlakte, een fijne en veilige buurt en zij peinst er dus niet over om dit appartement te gaan verkopen in de toekomst.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor haar gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Financiers zijn namelijk huiverig te investeren in onroerend goed dat mogelijk gesloopt gaat worden. Bezwaarmaker merkt op hierdoor de komende jaren hogere kosten te zullen hebben voor verwarming en daar financiële schade door te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in haar woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 6

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waar zij een garage achter heeft moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken om nog meer mensen te kunnen huisvesten.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker merkt in haar bezwaarschrift op dat zij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Zij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Zij verzoekt de raad het appartementencomplex waarachter haar garage is gelegen buiten de begrenzingen te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat zij een garage achter het appartementencomplex heeft gekocht. Zij wil deze garage houden en piekert er niet over om de garage te verkopen. Dit houdt mede verband met de parkeeroverlast in de wijk.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor haar gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand, waaronder ook haar garage valt. Het gevolg is dat de Vereniging van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. En dit levert wellicht gevaren op voor de bewoners van het complex.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 7

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceeel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op zijn appartementencomplex. Hij vindt dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor zijn appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om het mogleijk te maken om meer mensen te huisvesten.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft verder aangegeven dat de raad geen rekening heeft gehouden met het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht direct voor hem gevolgen heeft.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat hij prima woont in zijn woning en dat hij er wil blijven wonen. Hij piekert er niet over om zijn appartement te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hem en andere bewoners. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Halte Presikhaaf
Ter zitting heeft bezwaarmaker opgemerkt dat de raad weliswaar uitgaat van een mobiliteitshub, maar dat de komende jaren er niets gebeurt met halte Presikhaaf, zo blijkt uit de pers.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmaker heeft aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, heeft bezwaarmaker als vreemd ervaren. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft bezwaarmaker als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een van de bezwaarmakers in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege het algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 8

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Verzoek van bezwaarmaker om op een ander moment te worden gehoord
Bezwaarmaker heeft bij monde van zijn gemachtigde gevraagd om op een ander moment te worden gehoord. Dit motiveert hij door aan te geven dat hij in het verweerschrift geen reactie heeft gekregen op zijn persoonlijke gronden. Voorts kan hij op het tijdstip van de hoorzitting niet verschijnen. Deze moet voor acht uur of na vijf uur plaatsvinden.
De commissie overweegt in dit verband dat bezwaarmaker zich door een gemachtigde heeft laten vertegenwoordigen ter zitting en dat hij voorafgaand aan de zitting niet heeft verzocht om uitstel. Bovendien is ter zitting namens de raad aangegeven dat abusievelijk niet op zijn persoonlijke gronden is ingegaan. Dat is ter plekke alsnog gebeurd door te verwijzen naar een reactie van de raad op gelijksoortige gronden die wel in het verweerschrift staat. Gelet hierop is de commissie van mening dat betrokkene niet in zijn belangen is geschaad en wijst ze zijn verzoek tot nogmaals horen af.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op zijn appartementencomplex. Hij vindt dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor zijn appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar

---

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om meer huisvesting mogelijk te maken.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de

planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft verder aangegeven dat de raad er geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct voor hem gevolgen heeft.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat hij prima in zijn woning woont en dat hij er wil blijven wonen. Hij piekert er niet over om zijn appartement te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hem en andere bewoners. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan.

Bezwaarmaker heeft aangegeven de aangetekende brief niet te hebben gehad. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de aangetekende brief echter in zijn vakantie is aangeboden. De commissie overweegt hieromtrent dat het voor rekening en risico van bezwaarmaker komt dat hij in zijn vakantie niet iemand zijn post heeft laten verzorgen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen



de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée



BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 9a en 9b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Bezwaarmakers kunnen zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op hun appartementencomplex. Zij vinden dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor hun appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmakers begrijpen verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat hun appartementencomplex moet worden gesloopt om meer huisvesting mogelijk te maken.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmakers zijn van mening dat de raad bij het vestigen van het voorkeursrecht onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen. Zij hebben het appartement gekocht voor hun pensioen. Ondertussen zijn er wat regels gewijzigd in de gemeente Arnhem en is de opkoopbescherming/zelfbewoningsplicht van toepassing. Dat betekent dat het niet meer is toegestaan een woning te kopen en deze te verhuren. Dit adres valt daarbuiten omdat het reeds was verhuurd op het moment dat deze regel werd ingevoerd. Bezwaarmakers vinden dit een waardevol punt waar zij in het geval van een voorkeursrecht extra schade door lijden.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als eigenaars van het perceel) niet langer de hen toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmakers willen niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmakers hebben het appartement gekocht voor hun pensioen en verhuren het op dit moment aan een jong stel. Ze wonen er in volle tevredenheid.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmakers. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmakers wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmakers een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmakers/ VvE leiden/leidt financiële schade
Bezwaarmakers merken voorts op dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hen en bewoners van de appartementen. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 10

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan het niet eens te zijn met het vestigen van een voorkeursrecht op haar appartement. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Het appartementencomplex biedt al aan veel mensen huisvesting.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. De appartementen aan de Ernst Casimirlaan zijn wel buiten schot gebleven van het voorkeursrecht. Tijdens de eerste bijeenkomst voor de buurtbewoners in het gemeentehuis werd door de wethouder als reden gegeven dat het appartementencomplexen zijn die voldoende huisvesting bieden, Waarom geldt dat niet voor haar appartementencomplex?
Zij vindt het wel terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd aan de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor haar appartement(engebouw).

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker geeft voorts aan nu nog met veel plezier in haar appartement te wonen, maar in de toekomst groter te willen gaan wonen. De huizenprijzen stijgen echter de pan uit, zodat van belang is dat ze haar woning op de huizenmarkt kan verkopen. Zij geeft aan dat de marktconforme prijs die de gemeente haar gaat bieden haar een financiële strop oplevert. Gelet op haar persoonlijke omstandigheden wordt het haar bijna onmogelijk gemaakt om een andere woning te kopen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor haar appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen voor haar heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 11

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan het niet eens te zijn met het vestigen van een voorkeursrecht op haar appartement. Het doel van het vestigen van het voorkeursrecht is meer huisvesting creëren, echter voor de mensen die al gelukkig in de Schaapsdrift wonen is er een grote kans dat voor hen het leven vele malen duurder wordt en tevens onbetaalbaar om daar te kunnen (blijven) wonen. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen worden gehuisvest.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft aan dat wat haar betreft het appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan buiten de begrenzing van het voorkeursrecht gehouden moet worden.
Ze begrijpt de keuze om het bedrijvengedeelte van het gebied opnieuw te ontwikkelen heel goed. Deze bedrijven nemen veel ruimte in op een plek die planmatig ook onlogisch is. Ze begrijpt echter niet waarom het appartementencomplex in het voorkeursrecht meegenomen moet worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker is van mening dat in de besluitvorming onvoldoende is meegenomen dat het financiële plaatje voor haar (en andere bewoners) een probleem gaat worden. Stel dat er iets nieuws wordt aangeboden, dan hebben zij niet de financiële ruimte om deze nieuw gecreëerde woonruimte te kunnen betalen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker geeft aan haar woning niet te willen verkopen aan de gemeente. Dit was en is nog steeds financieel een van de weinige mogelijkheden om in Arnhem te kunnen wonen (in een zelfstandige woning) als alleenstaande vrouw.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker merkt verder op dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen voor haar heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 12a en 12b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] beide voor de helft eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van der Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.
Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers zijn van mening dat het besluit is genomen op basis van een onduidelijke stelling, namelijk: "omdat we de gronden op een andere wijze willen gaan gebruiken dan ze nu worden gebruikt". Dit suggereert een andere bestemming dan wonen. Uit de informatieavond voor de bewoners bleek echter dat het voornemen is om woningbouw te realiseren. Dat is niet anders dan hoe hun percelen nu worden gebruikt.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmakers vinden dat er sprake is van een te summier plan en vervolgens een te ruim geselecteerd gebied. Door de wethouder is op de informatieavond gezegd dat het hoofdzakelijk gaat om de aanwezige bedrijfspercelen. Dat vinden bezwaarmakers ook logisch gelet op het voornemen tot een andere wijze van gebruik. Voor wat betreft de woningen gaf de wethouder aan dat er nog even bekeken moet worden wat ze ermee gaan doen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

