



Wvg op drift

Zaaknummer: 4764676

Eindrapport

6 maart 2026

Inhoud

1	Bestuurlijke nota	1
1.1	Bestuurlijke boodschap.....	1
1.2	Dankzegging.....	2
1.3	Hoofdpijnen uit de bevindingen.....	2
1.4	Huidige stand van zaken.....	5
1.5	Bestuurlijke conclusies	6
1.5.1	Inleiding.....	6
1.5.2	Hoofdconclusie(s)	6
1.6	Aanbevelingen	8
1.7	Bestuurlijke Reactie	10
1.8	Nawoord Rekenkamer	18

Nota van bevindingen

2	Inleiding	20
2.1	Aanleiding	20
2.2	Achtergrond.....	20
2.3	Doel- en vraagstelling	21
2.4	Normenkader	21
2.5	Afbakening	22
2.6	Onderzoeksverantwoording	22
2.7	Leeswijzer	23
3	Een chronologische feitenreconstructie van dossier Schaapsdrift.....	24
3.1	Inleiding Schaapsdrift.....	24
3.2	<i>Fase 1</i> - voorbereiden Wvg tot voorlopig besluit Wvg	26
3.3	<i>Fase 2</i> - Communicatie Wvg tot vaststelling in gemeenteraad	30
3.4	<i>Fase 3</i> - richting de startnotitie	32
3.5	<i>Fase 4</i> - van startnotitie naar vaststellen gebiedsvisie.....	35
3.6	<i>Fase 5</i> - Van gebiedsvisie naar vaststellen TAM omgevingsplan	38
4	Vestiging voorkeursrecht (<i>fasen 1 en 2</i>).....	39
4.1	Inleiding.....	39
4.2	Beantwoording deelvragen	39
4.2.1	Vorbereiding voorkeursrecht en bestuurlijke besluitvorming	39
4.2.2	Beoogde doelen en afwegingen Wvg.....	40
4.2.3	Alternatieven voor Wvg	40
4.2.4	Wvg versus andere wettelijke kaders.....	41
4.3	Bestuurlijke besluitvorming vestiging voorkeursrecht	41
4.3.1	Verloop van bestuurlijke besluitvormingstraject	41
4.3.2	Vestiging voorlopig voorkeursrecht door college	41
4.3.3	Bekrachtiging voorkeursrecht door raad	51
4.3.4	Juridische voorbereiding op de genomen besluiten.....	54
4.3.5	Reactie op genomen besluiten	57
4.3.6	Bevindingen.....	60
4.4	Wvg - doelen en afwegingen	62
4.4.1	Vestiging voorlopig voorkeursrecht door college	62
4.4.2	Bevindingen.....	63
4.5	Wvg - alternatieven voor vestigen voorkeursrecht	64
4.5.1	Alternatieven voor de Wvg	64
4.5.2	Bevindingen.....	64
4.6	Wvg - inachtneming wettelijke kaders	65
4.6.1	Toets Wvg aan wettelijke kaders.....	65
4.6.2	Bevindingen.....	67
5	Participatieproces - voorbereiding (<i>fase 3</i>)	68
5.1	Inleiding.....	68
5.2	Beantwoording deelvragen participatieproces.....	68
5.2.1	Rol van raad, college en organisatie	68
5.2.2	Beoogde doelen en afwegingen.....	69

5.2.3	Omgang met inwoners en andere betrokkenen	69
5.2.4	Relevante wettelijke kaders	70
5.3	Context van het participatieproces	71
5.4	Doel- en kaderstelling	71
5.4.1	Participatiekaders	72
5.4.2	Toetsing aan Arnhems Stappenplan Participatie	72
5.4.3	Wijze waarop participatiekaders zijn vastgesteld	73
5.5	Communicatie	73
5.5.1	Communicatie bij vestiging Wvg	73
5.5.2	Communicatie over participatiekaders	74
6	Participatieproces – uitvoering tot aan gebiedsvisie (<i>fase 4</i>).....	76
6.1	Inleiding.....	76
6.2	Context van het participatieproces.	76
6.3	Doel- en kaderstelling	77
6.4	Feitelijk verloop van het participatieproces	77
6.5	Communicatie	79
6.6	Expliciete doorwerking participatie in besluitvorming.....	80
6.6.1	Vertaling van opbrengsten expliciet in stukken.....	80
6.6.2	Communicatie over de vertaling van opbrengsten in de stukken	81
7	Participatieproces – uitvoering tot aan TAM-omgevingsplan (<i>fase 5</i>).....	82
7.1	Inleiding.....	82
7.2	Context van het participatieproces.	82
7.3	Doel- en kaderstelling	83
7.3.1	Toetsing aan Arnhems Stappenplan.....	85
7.3.2	Wijze waarop participatiekaders zijn vastgesteld	85
7.4	Feitelijk verloop van het participatieproces	86
7.5	Communicatie	88
7.5.1	Communicatie over de participatiekaders	88
7.5.2	Communicatie gedurende het traject	89
7.6	Expliciete doorwerking participatie in besluitvorming.....	90
7.6.1	Vertaling van opbrengsten expliciet in stukken.....	90
7.6.2	Communicatie over de vertaling van opbrengsten in de stukken	92
7.6.3	Tot slot: reacties belanghebbenden en finale besluitvorming	93
	Bijlage 1 – Normenkader Wvg en participatie	94
	Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording	99
	Bijlage 3 – Onderbouwing beantwoording onderzoeksvragen participatieproces	100
	Bijlage 4 – Toetsing aan Arnhems Stappenplan	107
	Bijlage 5 – Beantwoording juridische vragen	110
	Bijlage 6 – Overzicht tweede intrekking Wvg	116

1 Bestuurlijke nota

1.1 Bestuurlijke boodschap

Wie wind zaait zal storm oogsten. Bij het vestigen van het voorkeursrecht conform de Wvg is het college in het begin van het proces niet zorgvuldig genoeg geweest is in de communicatie ten opzichte van de bewoners, is mede daardoor het vervolgproces soms ontspoord. Dat is met name in de raadsvergaderingen tot uiting gekomen. De raad heeft daarin met name niet de rol gespeeld die zij in participatieprocessen hoort te nemen: kaderstellend en sturend.

Het is aan te bevelen om in zo'n risicovol proces – juist als er tijdsdruk is – de tijd te nemen om goed na te denken over de maatschappelijke effecten van bestuurlijk handelen. Het argument dat daar geen tijd voor is blijkt ook hier weer een non-argument.

Het dossier Schaapsdrift maakt duidelijk dat formele rechtmatigheid niet vanzelfsprekend leidt tot bestuurlijke legitimiteit. Juist bij complexe gebiedsontwikkelingen met grote maatschappelijke impact zijn expliciete voorbereiding, transparante afweging, heldere rolverdeling en organisatorische robuustheid randvoorwaarden voor vertrouwen en voorspelbaarheid.

Het dossier Schaapsdrift laat zien dat politieke dynamiek een zelfstandige en bepalende factor kan zijn in het verloop van een complex gebiedsontwikkelingsproces. Hoewel het vestigen van het voorkeursrecht juridisch een relatief beperkt en met enige regelmaat toegepast instrument is, heeft de politieke behandeling ervan in dit dossier het maatschappelijke en bestuurlijke gewicht van het besluit aanzienlijk vergroot. Dat "relatief beperkt" is overigens betrekkelijk: juridisch bestaan zwaardere instrumenten, maar voor een inwoner of bedrijf dat een brief ontvangt, is het ingrijpend. Niet zozeer in formele zin – er 'gebeurt' nog niets – maar wel in emotionele zin. Voor velen geldt: *my home is my castle*. Dat je met je 'kasteel' niet vrij kunt doen wat je wilt, kan als bedreigend worden ervaren.

Op verzoek van de raad, vastgelegd in een motie van 28 mei 2025, heeft de Rekenkamer het proces rond de voorbereiding en besluitvorming tot het vestigen van het voorkeursrecht op Schaapsdrift e.o., evenals het daaropvolgende participatieproces, onderzocht. De analyse laat zien dat de bestuurlijke en politieke dynamiek niet los kan worden gezien van de maatschappelijke onrust die is ontstaan. De juridische toelaatbaarheid van het voorkeursrecht stond uiteindelijk niet ter discussie, maar de maatschappelijke perceptie en de politieke duiding ervan hebben het instrument een zwaarder karakter gegeven dan bestuurlijk was beoogd. Daarmee ontstond spanning tussen juridische juistheid en bestuurlijke legitimiteit.

In het publieke debat ontstond bovendien het beeld dat het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht gelijk stond aan een besluit tot sloop of onteigening. Juridisch is dat onjuist: het voorkeursrecht is een voorbereidingsinstrument en geen uitvoeringsbesluit. Voor inwoners zonder juridische achtergrond – zeker wanneer het hun eigen belangen betreft – is dat onderscheid echter niet vanzelfsprekend. Van bestuurders en raadsleden mag deze kennis wel worden verwacht. Dat dit onderscheid in de politieke en publieke communicatie niet steeds scherp en consistent is gemaakt, heeft bijgedragen aan onrust en polarisatie.

Die spanning werd versterkt doordat het voorkeursrecht bestuurlijk werd beschouwd als een proportioneel voorbereidingsinstrument om gemeentelijke doelen te realiseren – in dit geval het bijdragen aan een omvangrijke woningbouwopgave – terwijl bewoners het ervoeren als een vooraankondiging van onomkeerbare besluiten. Deze discrepantie tussen bestuurlijke intentie en maatschappelijke beleving heeft een structureel effect gehad op het verdere proces en is in de politieke behandeling niet altijd expliciet en consequent geadresseerd.

Na het voorlopig collegebesluit volgde een langdurige en intensieve behandeling in de raad. Het debat werd herhaaldelijk verbreed en besluitvorming meerdere malen aangehouden of opnieuw besproken. Dat is het volste recht van de raad binnen het duale stelsel. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de wijze en duur van deze behandeling hebben bijgedragen aan langdurige onzekerheid bij bewoners en bedrijven in het gebied.

Tegen deze achtergrond kreeg ook het participatieproces vorm. Dit begon niet vanuit een positie van vertrouwen, maar vanuit herstel van een beschadigde relatie. De maatschappelijke onrust en politieke intensiteit werkten rechtstreeks door in de manier waarop participatie werd ervaren en ingevuld.

De gemeente heeft aantoonbaar veel inzet gepleegd in een arbeidsintensief en een bij vlagen emotioneel beladen participatietraject. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd, gesprekken gevoerd en aanvullende inspanningen geleverd om plannen toe te lichten en input op te halen. Tegelijkertijd liepen inzet en

verwachtingen uiteen. Waar de gemeente participatie zag als het verbeteren en concretiseren van plannen binnen vastgestelde kaders, leefde bij een deel van de participanten de verwachting dat ook fundamentele keuzes nog ter discussie stonden.

