GEMEENTE Arnhem

Datum	:	28 maart 2024
Uw kenmerk	:	ARN 23 / 5077 BESLU
Ons kenmerk	:	
Zaaknummer	:	3889705
Contactpersoon	:	[redacted]
Telefoonnummer	:	[redacted]

Rechtbank Gelderland
Team Bestuursrecht
Postbus 9030
6800 EM ARNHEM

Onderwerp: Verweer gemeente Arnhem inzake het beroep van [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] en [redacted]

Edelachtbare heer, mevrouw,

Op 28 juli 2023 heeft de [redacted] van [redacted] namens [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] en [redacted] een pro-formaberoepschrift ingediend naar aanleiding van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Arnhem van 31 mei 2023. Het besluit van de gemeenteraad voorzag in de beslissing op bezwaar naar aanleiding van de vestiging van een voorkeursrecht voor het gebied Schaapsdrift e.o. in de gemeente Arnhem. Op 25 augustus 2023 zijn de inhoudelijke gronden ontvangen.

De gemeente Arnhem wenst in deze brief verweer te voeren. Bij het verweer treft u als bijlage tevens de op de zaak betrekking hebbende stukken aan. In de inventarisatielijst geven wij een overzicht van deze stukken (bijlage 2).

Vooraf

Wij willen u voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van het beroepschrift informeren over de stand van zaken met betrekking tot de gebiedsontwikkeling. Vanaf het moment dat de gemeenteraad de beslissing op bezwaar heeft genomen (31 mei 2023) heeft de gemeente stappen gezet in de planvorming. De startnotitie, die ook op 31 mei 2023 ter kennisname door de gemeenteraad is aangenomen, en het tegelijkertijd aangenomen amendement 23A13 zijn het vertrekpunt voor het opstellen van een gebiedsvisie. In de periode vanaf de zomer 2023 tot november 2023 hebben verschillende participatiemomenten plaatsgevonden, waarin de gemeente met de bewoners en andere belanghebbenden heeft gesproken over een concretere invulling van de woningbouw. De gebiedsvisie ligt inmiddels ter besluitvorming voor bij de gemeenteraad. De raadsstukken die betrekking hebben op

de gebiedsvisie zijn te vinden in het raadsdossier Schaapsdrift e.o.[1]. Tevens zijn de stukken over de gebiedsvisie te vinden op de raadspagina behorende bij de raadsvergadering d.d. 20 maart 2024[2].

Net zoals bij de startnotitie geeft de gebiedsvisie iets concreter aan welk gebied wordt betrokken bij de gebiedsontwikkeling en in welk gebied het huidig gebruik c.q. de bestaande woningen kunnen worden gehandhaafd. In de gebiedsvisie is de keuze voorgelegd om de begrenzing van de gebiedsontwikkeling te verkleinen. Voor vijf van de zes appellanten zou vaststelling van de nu voorliggende gebiedsvisie betekenen dat hun eigendom buiten de begrenzing van de gebiedsontwikkeling komt te liggen. Drie concept amendementen stellen namens een aantal raadsfracties ook voor om het eigendom van de zesde appellant buiten de begrenzing van de gebiedsontwikkeling te laten vallen.
Als de gebiedsvisie en een van de amendementen wordt aangenomen, zal de gemeenteraad moeten beoordelen of voor die eigendommen nog wordt voldaan aan de voorwaarden van een voorkeursrecht en of gedeeltelijke intrekking van het voorkeursrecht op grond van artikel 9.5 Omgevingswet moet volgen.

De gemeenteraad beraadslaagt op dit moment over de inhoud van de gebiedsvisie en de amendementen. Wij hopen dat de gemeenteraad in april 2024 een besluit zal nemen over deze gebiedsvisie en de amendementen. Na dit besluit zal dan door de gemeenteraad moeten worden besloten over eventuele gedeeltelijke intrekking van het voorkeursrecht op grond van artikel 9.5 Omgevingswet.

Wij geven in overweging om de beroepsprocedure aan te houden tot na de besluitvorming over de gebiedsvisie en de gedeeltelijke intrekking van het voorkeursrecht ex artikel 9.5 Omgevingswet. Zoals aangegeven verwachten we een besluit over de gebiedsvisie in april 2024 en een besluit over de eventuele intrekking van een deel van het voorkeursrecht voor de zomer van 2024.