Voor zover bezwaarmakers hebben aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Omdat zij woningbezitter zijn, die de woningen verhuren, leidt het voorgenomen voorbereidingsbesluit tot grote financiële schade. De marktconforme verkoopprijs wordt op dit moment niet bepaald door taxateurs, maar door forse overbiedingen in verband met de krapte van de woningmarkt, aldus bezwaarmakers. Deze marktwerking wordt volledig tenietgedaan door het voorbereidingsbesluit en derhalve zijn bezwaarmakers in hun belangen geschaad. Verder wordt hun in het besluit geen enkel perspectief geboden om de financiële schade te beperken door bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor een nieuwe woning of kavel elders of in het (ontbrekende) nieuwe plan.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Bezwaarmakers zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg die vervolgens in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun appartement krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

De commissie overweegt voorts dat bij het vestigen van een voorkeursrecht nog geen verplichting tot verkoop ontstaat, alleen wanneer men wil verkopen moet men dat aan de gemeente Arnhem doen. De grond van bezwaar dat hun geen andere woning of andere kavel wordt aangeboden en daarmee financiële schade ontstaat, treft derhalve geen doel.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 decmeber 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.

2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan,

en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 13a en 13b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted]

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers geven aan dat de toegedachte bestemming niet afwijkt van het huidige gebruik. Het voornemen van de gemeente om de aangewezen percelen aan de Oude Velperweg aan te wijzen als te bebouwen percelen is geen houdbaar argument, omdat deze reeds als woonpercelen fungeren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

De beoogde intensivering van bebouwing van de percelen die de gemeente voor ogen heeft ligt kennelijk ten grondslag aan de aanwijzing, maar hoort niet op deze percelen plaats te vinden, maar op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift, zoals eerder door de gemeente gepland en gecommuniceerd. Bezwaarmakers verwijzen naar de eerdere plannen en geven aan dat in die plannen de woningen aan de Oude Velperweg niet werden genoemd en ook niet eerder als verdichtingslocatie zijn aangemerkt. Zij konden op geen enkele wijze op de hoogte zijn van het feit dat zij geraakt zouden worden door de plannen van de gemeente. Menig huis is daarom ook nog verbouwd, dan wel zijn er investeringen gedaan om het huis te verduurzamen.

Bezwaarmakers hebben begrepen dat de gemeente voornemens is om de karakteristieke jarendertig woningen te vervangen door hoogbouw, dan wel een weg. Indien deze huizen op termijn zouden verdwijnen, wordt de gezichtslijn en de geschiedenis van de wijk op een dusdanige manier aangetast dat die niet meer te herstellen is. Het aanwijzen van de percelen levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Ook druist het in tegen de plannen over de herinrichting van de Velperweg. Dit project ziet ook op de aangewezen woningen aan de Oude Velperweg.
Bezwaarmakers kunnen zich wel vinden in het opknappen van Station Presikhaaf en zijn omgeving. Ook het herontwiklen van het verloederde en/of braakliggende bedrijventerreinen in de wijk Plattenburg kan op hun instemming rekenen. De gemeenten wil meer groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie realiseren. Dit strookt echter niet met het voornemen om op of nabij de aan de (Oude) Velperweg liggende percelen intensieve bebouwing te vestigen. Er is rondom die woningen veel groen en bovendien kijken zij uit op park Angerenstein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmakers zijn van oordeel dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zij hebben het hierbij niet alleen over het woongenot en het mentale aspect van ongestoord genieten van een eigendomsrecht, maar ook de financiële gevolgen voor de bewoners. Door het vestigen van het voorkeursrecht zal de marktwaarde van de woning afnemen. Deze waarde zal alleen maar dalen als de buren besluiten toch te verkopen en er leegstand ontstaat. Bovendien wordt op dit moment op huizen flink overboden door partijen die tegen elkaar opbieden. Wanneer de gemeente dan een marktconforme prijs betaalt en er een nieuwe woning gekocht moet worden, moeten bezwaarmakers ook overbieden. Ze kunnen nooit meer een soortgelijke woning kopen voor hetzelfde geld. De financiële gevolgen zijn niet te overzien.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners en eigenaars van

het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun perceel krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmakers geven voorts aan dat tot het het voorkeursrecht door de gemeente werd gevestigd, ze druk waren met het verduurzamen en verbouwen van de woning. Dit zal door het vestigen van het voorkeursrecht op het laagst mogelijke pitje worden gezet.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmakers vervelend is. Bezwaarmakers zullen, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in hun woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmakers mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift gewezen op de opkoopbescherming die in Arnhem geldt, juist om ongewenst speculeren tegen te gaan.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaat. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, bevreemdt bezwaarmakers. Ook de wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren. Daarnaast vragen bezwaarmakers zich af waarom zij niet eerder gewaarschuwd konden worden voor de aanstaande vestiging van het voorkeursrecht.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 13c

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Tegen dit besluit heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend, omdat door het besluit een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als [redacted]
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Voor wat betreft de ontvankelijkheid in bezwaar van bezwaarmaker, overweegt de commissie als volgt.
Een bezwaarschrift kan niet-ontvankelijk worden verklaard als het bezwaarschrift niet aan de eisen van artikel 6:5, of enige andere wettelijke eis voldoet. Dit blijkt uit artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.
Het recht om in bezwaar op te komen tegen besluiten is op grond van de artikelen 1:2, 7:1, eerste lid, en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht beperkt tot belanghebbenden. De vraag is of bezwaarmaker belanghebbende is bij het primaire besluit. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wvg is geregeld dat een verkoper eerst tot vervreemding kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen.
Gelet op het bepaalde in dit artikel heeft een bezwaarmaker slechts een rechtstreeks belang bij het primaire besluit van 1 juni 2022 voor zover hij eigenaar van de woning is of rechthebbende op een ten aanzien van een of meer van die woning gevestigd recht van opstal, erfpacht beklemming of vruchtgebruik is. Hiervan is in casu niet gebleken. Gelet hierop is bezwaarmaker geen belanghebbende. Gelet hierop adviseert de commissie bezwaarmaker niet ontvankelijk te verklaren in zijn bezwaar.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted], tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet ontvankelijk te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
   a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
   b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
   c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
   d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
   e. het besluit is genomen op basis van een uitspraak waarin de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel a, heeft bepaald dat afdeling 3.4 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft,
   f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,
   g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 13d

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van 3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding

Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5

De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan dat de toegedachte bestemming niet afwijkt van het huidige gebruik. Het voornemen van de gemeente om de aangewezen percelen aan de Oude Velperweg aan te wijzen als te bebouwen percelen is geen houdbaar argument, omdat deze reeds als woonpercelen fungeren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
De beoogde intensivering van bebouwing van de percelen die de gemeente voor ogen heeft ligt kennelijk ten grondslag aan de aanwijzing, maar hoort niet op deze percelen plaats te vinden, maar op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift, zoals eerder door de gemeente gepland en gecommuniceerd. Bezwaarmaker verwijst naar de eerdere plannen en geeft aan dat in die plannen de woningen aan de Oude Velperweg niet werden genoemd en ook niet eerder als verdichtingslocatie zijn aangemerkt. Bezwaarmaker kon op geen enkele wijze op de hoogte zijn van het feit dat zij geraakt zou worden door de plannen van de gemeente. Menig huis is daarom ook nog verbouwd, dan wel zijn er investeringen gedaan om het huis te verduurzamen.