Deze uiteenlopende verwachtingen hebben geleid tot blijvend wantrouwen bij een deel van de betrokkenen. In bepaalde fasen is het overleg beëindigd door participanten, waardoor feitelijk geen sprake meer was van wederkerige participatie. Participeren in een context waarin uitgangspunten fundamenteel worden betwist, is in de praktijk buitengewoon complex en soms nagenoeg ondoenlijk. Daarbij geldt dat de raad wel intensief betrokken was bij het dossier, maar de kaders en 'piketpalen' voor participatie niet steeds tijdig en expliciet heeft vastgesteld. Het participatieniveau en de beïnvloedingsruimte zijn gefaseerd en wisselend ingevuld. Hierdoor ontbrak een helder en democratisch gelegitimeerd referentiekader waartegen verwachtingen konden worden gespiegeld.

De samenloop van hoge beleidsambitie, maatschappelijke gevoeligheid, intensieve politieke behandeling en een gepolariseerd participatieproces hebben ertoe geleid dat het dossier zich ontwikkelde tot een proces waarin onzekerheid, verwachtingen en spanningen elkaar versterkten. De politieke dynamiek beïnvloedde daarmee niet alleen het debat, maar ook de feitelijke voortgang, de relatie met inwoners en de stabiliteit binnen de organisatie.

Dit dossier maakt duidelijk dat bestuurlijke verantwoordelijkheid meer omvat dan juridische correctheid of procedurele juistheid. De toon van het debat, de mate van consistentie in politieke communicatie en de duur van besluitvorming beïnvloeden rechtstreeks het vertrouwen van inwoners en de handelingsruimte van de organisatie. Het vraagt van alle betrokken bestuursorganen een gedeeld bewustzijn dat politieke dynamiek zelf een factor van betekenis is in complexe gebiedsontwikkelingen.

Voor dit onderzoek is met het opstellen van de onderzoeksaanpak een normenkader opgesteld. Bij aanvang van de onderzoekswerkzaamheden is dit normenkader op onderdelen aangevuld en verrijkt. Het normenkader vormt de basis voor de beoordeling van diverse aspecten en beantwoording van de gestelde deelvragen in dit onderzoek. De in dit hoofdstuk beschreven conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op feiten en bevindingen in de nota van bevindingen en de beoordeling van de normen, zoals opgenomen in bijlage 1.

1.2 Dankzegging

De Rekenkamer dankt alle betrokkenen – raadsleden, wethouders, (voormalige) ambtenaren en extern betrokkenen – voor hun medewerking en openheid. In het bijzonder spreekt zij haar waardering uit voor de onderzoekers, die zich met grote vasthoudendheid door een uitzonderlijk omvangrijke hoeveelheid informatie hebben gewerkt en daarin structuur hebben aangebracht.

1.3 Hoofdpijnen uit de bevindingen

Alvorens over te gaan tot de conclusies en aanbevelingen worden hier in het kort de hoofdpijnen van de bevindingen weergegeven. Bovendien wordt in bijlage 1 nog ingegaan op het opgestelde en werkende weg verrijkte normenkader en wordt daarin puntsgewijs aangegeven of de gemeente geheel, gedeeltelijk of niet aan dat normenkader heeft voldaan. Dat is ook verwerkt in de conclusies.

Hoge ambities met betrekking tot woningbouw

Arnhem heeft gekozen voor binnenstedelijke ontwikkeling en de bouw van 16.000 woningen daarin. Dit vergroot de complexiteit aanzienlijk: bestaande functies, eigendomsverhoudingen en sociale structuren worden geraakt. Schaapsdrift werd geselecteerd vanwege ligging en bereikbaarheid, maar deze locatie kende tegelijkertijd een kwetsbare sociale en ruimtelijke context. De keuze voor een integrale gebiedsontwikkeling kan worden geduid als ambitieus maar risicovol, zeker zonder voorafgaande systematische risicoanalyse.

Beperkte ervaring met dergelijke complexe opgaven

De gemeente had beperkte recente ervaring met zulke complexe binnenstedelijke transformaties. Dit betekende dat cruciale kennis ontbrak over fasering, omgevingsmanagement, eigendomsverwerving, communicatie en participatie. Dit leidde ertoe dat de implicaties voor bewoners onvoldoende werden doordacht. Dit wijst op een institutionele kwetsbaarheid: expertise op dit type opgaven was niet aantoonbaar geborgd.

Belangen bewoners onvoldoende ingeschat

Bij de voorbereiding van de besluitvorming om een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op nagenoeg het gehele gebied Schaapsdrift is veel focus gelegd op en hard gewerkt aan het ruimtelijk onderbouwd krijgen van het voorstel tot vestiging van het voorkeursrecht. Er is weinig tot geen onderbouwing gevonden van enige inventarisatie van de belangen van huidige en eventuele toekomstige bewoners en betrokkenen in het gebied. De gemeente heeft dit aspect onderschat. De afweging tussen algemeen belang (woningbouw) en individueel belang (bewoners/bedrijven) was onvoldoende in balans. In de voorbereiding op de besluitvorming heeft het college aangegeven het vestigen van Wvg niet te schuwen, met uitzondering van gevoelige plekken. Aan dat laatste aspect is in de verdere voorbereiding richting besluitvorming geen (zichtbare) aandacht besteed.

Tijdsdruk

De politieke wens om het besluit vóór de verkiezingen te nemen creëerde een verkorte en suboptimale voorbereidingstijd. Hierdoor werd de zorgvuldigheid niet voldoende geborgd.

Beschikbare ambtelijke capaciteit voor Schaapsdrift

In diverse gesprekken is onderkend dat men ambtelijk onvoldoende was voorbereid om een traject als dit op een gedegen wijze uit te (kunnen) voeren. Door samenloop van omstandigheden is een enorme druk op het betrokken team ontstaan en is er sprake geweest van veel verloop, met name onder de projectleiders. Ook is sprake geweest van een hoge werkdruk in combinatie met een toenemend gevoel van onveiligheid: Een combinatie van onderbezetting, verloop en hoge werkdruk leidde tot organisatorische kwetsbaarheid. Woo-verzoeken en mediadruk hebben veel extra ambtelijke capaciteit gevergd en versterkten het gevoel van onveiligheid. In gesprekken is aangegeven dat het vanaf een bepaald moment "zelfs lastig werd medewerkers te vinden die op dit project wilden werken".

Politieke stroperigheid

Naast deze snelle besluitvorming in het begin wordt geconstateerd dat het totale politieke besluitvormingsproces rondom de Schaapsdrift juist erg lang geduurd heeft. De gemeenteraad is gedurende het traject sterk gepolariseerd geraakt. Er zijn veel raadsdebatten geweest over dit onderwerp, waarvan sommige erg lang duurden (in totaal meer dan 100 uur). Kijkend naar het gehele besluitvormingsproces constateren we dat sprake is geweest van een stroperig en vanuit de inhoud gezien disfunctioneel proces.

Communicatie aan bedrijven en bewoners

De aankondiging van het voorlopig voorkeursrecht op Schaapsdrift en omgeving was duidelijk juridisch georiënteerd en onvoldoende afgestemd op de leefwereld van bewoners en op een slecht gepland moment bezorgd. Het gebrek aan directe beschikbaarheid en bereikbaarheid van de gemeente versterkte de onrust.

Woo-verzoeken en media-aandacht

De diverse Woo-verzoeken hebben de gemeente niet alleen een grote hoeveelheid werk opgeleverd, maar heeft ook kramp in de organisatie veroorzaakt. De grote hoeveelheid verzoeken leidde niet alleen tot werkdruk, maar ook tot externe zichtbaarheid van interne dilemma's.

Vestiging Wvg: juridische onderbouwing en risico's

"College schuwt niet nu nog Wvg besluiten als dit nodig is. M.u.v. plekken waar echte gevoeligheid wordt verwacht." De dag voordat stukken naar college moesten voor besluitvorming werd er nog hard gewerkt aan het op orde krijgen van de ruimtelijke onderbouwing van het gebied in Schaapsdrift waarop men Wvg wilde vestigen. Met name voor het "bewoonde deel" van Schaapsdrift was de juridische onderbouwing tot het laatste moment dun. Ambtelijk is om deze reden voorgesteld om op dit deel van Schaapsdrift nog geen voorkeursrecht te vestigen. Hierop is door de externe jurist nog geadviseerd de onderbouwing voor het kunnen vestigen van het voorkeursrecht op dit deel van Schaapsdrift te verstevigen. Dit is op het allerlaatste moment voorafgaand aan het versturen van de stukken naar het college gebeurd en heeft de basis gevormd voor het voorlopige collegebesluit om ook op het westelijke deel van Schaapsdrift Wvg te vestigen.

Risicoanalyse

Uit het onderzoekdossier blijkt dat niet eerder dan in het najaar van 2023 een formele risicoanalyse voor de gebiedsontwikkeling Schaapsdrift e.o. is opgesteld, samen met een financiële analyse van de gebiedsontwikkeling. Op basis van het onderzoek constateren wij dat voorafgaand aan de besluitvorming

voor het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht de belangen van bedrijven en met name van de bewoners onvoldoende zijn meegewogen. De gevoeligheid van en de impact op met name het bewoonde deel van de wijk van het besluit vestiging Wvg zijn onderschat.

Gebrek aan transparantie

Het ontbreken van gestructureerde verslaglegging maakt besluitvorming achteraf moeilijk te reconstrueren.

Rol van de raad bij het verwijderen van het voorkeursrecht

De raad heeft bij het bekrachtigen van het voorkeursrecht op 1 juni 2022 diverse moties aangenomen, die relevant zijn voor het vervolgproces en heeft een helder aanvullend kader meegegeven om in de verdere planvorming het belang van het behoud van bestaande woningbouw zwaar mee te laten wegen en te zoeken naar een optimale balans tussen het aantal te slopen woningen en het aantal toe te voegen woningen.

Op 28 sept 2022 neemt de raad een motie aan om voorafgaand aan de start van ruimtelijke ontwikkelingen een startnotitie aan de gemeenteraad voor te leggen. De startnotitie is op 31 mei 2023 niet door de raad vastgesteld, maar ter kennisgeving aangenomen. Met het aangenomen amendement roept de raad het college op tot zoveel mogelijk behoud van bestaande woningen en terughoudend te zijn met het slopen van woningen. Het amendement leidt er uiteindelijk toe dat het college op 13 juli 2023 besluit om van een substantieel deel van het gebied, zijnde een groot deel van de westelijke zijde van de Schaapdrift met bestaande woningbouw, het voorkeursrecht af te halen. Geconstateerd wordt dat het kader dat de raad het college met de op 1 juni 2022 aangenomen motie meegaf niet het gewenste effect had op de planontwikkeling. Daarentegen heeft het amendement dat de raad bij de startnotitie bijna een jaar later aannam wel verstrekkende gevolgen gehad op besluitvorming van het college om de contouren van het eerder gevestigde voorkeursrecht drastisch bij te stellen. Wat met de motie in 2022 niet lukte, lukte de raad met het amendement in 2023 wel.