De besluitvorming

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft ons college besloten de gemeenteraad voor te stellen het voorkeursrecht, zoals dat in de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) wordt geregeld, te vestigen op een gebied voor de Schaapsdrift e.o. Deze vestiging heeft betrekking op de gronden gelegen tussen de Wichard van Pontlaan, (Oude) Velperweg, Esperantolaan en het spoor met station Presikhaaf in Arnhem. Deze gronden zijn nader aangegeven op de bij het besluit behorende kadastrale tekening met de daarbij behorende lijst van eigenaren en zakelijk gerechtigden.

Het besluit van 8 maart 2022 is gebaseerd op artikel 6 Wvg. Op grond van artikel 6 Wvg is het voorkeursrecht gevestigd voor een periode van drie maanden. Om het voorkeursrecht te laten voortduren moet de gemeenteraad binnen de gestelde drie maanden een besluit tot bestendiging van het voorkeursrecht nemen.

Het besluit van het college is gepubliceerd in het Gemeenteblad op 10 maart 2022 en dus in werking getreden op 11 maart 2022 (daags na publicatie in het Gemeenteblad). Op 11 maart 2022 zijn de

[1] https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/b924c5dc-0506-4e39-99b7-19b8bf2a71ec
[2] https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/13ae28fe-5201-4129-a2ce-47dbc69ae674

rechthebbenden individueel op de hoogte gebracht van het voorstel door middel van een aangetekend schrijven. In verband met een zorgvuldige besluitvormingsprocedure, zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld vanaf 11 maart tot en 21 april 2022 (zes weken) hun bezwaar kenbaar te maken.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad op grond van artikel 5 juncto 2 Wvg het voorkeursrecht verlengd. Het besluit van de gemeenteraad is gepubliceerd in het Gemeenteblad op 3 juni 2022 en is dus in werking getreden op 4 juni 2022 (daags na publicatie in het Gemeenteblad). Op 3 juni 2022 zijn de rechthebbenden individueel op de hoogte gebracht van het voorstel door middel van een aangetekend schrijven. In verband met een zorgvuldige besluitvormingsprocedure, zijn belanghebbenden ook in de gelegenheid gesteld vanaf 4 juni tot en 15 juli 2022 (zes weken) hun bezwaar kenbaar te maken tegen het raadsbesluit.

Bij besluit van het college van burgemeester en wethouders op 13 juli 2023 is voor een gedeelte van de percelen het voorkeursrecht ingetrokken. Naar aanleiding van de verdere ruimtelijke planuitwerking is het college tot de conclusie gekomen dat voor delen van het voorkeursrechtgebied naar verwachting geen sprake zal zijn van afwijkend gebruik zoals bedoeld in artikel 5 Wvg. De eigendommen van de hiervoor genoemde eigenaren (appellanten) zijn niet betrokken bij het intrekkingsbesluit, waardoor voor hen het voorkeursrecht is blijven gelden.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Voor de onderhavige voorkeursrechten is daarom een overgangsrecht van toepassing. Dat is geregeld in hoofdstuk 4 van de Aanvullingswet Grondeigendom. Ingevolge artikel 4.1 lid 1 van deze wet blijft het oude recht van toepassing op een besluit tot aanwijzing van gronden dat is genomen voor inwerkingtreding van de Aanvullingswet Grondeigendom tot het besluit onherroepelijk is. De regels zoals opgenomen in de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn derhalve van toepassing op dit beroep.

De ontvankelijkheid

[redacted] is eigenaar van het perceel gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6295. Het perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

[redacted] is eigenaar van het appartementsrecht gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 7723 A1. Het perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

[redacted] is eigenaar van het perceel gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6693. Dit perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

[redacted] is eigenaar van het perceel gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6694. Dit perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

[redacted] is eigenaar van het perceel gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6695. Dit perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

[redacted] is eigenaar van het perceel gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6425. Dit perceel is opgenomen in de lijst met eigenaren en rechthebbenden. [redacted] is derhalve belanghebbende bij het besluit van het college en de gemeenteraad.

Het beroep is ingediend op 28 juli 2023. De termijn voor het indienen van beroep tegen de beslissing op bezwaar was 6 weken na 21 juni 2023. Het beroep kon ontvankelijk worden ingediend tot en met 1 augustus 2023. Het beroep is tijdig ingediend. Omdat het beroep geen beroepsgronden bevatte is er door uw rechtbank een nadere termijn gegund van 4 weken. Binnen deze 4 weken zijn de beroepsgronden aangevuld. De termijn eindigde op 27 augustus 2023. De nadere beroepsgronden zijn derhalve ook tijdig ingediend.

