Algemene Bezwaarschriftencommissie

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie in de zaak van het bezwaarschrift van de heer G. van Heest, namens LTA Beheer B.V., tegen het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 7 februari 2024, waarbij op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet een voorkeursrecht is gevestigd op de percelen gelegen aan de Westzijde van de Heijenoordseweg. Het zaaknummer van deze procedure is 4047421.

Uitkomst van de zaak

De algemene bezwaarschriftencommissie voor Arnhem (hierna: de commissie) concludeert dat de raad van de gemeente Arnhem (hierna: de raad) terecht een voorkeursrecht vestigde op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet (hierna: Ow) op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem P, nummers 5137, 5755, 5756, 5757, 5758, 5759, 5921 en het daarop gelegen pand, waarvan LTA Beheer B.V. (hierna: bezwaarmaker) eigenaar is. De raad dient in het besluit op bezwaar nader aan te geven, welke financiële middelen vooralsnog beschikbaar zijn voor de aanschaf van de percelen en de realisatie van het project. Daarvoor is voor de commissie voldoende als de raad uitlegt hoe de voorziening voor de aanschaf van strategische aankopen en de langjarige raming van anderhalf miljoen euro van 2024 tot 2028 zijn geborgd.

Leeswijzer

De commissie bespreekt eerst de voorgeschiedenis van deze procedure. Daarna gaat de commissie in op de bezwaarprocedure tot en met de zitting van 18 juni 2024. In het inhoudelijke deel legt de commissie uit hoe zij tot haar conclusie komt. De commissie sluit af met een advies aan de raad.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 21 november 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende kaart en vermeld in de perceellijst 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 22 november 2023, nr. 503354 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 P, nummers 5137, 5755, 5756, 5757, 5758, 5759, 5921, en het daarop gelegen pand waarvan bezwaarmaker eigenaar is. Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft de heer G. van Heest, namens bezwaarmaker, een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 7 februari 2024, aangetekend aan bezwaarmaker verzonden op 8 februari 2024, heeft de raad overeenkomstig het voorstel van het college, op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Ow een voorkeursrecht gevestigd voor de percelen op de bij het besluit behorende kaart en lijst van percelen. Het besluit is door het college op 8 februari 2024 ingeschreven in het Kadaster en is diezelfde dag in werking getreden.[2]

De bezwaren

De bezwaren staan in het bezwaarschrift van 18 december 2023. De commissie betrekt het bezwaarschrift in haar advies.

Het verweer

Het verweer staat in het verweerschrift van 30 mei 2024. De commissie betrekt dit verweerschrift in haar advies.

---

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wvg.
[2] Artikel 16.82a, tweede lid, van de Ow.

De procedure
De commissie behandelde het bezwaarschrift tijdens de zitting van 18 juni 2024. De commissie maakte een geluidopname van deze zitting die dient als digitaal verslag. Tijdens de zitting waren aanwezig:
- de heer G. van Heest en de heer B. Heijs, namens LTA Beheer B.V., als bezwaarmaker;
- mevrouw mr. M. Mintjes, de heer B. Dekker en mevrouw S. Giesen, als vertegenwoordigers van de raad.

De overwegingen van de commissie
De relevante wetgeving voor de beoordeling van het bezwaarschrift staat in de bijlage van dit advies. Op basis van de stukken en wat tijdens de hoorzitting van 18 juni 2024 besproken is, overweegt de commissie het volgende.

Welk wettelijk regime is van toepassing
Op 1 januari 2024 traden de Ow en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in werking. Met de inwerkingtreding van deze wetten is de Wvg ingetrokken.[3] De Wvg is via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in gewijzigde vorm opgenomen in de Ow.[4]

Het besluit van de raad is op 7 februari 2024 genomen en op 8 februari 2024 aan bezwaarmaker bekendgemaakt. Daarom is op deze procedure de Ow van toepassing.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
De Ow bepaalt dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[5] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 7 februari 2024.

Gelet op bovenstaande en op het feit dat het bezwaarschrift aan de overige ontvankelijkheidseisen voldoet, acht de commissie zich bevoegd om van de inhoud van het bezwaarschrift kennis te nemen.

Eisen van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Ow
De commissie toetst het voorkeursrecht aan artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Ow. Voor zover hier van belang staat in dat artikel dat de raad met een voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht kan vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in een gemeentelijke omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Tussen partijen is niet in geschil dat de vestiging van het voorkeursrecht aan bovenstaande eisen voldoet. Dit betekent dat de raad de bevoegdheid heeft om het voorkeursrecht te vestigen.