Communicatie over besluit

De focus op schriftelijke communicatie, in plaats van op dialoog en fysieke toelichting, illustreert dat de gemeente bij aanvang onvoldoende aandacht had voor de maatschappelijke impact van besluiten. In latere fases is dit verbeterd. Dit heeft geleid tot een inhoudelijk rijker plan en hernieuwd contact, maar het vertrouwen bleef kwetsbaar en het proces bleef bestuurlijk en procedureel gevoelig. Dit tezamen met het feit dat de raad slechts beperkt op het participatieproces heeft gestuurd, en het feit dat in beide participatiefases een integraal, navolgbaar overzicht van opbrengsten en afwegingen (welke input is wel/niet overgenomen en waarom) ontbrak, maakt dat geconstateerd moet worden dat het participatieproces onvoldoende adequaat is verlopen.

Participatie: ambivalent beeld

Het participatieproces werd in belangrijke mate gekleurd door de 'valse start'. Ondanks intensieve inspanningen bleef het vertrouwen fragiel. De participatie werd ingericht vanuit herstelbehoefte, niet vanuit proactieve samenwerking. Dit leidt tot een participatie die reactief was.

Valse start werkt door in het gehele participatieproces

De wijze waarop bewoners werden geïnformeerd over het feit dat er een voorkeursrecht op hun woning was gevestigd heeft een significant en structureel effect gehad op het participatieproces. Deze onzorgvuldigheid (een brief die niet goed leesbaar en weinig empathisch was, geen directe mogelijkheid voor bewoners om contact met de gemeente op te nemen en niet voorzien in direct opvolgende informatiebijeenkomsten), gaf ruimte aan het ontstaan van een dynamiek van onzekerheid, commotie, frustratie en de interpretatie dat dit besluit gelijk stond aan onteigening en sloop. Dit ontstane beeld werd door interventies vanuit raad en media ook nog eens versterkt. Hierdoor waren de uitgangspunten om te gaan participeren verre van ideaal. De startcommunicatie veroorzaakte een verlies van vertrouwen dat nooit volledig is hersteld. De gemeente moest disproportioneel veel inspanning leveren om de situatie te stabiliseren.

Rol en positie van de raad

De raad vervulde haar kaderstellende rol onvoldoende consistent. De raad intervenieerde wel inhoudelijk in het proces, met name door het stellen van ruimtelijke kaders voorafgaand aan participatie, maar nam geen expliciet besluit over de participatiekaders zelf. De raad beperkte zich in hoofdzaak tot het stellen van inhoudelijke kaders, maar heeft nagelaten om expliciete uitspraken te doen over de participatiekaders en de gewenste inrichting van het participatieproces. Ook heeft de raad daarop niet geïntervenieerd door richting te geven, bij te sturen of expliciet te maken of zij zich in de gekozen participatieaanpak kon vinden. Juist op het moment waarop de raad formeel de mogelijkheid had om

procesmatige kaders te stellen, heeft zij deze rol niet actief opgepakt. Dit is niet alleen in strijd met de geldende beleidskaders met betrekking tot participatie — waarin wordt verondersteld dat de raad participatiekaders vaststelt — maar leidt er ook toe dat onduidelijk bleef en blijft in hoeverre de raad de gekozen participatiekaders überhaupt onderschreef en welke democratische legitimering aan de gekozen participatie-invulling ten grondslag lag.

Doelen en gemaakte afwegingen bij participatie

Participatie diende primair als instrument ter verrijking van de planvorming, binnen vooraf vastgestelde bestuurlijke grenzen. De keuze voor participatieniveaus werd niet expliciet verantwoord, wat het proces gevoelig maakte voor kritiek en wantrouwen.

Omgang met inwoners en andere betrokkenen

Hoewel de omgang in de loop van het proces verbeterde, bleven structurele kwetsbaarheden bestaan door een gebrek aan helderheid over rollen, verwachte inbreng en terugkoppeling.

1.4 Huidige stand van zaken

Het dossier Schaapsdrift is en blijft een ingewikkeld dossier. Met name omdat de gemeente te maken heeft met vele stakeholders, waaronder meerdere eigenaren van percelen. Momenteel is geen sprake van actieve participatie tussen gemeente en bewoners en eigenaren in Schaapsdrift en omgeving. Met de vaststelling van het TAM omgevingsplan en omgevingskwaliteitsplan d.d. 28 mei 2025 is het participatieproces dat voor de totstandkoming hiervan is gevoerd, afgerond.

Het project bevindt zich momenteel in de fase van de ontwikkelstrategie. In deze fase wordt bepaald welk samenwerkingsmodel wordt gekozen om de gebiedsontwikkeling in een volgende fase verder te brengen. Parallel daaraan vinden privaatrechtelijke onderhandelingen plaats met diverse partijen over de verwerving van eigendommen en gronden en het maken van afspraken die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Met deze partijen is op dit moment geen sprake van participatie, maar worden uitsluitend reguliere voortgangsoverleggen gevoerd en wordt getracht tot afspraken te komen die een privaatrechtelijk karakter hebben. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze gesprekken vanuit de perceptie van de gemeente als constructief worden bestempeld, maar nog wel worden beïnvloed door emoties en ontstaan wantrouwen uit eerdere fasen van dit dossier.

Over lopende onderhandelingen kan niet worden geparticipeerd. Participatie zal opnieuw worden opgestart met betrokken bewoners en bedrijven rondom de ontwikkelstrategie en de daaropvolgende fasen.

Wanneer er daadwerkelijk gestart gaat worden met de gebiedsontwikkeling hangt, zo wordt aangegeven in gesprekken, af van de uitkomst van de lopende onderhandelingen. Aangegeven wordt dat de onderhandelingen met de diverse partijen naar verwachting in april/mei 2026 gereed moeten zijn.

Uit correspondentie blijkt dat de gemeente ook eigenaar is geworden van diverse objecten en gronden, deels ook in het gebied waar eerder het voorkeursrecht op was gevestigd, dat er in een later stadium door de gemeente weer af is gehaald. Het is inmiddels duidelijk welke intentie de gemeente heeft met deze thans in eigendom zijnde objecten en gronden in het deelgebied dat niet langer onderdeel uitmaakt van de voorziene gebiedsontwikkeling. Het is de bedoeling dat al deze objecten in 2026 en 2027 worden verkocht.

Daarnaast heeft recent een kennismakings- en afstemmingsgesprek plaatsgevonden met het bestuur van de vereniging voor Behoud van Schaapsdrift e.o. Het doel van dit gesprek was om kennis te maken met het nieuwe projectteam van de gemeente en om te verkennen hoe de participatie in de volgende fase kan worden ingericht, evenals om de ideeën en wensen van het bestuur van de vereniging daarbij op te halen. Naar dit gesprek, dat op 2 december 2025 plaatshad, wordt ook verwezen in een recente brief van de vereniging aan de gemeenteraad.¹

¹ Brief Vereniging voor Behoud van Schaapsdrift aan gemeenteraad, d.d. 30 januari 2026.

1.5 Bestuurlijke conclusies

1.5.1 Inleiding

De gemeenteraad nam op 28 mei 2025 een motie aan waarin de Rekenkamer Arnhem werd verzocht onderzoek te doen naar het participatieproces in het ontwikkeltraject Schaapsdrift e.o. Daarbij vroeg de raad nadrukkelijk aandacht voor de invloed van participatie, de transparantie van het proces en de aansluiting bij de wettelijke kaders van de Omgevingswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In voorliggend onderzoek heeft de Rekenkamer op basis van ontvangen documentatie, aanvullende data en gesprekken gereconstrueerd wat zich tussen medio 2021 en eind mei 2025 in het dossier Schaapsdrift heeft voorgedaan. Zoals uit de Nota van Bevindingen blijkt, betreft het een omvangrijk en dynamisch dossier rondom een voorgenomen gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente gebruik heeft gemaakt van het instrument van het voorkeursrecht.

Naast de reconstructie van feiten is in dit onderzoek nadrukkelijk gezocht naar verklaringen voor het verloop van het dossier. De centrale vraag is niet alleen wat er is gebeurd, maar waarom het dossier zich ontwikkelde tot een proces waarin maatschappelijke onrust, politieke intensiteit en bestuurlijke complexiteit elkaar versterkten. Om deze vraag te beantwoorden is het dossier in samenhang geanalyseerd, op basis van documentstudie, vijftien gesprekken met betrokken bestuurders en ambtenaren en een reflectiesessie met leden van de raad.

Om een goed beeld te kunnen krijgen van het gevoerde participatieproces is bij aanvang van het onderzoek besloten te bezien of dit beeld in voldoende mate verkregen kon worden op basis van beschikbare documentatie. Dat bleek het geval en er is voor gekozen niet ook separate gesprekken met bedrijven en bewoners te gaan voeren. We wilden voorkomen nog een 'rondje' participatie te doen dat alleen nog maar meer verwachtingen zou wekken en niet zou terugkijken op wat er feitelijk gebeurd was. Ook de doorlooptijd van het onderzoek (het zou daarmee nog langer duren) als ook de beschikbare capaciteit waren hierbij van belang. Deze aanpak is ook ter kennis gebracht aan de raad.

Hoewel het rapport een zorgvuldige feitelijke reconstructie biedt van het proces rondom het vestigen van het voorkeursrecht en het daaropvolgende participatietraject, en helder beschrijft hoe besluitvorming formeel is voorbereid en vastgesteld, komt de impact van de politieke en maatschappelijke dynamiek in een chronologische beschrijving slechts beperkt tot uitdrukking. Juist aan deze bredere bestuurlijke en relationele dimensie wordt in de bestuurlijke boodschap nadrukkelijk aandacht besteed, omdat deze van wezenlijk belang is voor het begrijpen van het verloop en de impact van dit dossier.

1.5.2 Hoofdconclusie(s)

Het dossier Schaapsdrift laat zien hoe een beleidsmatig verklaarbare en bestuurlijk breed gedragen ambitie -het realiseren van binnenstedelijke woningbouw via een integrale gebiedsontwikkeling- zich onder invloed van tijdsdruk, beperkte ervaring, kwetsbare communicatie en intensieve politieke en maatschappelijke dynamiek heeft ontwikkeld tot een langdurig, beladen en nog steeds actueel traject.

De gemeente had ten tijde van de start van dit dossier te weinig actuele ervaring met grootschalige en complexe binnenstedelijke ontwikkelingen met heel veel actoren en private en publieke belangen in zo'n schaa sprong-project. Dat geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dat gebrek aan ervaring, in combinatie met een zelf opgelegde tijdsdruk heeft geleid tot een explosief mengsel.