Bezwaarmaker heeft begrepen dat de gemeente voornemens is om de karakteristieke jarendertig woningen te vervangen door hoogbouw, dan wel een weg. Indien deze huizen op termijn zouden verdwijnen wordt de gezichtslijn en de geschiedenis van de wijk op een manier aangetast die niet meer te herstellen is. Het aanwijzen van de percelen levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Ook druist het in tegen de plannen over de herinrichting van de Velperweg. Dit project ziet ook op de aangewezen woningen aan de Oude Velperweg.
Bezwaarmaker kan zich wel vinden in het opknappen van Station Presikhaaf en zijn omgeving. Ook het herontwikkelen van verloederde en/of braakliggende bedrijventerreinen in de wijk Plattenburg kan op haar instemming rekenen. De gemeenten wil meer groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie realiseren. Dit strookt echter niet met het voornemen om op of nabij de aan de (Oude) Velperweg liggende percelen intensieve bebouwing te vestigen. Er is rondom die woningen veel groen en bovendien kijken zij uit op park Angerenstein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker is van oordeel dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zij heeft het hierbij niet alleen over het woongenot en het mentale aspect van ongestoord genieten van een eigendomsrecht, maar ook de financiële gevolgen voor de bewoners. Door het vestigen van het voorkeursrecht zal de marktwaarde van de woning afnemen. Deze waarde zal alleen maar dalen als de buren besluiten toch te verkopen en er leegstand ontstaat. Bovendien wordt op dit moment op huizen flink overboden door partijen die tegen elkaar opbieden. Wanneer de gemeente dan een marktconforme prijs betaalt en er een nieuwe woning gekocht moet worden, moet bezwaarmaker ook overbieden. Ze kan nooit meer een soortgelijke woning kopen voor hetzelfde geld. De financiële gevolgen zijn niet te overzien.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het

perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor haar appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat tot het voorkeursrecht door de gemeente werd gevestigd, ze druk was met het verduurzamen en verbouwen van de woning. Dit zal door het vestigen van het voorkeursrecht op het laagst mogelijke pitje worden gezet.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in haar woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift gewezen op de opkoopbescherming die in Arnhem geldt, juist om ongewenst speculeren tegen te gaan. Bezwaarmaker begrijpt niet waarom zij niet eerder gewaarschuwd kon worden.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaan. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) uit kon maken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over haar wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 14a en 14b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] op 7 jul 2022 en [redacted] op 4 juli 2022 een bezwaarschrift ingediend (hierna: bezwaarmakers).

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van [redacted] van 7 juli 2022 en het bezwaarschrift van 4 juli 2022 van [redacted] Deze bezwaarschriften maken deel uit van dit advies en dienen hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers hun bezwaarschriften hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat de bezwaarschriften worden behandeld of zij waren gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu de bezwaarschriften en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intesief gebruik
Bezwaarmakers kunnen zich niet vinden in het besluit van de raad om het voorkeursrecht te vestigen op het perceel. Er is volgens bezwaarmakers geen reden om aan te nemen dat het toekomstige gebruik van de grond gaat afwijken van het huidige gebruik, namelijk bewoning. Ter zitting hebben bezwaarmakers opgemerkt dat in de Ruimtelijke motivatie alleen bij de bedrijfsterreinen een verschil is tussen de toegedachte bestemming en het gebruik hiervan. Als verandering wordt opgesomd: 1. Intensieve invulling met meer woningen dan nu, 2. Oplossingen voor combinatie van werken en wonen en 3. Een goede bereikbaarheid. Deze genoemde veranderingen zijn naar mening van bezwaarmakers alleen van toepassing op de bedrijfsterreinen. De ruimtelijke motivatie bevat volgens bezwaarmakers geen argumenten om een voorkeursrecht op grond van artikel 5, eerste lid van de Wvg te vestigen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat de raad de ruimtelijke motivatie ten onrechte als leidraad heeft genomen, omdat de ruimtelijke motivatie geen bestemmingsplan, structuurvisie of inpassingsplan is. De commissie overweegt hieromtrent dat de ruimtelijke motivatie geen status heeft in de zin van een plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Onder verwijzing naar de verdere inhoud van haar advies merkt de commissie op dat het in dit stadium en bij deze gekozen grondslag van de Wvg echter nog niet nodig is om een uitgewerkt plan te hebben.

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

Bezwaarmaker is verder van mening dat het voorkeursrecht niet zomaar gevestigd kan worden nu er geen studie is gedaan naar alternatieve bouwlocaties en naar efficiency voor deze locatie, te weten Schaapsdrift e.o. Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat op perceelsniveau niet is aangegeven wat de planologische grondslag is op basis waarvan het besluit is genomen. Er zijn percelen waarbij het gebruik volledig overeenkomt met de beoogde bestemming. De Wvg is niet bestemd om lukraak in hele wijken het eigendomsrecht te beperken, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Het feit dat het perceel kadastraal bekend als [redacted] abusievelijk niet is opgemerkt bij het opstellen van de Wvg-tekening en de lijst, maakt het voorgaande niet anders.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker is van oordeel dat nu de wethouder herhaaldelijk heeft beweerd dat er geen plan ligt, er niet mag worden aangenomen dat er zwaarwegende argumenten zijn in het algemeen belang, zoals het aanleggen van een weg of een treinspoor. Er wordt aangenomen dat het vestigen van de Wvg de regiepositie van de gemeente versterkt. Een aanname is geen reden om een Wvg te vestigen. Voor een belangenafweging dient gedegen onderzoek gedaan te worden. De gemeente heeft dit verzuimd.
Als gevolg van het besluit verliezen bezwaarmakers de concrete mogelijkheid om hun eigendom aan derden te verkopen. Voorafgaand aan dit besluit hoorden zij geregeld alarmerende woorden van de wethouder over onteigening en sloop. Zij verwijzen naar artikel 1, eerste lid van het eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een

voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners/eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf

Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat de gemeente zich dient te houden aan de Algemene wet bestuursrecht, meer specifiek artikel 3:2 en 3:4. Met de kennis van nu - wetende dat halte Presikhaaf minder toekomst zal hebben als voorzien en gehoopt door de wethouder – daarom vindt bezwaarmaker het niet reëel om vast te blijven houden aan de Wvg voor Schaapsdrift eo. Hierbij is ter zitting verwezen naar de berichtgeving in de Arnhemse Courant van 1 september en 20 oktober. In haar bezwaarschrift heeft zij al aangegeven dat zij de toekomstvisie van de wethouder om halte Presikhaaf verder te ontwikkelen niet realistisch vindt. Het vaker dan twee maal per uur laten stoppen van een trein is niet mogelijk omdat de intercity achter de sprinter aanrijdt.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vinden bezwaarmakers vreemd. De wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures mee te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft de punten die bezwaarmaker hieromtrent heeft aangekaart in zijn pleitnotitie, verwijst de commissie naar de aanvullende reactie van de raad. De commissie heeft kennisgenomen van deze punten en de reactie. Deze worden hier als herhaald en ingelast beschouwd. De commissie merkt op dat uit deze overgelegde stukken is gebleken dat bezwaarmaker niet in zijn belangen is geschaad.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmakers aangeven de uitlatingen over hun wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Voor wat betreft de grond dat raadsleden via Woo-verzoeken aan informatie moesten komen, overweegt de commissie als volgt. De raad heeft de besluitvormingsstukken behorende bij het voorstel tot vestiging van het voorkeursrecht op de gebruikelijke wijze ontvangen. Er zijn door raadsfracties nadere vragen gesteld, zowel tijdens de openbare beraadslagingen als in de vorm van zogenaamde artikel 44-vragen. Deze vragen zijn door het college beantwoord. Daarnaast heeft de raad uitgebreid beraadslaagd over de vestiging en hebben zij besloten om het voorkeursrecht te vestigen. De commissie is niet gebleken van onjuistheden op dit gebied.