Kon de raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik maken
De commissie overweegt dat onder de Ow de voorkeursrechtbeschikking moet worden voorzien van een deugdelijke motivering, waarbij een evenredige belangenafweging wordt gemaakt. In de voorkeursrechtbeschikking moet onder meer aandacht besteed worden aan de aanleiding en de noodzaak van het vestigen van het voorkeursrecht, de juridische gronden daarvan, waarom het algemeen belang het vestigen van een voorkeursrecht rechtvaardigt en ten slotte moet de motivering een financieel component bevatten.[6]

Wat vindt bezwaarmaker
Bezwaarmaker voert samengevat aan dat bij het vestigen van het voorkeursrecht op zijn perceel de raad ten onrechte het belang van de gemeente zwaarder heeft laten wegen dan het belang van bezwaarmaker. Het perceel vertoont vanwege haar solitaire ingekapselde ligging in een boskamer geen dan wel aanmerkelijk minder samenhang met de overige gronden dan de raad stelt. Ook is het perceel

[3] Artikel 3.3 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Stb. 2020, 112) bepaalt dat de Wvg wordt ingetrokken.
[4] In hoofdstuk 9 en gedeelten van hoofdstuk 15 en 16 van de Ow.
[5] Artikel 16.32c, eerste lid, van de Ow.
[6] Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 72 en 76.

van één partij die tot zelfrealisatie in staat is en - in overleg met de gemeente - tot herontwikkeling wil komen. Het perceel is, anders dan de raad stelt, geen onderwerp van grondspeculatie en prijsopdrijving.

Bezwaarmaker lichtte dit uitgebreid toe tijdens de hoorzitting. Het stoort bezwaarmaker met name dat hij steeds in overleg is geweest met de gemeente Arnhem. Bezwaarmaker wordt in dit overleg vaker onaangenaam verrast door wendingen. Bezwaarmaker noemde de eis van 60 tot 100 procent sociale huurwoningen, die inmiddels in de op 27 maart 2024 vastgestelde Woonvisie is neergelegd en die in het eerdere overleg niet bij bezwaarmaker bekend was. En nu het vestigen van het voorkeursrecht.

Bezwaarmaker legde ook uit dat het voor hem financieel niet mogelijk is om 60 tot 100 procent sociale huurwoningen te realiseren. Bezwaarmaker geeft aan dat hij verwacht dat dit voor vrijwel geen marktpartij mogelijk is. Daarom zal de prijs van de grond ook niet worden opgedreven.

Wat vindt de raad
De raad meent dat het voorkeursrecht terecht gevestigd is. De commissie begrijpt de raad zo dat de raad betoogt dat het algemene belang zwaarder weegt dat het belang van bezwaarmaker. De raad merkt op dat Arnhem voor een grote woningbouwopgave staat, waarbij de raad extra woningen wil bouwen voor de woningbehoefte en toe wil naar wijken met meer diversiteit. Aan de westzijde van de Heijenoordseweg liggen diverse terreinen waar ruimte vrijkomt voor transformatie. Vanwege het gewenste woonprogramma, de noodzakelijke ruimte voor onderwijshuisvesting, het gewenste tempo en het belang van een samenhangende visie is besloten om de planontwikkeling voor dit gebied op te pakken. Juist daarom zet de raad ook in op een zo hoog percentage aan sociale huurwoningen. Deze sociale huurwoningen ontbreken in de wijk vooralsnog grotendeels. Deze gedachte is ook neergelegd in de door de raad aangenomen Woonvisie.
De raad benadrukt ook dat de raad zoekende is hoe er voldoende ruimte gecreëerd kan worden voor huisvesting van onderwijsinstellingen. Uitbreiding daarvan is nodig. Ook daarvoor kunnen deze gronden in aanmerking komen.

De raad legde verder uit dat het voorkeursrecht noodzakelijk is om deze ontwikkeling mogelijk te maken. De raad wil een groter gebied, grofweg het gebied tussen de Heijenoordseweg en Mariëndaal ontwikkelen. Om dat mogelijk te maken, heeft de raad grip nodig op de transformatie van dit gebied. Door het vestigen van een voorkeursrecht worden ongewenste verkopen en grondspeculatie tegengegaan en houdt de raad het tempo van de uitvoering in de hand.

Daarnaast benadrukt de raad dat het realiseren van een zo groot percentage sociale huurwoningen inderdaad een (financiële) opgave is. De raad verwijst naar de Woonvisie. De raad meent echter dat de opgave niet onmogelijk is. De raad wil de onrendabele toppen wegnemen door hier zelf financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Daarvoor is van 2024 tot 2028 anderhalf miljoen per jaar beschikbaar in een fonds dat bedoeld is voor stadsontwikkeling. De raad zoekt verder nog naar andere geldbronnen en denkt daarbij onder meer aan de rijksoverheid. Ook heeft de raad een voorziening voor strategische aankopen tot zijn beschikking. Hierdoor kan de raad de percelen aankopen als deze worden aangeboden.