In samenhang bezien is sprake geweest van een bestuurlijke kwetsbaarheid in de voorbereiding en uitvoering, waardoor formele rechtmatigheid alleen onvoldoende bleek om bestuurlijke legitimiteit en vertrouwen te waarborgen. Door deze valse start is welhaast vanzelfsprekend de kans op een voldragen en zorgvuldige participatie in het vervolg van het proces aanzienlijk verkleind. De combinatie van factoren heeft geleid tot een proces dat zich ontwikkelde tot een bestuurlijke 'perfect storm'.

Hieronder worden de belangrijkste deelconclusies puntsgewijs weergegeven.

1. Onvoldoende navolgbare belangen- en risicoafweging bij vestiging voorkeursrecht

In de voorbereiding van het besluit tot vestiging van het (voorlopig) voorkeursrecht lag de nadruk sterk op het ruimtelijk-juridisch onderbouwen van het voorstel, mede onder invloed van de gekozen timing richting de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022.

Uit het onderzoek blijkt onvoldoende navolgbaar welke concrete afweging van individuele en collectieve belangen heeft plaatsgevonden en in hoeverre maatschappelijke risico's en gevoeligheden — met name voor het bewoonde deel van het gebied — expliciet zijn geanalyseerd en meegewogen. Daarmee is de maatschappelijke impact van het besluit in de voorbereiding onderschat. De door het college aan zichzelf opgelegde tijdsdruk om per se vóór de verkiezingen een besluit te nemen en bewoners in te lichten is maar heel beperkt onderbouwd. Daardoor zijn essentiële elementen als een gedegen risico-analyse en nadenken over communicatie met de inwoners niet goed meegewogen en is belangenafweging in de knel gekomen, ondanks bestuurlijke formuleringen als "College schuwt niet nu WVG te besluiten m.u.v. plekken waar echte gevoeligheid wordt verwacht". Die redenering is in de besluitvorming niet terug te vinden.

2. Beperkte transparantie en vastlegging van bestuurlijke afwegingen

Hoewel de rechter de onderbouwing juridisch toereikend achtte, was de bestuurlijke besluitvorming op onderdelen beperkt transparant en niet overal goed te reconstrueren. Veel overleg had een informeel karakter en cruciale afwegingsmomenten zijn niet altijd expliciet vastgelegd. Dit heeft de controleerbaarheid van het besluit en de navolgbaarheid van gemaakte keuzes beperkt.

3. Kwetsbare communicatie en een structureel doorwerkende 'valse start'

De wijze en timing van communicatie rond het besluit hebben in belangrijke mate de toon gezet voor het verdere proces. De berichtgeving aan bewoners en bedrijven was juridisch van aard, weinig empathisch en bood geen directe mogelijkheid tot contact of opvolgende informatievoorziening.

In het korte tijdspad tot besluitvorming is veel energie gestoken in de juridische- en ruimtelijkeonderbouwing van het besluit, terwijl zorgvuldige communicatie hierover richting betrokken bewoners en bedrijven ondergeschikt is gebleven. Hierdoor ontstond een kwetsbare startconditie die langdurig heeft doorgewerkt in het vervolgtraject en waarvoor aanzienlijke inspanningen nodig waren om de relatie te herstellen. Het vertrouwen is anno 2026 nog steeds broos.

4. Participatie gestart vanuit herstel en onvoldoende navolgbare doorwerking

Het participatieproces begon niet vanuit heldere verwachtingen en vertrouwen, maar vanuit herstel en schadebeperking. In latere fasen is zichtbaar geïnvesteerd in intensivering en verbetering van participatie, wat heeft geleid tot inhoudelijke verrijking van plannen en hernieuwd contact.

Tegelijkertijd ontbrak in beide participatiefasen een integraal en navolgbaar overzicht van de input en wensen van de participanten. Ook door de gemeente gemaakte keuzes op basis van deze input in het uiteindelijke resultaat en de daarbij door de gemeente gemaakte afwegingen zijn niet transparant. In voorkomende gevallen is wel duidelijk benoemd welke verbeteringen in de plannen zijn doorgevoerd, maar niet welke eisen, wensen en suggesties van inwoners en bedrijven niet tot enig resultaat hebben geleid. Hierdoor is onder participanten een wrang gevoel ontstaan dat de participatie slechts zeer beperkt effect heeft gehad en werd participatie in voorkomende gevallen als zinloos gekwalificeerd. Dit heeft pogingen van de gemeente om het eerder beschadigde vertrouwen onder bewoners en bedrijven te herstellen geen goed gedaan en het beoogde herstel van vertrouwen bemoeilijkt.

5. Wisselende en beperkte expliciete kaderstelling door de raad

De raad was formeel in positie om participatiekaders vast te stellen en richting te geven aan het proces. In de praktijk is deze kaderstelling wisselend en gefaseerd tot stand gekomen en niet steeds uitgewerkt in expliciete sturing op participatieniveau en procesinrichting. De raad heeft wel vaak geïntervenieerd en gesproken, maar met name in het participatieproces geen kaders gesteld. Daarmee heeft de raad nagelaten democratische legitimering aan de gekozen participatieinvulling te geven.

Hierdoor bleef onduidelijk in hoeverre de gekozen participatieaanpak expliciet democratisch was gelegitimeerd, hetgeen de voorspelbaarheid van het proces heeft beperkt.

Waar in het traject voorafgaand aan het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht met 'gloeiende haast' is geopereerd, is daarna juist in de politieke behandeling in de raad stroperigheid het kernwoord. Spelen op de man en niet op de bal. Meer dan 100 uur met de raad vergaderen. Fatsoen is niet in een normenkader te duiden, maar de Rekenkamer constateert dat de vergaderingen te vaak niet over de inhoud gingen, maar over personen, en dat de aansturing van de vergaderingen van de raad daar geen paal en perk aan heeft gesteld. Besluitvorming is in een soort hinkstapsprong van startnotitie naar amendement gepleegd.

6. Organisatorische kwetsbaarheid onder hoge politieke en maatschappelijke druk

De bestuurlijke en ambtelijke uitvoering stond langdurig onder druk door hoge werkbelasting, personele wisselingen, intensieve raadsbehandeling, polariserend debat, omvangrijke media-aandacht en een grote hoeveelheid Woo-verzoeken.

De samenloop van hoge ambities, tijdsdruk, beperkte ervaring, onvoldoende navolgbare afwegingen, kwetsbare communicatie en intensieve externe dynamiek heeft geleid tot een proces waarin onzekerheid en spanning elkaar versterkten. Deze organisatorische kwetsbaarheid vormde mede de voedingsbodem voor de verdere bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek.

1.6 Aanbevelingen

De gemeenteraad heeft eind februari 2026 een nieuwe participatieverordening vastgesteld. Daarmee beschikt de gemeente Arnhem over een geactualiseerd en expliciet normatief kader voor participatie. De Rekenkamer onderkent dat onderdelen van de hieronder geformuleerde aanbevelingen — met name waar deze raken aan participatiekaders, participatieniveau en verantwoording van participatie-uitkomsten — reeds (gedeeltelijk) in deze verordening zijn verankerd.

De aanbevelingen in deze paragraaf beogen dan ook geen uitbreiding van het vastgestelde participatiebeleid. Zij concretiseren bestaande normen van zorgvuldigheid, transparantie, navolgbaarheid en rolzuiverheid, zoals die voortvloeien uit wet- en regelgeving én uit de nieuwe participatieverordening.

Tegelijkertijd laat het dossier Schaapsdrift zien dat het bestaan van een normatief kader op zichzelf onvoldoende is. Doorslaggevend is de wijze waarop dit kader in de praktijk wordt toegepast, vastgelegd en zichtbaar gemaakt. Het is daarom aan college en raad om expliciet te maken hoe de in dit rapport geformuleerde aanbevelingen binnen het nieuwe participatiekader worden geborgd en uitgevoerd.

De Rekenkamer acht het van belang dat bij de verdere implementatie van de participatieverordening aantoonbaar wordt gemaakt:

- hoe belangen- en risicoafwegingen expliciet worden vastgelegd;
- hoe bestuurlijke afwegingen controleerbaar worden gedocumenteerd;
- hoe participatie-uitkomsten navolgbaar worden verantwoord;
- en hoe de kaderstellende rol van de raad tijdig en expliciet wordt ingevuld.

De aanbevelingen corresponderen met de deelconclusies en dienen in samenhang te worden gezien.

Aanbevelingen voor het college

1. Integrale belangen- en risicoafweging bij ingrijpende besluiten

(behorend bij conclusies 1, 3 en 6)

Borg dat bij complexe gebiedsontwikkelingen en bij besluiten met directe maatschappelijke impact aantoonbaar vooraf worden opgesteld en (zo nodig vertrouwelijk) bestuurlijk besproken:

- een integrale belangeninventarisatie;
- een expliciete krachtenveld- en risicoanalyse (maatschappelijk, juridisch, financieel en politiek);
- een verkenning van realistische alternatieven en hun gevolgen;
- Inschatting van de benodigde capaciteit om het te realiseren.

Deze voorbereiding dient onderdeel te zijn van de formele besluitvormingsstukken.

2. Integratie van communicatievoorbereiding in besluitvorming

(behorend bij conclusies 3 en 4)

Integreer communicatievoorbereiding expliciet in de besluitvorming bij maatschappelijk gevoelige trajecten. Zorg dat vóór bekendmaking een uitgewerkt communicatie- en opvolgingsplan gereed ligt, inclusief:

- begrijpelijke en empathische communicatie;
- zorgvuldige timing;
- duidelijke bereikbaarheid en opvolging.

Borg bij participatietrajecten een systematische en navolgbare verslaglegging van:

- ontvangen inbreng;
- gemaakte keuzes;
- onderliggende argumentatie;
- en de wijze waarop participatie-uitkomsten zijn betrokken bij besluitvorming.

Aanbeveling voor de raad

3. Versterking van de expliciete kaderstellende rol van de raad

(behorend bij conclusie 5)

Versterk bij complexe gebiedsontwikkelingen de expliciete kaderstellende rol door vooraf duidelijk vast te stellen:

- de strategische ontwikkelrichting;
- het participatieniveau;
- en de inzet van ingrijpende instrumenten.

1.7 Bestuurlijke Reactie

Zie hierna.

Aan de voorzitter van de Rekenkamer

Datum : 31 maart 2026
Zaaknummer : 5001073
Contactpersoon : Lout van der Hoeven
Telefoonnummer : 06 - 43 05 56 81

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek "Bestuurlijke besluitvorming, planvorming en participatie in het project Schaapsdrift"

Geachte heer Teeuw,

De Rekenkamer heeft ons op 6 maart 2026 de bestuurlijke nota "Wvg op drift" aangeboden en ons uitgenodigd om hierop een reactie te geven. In de nota heeft de Rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van haar onderzoek naar de bestuurlijke besluitvorming, planvorming en participatie in het project Schaapsdrift. In deze brief geven wij onze reactie.