Tot slot
Tot slot hebben bezwaarmakers uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hen persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmakers invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat

onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert de bezwaarschriften van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 15

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 5 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er nu een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd, terwijl het nog niet eens zeker is of haar huis ook bij het plan betrokken wordt. Het zijn prachtige jaren 30 woningen, waarin zij woont. Deze staan al 100 jaar en zullen zeker nog 100 jaar kunnen blijven staan. Zij zijn een mooi aangezicht voor de wijk, dus het is voor bezwaarmaker onbegrijpelijk dat deze voor een eventueel plan moeten wijken.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

Voor zover bezwaarmaker haar bezwaren richt op de begrenzing van het voorkeursrecht, overweegt de commissie als volgt. De begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, moeten gebaseerd zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

---

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft door middel van persoonlijke opmerkingen aangegeven hoeveel belang zij hecht aan het kunnen blijven wonen in haar woning. Het terugkrijgen van eenzelfde soort woning zal heel moeilijk worden, als het al lukt.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker merkt in haar bezwaar op dat zij zich niet kan vinden in het argument van de raad dat een voorkeursrecht gevestigd moet worden, zodat speculanten de huizen niet op kunnen kopen. Zij wijst erop dat je tegenwoordig niet meer mag speculeren met een huis als je het koopt, je moet er eerst vier jaar zelf in wonen. Dit staat lijnrecht tegenover het voorkeursrecht, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaat. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Financiën gemeente
Bezwaarmaker merkt daarbij op dat het gemeentebestuur heeft verzwegen dat er 18 miljoen euro te kort is in de kas. Zij vraagt zich dan ook af hoe zij dit voorstel met droge ogen kunnen indienen terwijl dit project 80 tot 100 miljoen euro gaat kosten. Hoe wil de gemeente dit project gaan financieren?

De commissie overweegt hieromtrent dat in het verweerschrift terecht is opgemerkt dat dit bezwaar meer op de vraag ziet of de ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden. Het is niet zozeer gekoppeld aan het vestigen van een voorkeursrecht dat een eerste recht van koop regelt. Voorts volgt uit vaste jurisprudentie dat de financiële haalbaarheid van de beoogde ontwikkelingen geen voorwaarde is voor het vestigen van een voorkeursrecht.[10] De commissie gaat derhalve aan dit bezwaar voorbij.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in haar belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over haar wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

[10] Uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871).

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor haar persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 16

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn en tegen het besluit van 1 juni 2022 van de gemeenteraad van Arnhem, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 24, 26 en 27, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopige voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar de bezwaarschriften van 24 maart 2022 en 1 juli 2022. Deze bezwaarschriften maken deel uit van dit advies en dienen hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding

Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5

De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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.

---

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat het bestemmingsplan in de buurt waar [redacted] is gelegen niet is veranderd. Het bestemmingsplan was wonen/werken en dat is het gebleven. Dat de raad kennelijk voornemens is bebouwing in de buurt een ander karakter te gaan geven dan de huidige, is géén verandering van bestemming. Bezwaarmaker is dan ook van oordeel dat er geen grond is een voorkeursrecht op [redacted] te plaatsen en vindt dat de plaatsing ervan niet wettig is.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker citeert allereerst in zijn bezwaarschrift de volgende passage: "Indien er geen voorkeursrecht wordt gevestigd bestaat het risico dat de gronden aan derden worden overgedragen die de gronden willen aanwenden voor andere doeleinden". Daarbij merkt bezwaarmaker op dat dit risico in zijn ogen correcter en efficiënter te bestrijden zijn met het opleggen van gebruikseisen aan een pand.

De commissie merkt op dat het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg ook een doel dient dat niet door het opleggen van gebruikseisen wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat er gebruikseisen opgelegd kunnen worden niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Belangenafweging
Het opleggen van het voorkeursrecht is in de ogen van bezwaarmaker een onnodig zware maatregel die hem te zeer beperkt in zijn eigendomsrecht.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 17

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Stichting Achmea Rechtsbijstand, namens [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker draagt allereest – kort gezegd - aan dat het gebruik van de gronden niet afwijkt van de door de raad gewenste bestemming. Hij woont immers zelf op het perceel. Er wordt onvoldoende aangegeven op welke wijze het gebruik van de grond van bezwaarmaker afwijkt van de gewenste bestemming. Een beschrijving van de beoogde bestemming ontbreekt in het besluit. Verder is bezwaarmaker van oordeel dat onvoldoende is aangetoond dat er een noodzaak van de aanwijzing Bestaat. Het staat niet vast dat de grond van bezwaarmaker op korte termijn nodig is om een niet-agrarische bestemming te realiseren. Hij betwist dat de raad gebruik kan maken van zijn aanwijsbevoegdheid op grond van de Wvg.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft aan dat uit alles blijkt dat de voorgenomen ontwikkeling met name ziet op het transformeren van het verouderde bedrijventerrein, het ontwikkelen van het gebied bij het station Presikhaaf en dat primair de functie wonen blijft gelden in het overige gebied.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Nu de gewenste ontwikkeling van het gebied nog niet op perceelsniveau vaststaat, vindt bezwaarmaker dat de raad geen voorrang kan geven aan het algemeen belang ten koste van zijn belangen. Bezwaarmaker vindt het inzetten van de Wvg een veel te zwaar middel om de voorliggende wijziging mogelijk te maken. Het aanwijzen van de woning van bezwaarmaker als herontwikkelingsgebied voelt willekeurig.
Daarnaast heeft bezwaarmaker in recente jaren veel geïnvesteerd om zijn woning toekomstbestendig en duurzamer te maken. Dit met het oog om er nog lang in te blijven wonen.
Tot slot maakt bezwaarmaker bezwaar tegen de waardevermindering van zijn grond. Hij geeft aan dat indien de gemeente zijn woning op grond van het voorkeursrecht koopt, hij een prijs krijgt die altijd lager is dan de waarde in het vrije, economische verkeer.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat hij een marktconforme prijs voor zijn appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft hij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.

Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over de wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 18

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 19 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van een voorkeursrecht op haar woning. Zij geeft in persoonlijke bewoordingen aan hoezeer zij hecht aan haar woning en de herinneringen die daaraan verbonden zijn. Zij merkt op dat in mei 2021 een plan is opgesteld – "Ontwikkelingsplan Spoorzone Oost" – waarin het de bedoeling was om woningen te bouwen op het bedrijventerrein in dit gebied. Nu is dat teruggedraaid, terwijl zij daarop vertrouwde. Zij vraagt zich af waarom je eerste goede woningen zou slopen, mensen hun huis uit zou jagen en dan weer nieuwe woningen zou gaan bouwen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt dat er bepaalde plekken in het gebied zijn, bijvoorbeeld de garages langs het spoor en het bedrijventerrein, die opgeknapt kunnen worden en goed geschikt zouden kunnen zijn voor woningen. Zij is echter van mening dat de bestaande woningen zouden moeten blijven staan.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Het deel waar bezwaarmaker woont, bestaat uit karakteristieke jaren 30 woningen met een beekje aan de achterzijde. Ze zijn beeldbepalend, goed onderhouden en in de loop der jaren verduurzaamd. Het is naar het oordeel van bezwaarmaker kapitaalvernietiging deze huizen af te breken. Ze gaan nog vele jaren mee!