Onder verwijzing naar de Ow, in het bijzonder naar de artikelen 16.122 en 15.21 tot en met 15.25, legde de raad uit dat bij de eventuele verkoop een marktconforme prijs wordt betaald. Ook is zelfrealisatie mogelijk als de zelfrealisatie maar aansluit bij wat de raad aan functies voor het gebied voor ogen staat.

Wat vindt de commissie
De commissie is van mening dat het belang van bezwaarmaker om met de gemeente afspraken te maken over de realisatie of eventueel de verkoop van het perceel en het gebouw daarop ondergeschikt is aan het algemene belang van de raad om te onderzoeken of de percelen gebruikt kunnen worden voor de grote woningbouwopgave en onderwijshuisvesting. Daarbij is het volgende van betekenis.

De commissie begrijpt dat de gemeente Arnhem en bezwaarmaker al langer met elkaar spreken over hoe het perceel te ontwikkelen. Die gesprekken hebben echter niet geleid tot een bestuurlijk document

op basis waarvan de raad het voorkeursrecht niet langer mag vestigen. In de gesprekken is daarom geen argument gelegen om niet tot het vestigen van het voorkeursrecht over te gaan. De commissie merkt op dat zelfrealisatie ook nadat een voorkeursrecht gevestigd is mogelijk blijft. De raad en bezwaarmaker kunnen daar afspraken over maken.

De commissie is met de raad van mening dat het perceel van bezwaarmaker voldoende samenhangt met de percelen van de instellingen. Weliswaar is het perceel van bezwaarmaker meer afgelegen, zoals de raad ook in het verweerschrift erkent, maar het valt wel in het grotere gebied, waarop de raad voornemens is om 60 tot 100 procent sociale huurwoningen te vestigen of onderwijshuisvesting te realiseren.

Dat de raad nog niet precies weet welke functie de raad op het perceel wil realiseren en hoe de raad dat gaat doen, is ook geen reden om niet tot vestiging van het voorkeursrecht over te gaan. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling over de structuurvisie (de voorloper van de omgevingsvisie) volgt dat aan de vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan inherent is dat op perceelsniveau nog niet vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal zien. Bij vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan behoeft nog geen zekerheid te bestaan over de verwezenlijking van de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. De systematiek van de Wvg brengt mee, dat op het moment dat het voorkeursrecht kan worden aangewend, veelal nog niet zeker zal zijn of de beoogde uitwerking feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.[7] Naar het oordeel van de commissie bestaat geen reden om daar bij een omgevingsvisie anders over te denken.

Juist omdat de uitwerking nog niet volledig helder is, heeft de raad tijd nodig om te onderzoeken hoe de toegedachte functie kan worden verwezenlijkt. Het voorkeursrecht is in dat kader bedoeld om de positie van overheden te versterken bij de grondverwerving voor het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het voorkeursrecht is een middel waarmee speculatie en stijging van grondprijzen kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ontwikkelingen kan worden behouden.[8]

De raad merkt volgens de commissie in dat kader, onder verwijzing naar rechtspraak, terecht op dat juist de regierol bij het vestigen van het voorkeursrecht van groot belang is.[9] Deze regierol trekt de raad op deze manier naar zich toe. Met name omdat sprake is van onderwijshuisvesting en sociale huurwoningen acht de commissie die wens niet onbegrijpelijk.

Dat de raad nog niet precies weet hoe de raad de toegedachte functies financieel gaat realiseren, is gelet op bovenstaande, voor de commissie ook niet noodzakelijk. De raad legde uit dat het langjarig anderhalf miljoen euro per jaar reserveerde en dat het, bijvoorbeeld bij de rijksoverheid, zoekt naar andere geldbronnen. Ook beschikt de raad over een voorziening om strategische aankopen te doen. Dat maakt voor de commissie dat niet op voorhand kan worden gesteld dat de raad de percelen niet kan aankopen of de functies niet zal kunnen realiseren.

Voor wat betreft de eventuele verkoop van de percelen tegen een marktconforme prijs, heeft bezwaarmaker gelijk dat het voorkeursrecht beperkend werkt. Het voorkeursrecht verplicht bezwaarmaker immers om de percelen en gebouwen eerst aan de gemeente aan te bieden.[10] Bezwaarmaker is dus niet vrij om met anderen te onderhandelen. Vaste rechtspraak van de Afdeling onder de Wvg merkt deze inbreuk om het eigendomsrecht aan als een beperkte inbreuk. Dit komt doordat bezwaarmaker de overige rechten die haar toekomen als eigenaar kan blijven uitoefenen.[11] De commissie ziet geen reden om daar onder de Ow anders over te denken.