Algemene reactie

Allereerst willen wij de Rekenkamer van harte bedanken voor het onderzoek naar het proces rond de vestiging van het voorkeursrecht, de planvorming en participatie in het project Schaapsdrift. Wij spreken onze waardering uit voor de onderzoeker en zijn team voor de intensieve inzet bij het verwerken van de omvangrijke hoeveelheid informatie die is aangeleverd om te komen tot de nota van bevindingen.

De gemeente Arnhem heeft grote ambities op het gebied van woningbouw, economie, duurzame mobiliteit en - energie. In Spoorzone Arnhem-Oost komen deze ambities samen. De raad heeft hiervoor het Gebiedsprogramma Spoorzone Arnhem-Oost vastgesteld. Deze grootschalige opgave vraagt om evenwichtige en navolgbare besluitvorming. Goede en heldere participatie is daarbij van groot belang. Het creëren van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak vereist meer dan enkel het nemen van de juiste juridische besluiten. Het onderzoek van de Rekenkamer werpt juist daar het licht op. Wij nemen de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte en zullen er ons voordeel mee doen bij besluitvorming over toekomstige projecten.

Wij herkennen ons in het algemene beeld zoals dat uit het rapport van de rekenkamer naar voren komt en neemt de aanbevelingen van de Rekenkamer over. In deze brief gaan wij nader in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 2

Reactie op de conclusies van het onderzoek

De hoofdconclusie van de Rekenkamer is:

"Het dossier Schaapsdrift laat zien hoe een beleidsmatig verklaarbare en bestuurlijk breed gedragen ambitie -het realiseren van binnenstedelijke woningbouw via een integrale gebiedsontwikkeling- zich onder invloed van tijdsdruk, beperkte ervaring, kwetsbare communicatie en intensieve politieke en maatschappelijke dynamiek heeft ontwikkeld tot een langdurig, beladen en nog steeds actueel traject. De gemeente had ten tijde van de start van het dossier zowel bestuurlijk als ambtelijk te weinig actuele ervaring had met grootschalige en complexe binnenstedelijke ontwikkelingen met heel veel actoren en private en publieke belangen. Dat gebrek aan ervaring, in combinatie met een zelf opgelegde tijdsdruk heeft geleid tot een explosief mengsel.

In samenhang bezien is sprake geweest van een bestuurlijke kwetsbaarheid in de voorbereiding en uitvoering, waardoor formele rechtmatigheid alleen onvoldoende bleek om bestuurlijke legitimiteit en vertrouwen te waarborgen. Door deze valse start is welhaast vanzelfsprekend de kans op een voldragen en zorgvuldige participatie in het vervolg van het proces aanzienlijk verkleind. De combinatie van factoren heeft geleid tot een proces dat zich ontwikkelde tot een bestuurlijke 'perfect storm'."

Reactie van het college op de hoofdconclusie van het rapport:

Het is inderdaad zo dat een beleidsmatig verklaarbare en bestuurlijk breed gedragen ambitie zich heeft ontwikkeld tot een langdurig, beladen en nog steeds actueel traject. Wij betreuren dat ten zeerste. Er is veel onduidelijkheid, onzekerheid en leed ontstaan, waar dat zeker nooit de bedoeling is geweest toen wij besloten over de voorlopige vestiging van het voorkeursrecht. Wij erkennen dat de communicatie over dit besluit onvoldoende is geweest. Vooral de ongelukkige timing van de bewonersbrief en de te beperkte directe opvolging hiervan heeft tot grote ongerustheid geleid bij bewoners en ondernemers in de wijk. Wij zijn er ons van bewust dat het vertrouwen in de gemeente hiermee beschadigd is. De participatie stond daardoor met name in het teken van schadeherstel. Wij constateren samen met de Rekenkamer dat de gemeente sindsdien veel heeft geïnvesteerd in een zorgvuldig planproces en herstel van vertrouwen. Het participatieproces was door het eerder geschonden vertrouwen echter heel kwetsbaar en samenwerking kwam lastig tot stand. Mede daardoor echoot de valse start van het project nog tot op de dag van vandaag door.

Wij trekken lering uit deze gebeurtenissen. Wij zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer zo goed mogelijk opvolgen en vertalen naar concrete maatregelen. Er zijn wat dat betreft in de afgelopen jaren, zeker op het gebied van communicatie en participatie, al stappen gezet, maar er is ook nog een weg te gaan. Wij zullen dit bij de reactie op de aanbevelingen toelichten.

Reactie op de deelconclusies van het onderzoek

De Rekenkamer werkt de hoofdconclusie nader uit in zes deelconclusies. Wij gaan hieronder in op de vijf deelconclusies die betrekking hebben op ons college.



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 3

1. *Er heeft onvoldoende navolgbare belangen- en risicoafweging plaatsgevonden bij vestiging van het voorkeursrecht.*

Zoals ook in de bevindingen wordt beschreven is het vestigen van het voorkeursrecht vooraf beschouwd als een relatief lichte planologische maatregel, met als doel speculatie in het plangebied te voorkomen. Wij zien in dat is onderschat hoe deze maatregel bij bewoners en ondernemers in Schaapsdrift zou overkomen. Er is wel degelijk tijdens de voorbereiding van vestiging van het voorkeursrecht gesproken over de belangen van de bewoners en ondernemers en ook is een risicoafweging gemaakt over het vestigen van het voorkeursrecht, maar die afwegingen zijn onvoldoende navolgbaar vastgelegd.

2. *Er was beperkte transparantie en vastlegging van de bestuurlijke afwegingen.*

Het klopt dat bij de voorbereiding van het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht niet steeds alle afwegingen en uit beraadslagingen getrokken conclusies schriftelijk zijn vastgelegd. Dit maakt de besluitvorming achteraf inderdaad moeilijk reconstrueerbaar. Een belangrijk moment voorafgaand aan de besluitvorming is de themasessie van 22 februari 2022. Tijdens deze sessie heeft een open gesprek plaatsgevonden tussen ons college en betrokken ambtenaren. Tijdens de sessie is ook de vraag aan de orde geweest in hoeverre het algemeen belang van de gebiedsontwikkeling opweegt tegen de belangen van de eigenaren. Van deze themasessie is geen verslag gemaakt. De afwegingen die zijn besproken tijdens de themasessie en die hebben geleid tot het besluit om voorlopig voorkeursrecht te vestigen zijn echter wel verwoord in de argumenten en kanttekeningen in de collegenota van 8 maart 2022.

3. *Er was sprake van kwetsbare communicatie en een structureel doorwerkende 'valse start'*

Het klopt dat de gemeente op dit punt steken heeft laten vallen. De inhoud van de bewonersbrief was te juridisch van aard en de toonzetting te formeel. Vooral het tijdstip van de bezorging van de brief, vrijdagmiddag, en het feit dat het in de brief opgenomen telefoonnummer gedurende het weekend niet bereikbaar was is één van de hoofdoorzaken van het ontstaan van de grote ongerustheid.

4. *De participatie is gestart vanuit herstel en had onvoldoende navolgbare doorwerking*

Het is correct dat het participatieproces niet begon vanuit heldere verwachtingen en vertrouwen, maar vooral vanuit herstel en schadebeperking. Gemeente en bewoners/ ondernemers stonden initieel tegenover elkaar. Het heeft, zeker in de eerste maanden na vestiging van het voorkeursrecht, veel moeite gekost om met elkaar op een goede manier in gesprek te komen. De sfeer was gespannen. De gemeente heeft veel geïnvesteerd in verbetering van de participatie en consequente en navolgbare planvorming om daarmee het vertrouwen terug te winnen. Ook bewoners hebben hier energie in gestoken. De conclusie van de Rekenkamer dat in dit proces de afwegingen om tot keuzes in de planvorming te komen niet goed zijn vastgelegd – en daarmee het herstel van vertrouwen is bemoeilijkt - is voor ons niet direct herkenbaar. Dat betreft vooral de conclusie dat inwoners en bedrijven niet konden volgen wat er is gebeurd met wensen en eisen die niet zijn gehonoreerd. Tijdens de participatieavonden is gekozen voor een directe vorm van participatie, waarbij de ontwerpers ter plekke opmerkingen, wensen en eisen verwerkten. Die opmerkingen en wensen zijn vastgelegd in de vorm van getekende verslagen, waarin zichtbaar is welke dilemma's er speelden en



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 4

welke afwegingen zijn gemaakt. Deze verslagen zijn teruggekoppeld tijdens bewonersavonden. Het is altijd de intentie geweest om transparant te zijn over de keuzes en afwegingen. Maar als de Rekenkamer constateert dat bewoners vinden dat in het proces, ondanks de intenties en handelingen van de gemeente, te weinig aandacht geweest is voor het vastleggen van alle opmerkingen, is de conclusie dat de verslaglegging rondom de participatie nog verder verbeterd kan worden.

5. Er bleek organisatorische kwetsbaarheid onder hoge politieke en maatschappelijke druk

Zeker na de heftige start van het project moest onder hoge druk worden gewerkt. Voor bewoners en ondernemers, maar ook voor bestuurders en medewerkers van de gemeente liepen de emoties soms hoog op. De druk is het gevolg van de ontwikkelingen in het begin, maar ook weer de oorzaak voor nog meer onrust en druk in het proces. In die zin was het een zichzelf versterkend proces. De vele personele wisselingen in de projectorganisatie zijn hiervan het gevolg. Pas na het vaststellen van het Omgevingsplan - is dit proces enigszins tot rust gekomen.

Reacties op de aanbevelingen van het onderzoek

De Rekenkamer doet in haar rapport drie aanbevelingen, twee aan ons college en één aan de raad. Wij gaan hieronder in op de aanbevelingen aan ons college.

Aanbeveling 1 - Integrale belangen- en risicoafweging bij ingrijpende besluiten

Borg dat bij complexe gebiedsontwikkelingen en bij besluiten met directe maatschappelijke impact aantoonbaar vooraf worden opgesteld en (zo nodig vertrouwelijk) bestuurlijk besproken:

- *een integrale belangeninventarisatie;*
- *een expliciete krachtenveld- en risicoanalyse (maatschappelijk, juridisch, financieel en politiek);*
- *een verkenning van realistische alternatieven en hun gevolgen;*
- *Inschatting van de benodigde capaciteit om het te realiseren.*

Deze voorbereiding dient onderdeel te zijn van de formele besluitvormingsstukken.