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat zij het belangrijk vindt dat huidige bewoners mee mogen denken, en dat er ook naar hen geluisterd wordt als het gaat om de invulling van het gebied. Dit om samen een oplossing te vinden.

Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, maakt dat bezwaarmaker de timing vreemd vindt. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.

Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over haar wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor haar persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 19a, 19b, 19c, 19d, 19e, 19f, 19g, 19h, 19i, 19j, 19k, 19l ,19m, 19n, 19o, 19p, 19q, 19r, 19s, 19t, 19u, 19v, 19w, 19x en 19y

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Rechtskundig Adviesbureau R&O, namens de in bijlage 1 genoemde bezwaarmakers, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op nagenoemde percelen die kadastraal bekend zijn als:

- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben de in bijlage 1 genoemde personen (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022 aangevuld op 12 augustus 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

---

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De procedure
Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- De overige in bijlage 1 genoemde personen.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage 2 bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen.

Ter zitting is geconstateerd dat [redacted] geen eigenaar is van één van de percelen, waarop het voorkeursrecht is gevestigd, noch is hij in het bezit van een beperkt zakelijk recht dat gevestigd is op één van de percelen. Dit betekent dat hij geen belanghebbende is bij het bestreden besluit.[2] Hierdoor wordt voor zover het bezwaarschrift namens [redacted] is ingediend niet voldaan aan alle wettelijke eisen, waardoor het bezwaarschrift naar het oordeel van de commissie niet ontvankelijk is.[3]

Nu het bezwaarschrift en de overige bezwaarmakers verder aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

---

[2] Zie artikel 1:2, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 1, aanhef en onder e, in samenhang gelezen met artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Zie artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat onduidelijk is dat er sprake is van beter en meer intensief gebruik van de percelen. Bezwaarmakers hebben uitgelegd dat er, volgens hun berekeningen, ongeveer 300 woningen extra gebouwd kunnen worden. Dit vinden bezwaarmakers onvoldoende om van een beter of meer intensief gebruik te spreken. Om die reden had de raad moeten afzien van het vestigen van het voorkeursrecht.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7] Evenmin hoeft vast te staan dat de plannen financieel haalbaar zijn.[8]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[9] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers zijn het oneens met de begrenzing van het gebied. Bezwaarmakers hebben het gevoel dat er sprake is van willekeur. De Ernst Casimirlaan is bijvoorbeeld buiten de begrenzing gelaten. Bezwaarmakers hebben er ook op gewezen dat de verstedelijking zou kunnen plaatsvinden op het bedrijventerrein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift en omstreken is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Zie de uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871).
[9] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad. Dit geldt overigens ook expliciet voor aangrenzende plannen.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Halte Presikhaaf en stikstof
Bezwaarmakers vragen zich af of het voorkeursrecht gevestigd kan worden, nu halte Presikhaaf onderdeel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing die hoort bij de vestiging van het voorkeursrecht en het volgens bezwaarmakers zo is dat deze halte geen intercitystation zal worden. Bezwaarmakers hebben tevens verwezen naar recente rechtspraak op het gebied van stikstof en bouwen. Zij vragen zich af of de plannen van de raad wel doorgang kunnen vinden en in het verlengde daarvan of het redelijk is het voorkeursrecht te vestigen als de plannen geen doorgang kunnen vinden.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/stations in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.
De commissie adviseert tevens om de ontwikkelingen die zich voordoen in de rechtspraak op het gebied van stikstof en bouwen nauwlettend in de gaten te houden en deze ontwikkelingen te betrekken bij de planvorming. De commissie is van mening dat de huidige stand van de jurisprudentie het niet onmogelijk maakt om te bouwen, gelet daarop is de commissie van oordeel dat de raad niet hoeft af te zien van het vestigen van het voorkeursrecht, omdat de plannen onmogelijk te verwezenlijken zouden zijn.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor het stellen van vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) uit kon maken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, hebben bezwaarmakers als vreemd ervaren. De wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren. Verder zijn enquêtes over participatie bij het proces (na het vestigen van het voorkeursrecht) niet onder alle bewoners verspreid, althans deze bewoners hebben de vragenlijsten niet ontvangen.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmakers aangeven de uitlatingen over hun wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmakers hebben verzocht om aan hen de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022:

- Niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het is ingediend namens [redacted]
- Voor de overige bezwaarmakers in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

bijlage 1: lijst van bezwaarmakers



Bijlage 2: wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6
Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 1
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- **a.** bestemmingsplan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **b.** inpassingsplan: inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 onderscheidenlijk 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **c.** Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- **d.** structuurvisie: structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, 2.2 onderscheidenlijk 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **e.** vervreemder: eigenaar van een onroerende zaak of rechthebbende op een beperkt recht als bedoeld in onderdeel f die tot vervreemding wenst over te gaan, alsmede degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en tot vervreemding wenst over te gaan;
- **f.** vervreemding: overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak alsmede overdracht of verdeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen.

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

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

- **1.** Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
- **2.** Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
    - **a.** een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
    - **b.** verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
    - **c.** een uiterste wilsbeschikking;
    - **d.** een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de *Staatscourant* bekendgemaakt;
    - **e.** een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
    - **f.** een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
- **3.** Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
    - **a.** vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en

    - **b.** de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
    - **c.** de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
- **4.** Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
- **5.** Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
- **6.** Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 20

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 16 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de bezwaargronden.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Hij is van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betoogt bezwaarmaker.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geeft bezwaarmaker aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmaker dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied

Bezwaarmaker merkt in het bezwaarschrift op dat hij van mening is dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, aldus bezwaarmaker. Bezwaarmaker bestrijdt de huidige begrenzing echter, omdat hij van mening is dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing zou moeten worden gelaten.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift verder aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem gevolgen heeft, doordat de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat hij niet weet of hij zijn huis kan verduurzamen of in zijn huis moet investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmaker heeft verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmaker heeft gemaakt (of nog gaat maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmaker, mocht hij zijn woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 21

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceel lijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 17 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2011), waarin onder meer koopwoningen voor starters op de woningmarkt gevestigd zijn. Bezwaarmaker merkt op dat het zonde is om een dergelijk appartementencomplex af te breken om er vervolgens iets anders voor terug te zetten. Vooral omdat de gemeente voor meer woningen wil zorgen en dit appartementencomplex bijdraagt aan de hoeveelheid woningen in het gebied.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 22

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 29 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Hij is van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betoogt bezwaarmaker.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geeft bezwaarmaker aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmaker dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker merkt in het bezwaarschrift op dat hij van mening is dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, zo geeft bezwaarmaker aan. Bezwaarmaker bestrijdt de huidige begrenzing echter, omdat hij van mening is dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing gelaten zou moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem gevolgen heeft, doordat door de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat hij niet weet of hij zijn huis kan verduurzamen of in zijn huis moet investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmaker heeft verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmaker heeft gemaakt (of nog gaat maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmaker, mocht hij zijn woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de Onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 23a en 23b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 5 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Zij zijn van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betogen bezwaarmakers.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geven bezwaarmakers aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmakers dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied

Bezwaarmakers merken in het bezwaarschrift op dat zij van mening zijn dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, zo geven bezwaarmakers aan. Bezwaarmakers bestrijden de huidige begrenzing echter, omdat zij van mening zijn dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing gelaten zou moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hen gevolgen heeft, doordat de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat zij niet weten of zij hun huis kunnen verduurzamen of in hun huis moeten investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmakers vervelend is. Bezwaarmakers zullen, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in hun woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmakers mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmakers hebben verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmakers hebben gemaakt (of nog gaan maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmakers, mochten zij hun woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 24a en 24b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Arag Rechtsbijstand, namens [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 23 juni 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

  Afwezig na afmelding was:
- [redacted] (gemachtigde van bezwaarmakers).