De beroepsgronden

Hieronder gaan wij puntsgewijs in op de namens de voornoemde eigenaren ingediende beroepsgronden. Daarbij geven we eerst puntsgewijs de beroepsgrond weer, waarna we in cursief voorzien van een reactie namens het gemeentebestuur.

1. **De gemeente Arnhem had kunnen en moeten weten dat zij de Wvg heeft gevestigd op een gebied dat te klein was voor de ambitie die er is om 500 tot 1.000 woningen te bouwen in het gebied Schaapsdrift. Het is onmogelijk om in het gebied van circa 6,63 hectare 500 tot 1.000 woningen te kunnen realiseren zonder totale sloop en nieuwbouw.**

Een deel van het beroep ziet op de keuzes in de ruimtelijke procedure, over de aantallen te bouwen woningen, het slopen van woningen en het inpassen van woningen. Het voorliggende besluit is een besluit in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg). Het ruimtelijk plan zelf of de verdere uitwerking daarvan staat in dit besluit niet ter discussie. Natuurlijk is de ruimtelijke onderbouwing van het voorkeursrechtbesluit wel van belang om aan te tonen dat sprake is van een niet-agrarisch gebruik en een huidig gebruik dat afwijkt van de toekomstige bestemming. De belanghebbenden kunnen hun zienswijzen tegen het ruimtelijk plan naar voren brengen in het participatietraject voor het omgevingsplan.

De Wvg voorziet in de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen vooruitlopend op het vaststellen van een omgevingsplan. Dat is ook inherent aan het doel van de Wvg: vroegtijdig regie verkrijgen op de eigendomsposities binnen het beoogde plangebied, zodat transacties die een optimale en kwalitatieve invulling van het plangebied frustreren kunnen worden voorkomen. Als een voorkeursrecht pas wordt gevestigd als het omgevingsplan is vastgesteld, is er onvoldoende sprake van een vroegtijdige regie en is de kans te groot dat er wel transacties al hebben plaatsgevonden die de regiefunctie van de gemeente ondermijnen.

Appellanten verzoeken om nader onderzoek over de validiteit van de stellingen over het aantal woningen en het, in hun ogen, onrealistische ambitieniveau. Zij vragen u te onderzoeken of het oorspronkelijke voorkeursrechtgebied Schaapsdrift e.o. groot genoeg is voor het realiseren van 500 - 1.000 woningen, aangevuld met eventueel 500 - 1.000 werkplekken.

Dit is wat ons betreft een vraag die in de ruimtelijke procedure moet worden beantwoord. Een onderzoek omtrent de vraag hoeveel woningen kunnen worden gerealiseerd in het gebied is geen vraag die beantwoord moet worden in een beroepsprocedure in het kader van het voorkeursrecht. Wij zien dan ook geen reden dit nadere onderzoek uit te laten voeren en verzoeken uw rechtbank niet mee te gaan in de wens van appellanten om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak een onderzoeksopdracht te geven. Voor de vraag of een voorkeursrecht kan worden gevestigd is er slechts nodig dat er een reële verwachting is dat er sprake is van een niet-agrarische bestemming en een afwijkend gebruik. Op basis van de onderbouwing in het primaire besluit én de later opgestelde startnotitie wordt dit bevestigd. Daarmee wordt de legitimiteit van een vestiging van het voorkeursrecht gegeven.

Wij verwijzen daarbij ook naar de in het verweerschrift naar aanleiding van het bezwaarschrift genoemde jurisprudentie. Inherent aan een vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 Wvg is dat er van de toegedachte bestemming slechts een globaal beeld bestaat van de planontwikkeling[3]. In de jurisprudentie is gekeken hoe "zeker" dit afwijkend gebruik moet zijn bij een vestiging op grond van artikel 5 Wvg. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna AbRvS) uit 2014[4] is hierover het volgende opgenomen, wat bij een recentere uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland uit 2020[5] nogmaals is bevestigd:

> *"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3) brengt de systematiek van de Wvg mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.*

Wij merken op dat appellanten hebben aangegeven dat zij op korte termijn het beroepschrift wilden aanvullen met een berekening van het aantal woningen dat binnen het resterende voorkeursrechtgebied (na intrekking van een gedeelte door het college op 13 juli 2023) wel gerealiseerd zou kunnen worden. Deze aanvulling is niet door ons ontvangen. Wat ons betreft is deze ook niet nodig voor uw oordeel omdat er geen reden is om exacte aantallen weer te geven voor de legitimatie van het voorkeursrechtbesluit.