[7] Uitspraak van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638, overweging 5.1.
[8] Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 81.
[9] Uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 23 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6018, overweging 18 en uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 26 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2469, overweging 5.4.
[10] Artikel 9.7 Ow.
[11] Uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, overweging 2.3.1.

De raad merkt terecht op dat ook de raad gehouden is om een marktconforme prijs te betalen. De Ow voorziet in een prijsvaststellingsprocedure die dat garandeert. In zoverre is het financiële belang van bezwaarmaker verzekerd.

De Ow biedt nog andere garanties. Als blijkt dat het bevoegde gezag niet tot koop over wenst te gaan, kan bezwaarmaker, zonder bezwaring van het voorkeursrecht, de percelen en gebouwen vrij verkopen voor een periode van drie jaar.[12] Dat geldt ook als het bevoegde gezag het verzoek om tot een prijsvaststelling te komen intrekt of niet indient.[13] Overigens bestaat de kans dat partijen minnelijk tot een verkoopprijs komen. In dat geval hoeft de prijsvaststellingsprocedure niet te worden gevolgd. De Ow verplicht die procedure niet.[14]

Gelet op bovenstaande is de commissie van mening dat het financiële belang en het belang tot realisatie van de functies op het perceel voldoende zijn geborgd. Daarom wegen deze belangen voor de commissie niet zwaar genoeg om op basis daarvan geen voorkeursrecht te vestigen. Dat neemt niet weg dat bezwaarmaker hierdoor hinder ervaart en dat de commissie bezwaarmaker zijn onplezierige gevoel bij het voorkeursrecht begrijpt.

[12] Artikel 9.14, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow.
[13] Artikel 9.17, eerste lid, van de Ow.
[14] Dit blijkt uit het woord “kan” in artikel 9.15, eerste lid, van de Ow.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van de heer G. van Heest, namens LTA Beheer B.V., tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 februari 2024, ongegrond te verklaren, onder een nadere aanvulling van de financiële middelen die vooralsnog beschikbaar zijn voor de aanschaf van de percelen en de realisatie van het project, waarbij het voldoende is als de raad uitlegt hoe de voorziening voor de aanschaf van strategische aankopen en de langjarige raming van anderhalf miljoen euro van 2024 tot 2028 zijn geborgd, en het bestreden besluit in stand te laten.

Dit advies is vastgesteld door de heer mr. M.C. Arnoldus als voorzitter, mevrouw mr. C. Hakbijl en de heer mr. M. Berkien als leden, met ondersteuning van de heer mr. B. Roelen als secretaris,[15]

12 november 2024

de secretaris,
de heer mr. B. Roelen



de voorzitter,
de heer mr. M.C. Arnoldus



[15] Mevrouw Evers, ter zitting als secretaris aanwezig, was door omstandigheden niet in staat het advies van de commissie uit te werken. Collega secretaris, de heer Roelen, schreef daarom het advies.

Bijlage: wet- en regelgeving

Omgevingswet
Artikel 9.1
1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:
a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,
c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.
[…]

Artikel 9.7
Een vervreemder gaat niet over tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in overeenstemming met paragraaf 9.2.3 in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen.

Artikel 9.12
1. Als de vervreemder het voornemen heeft tot vervreemding over te gaan en artikel 9.7 van toepassing is, nodigt hij het bevoegd gezag uit in onderhandeling te treden over vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat tegen nader overeen te komen voorwaarden.
[…]

Artikel 9.13
Het bevoegd gezag beslist binnen zes weken na ontvangst van de uitnodiging of de gemeente, de provincie respectievelijk de Staat in beginsel bereid is het goed tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen.

Artikel 9.14
1. De vervreemder mag, nadat hij de uitnodiging heeft gedaan, overgaan tot vervreemding van het in de uitnodiging vermelde goed aan derden gedurende een periode van drie jaar:
a. vanaf de dag waarop het bevoegd gezag heeft beslist dat het niet bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of
b. na afloop van de in artikel 9.13 bedoelde termijn als het bevoegd gezag binnen die termijn geen beslissing heeft genomen.
[…]

Artikel 9.16
1. Als het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen vier weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.
[…]

Artikel 9.17
1. De vervreemder mag tot vervreemding aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar vanaf het moment dat:
a. de termijn, bedoeld in artikel 9.16, eerste lid, is verstreken zonder dat het bevoegd gezag een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend,

b. de gerechtelijke procedure tussentijds is beëindigd door het intrekken van het verzoek door het bevoegd gezag.
[…]
Artikel 16.32c
1. Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
[…]

Artikel 16.82c
1. Nadat een voorkeursrechtbeschikking is bekendgemaakt, kan de beschikking binnen vier dagen worden ingeschreven in de openbare registers.
2. Het voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven.

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet
Artikel 3.3
De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt ingetrokken.