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers merken in het bezwaarschrift op en hebben verder toegelicht tijdens de zitting dat zij de noodzaak zien om de Schaapsdrift opnieuw in te richten. Bezwaarmakers zien ook de noodzaak van het bouwen van meer woningen. Bezwaarmakers zijn echter van mening dat hun perceel onterecht is aangewezen. Zij stellen zich op het standpunt dat op het bedrijventerrein en op het terrein van zorgcentrum Vredenhof woningen gerealiseerd kunnen worden. Bezwaarmakers geven aan dat de eigenaren van beide percelen daarvoor open lijken te staan. Ook bevreemdt het bezwaarmakers dat de Ernst Casimirlaan niet is aangewezen als gebied waarop een voorkeursrecht is gevestigd.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en

gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Beter en intensiever gebruik
Nu naar het oordeel van de commissie de begrenzing niet onredelijk of onjuist is, reist de vraag of er sprake is van beter en intensiever gebruik van de percelen binnen deze begrenzing. Dit is namelijk het standpunt dat de raad heeft ingenomen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[2]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[3] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[4]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[5] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de

---

[2] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[3] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[4] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[5] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Belangenafweging
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat hun belangen niet minder zwaar zouden moeten wegen dan het algemene belang (het ontwikkelen van een meer stedelijk gebied met meer woningen dan nu het geval is). Bezwaarmakers hebben toegelicht dat als de plannen van de gemeente worden doorgezet ongeveer 500 mensen hun woning zullen moeten verlaten, onder wie zij. Dit belang is onvoldoende in het besluit betrokken. Daarbij speelt tevens mee dat het niet eenvoudig zal zijn voor bezwaarmakers een nieuwe woning te vinden die voldoet aan hun eisen. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om ongestoord gitaarles te kunnen geven aan het leerlingenbestand van [redacted] Veel van zijn leerlingen komen uit de directe omgeving van de woning.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners en eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[6]

De commissie begrijpt dat bezwaarmakers zich zorgen maken om de vraag of zij een andere woning zullen kunnen vinden die aan hun wensen voldoet. Maar die vraag komt pas aan de orde als de gemeente zou besluiten om tot onteigening over te gaan. Dan zullen dergelijke belangen door de gemeente moeten worden meegenomen in de besluitvorming. Bezwaarmakers kunnen tegen een dergelijk besluit dan ook weer rechtsmiddelen aanwenden, zodat bezien kan worden of de belangenafweging juist is geweest.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Woning wordt niet verkocht
Bezwaarmakers hebben ter zitting uitgelegd dat zij hun woning niet willen verkopen en dat zij zich zullen blijven verzetten tegen de onteigening van de woning.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmakers. Hiervan is het

[6] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmakers wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmakers een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Als de gemeente zou besluiten om op een zeker moment tot onteigening over te gaan, staat het bezwaarmakers uiteraard vrij om alle rechtsmiddelen tegen dit besluit aan te wenden die daartegen openstaan, maar dat is in de onderhavige procedure nog niet aan de orde. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 25

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] namens Stout Beheer BV, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300, waarvan Stout Beheer BV eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft Stout Beheer BV (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 21 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] (vertegenwoordiger van Stout Beheer BV), als bezwaarmaker;
- [redacted] (vertegenwoordiger van Maro Nederland BV), als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Ter zitting heeft [redacted] een machtiging overgelegd, waaruit blijkt dat hij bevoegd is om namens Stout Beheer BV een bezwaarschrift in te dienen en ter zitting het woord te voeren. Deze machtiging is door de commissie als deugdelijk beoordeeld.

Gelet op bovenstaande is de commissie van mening dat het bezwaarschrift aan alle ontvankelijkheidseisen voldoet en acht zij zich bevoegd om kennis te nemen van de bezwaargronden.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.

Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
De raad heeft overwogen dat de percelen binnen het begrensde gebied beter en intensiever gebruikt zullen gaan worden.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Zelfrealisatie
Bezwaarmaker heeft zich op het standpunt gesteld dat op de percelen waarvan hij eigenaar is onterecht een voorkeursrecht is gevestigd. Bezwaarmaker is van mening dat hij zelf in staat is om de plannen zoals de gemeente die heeft te realiseren. Daarvoor is voldoende kennis en kunde aanwezig. Hiervoor heeft hij al eerder plannen aan de gemeente overgelegd,

De commissie overweegt als volgt. De raad heeft een voorkeursrecht op de percelen gevestigd, omdat hij beoogt de regie in het aangewezen gebied in handen te hebben om zo de verstedelijkingsopgave te kunnen realiseren, zonder dat er verstoring van de verwezenlijking van de plannen kan plaatsvinden. Dit betekent niet dat door het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht de mogelijkheid tot zelfrealisatie teloor is gegaan. In het verweerschrift en tijdens de zitting heeft de raad toegelicht dat zelfrealisatie van de percelen mogelijk is als het gerealiseerde maar voldoet aan de plannen die de raad met de percelen heeft. Niet is gebleken dat de gemeente niet bereid zou zijn om over de mogelijkheid tot zelfrealisatie te spreken.
Gelet op bovenstaande heeft de raad het algemene belang van de verstedelijkingsopgave mogen laten prevaleren boven het individuele belang van bezwaarmaker (de zelfrealisatie) en heeft de raad het voorkeursrecht mogen vestigen.[9]

De commissie wijst er voorts op dat artikel 8, van de Wvg de mogelijkheid biedt om het voorkeursrecht van een perceel te verwijderen. Het ligt voor de hand dat het college dit zal doen als de zelfrealisatie heeft geleid tot de verwezenlijking van de plannen van de raad.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).
[9] Vergelijk voor een dergelijke belangenafweging ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 november 2006, (ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785) en de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 19 november 2021, (ECLI:NL:RBNHO:10625).

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] namens Stout Beheer BV, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 26

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van mevrouw mr. R. de Groot van Stellicher Advocaten, namens Maro Nederland BV, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft Maro Nederland BV (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022 aangevuld op 25 mei 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] (vertegenwoordiger Maro Nederland BV), als bezwaarmaker;
- [redacted] (vertegenwoordiger Stout Beheer BV), als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, heeft zij tot taak de ontvankelijkheid daarvan te controleren.

De commissie merkt vooraleerst op dat bezwaarschriften die ingediend zijn tegen het collegebesluit van 8 maart 2022 behandeld moeten worden alsof zij ingediend zijn tegen het besluit van de raad van 1 juni 2022. Dit omdat het collegebesluit van rechtswege is komen te vervallen.[2]

Ingevolge artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een bezwaarschrift niet ontvankelijk worden verklaard indien het bezwaarschrift niet voldoet aan de eisen die in artikel 6:5, van de Awb zijn opgenomen of als niet voldaan wordt aan enige andere eis bij de wet gesteld. De bezwaarmaker moet, indien mogelijk, in de gelegenheid worden gesteld het verzuim te herstellen.

Eén van de wettelijke eisen is dat een bezwaarmaker belanghebbende moet zijn. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wvg kan een vervreemder eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, van de Wvg wordt onder vervreemder verstaan de eigenaar van een onroerende zaak of een rechthebbende op een beperkt recht die tot vervreemding wenst over te gaan.

De commissie overweegt dat Stout Beheer BV de eigenaar is van de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300. Maro Nederland BV is ook geen beperkt rechthebbende zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e, van de Wvg.
De commissie overweegt tevens dat uitzondering van artikel 10, derde lid, van de Wvg in dit geval evenmin van toepassing is, reeds omdat de koopovereenkomst niet voorafgaand aan het vestigen van het voorkeursrecht op de juiste manier is ingeschreven.