---

[3] ABRvS 28 maart 2012; ECLI:NL:2012:BW0295
[4] AbRS 22 oktober 2014; ECLI:NL:RVS:2014:3786
[5] Rb Noord-Holland 22 oktober 2020; ECLI:NL:RBNHO:2020:8745

2. De percelen van de belanghebbenden hebben allemaal de bestemming 'Wonen'. Van 'afwijkend gebruik' ten opzichte van de beoogde bestemming 'Wonen' is in hun situatie geen sprake. De woningen van de belanghebbenden kunnen worden ingepast.

De plannen voor het gebied Schaapsdrift e.o. zien op het realiseren van een stedelijk woonmilieu waarbij wonen, werken en maatschappelijke voorzieningen een plek moeten krijgen binnen het gebied. Ook wordt, gezien de ligging van het gebied en de grote behoefte aan woningen, voorzien in een ander type woonmilieu dan nu aanwezig. Uit de ruimtelijke stukken en het raadsvoorstel komt duidelijk naar voren dat de gemeente tot een intensievere ontwikkeling wil komen van een stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven, maatschappelijke voorzieningen. Daarmee is reeds sprake van een afwijkend gebruik, zeker nu sprake is van een vestiging op grond van artikel 5 Wvg.

Vaste jurisprudentie geeft aan dat er in dit stadium van de planontwikkeling nog geen plan op perceelsniveau beschikbaar is of hoeft te zijn. In deze jurisprudentie is ter sprake gekomen of het in dit stadium van de planvorming nodig is om op perceelsniveau een afweging te maken of het voorkeursrecht kan worden toegepast. Kortgezegd geven de uitspraken van de rechtbanken en de AbRvS weer dat bij de start van de planontwikkeling nog niet op elk perceel kan worden bepaald wat de toekomstige bestemming precies wordt, maar dat dit geen belemmering vormt voor de vestiging van het voorkeursrecht in een bepaald gebied. Wij verwijzen daarbij bijvoorbeeld naar de uitspraak van de AbRvS uit 2012[6]:

> *"Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, is inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. In dit stadium van de planvoorbereiding kan niet op perceelsniveau worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. Voorts behoeft nog niet voor elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast."*

Of individuele woningen kunnen worden ingepast zal blijken uit de verdere detaillering van de planvorming.

Vanaf de vestiging van het voorkeursrecht door de raad op 1 juni 2022 heeft de gemeente gewerkt aan het nader detailleren van de plannen. Dat deden wij in een startnotitie en in een gebiedsvisie. De startnotitie is voor kennisgeving door de gemeenteraad aangenomen in haar vergadering van 31 mei 2023. Inmiddels loopt ook de beraadslaging over de gebiedsvisie, maar dit heeft nog niet geleid tot vaststelling van de gebiedsvisie. Zodra uit de detaillering blijkt dat woningen kunnen worden ingepast of zelfs buiten het uiteindelijke plangebied vallen, heeft het gemeentebestuur de plicht om het voorkeursrecht voor die specifieke woningen in te trekken. Dat heeft het college ook gedaan toen op basis van de startnotitie bleek dat de verwachting was dat een aantal woningen konden worden ingepast. Op 13 juli 2023 heeft het college voor een deel van het gebied daarom het voorkeursrecht ingetrokken.

[6] AbRS 28 maart 2012; ECLI:NL:RVS:2012:BW0295

3. Het vestigen van het voorkeursrecht is een middel dat ten onrechte door de gemeente is toegepast. Het is onzorgvuldig voorbereid en ook de motivering om dit middel in te zetten, als ook de motivering om de bezwaren ongegrond te verklaren, is ondeugdelijk.

Appellanten geven aan dat achteraf is gebleken dat een voorkeursrecht op het gehele gebied een middel is geweest wat ten onrechte door de gemeente is toegepast. Daarbij wordt gesteld dat de gemeente als professionele partij had moeten weten dat er nooit 500 – 1.000 woningen in het gebied passen.