Wij kunnen ons vinden in de bedoeling van de aanbeveling van de Rekenkamer en nemen deze over, echter wel met een nuancering. We hebben de laatste jaren, mede ingegeven door de ontwikkelingen in Schaapsdrift, maar ook om invulling te kunnen geven aan de grote ruimtelijke opgaves waar Arnhem voor staat. In die werkwijze komt besluitvorming over een aantal producten, waarvan de Rekenkamer adviseert om die al in de initiatiefase van projecten te borgen, echter pas later in het proces aan de orde.

Sinds 2022 voor grote ruimtelijke projecten gewerkt met de startnotitie. Hierin wordt, als afronding van de initiatiefase en voorafgaand aan de plan-/ verkenningsfase, voor projecten met meer dan 50 woningen (of meer dan 3.000 m² aan voorzieningen of voor voorzieningen voor grootschalige opwek van energie) door de raad de scope, ambities, kaders en de participatievorm vastgesteld. In het proces om tot een startnotitie te komen wordt het belang van het informeren van de omgeving benadrukt. Dit is vooral van waarde bij de keuze van een passende participatievorm in het vervolg.



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 5

In deze fase wordt een inschatting gemaakt van de capaciteit die nodig is voor het participatieproces voor de planontwikkeling. De formele participatie start pas na vaststelling van de startnotitie in de raad.

Dit jaar wordt het proces om tot een startnotitie te komen, naar aanleiding van de motie "[Startnotities 2.0](#)" van het op- en vaststellen van de startnotitie geëvalueerd en met de raad gedeeld. De evaluatie van de startnotitie betreft:

- Aanpassing van de raadsbehandeling van startnotities;
- Evaluatie van de huidige opgeleverde startnotities waarbij deze worden getoetst aan de doelstellingen zoals deze zijn opgesteld voor de startnotities te weten: duidelijkheid, eenduidigheid en betrouwbaarheid.
- En afhankelijk van de uitkomst van de gesprekken wordt een herziening van de werkwijze van de startnotitie voorgesteld (en dus ook aanpassingen in de leidraad). Dit kan leiden tot optimalisatie van het proces van de initiatiefase van projecten.

In de evaluatie zullen de aanbevelingen van de rekenkamer worden meegenomen.

In de huidige werkwijze van de gemeente is met vaststelling van de startnotitie de intentie en de scope van het project duidelijk voor alle stakeholders. Hierna kan het proces van de planontwikkeling starten. Aan het begin van dat proces, in de definitiefase, wordt de ontwikkelstrategie opgesteld: hoe is de aanpak en wat is daarin de rol van de gemeente? Tevens wordt de omgevingsanalyse uitgevoerd: wat zijn de belangen van bewoners, bedrijven en andere betrokken partijen, hoe is het krachtenveld en wat zijn de risico's? In deze fase wordt ook een gebiedsvisie opgesteld en worden varianten en alternatieven onderzocht. Pas na het vaststellen van de gebiedsvisie kan een goede inschatting worden gemaakt van de totale benodigde capaciteit om het plan te realiseren.

De beschreven gefaseerde werkwijze is gebruikelijk bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, ook in andere gemeenten.

Aanbeveling 2 - Integratie van communicatievoorbereiding in besluitvorming.

Integreer communicatievoorbereiding expliciet in de besluitvorming bij maatschappelijk gevoelige trajecten. Zorg dat vóór bekendmaking een uitgewerkt communicatie- en opvolgingsplan gereed ligt, inclusief:

- *begrijpelijke en empathische communicatie;*
- *zorgvuldige timing;*
- *duidelijke bereikbaarheid en opvolging.*

Borg bij participatietrajecten een systematische en navolgbare verslaglegging van:

- *ontvangen inbreng;*
- *gemaakte keuzes;*
- *onderliggende argumentatie;*
- *en de wijze waarop participatie-uitkomsten zijn betrokken bij besluitvorming.*



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 6

Wij vinden deze aanbeveling van de Rekenkamer goed en belangrijk. We hebben daarom onze communicatie- en participatie-aanpak verbeterd en ontwikkelen we deze aanpak in het betrekken van inwoners continu door. Dit doen we onder andere aan de hand van de [evaluaties](#) die we de laatste jaren uitvoerden en met inzichten van de raadswerkgroep burgerparticipatie. Daarin nemen we uiteraard ook de ervaringen met specifieke projecten zoals Schaapsdrift mee.

Sommige maatregelen zijn heel praktisch, bijvoorbeeld: er worden geen bewonersbrieven meer bezorgd op vrijdagmiddag en we werken aan een standaard monitoringstool voor contactmomenten. Andere doorontwikkelingen zijn omvangrijker. Zo scherpen we het [Arnhems Stappenplan Participatie](#) aan en stelde de raad op 25 februari de nieuwe [participatieverordening](#) vast. In deze verordening is vastgelegd hoe inwoners worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daaronder vallen ook de grootschalige gebiedsontwikkelingen. Deze verordening sluit aan bij de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Zo bevat de participatieverordening onder andere:

- een overzicht van hoe de gemeente participatieplannen opzet, inclusief de wijze van communicatie;
- informatie over de wijzen waarop de uitkomsten van het participatietraject bij de besluitvorming worden betrokken;
- en, afspraken over hoe de gemeente terugkoppelt hoe de gemeente om is gegaan met de uitkomsten van het participatietraject bij de besluitvorming.

De participatieverordening koppelt een wettelijke verplichting aan de ambitie van de gemeente om duidelijke participatie te organiseren en navolgbaar te zijn over wat de gemeente met de input van inwoners doet. Daarbij sluit de verordening ook aan bij de transparantie die de participatieparagraaf in raadsvoorstellen biedt. Daaruit wordt duidelijk welke input heeft geleid tot de inhoud van het voorstel. Aanvullend hierop verkennen we nieuwe mogelijkheden om meer inzicht te geven in de totale opbrengst van participatietrajecten (dus ook wat er gebeurd is met wensen en eisen van inwoners en bedrijven niet zijn gehonoreerd), zoals een logboek of reflectieverslag dat als bijlage bij een raadsvoorstel kan worden gevoegd.

Een andere maatregel is de afhandeling van motie 22M65 "[Protocol bij toekomstig toepassen Wvg](#)". Het bestaande protocol wordt hiermee geactualiseerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en er zijn aandachtspunten verwerkt, zoals door de raad verzocht. Deze aandachtspunten betreffen:

- Begrijpelijke communicatie; betrokkenen ontvangen, naast de vereiste juridische brief, een toelichting in begrijpelijke taal.
- Inzicht in participatie en proces: het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht leent zich niet voor een participatietraject. Wel worden betrokkenen duidelijker geïnformeerd.
- Versturen van aangezingsbrieven: deze worden niet op vrijdag of in het weekend verstuurd of bezorgd, tenzij de gemeente de bereikbaarheid in de dagen daarna heeft georganiseerd;



Datum: 31 maart 2026
Zaaknummer: 5001073
Pagina: 7

- Inzicht in participatie en proces: het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht leent zich niet voor een participatietraject. Wel worden betrokkenen duidelijker geïnformeerd.
- Versturen van aangezingsbrieven: deze worden niet op vrijdag of in het weekend verstuurd of bezorgd, tenzij de gemeente de bereikbaarheid in de dagen daarna heeft georganiseerd;
- Onafhankelijke procesbegeleider: bij het vestigen van voorkeursrecht op particulier bezit (woningen) wordt een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld, betaald door de gemeente. De begeleider behartigt de belangen van betrokken eigenaren.

Ook in de komende periode blijven we onze aanpak ontwikkelen: we implementeren de participatieverordening in 2026, waarna we deze in de eerste drie jaar jaarlijks evalueren. Zoals al eerder vermeld, scherpen we het Arnhems Stappenplan Participatie aan, in lijn met de vastgestelde participatieverordening en inzichten uit de genoemde evaluatie. In vervolg op het rekenkamerrapport zullen wij de aanbevelingen ook gebruiken bij het aanscherpen van het stappenplan. Tegelijkertijd benadrukken we dat het betrekken van inwoners valt of staat met de uitvoering ervan. Daarom zetten we doorlopend in op regelmatige training van onze medewerkers, begeleiding bij het opstellen van participatieplannen en het delen van ervaringen om zo een lerende organisatie te bewerkstelligen. Wij zullen in de aanpak en werkwijze van complexe projecten ook in de komende periode verbeteringen doorvoeren, zodat de controleerbaarheid en navolgbaarheid verbetert.

Het vervolg

Wij vinden de conclusies en aanbevelingen vanuit de Rekenkamer zeer waardevol. Inmiddels is de uitvoering van het gebiedsprogramma Spoorzone Arnhem-Oost op gang gekomen. Ook in Schaapsdrift wordt voortgang geboekt. Wij zullen de aanbevelingen meenemen bij de verdere verbetering van onze aanpak van complexe gebiedsprojecten en participatie en communicatie over maatschappelijk gevoelige trajecten en zo goed mogelijk in de praktijk brengen bij de verdere ontwikkeling van Spoorzone Arnhem-Oost.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris,

de burgemeester,

1.8 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de zorgvuldige en constructieve bestuurlijke reactie op het onderzoek. De Rekenkamer waardeert dat het college zich in het overkoepelende beeld van het rapport herkent en de aanbevelingen overneemt en wil vertalen naar de praktijk. Dat vormt een belangrijke basis om daadwerkelijk te leren van dit dossier. De reactie van het college geeft de Rekenkamer het vertrouwen dat de bevindingen en aanbevelingen een passende plek krijgen in de verdere verbetering van werkwijzen en besluitvorming.

Het college geeft aan, dat inmiddels stappen zijn gezet in de professionalisering van werkwijzen, met name op het gebied van participatie en communicatie, en dat verdere verbeteringen in voorbereiding, verslaglegging en afweging worden nagestreefd.

De Rekenkamer constateert dat in de bestuurlijke reactie op onderdelen wordt ingegaan op de navolgbaarheid en vastlegging van processen. De Rekenkamer acht het van belang te benadrukken dat het accent van de behandeling van dit rapport door de gemeenteraad ligt op de hoe de gemeente als geheel leert van de geconstateerde kwetsbaarheden.

De meerwaarde van dit onderzoek ligt nadrukkelijk in het vooruitkijken. Het zwaartepunt van de behandeling zou moeten liggen bij de vraag hoe de leerpunten daadwerkelijk worden opgepakt en geborgd in het samenspel tussen gemeenteraad en college. Juist in dat samenspel ligt de sleutel tot verbetering.

Dat betekent, dat, wat de Rekenkamer betreft, de raad de door het college gedane toezeggingen bewaakt en de aan de raad gedane aanbeveling ook opvolging geeft. Daarbij zal juist de raad voorop moeten gaan in het borgen van haar kaderstellende rol in complexe processen waarin participatie zo'n grote rol speelt.