Dit betekent dat Maro Nederland BV, als koper, slechts een afgeleid belang heeft bij het bestreden besluit en geen rechtstreeks belang. Hierdoor kan Maro Nederland BV naar het oordeel van de commissie niet in zijn bezwaren worden ontvangen.[3]

Conclusie
De commissie overweegt op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting dat Maro Nederland BV slechts een afgeleid belang heeft bij het bestreden besluit en dat het bezwaar daarom niet-ontvankelijk verklaard kan worden.

---

[2] Dit volgt uit artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten in samenhang gelezen met artikel 6, derde lid, van diezelfde wet.
[3] Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 april 2015, (ECLI:NL:RVS:2015:1083) en lagere rechtspraak van bijvoorbeeld de rechtbank Almelo van 22 oktober 2007, (ECLI:NL:RBALM:2007:BB6390) en de rechtbank Noord-Holland van 22 oktober 2020, (ECLI:NL:RBNHO:8745).

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

Nu de commissie van mening is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, bestaat er geen grond om de proceskosten te vergoeden.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van mevrouw mr. R. de Groot, namens Maro Nederland BV, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet-ontvankelijk te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen



de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée



BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6

a. Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
   a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
   b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15,
b. mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. bestemmingsplan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
b. inpassingsplan: inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 onderscheidenlijk 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
c. Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
d. structuurvisie: structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, 2.2 onderscheidenlijk 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening;
e. vervreemder: eigenaar van een onroerende zaak of rechthebbende op een beperkt recht als bedoeld in onderdeel f die tot vervreemding wenst over te gaan, alsmede degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en tot vervreemding wenst over te gaan;
f. vervreemding: overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak alsmede overdracht of verdeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;

d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 27a en 27b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift en tijdens de zitting het standpunt ingenomen dat geen sprake is van een beter en meer intensief gebruik van hun perceel. Zij hebben uitgelegd dat reeds een hoogbouw appartementencomplex aanwezig is dat bijdraagt aan het realiseren van woningen in het gebied. Om die reden zou de raad volgens bezwaarmakers moeten afzien van het vestigen van het voorkeursrecht.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers merken in hun bezwaarschrift op dat zij begrijpen dat de gemeente de Schaapsdrift wil herontwikkelen; vooral het bedrijventerrein achten zij daarvoor de aangewezen plaats. Eventueel zou de plaats waar nu de kerk staat ook meegenomen kunnen worden. Bezwaarmakers zijn van mening dat hun percelen buiten de begrenzing zouden moeten vallen, daar hun percelen aan de rand van het aangewezen gebied gesitueerd zijn.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus, 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Marktconforme prijs
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift aangevoerd dat de gemeente mee hoort te bieden op de huizenmarkt, om er zo voor te zorgen dat een reële prijs voor de aangekochte woningen betaald wordt.

De commissie overweegt dat het wettelijk stelsel, artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet, dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun eigendom krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden. Dit wettelijk systeem zorgt ervoor dat de gemeente niet hoeft mee te bieden op de openbare markt. Gelet op vorenstaande gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmakers geven aan dat de gemeente geen voorkeursrecht hoeft te vestigen om speculatie op de woningmarkt tegen te gaan. Bezwaarmakers voeren aan dat de gemeente er ook voor had kunnen kiezen om een zelfbewoningsplicht in te voeren, waardoor speculatie met woningen wordt tegengegaan.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaan. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Huurders
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat zij de garantie willen dat hun huurders in de woning kunnen blijven wonen, of andere huisvesting krijgen aangeboden wanneer de woning komt te vervallen. Bezwaarmakers zouden hun eigendom ook liever aan de huurders verkopen dan aan de gemeente.

De commissie overweegt dat een dergelijke garantie niet hoeft te worden gegeven bij het vestigen van een voorkeursrecht. Het juridisch kader voor het rechtmatig vestigen van een voorkeursrecht is neergelegd in artikel 2 en artikel 5 van de Wvg. Daarin worden geen eisen gesteld aan de herhuisvesting van huurders.

Bezwaarmakers kunnen, indien zij dat wensen, hun eigendom inclusief de aanwezigheid van huurders verkopen aan de gemeente. In dat geval heeft de raad toegezegd dat de gemeente zich, zo lang de woningen blijven staan, zal gedragen als een goed verhuurder. In het verdere verloop van de planontwikkeling zal de raad vervolgens kijken op welke manier goed rekening gehouden kan worden met de belangen van de huurders.

De commissie merkt ook op dat één van de huurders van bezwaarmakers hun zoon is. De Wvg staat er niet aan in de weg dat de woning aan een kind wordt overgedragen, mochten bezwaarmakers dit wensen.[9] Aan een ander verkopen, wordt door de Wvg wel verhinderd.[10]

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[9] Artikel 10, tweede lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[10] Artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Huisvestingsverordening gemeente Arnhem 2020

Artikel 12. Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- beschermde woonruimte: in artikel 13, tweede lid, aangewezen goedkope of middeldure woonruimte;
- datum van inschrijving: datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van de woonruimte aan de nieuwe eigenaar;
- verhuurvergunning opkoopbescherming: vergunning als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de wet.

Artikel 13. Verhuurvergunning opkoopbescherming, aanwijzing beschermde woonruimte

1. Gedurende de periode van vier jaren na de datum van inschrijving is het verboden beschermde woonruimte te verhuren zonder verhuurvergunning opkoopbescherming van burgemeester en wethouders.
2. Als beschermde woonruimte wordt aangewezen iedere woonruimte:

a. die gelegen is in een van de volgende delen van de gemeente:
   1. Arnhemse Broek,
   2. Centrum,
   3. De Laar,
   4. Elderveld,
   5. Elden,
   6. Geitenkamp,
   7. Heijenoord/Lombok,
   8. Klarendal,
   9. Malburgen-Oost (Noord),
   10. Malburgen-Oost (Zuid),
   11. Malburgen-West,
   12. Monnikenhuizen,
   13. Presikhaaf-Oost,
   14. Presikhaaf-West,
   15. Rijkerswoerd,
   16. Schuytgraaf,
   17. Spijkerkwartier,
   18. St. Marten/Sonsbeek-Zuid,
   19. Velperweg e.o.,
   20. Vredenburg/Kronenburg, en;

b. waarvan de WOZ-waarde niet meer bedraagt dan € 325.000, en;

c. die op de datum van inschrijving:
   1. vrij was van huur en gebruik, of
   2. in verhuurde staat was voor een periode van minder dan zes maanden, of
   3. werd verhuurd met een verhuurvergunning opkoopbescherming, en

d. waarvan de datum van inschrijving na het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel ligt, en
e. die niet in eigendom is van de gemeente of een toegelaten instelling, en
f. die niet in opdracht van de gemeente is aangekocht.

3. Onder WOZ-waarde wordt verstaan: de waarde van de woonruimte, vastgesteld overeenkomstig de Wet waardering onroerende zaken en geldend voor het jaar waarin de datum van inschrijving valt.