Wij bestrijden de stelling dat het voorkeursrechtbesluit onzorgvuldig is voorbereid en dat het middel door de gemeente niet had mogen worden toegepast. In het primaire besluit van de gemeenteraad van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad ingestemd met een voorkeursrecht voor het gebied Schaapsdrift, waarbij tevens de ruimtelijke motivatie was opgenomen. Zoals uit deze ruimtelijke motivatie blijkt is de gemeente voornemens tot herstructurering van het gebied over te gaan, waarbij een gemengd gebied moet ontstaan met wonen en werken. Op pagina 5 van de ruimtelijke motivatie wordt daarover het volgende aangegeven:

> *"Het gebied rondom de Schaapsdrift is door het spoor en de na-oorlogse Wichard van Pontlaan geïsoleerd geraakt van de stad. Het gebied leent zich voor een herontwikkeling met nieuwe bebouwing waar een nieuwe vorm van wonen en werken mogelijk wordt. Wonen is de primaire functie, waarbij bedrijvigheid mogelijk is zolang het ondergeschikt blijft aan wonen. Zorg blijft mogelijk, maar we zien dat wel in een andere vorm dan de huidige vorm, waarbij wordt gezocht naar zorg als een integraal onderdeel van de toekomstige plannen. Grootschalige detailhandel en opslag past niet meer in het toekomstige beeld.*
>
> *Het gebied leent zich vooral om rondom het spoor de bebouwing te intensiveren en een gemengde functie te realiseren, met wonen en werken en maatschappelijke voorzieningen in een groene omgeving. Nieuwe woningen en kantoren moeten zo veel mogelijk gebouwd worden op plekken die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer en in de nabijheid van voorzieningen, waaronder winkels, onderwijs, zorg en openbaar groen."*

Sinds het raadsbesluit van 1 juni 2022 zijn we gestart met de verdere ruimtelijke uitwerking van de herontwikkeling van de Schaapsdrift. In januari 2023 is een startnotitie aan de gemeenteraad aangeboden. In deze startnotitie stonden een aantal kaders voor de herontwikkeling genoemd. Op 31 mei jl. heeft de raad deze startnotitie voor kennisgeving aangenomen en is amendement 23A13 aangenomen. In dit amendement werd onder andere bepaald dat de bestaande bouw als uitgangspunt wordt genomen bij de verdere planontwikkeling en dat er terughoudend moet worden omgegaan met de sloop van woningen. Dat is dan ook het uitgangspunt voor de verdere uitwerking van de planvorming.

Het feit dat er in de ruimtelijke uitwerking nadere keuzes zijn gemaakt is inherent aan het proces van planvorming. Dat maakt een besluit in het kader van de vestiging van een voorkeursrecht niet onzorgvuldig. Zoals de wet ook aangeeft, zal het gemeentebestuur (op grond van artikel 8 lid 1 Wvg of artikel 9.5 Omgevingswet) moeten beoordelen of het voorkeursrecht nog voldoet aan de eisen genoemd in de wet (niet-agrarische functie en afwijkend gebruik). Bij de besluitvorming ten aanzien van de startnotitie heeft het college deze beoordeling gemaakt en is voor een deel van het plangebied het voorkeursrecht ingetrokken. Deze afweging zal het gemeentebestuur blijven maken bij de verdere uitwerking van de plannen.

4. **Het argument dat het instrument is gebruikt om ongewenste speculatie en prijsopdrijving te voorkomen is een onrealistische gedachte. Immers, projectontwikkelaars kunnen met het invoeren van een paar kengetallen in een rekenmodel met een druk op de knop weten wat er met aankoop van alle woningen en bedrijfsopstallen, volledige sloop, bodemsanering, realisering van water, groen, infrastructuur en een beperkte ruimte voor nieuwbouw valt te verdienen. Voor projectontwikkelaars valt hier niets te verdienen.**

Dit argument is door appellanten niet in een eerder stadium naar voren gebracht. De vraag is derhalve of appellanten wat betreft deze beroepsgrond ontvankelijk moeten worden verklaard. Wij zijn van mening dat deze beroepsgrond niet kan worden ingebracht in de beroepsprocedure.