Nota van Bevindingen

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De gemeenteraad heeft op 28 mei 2025 een motie aangenomen waarin de Rekenkamer Arnhem (hierna: de rekenkamer) wordt verzocht een onderzoek uit te voeren naar het participatieproces in het ontwikkeltraject Schaapsdrift e.o.². Daarbij vraagt de raad met name aandacht voor de mate waarin participatie invloed heeft gehad, de transparantie van het proces en de mate waarin het proces in lijn is met wettelijke kaders in de Omgevingswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb).

De rekenkamer heeft besloten het verzoek van de raad om het gevoerde participatieproces te onderzoeken in te willigen. De rekenkamer heeft besloten ook de voorbereiding van en besluitvorming over het vestigen van het voorkeursrecht op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (verder te noemen Wvg) mee te nemen in de scope van het onderzoek, aangezien de vestiging van de Wvg en het gevoerde participatieproces niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het onderzoek moet lessen opleveren waarmee de gemeente ook bij toekomstige inbreidingsopgaven waarbij ook participatie toegepast wordt haar voordeel kan doen.

2.2 Achtergrond

Voorafgaand aan het ingezette participatieproces heeft het (vorige) college in de coalitieperiode 2018-2022) besloten tot het voorlopig vestigen van het voorkeursrecht op een groot deel van de wijk Schaapsdrift. Het voorkeursrecht werd gevestigd op 81 percelen, deels bedrijventerrein, deels bewoond gebied. In het gebied rondom het station Presikhaaf en de Schaapsdrift ging het hier om ongeveer 150 vastgoedeigenaren.

Het besluit voor tot voorlopige vestiging Wvg op Schaapsdrift en omgeving op 8 maart 2022 betrof het laatste besluit van dit college. Toen het college het op 26 april 2022 na beëindiging van de periode van bezwaar en beroep op het voorlopige voorkeursbesluit de voordracht van het raadsvoorstel omtrent het voorkeursrecht deed aan de gemeenteraad was het reeds demissionair. Voor de gemeenteraad, die na de verkiezingen op 16 maart 2022 net nieuw aantrad, was het nemen van een besluit over het vestigen van Wvg op Schaapsdrift een van de eerste belangrijke wapenfeiten. Voor veel nieuw aangetreden raadsleden, maar ook voor de reeds zittende raadsleden, was dit geen eenvoudige opgave. Na de coalitievorming trad in juni 2022 het nieuwe college aan, dat belast werd met de uitvoering van het besluit.

Over het vestigen van het voorkeursrecht zelf heeft geen participatie plaatsgehad. Wel over het traject dat startte nadat de Wvg was gevestigd op Schaapsdrift en omgeving. Dit gevoerde participatieproces staat dan ook centraal in dit onderzoek. In april 2022 heeft de gemeenteraad het Arnhems stappenplan participatie vastgesteld. Het is ook voor het eerst in deze raadsperiode dat Arnhem in het college een wethouder heeft die specifiek het onderwerp burgerparticipatie in zijn portefeuille heeft. Het past bij de ontwikkeling die de stad de jaren daarvoor heeft meegemaakt. Met eerdere trajecten zoals de Koersnota Van Wijken Weten is in deze collegeperiode de basis gelegd voor een meer structurele aanpak van burgerparticipatie. De wethouder burgerparticipatie heeft als verantwoordelijkheid te zorgen dat conform het vastgestelde stappenplan de participatie wordt uitgevoerd. De voor betreffend dossier inhoudelijk verantwoordelijke wethouder staat uiteindelijk aan de lat voor het goed uitvoeren van het participatieproces.

Met het vestigen van dit voorkeursrecht wilde het college "grip en regie houden op de toekomstige ontwikkeling" van de locatie³. Op juni 2022 besloot de gemeenteraad om het voorkeursrecht definitief te vestigen⁴. Veel bewoners voelden zich overvallen door het voorkeursrecht en de plannen voor sloop en

² Gemeente Arnhem, motie verzoek tot rekenkameronderzoek participatieproces Schaapsdrift, 28 mei 2025.

³ Gemeente Arnhem, Raadsvoorstel aanwijzing Wvg Schaapsdrift e.o., d.d.

⁴ Gemeente Arnhem, Raadsbesluit Aanwijzing Wvg Schaapsdrift e.o., d.d. 1 juni 2022.

nieuwbouw⁵. Bewoners vreesden voor grootschalige sloop en kwamen in protest tegen de plannen. Er volgde een participatieproces van meerdere jaren voor de planvorming voor de beoogde nieuwbouw. Gedurende deze periode vonden veel bewonersbijeenkomsten plaats, dienden bewoners zienswijzen in tegen het voorkeursrecht en de gebiedsvisie en liep eveneens een beroepsprocedure bij de rechtbank Gelderland. De raad volgde het dossier actief en debatteerde vele malen over de participatie en besluitvorming⁶. In april 2024 stelde de gemeenteraad een gebiedsvisie voor de locatie vast, gevolgd door een omgevingsplan eind mei 2025.

2.3 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de wijze waarop de bestuurlijke besluitvorming, planvorming en de participatie met bewoners van Schaapsdrift is verlopen. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan om optimaal te kunnen leren voor toekomstige inbreidingsopgaven en de omgang hierbij met inwoners, bedrijven en andere betrokkenen.

Hiervoor zijn onderstaande onderzoeksvraag en daarvan afgeleid deelvragen opgesteld:

Is de bestuurlijke besluitvorming, planvorming en de participatie van inwoners in het dossier Schaapsdrift adequaat verlopen?

Deze onderzoeksvraag is vertaald naar de volgende deelvragen, waarbij inzicht gegeven wordt in zowel de bestuurlijke besluitvorming en de toepassing van het voorkeursrecht als de inwonersparticipatie met betrekking tot de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid:

Vestiging voorkeursrecht

1. Hoe verliep het bestuurlijke besluitvormingstraject omtrent de vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift en omgeving? Hoe is de juridische voorbereiding van de genomen besluiten verlopen? Wat is er gebeurd in reactie op de genomen besluiten?
2. Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan deze besluiten?
3. Hoe verhoudt de keuze voor het vestigen van een voorkeursrecht zich tot andere bestuurlijke middelen om grond te verwerven, dan wel te sturen op stedelijke ontwikkelingen?
4. Hoe verhoudt het verloop van de bestuurlijke besluitvorming omtrent de vestiging van het voorkeursrecht en de reacties die daarop volgden zich tot de relevante wettelijke kaders (Wet voorkeursrecht gemeenten/de Omgevingswet, ABBB)?

Omgang met inwoners en andere betrokkenen & participatie

5. Welke rol speelden raad, college en organisatie bij de besluitvorming betreffende de invulling van participatie in het dossier?
6. Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de inwonersparticipatie?
7. Hoe verliep de omgang met inwoners en andere betrokkenen rondom de bestuurlijke besluitvorming en de verdere planvorming in het dossier Schaapsdrift?
8. Hoe verhoudt de communicatie van de gemeente richting inwoners en andere betrokkenen en de verdere participatie zich tot de relevante wettelijke kaders voor participatie (Omgevingswet, gemeentelijk kader, ABBB).

Naast deze hoofd- en deelvragen heeft de rekenkamer 15 aanvullende juridische vragen gesteld. Deze zijn beantwoord in bijlage 5.

2.4 Normenkader

Voor dit onderzoek is met het opstellen van de onderzoeksaanpak een normenkader opgesteld. Bij aanvang van de onderzoekswerkzaamheden is dit normenkader op onderdelen aangevuld en verrijkt. Het uiteindelijke normenkader, dat is opgenomen in bijlage 1, vormt de basis voor de beoordeling van

⁵ Zo blijkt, onder andere, uit de zienswijzennota uit 2022.

⁶ Gemeente Arnhem, Dossier Schaapsdrift in bestuurlijk informatiesysteem: [link](#).

diverse aspecten in dit onderzoek bij de totstandkoming van de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 1.

2.5 Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot het dossier dossier Schaapsdrift. Dit dossier kenmerkt zich door een zeer grote hoeveelheid gebeurtenissen, bijeenkomsten, bewonersavonden en overleggen, zowel ambtelijk, bestuurlijk, met bewoners, bedrijven en instellingen in Schaapsdrift. Ook zijn er diverse Woo-verzoeken geweest, waarmee een zeer grote hoeveelheid materiaal is verstrekt aan derden. Ook hebben (lokale) media hier een belangrijke rol in gespeeld en zijn vanwege de mate van interactie met zowel gemeente als bewoners alsook door de vele gepubliceerde artikelen met betrekking tot dit dossier van invloed geweest.

Het onderzoek naar Schaapsdrift heeft betrekking op de periode voorjaar 2021, wanneer voor het eerst de Wvg ter sprake komt, tot 28 mei 2025. Dit was het moment dat de raad besloot tot het verzoek aan de Rekenkamer om onderzoek te doen naar Schaapsdrift. In dit onderzoeksrapport wordt behoudens een korte beschrijving van de huidige situatie in hoofdstuk 8 dus geen volledig gedetailleerd inzicht verschaft in de ontwikkelingen op dit dossier sinds 28 mei 2025.

2.6 Onderzoeksverantwoording

Op 28 mei 2025 werd een motie in de gemeenteraad aangenomen, waarin de Rekenkamer Arnhem werd verzocht een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rondom het gevoerde participatieproces met betrekking tot de wijk Schaapsdrift e.o. Op 24 juni 2025 heeft de rekenkamer de gemeenteraad laten weten te voldoen aan het verzoek en een onderzoek uit te voeren. Op 16 september 2025 is de definitieve onderzoeksopzet aan de raad verzonden. In deze onderzoeksopzet heeft de Rekenkamer in aanvulling op het participatieproces als primaire object van onderzoek ook gemotiveerd besloten om ook de voorbereiding van de Wvg bij het onderzoek te betrekken. De belangrijkste motivatie volgens de Rekenkamer was dat het vestigen van het voorkeursrecht niet los gezien kan worden van de wijze waarop aan het daarop volgende participatieproces vorm en inhoud is gegeven.

Het onderzoeksteam heeft bij de start van het onderzoek ten behoeve van de factfinding in dit onderzoek informatie opgevraagd en daarmee de beschikking gekregen over een zeer grote hoeveelheid data.

Van het omvangrijke dossier is een reconstructie gemaakt. Dit is noodzakelijk geacht om een goed beeld van het dossier te kunnen schetsen teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Deze reconstructie beoogt niet om volledig te zijn in het weergeven van alle feiten en gebeurtenissen in het dossier Schaapsdrift tussen medio 2021 en heden. Om deze reden is ervoor gekozen een afbakening aan te brengen in dit onderzoek door alleen die, maar wel de belangrijkste, feiten en gebeurtenissen op te nemen die van belang zijn (geweest) bij het kunnen beantwoorden van de onderzoeks(deel)vragen. Bij aanvang van het onderzoek is gekozen om te bepalen of er voldoende documentatie en informatie beschikbaar is om een goed beeld te kunnen krijgen van het gevoerde participatieproces. Dit bleek het geval en om deze reden is qua aanpak in belangrijke mate gekozen voor documentstudie in plaats van het voeren van gesprekken met bewoners en andere betrokkenen. Dit is afgestemd met de raad.