Artikel 14. Aanvraag verhuurvergunning opkoopbescherming

Een aanvraag om een verhuurvergunning opkoopbescherming wordt ingediend door gebruikmaking van het formulier dat te vinden is op de website van de gemeente Arnhem en/of de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Daarop staat vermeld welke gegevens moeten worden verstrekt.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 28

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker voert in zijn bezwaarschrift aan dat de flats aan de Wichard van Pontlaan al veel mensen huisvesten. Bezwaarmaker voert aan dat deze flats, inclusief zijn garagebox, daarom niet in het voorkeursrecht zouden moeten worden betrokken.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

De begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift aangevoerd dat hij begrijpt dat er meer woningen gerealiseerd moeten worden. Bezwaarmaker merkt op dat het bedrijventerrein daarvoor geschikt is. Daar kunnen volgens bezwaarmaker veel woningen gerealiseerd worden. Het perceel waarvan bezwaarmaker eigenaar is, ligt echter aan de rand van het aangewezen gebied en zou daarom buiten het gebied gelaten moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat de raad tot een onjuist besluit is gekomen. Zijn belangen (het dicht bij de garagebox wonen en het niet hoeven betalen van een inboedelverzekering) zouden zwaarder moeten wegen dan het belang van de raad.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Geen verkoop aan de gemeente
Bezwaarmaker heeft ten slotte aangevoerd dat hij niet van plan is zijn garagebox aan de gemeente te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10
1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;

b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 29

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift gesteld dat er meer dan 500 mensen in de woningen wonen die nu in de Schaapsdrift staan. Bezwaarmaker vindt het onwenselijk dat deze burgers hun woning moeten verlaten om vervolgens nieuwe woningen te realiseren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting stukken overgelegd. Bezwaarmaker heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de halte Presikhaaf zal komen te vervallen. Bezwaarmaker heeft de vraag opgeworpen of daarmee het nut van het voorkeursrecht niet komt te vervallen, omdat de halte deel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift en tijdens de zitting toegelicht dat zij de gang van zaken rond het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht onzorgvuldig vindt. Zij heeft gewezen op de schrik die het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht veroorzaakt heeft. Ook heeft bezwaarmaker gewezen op de moeizame communicatie rond het vestigen van het voorkeursrecht en de gebrekkige participatie die mogelijk was.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures mee te nemen.
Voorafgaand aan het vestigen van het definitieve voorkeursrecht is de mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen. Ter zitting is gebleken dat er tijdens verschillende vergaderingen van de gemeenteraad gesproken is over het voorliggende onderwerp. Tijdens deze raadsvergaderingen zijn er mogelijkheden tot inspraak geboden. Dit maakt naar het oordeel van de commissie dat er

voldoende mogelijkheden door de raad zijn geboden om zienswijzen, bedenkingen of twijfels kenbaar te maken aan de raad.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat het besluit onjuist genomen is. Naar het oordeel van bezwaarmaker had het belang van de raad (de verstedelijkingsopgave en het realiseren van meer woningen) minder zwaar moeten wegen dan de belangen van bezwaarmaker en de bewoners (het hebben van een woning op de plaats waar zij nu wonen, de onzekerheid over welk bedrag betaald zal worden bij verkoop/onteigening, de sociale cohesie in de buurt en de stress en de onzekerheid die veroorzaakt wordt door het vestigen van het voorkeursrecht en de daaropvolgende plannen).

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

De onzekerheid en het verdwijnen van de sociale cohesie in de buurt zijn geen belangen die bij het vestigen van het voorkeursrecht, juridisch, hoeven te worden meegewogen. De onzekerheid zal zoveel als mogelijk moeten worden weggenomen door goede communicatie gedurende de planontwikkeling en de sociale cohesie van de buurt komt door het enkel vestigen van het voorkeursrecht niet in gevaar. Immers bewoners hoeven hun eigendom niet te verkopen.
Het wettelijke stelsel (artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg, waarin verwezen wordt naar de Onteigeningswet) zorgt ervoor dat bezwaarmaker en andere bewoners verzekerd zijn van een marktconforme verkoopprijs bij verkoop of later bij de onteigening.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10
1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;

c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 30

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Rechtskundig Adviesbureau R&O, namens [redacted] aangevuld door [redacted] van Stichting Achmea Rechtsbijstand, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022, aangevuld op 8 augustus 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn (telefonisch) verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat er relatief weinig woningen extra gebouwd zullen worden. In dat licht vindt hij het niet redelijk om de bestaande woningen af te breken, daar wonen immers ook bewoners in.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat hij begrijpt dat er extra woningen gerealiseerd moeten worden en dat de raad wil verstedelijken. Bezwaarmaker is van mening dat het bedrijventerrein zich daar goed voor leent. Bezwaarmaker is echter van mening dat het perceel waarvan hij eigenaar is buiten de begrenzing zou moeten vallen. Bezwaarmaker heeft er ook op gewezen dat het totaal aantal woningen niet alleen in de Schaapsdrift en omstreken gerealiseerd kan worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat halte Presikhaaf zal komen te vervallen. Bezwaarmaker heeft gesteld dat het de bedoeling is om een ander station te realiseren, op een andere plaats. Dit station zal halte Presikhaaf vervangen. Bezwaarmaker heeft gesteld dat daarmee de onderbouwing voor het voorkeursrecht komt te vervallen, omdat het station deel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Belangenafweging
Ten slotte heeft bezwaarmaker aangevoerd dat het besluit onjuist en onredelijk tot stand is gekomen, omdat de belangenafweging in het voordeel van bezwaarmaker had moeten uitvallen. De algemene belangen (de verstedelijkingsopgave en het realiseren van meer woningen) hadden ondergeschikt moeten zijn aan de belangen van bezwaarmaker (in zijn woning kunnen wonen). Dit te meer omdat niet vaststaat dat de gemeente de plannen zal kunnen verwezenlijken. Bezwaarmaker stelt dat daarvoor de financiële middelen ontbreken.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Ook overigens merkt de commissie op dat in het huidige stadium van de planvorming de financiële onderbouwing van de plannen nog niet rond hoeft te zijn.[8]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

[8] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:3871).

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;

c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 31a en 31b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted], waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt 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 een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe 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, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om 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.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat hun woning niet hoeft te verdwijnen om meer woningen in Arnhem mogelijk te maken. Bezwaarmakers hebben uitgelegd dat zij hun woningen verhuren en daarmee een bijdrage leveren aan de mogelijkheid om in Arnhem te wonen. Zij zien niet in hoe er intensivering zal plaatsvinden. Bezwaarmakers hebben daarbij tevens uitgelegd dat zij hun woningen verhuren aan starters.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg.

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift het standpunt ingenomen dat hun eigendom buiten de begrenzing van het gebied zou moeten vallen. Zij begrijpen dat de gemeente meer woningen wil realiseren, maar zijn van mening dat het bedrijventerrein daarvoor de aangewezen plaats is.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmakers leiden financiële schade
Bezwaarmakers hebben aangevoerd dat het voorkeursrecht ervoor zorgt dat de vereniging van eigenaars geen lening kan afsluiten, waardoor de rookgaskanalen niet kunnen worden onderhouden. Ook kan er door het voorkeursrecht niet verduurzaamd worden, waardoor bezwaarmakers schade leiden vanwege de hoge energieprijzen.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het

bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Marktconforme prijs
Ten slotte hebben bezwaarmakers ter zitting vragen gesteld over de manier waarop de prijs bij eventuele verkoop of onteigening wordt gegarandeerd. Ook wanneer er door de planontwikkelingen bijvoorbeeld leegstand ontstaat.

De commissie merkt hierover op dat deze bezwaargrond in beginsel niet afdoet aan de vraag of het voorkeursrecht terecht gevestigd is, omdat de marktconforme prijs niet binnen de afweging van de artikelen 2 en 5, van de Wvg valt.

De commissie merkt daarom ten overvloede op dat het wettelijke stelsel (artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg in samenhang gelezen met de Onteigeningswet) ervoor zorgt dat bij verkoop van percelen of bij onteigening van de percelen een marktconforme prijs wordt betaald. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de veranderingen die ontstaan door de uitvoering van de plannen daarbij in de taxatie niet worden meegenomen. Waardoor ook bij leegstand in andere panden een marktconforme prijs wordt betaald.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, 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.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.