De ontvankelijkheid daargelaten, zijn wij het ook niet eens met de beroepsgrond. Om een gebiedsontwikkeling die de gemeente voorstaat mogelijk te maken is het, zeker in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk om de regie te houden op de gebiedsontwikkeling. In het raadsvoorstel behorende bij het primaire besluit is hierover het volgende aangegeven:

> *"Om te voorkomen dat de ontwikkeling van de locatie stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt, wordt u verzocht om de gronden definitief aan te wijzen in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten.*
>
> *Het uitgangspunt bij de toekomstige ontwikkeling en realisatie van het gebied is dat de gemeente, voor zover mogelijk, de regie wenst te voeren bij de ontwikkeling van het plangebied. Door het van toepassing verklaren van het voorkeursrecht krijgt de gemeente de grip op de ontwikkeling. Het voorkeursrecht wordt daarbij als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces.*
>
> *Het voorkeursrecht is gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste (prijs-)ontwikkelingen kunnen worden voorkomen dan wel beperkt. Verkopen aan derden, die de ontwikkeling van het gebied in de weg kunnen zitten, wordt moeilijker gemaakt. We willen daarmee voorkomen dat de gronden worden verkocht aan derden die andere wensen/eisen hebben, waardoor de kans om een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen wordt beperkt. Door deze nieuwe eisen kunnen bijvoorbeeld onze stedenbouwkundige en ruimtelijke uitgangspunten onder druk komen te staan. Met de toepassing van het voorkeursrecht wordt in ieder geval voorkomen dat derden nu nog een grondpositie verwerven, en ook de positie van de gemeente bij mogelijke grondverwerving wordt versterkt."*

Hieruit blijkt dat het doel van het voorkeursrecht is om de regie te houden op de ontwikkeling, ongewenste (prijs)ontwikkelingen te voorkomen en verkopen aan derden tegen te gaan. De conclusie van appellanten dat er geen sprake kan zijn van ongewenste speculatie omdat projectontwikkelaars niets kunnen verdienen gaat voorbij aan de andere redenen voor de vestiging van een voorkeursrecht. Daarnaast zijn er locaties binnen het voorkeursrechtgebied denkbaar waar juist wel moet worden voorkomen dat sprake is van ongewenste speculatie.

5. **Appellanten concluderen in het beroepschrift het volgende:**
   a. **De gemeente gebruikt het voorkeursrecht willens en wetens voor een onrealiseerbaar doel en handelt daarmee in strijd met de wet en de gangbare opvattingen in de rechtspraak over de mogelijkheden tot vestigen van een voorkeursrecht.**
   b. **De besluitvorming is onzorgvuldig voor wat betreft de voorbereiding en de inhoud, ondeugdelijk gemotiveerd en volstrekt willekeurig, zodat er strijd bestaat met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.**
   c. **Bij de belangenafweging overschaduwt het te ambitieuze algemene belang om 500 woningen te realiseren totaal het individuele belang en daarmee wordt een onrechtmatige inbreuk gedaan op hun woongenot en is die belangenafweging ook onevenredig.**

Onder punt 1 van ons verweerschrift zijn we ingegaan op de vraag of sprake is van een onrealiseerbaar doel en of dat consequenties heeft voor de vestiging van het voorkeursrecht. Onze conclusie is dat er sprake is van een gebiedsontwikkeling waarbij een ander woonmilieu moet ontstaan en waarbij gedurende het planproces duidelijk wordt welke woningen wel en welke woningen niet kunnen worden ingepast.

Onder punt 3 van ons verweerschrift zijn we ingegaan op de vraag of er sprake is van een strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onze conclusie is dat er sprake is van een afdoende gemotiveerd besluit. Wij verwezen naar de motivering in het besluit over het afwijkende gebruik en de ambities van de gemeente. Ook is aangegeven dat gedurende het planproces de begrenzingen van het voorkeursrechtgebied kunnen worden aangepast, al naar gelang gedetailleerder komt vast te staan of percelen zullen worden betrokken bij de planvorming.

In punt c van de conclusie komt de belangenafweging naar voren, gekoppeld aan het algemene belang om 500 woningen te realiseren. De vragen over de juistheid van de belangenafweging zelf zijn niet nader onderbouwd in het beroepschrift. Ook dit punt is niet eerder op deze wijze in de bezwaarprocedure naar voren gebracht en zal dus niet ontvankelijk moeten worden verklaard. Volledigheidshalve verwijzen we voor een inhoudelijke reactie op dit punt naar het primaire besluit. In argument 1.4 van het raadsvoorstel werd hierover het volgende opgenomen:

> *"De gemeente krijgt met toepassing van het voorkeursrecht betere mogelijkheden om te komen tot een optimale inrichting, hetgeen een zwaarwegend algemeen belang is. Tegenover dit zwaarwegende belang van de gemeente staan de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van de percelen in de locatie. Deze eigenaren worden verplicht om de gronden, indien en voor zover zij deze willen verkopen, aan te bieden aan de gemeente. De aanwijzing van de gronden heeft geen gevolgen voor bijvoorbeeld de bouwmogelijkheden op het eigen perceel.*
>
> *De wetgever heeft in de Wvg een aantal beperkingen opgenomen alsmede heeft de wetgever bepalingen opgenomen ter bescherming van de eigenaren en zakelijk gerechtigden. Als bescherming van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden geldt dat de Wvg eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden niet verplicht om hun gronden te koop aan te bieden en ook bevat de Wvg een groot aantal waarborgen ter bescherming van de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden, waaronder prijsvaststelling via de rechtbank en mogelijke schadevergoeding in bepaalde gevallen.*

> *Gelet op het voorstaande zijn wij van mening dat de belangen van de eigenaren en zakelijk gerechtigden minder zwaar wegen dan het algemeen belang dat de gemeente dient. In de jurisprudentie is reeds uitgemaakt dat de gemeenteraad het financiële belang van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden niet hoeft te wegen in zijn besluitvorming, dit is al door de wetgever gedaan in het vaststellen van de Wvg."*

Er is een grote behoefte aan nieuwe woningen in de regio en in de stad Arnhem. In de "Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o." worden de redenen van de voorgenomen gebiedsontwikkeling genoemd. Wij blijven bij ons standpunt dat de belangen van de eigenaren minder zwaar wegen dan het algemeen belang dat de gemeente dient door het realiseren van woningen voor de grote woningbouwbehoefte. Ook een beroep op een onjuiste belangenafweging slaagt niet.

Conclusie

Op basis van het hiervoor gestelde komen wij niet tot de conclusie dat het voorkeursrechtbesluit onjuist of onzorgvuldig zou zijn. Er is geen reden om het besluit van de gemeenteraad van 1 juni 2022 te vernietigen. Het beroep dient ongegrond te worden verklaard, waarbij het besluit in stand kan blijven.

[redacted]

Bijlagen:

1. Beslissing op bezwaar d.d. 20 juni 2023
    a. Inclusief het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie d.d. 7 december 2022
    b. Raadsvoorstel afhandelen bezwaarschriften Wvg Schaapsdrift e.o.
    c. Getekend raadsbesluit afhandeling bezwaarschriften Wvg Schaapsdrift e.o.
    d. Raadsvoorstel
        I. startnotitie
    e. Raadbesluit amendement "Toekomstperspectief Schaapsdrift en omstreken" (23A13) van de fracties GroenLinks, VVD, CDA, Arnhem Centraal, ChristenUnie, Volt, PvdA, Partij voor de Dieren en BurgerBelang Arnhem
2. Stukken bezwaarprocedure
    a. Bezwaarschrift d.d. 14 juli 2022
    b. Primaire besluiten van college en raad
    c. Algemene ruimtelijke onderbouwing van besluitvorming
        1. Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost, fase 1 de ambitie
        2. Verstedelijkingsstrategie Verstedelijkingsconcept Deel 1
        3. Gebiedsuitwerking Spoorzone Arnhem-Oost
        4. 20220301 Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.
        5. Raadsvoorstel gedeeltelijk intrekken structuurvisie voor deelgebied Schaapsdrift
        6. Gedeeltelijk intrekken Structuurvisie Arnhem 2020 gmb-2022-348918
    d. Algemene stukken aangaande besluitvorming
        1. Getekend collegebesluit Wvg Schaapsdrift
        2. Getekende grondplantekening Wvg Schaapsdrift
        3. Lijst onroerende zaken toepassing Wvg Schaapsdrift - anoniem
        4. Publicatie Gemeenteblad vestiging Wvg gmb-2022-107345
        5. Concept Raadsvoorstel en -besluit Aanwijzing Wvg Schaapsdrift
        6. Raadsvoorstel Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift
        7. Zienswijzennota Wvg Schaapsdrift - anoniem
        8. Getekend raadsbesluit Wvg Schaapsdrift
        9. Publicatie Gemeenteblad vestiging Wvg gmb-2022-254023
    e. Verweerschrift in bezwaar