De onderzoekswerkzaamheden zijn met uitzondering van de beoogde planning conform de onderzoeksopzet uitgevoerd. De planning liep uit doordat met name door de omvang en complexiteit van het aangeleverde dossier (circa 35–40 GB) meer tijd nodig was om alle ontvangen data te verwerken en te analyseren, het onderzoeksteam technische problemen ondervond bij het kunnen openen (technische issues) en duiden van de informatie (van veel vanuit de WOO afgelakte documentatie zijn ongelakte versies opgevraagd). Ook is de vertraging het gevolg van aanvullende interviews en intensieve interne afstemming en afstemming met de gemeente. De onderzoekswerkzaamheden zijn in augustus 2025 gestart en in januari 2026 afgerond, waarna de analyse heeft plaatsgevonden en de relevante feiten en bevindingen zijn vastgelegd in de concept nota van bevindingen. Het onderzoek, waarvan de feiten en bevindingen in dit rapport zijn opgenomen, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Naast uitvoerige dossierstudie zijn interviews gehouden, alsook een bijeenkomst

met raadsleden. Bijlage 2 bevat een nadere toelichting op de voor dit onderzoek uitgevoerde data-analyse en interviews.

2.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 schetst een chronologisch weergegeven reconstructie van de herkomst, stand van zaken en ontwikkeling van het dossier Schaapsdrift. Dit geeft de benodigde context voordat wordt ingegaan op de beantwoording van de deelvragen inzake het voorbereidingsbesluit vestiging Wvg en het daaraan ingezette participatieproces op Schaapsdrift. Dit omvat het gehele traject van voorbereiding vestigen Wvg in 2021 tot het vaststellen van het TAM omgevingsplan eind mei 2025. Deze reconstructie is gelet op de grote omvang van het dossier op hoofdlijnen gehouden.

Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de gang van zaken en beantwoordt de deelvragen rondom het voorbereiden en het vestigen van het voorkeursrecht (deelvragen 1 tot en met 4). Het hoofdstuk bevat vijf paragrafen, in de eerste worden de deelvragen (en subvragen) beknopt beantwoord, in de overige paragraaf wordt per deelvraag dieper op de materie ingegaan.

In hoofdstuk 5 wordt in 5.2 een beknopt antwoord gegeven op de deelvragen, in het restant van hoofdstuk en hoofdstukken 6 en 7 wordt het participatieproces per afzonderlijke fase beschreven en beoordeeld.

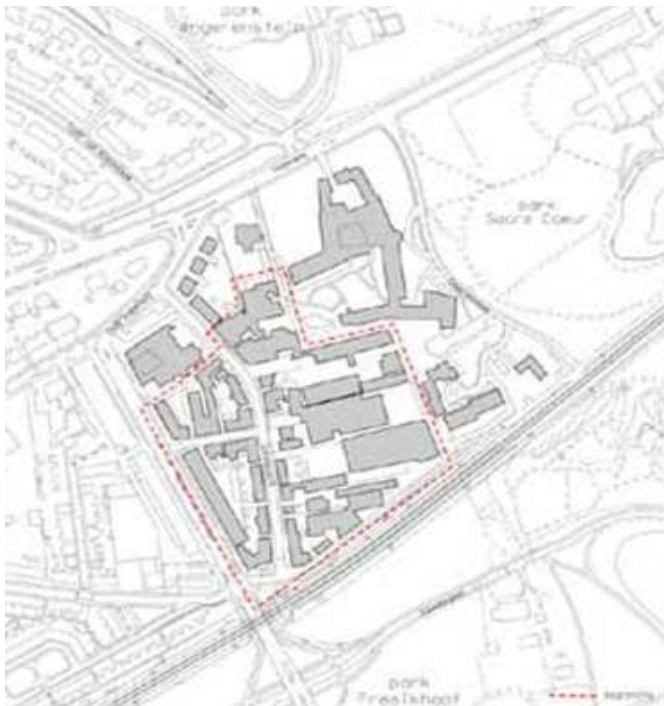
3 Een chronologische feitenreconstructie van dossier Schaapsdrift

3.1 Inleiding Schaapsdrift

Schaapsdrift is een gemengd woon-werk gebied in Spoorzone Arnhem Oost⁷. De wijk kenmerkt zich door een bonte verzameling gebouwen, zowel bedrijfspanden als woningen, een groot zorgcomplex en appartementencomplexen. De wijk ligt fysiek tussen de Wichard van Pontlaan, de Velperweg, station Presikhaaf en Park Sacre Coeur. Het is een verouderde wijk met een eigen identiteit en een dorps karakter. De wijk is, zo staat beschreven in de structuurvisie, aan slijtage onderhevig⁸. Kenmerkend is ook de beek die dwars door de buurt loopt en vrijwel onzichtbaar is, omdat deze deels ondergronds loopt. Vanuit enkele achtertuinen van bewoners en via een glazen plaat in de vloer van een van de bedrijfsgebouwen is de beek waarneembaar.

Reeds in het structuurplan Arnhem van 2000 is Schaapsdrift aangewezen als reserveherontwikkelingsgebied. In 2002 is onderzocht of deze herontwikkeling gecombineerd kon worden met een urgente bodemsaneringsopgave. Deze brede aanpak bleek toen niet haalbaar. De aanwezigheid van het stationsknooppunt Presikhaaf biedt volgens de structuurvisie uit 2012 potentie voor vernieuwing en transformatie naar een nieuw stedelijk gebied terwijl de ligging aan de groene wig oost (de reeks gevormd door Moscowa, Klarenbeek, Angerenstein, park Sacre Coeur en park Presikhaaf) een grote kwaliteit vertegenwoordigt.

Bovenstaande is een beknopte omschrijving van het geïntegreerde woon-werkgebied Schaapsdrift in de structuurvisie Arnhem uit 2012. Reeds in deze structuurvisie wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van deze (groene) zone door toekomstige herstructurering van het bedrijventerrein Schaapsdrift⁹. In onderstaand plaatje uit deze structuurvisie staat de begrenzing van het transformatiegebied, waaruit blijkt dat reeds een aanzienlijk deel van de woningen in Schaapsdrift e.o. binnen het transformatiegebied liggen.

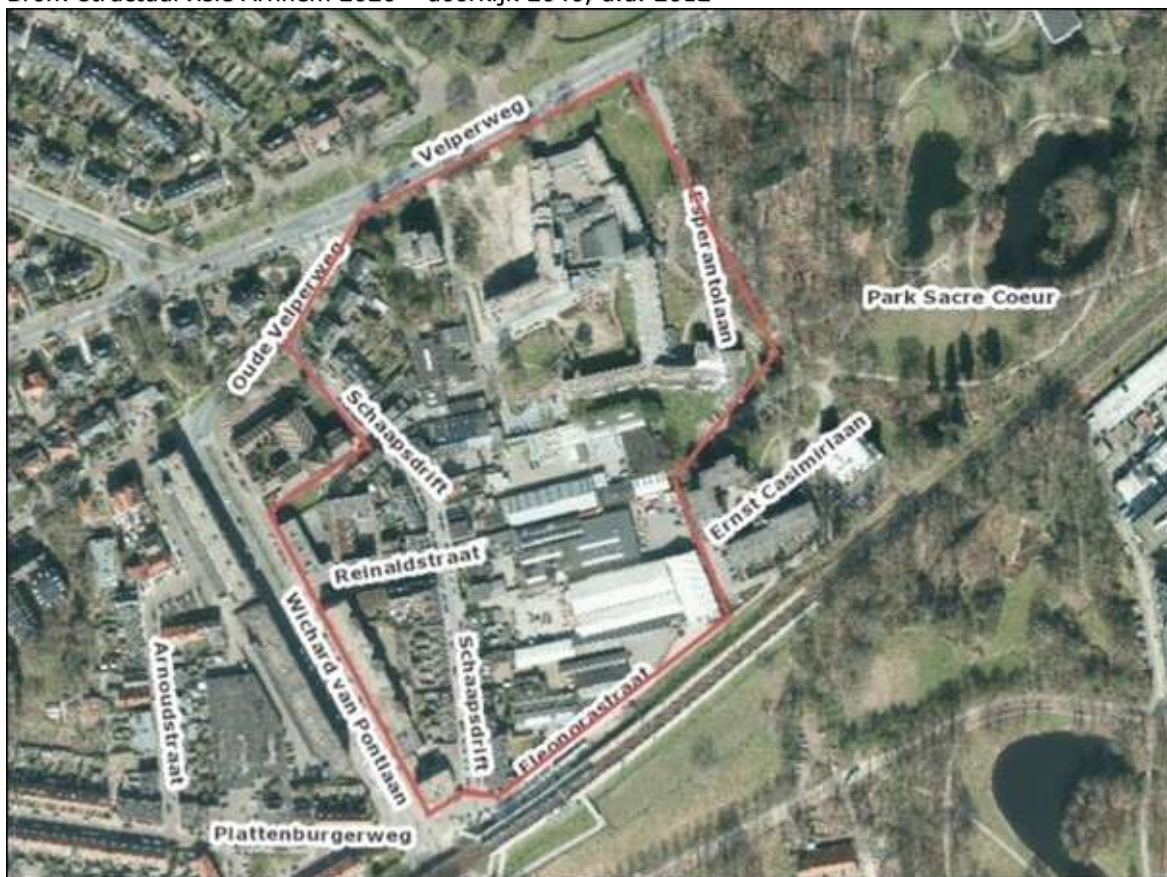


⁷ Structuurvisie Arnhem 2020 – doorkijk 2040, pag. 124.

⁸ Structuurvisie Arnhem 2020 – doorkijk 2040, pag. 124.

⁹ Structuurvisie Arnhem 2020 – doorkijk 2040, pag. 26.

Bron: structuurvisie Arnhem 2020 – doorkijk 2040, d.d. 2012



Bovenstaande foto toont het gebied Schaapsdriфт e.o., met als rode omlijning het gebied waar door de gemeente in het voorjaar van 2022 Wvg op is gevestigd. Het gebied binnen de rode lijnen bevat 81 percelen, waarop zowel bedrijven als woningen zijn gevestigd.

Grote woningbouwopgave

De gemeente Arnhem kent vanaf de periode 2021-2022 op basis van de Regionale Woondeal en andere kaders en beleidsdocumenten zoals het coalitieakkoord, het ontwikkelperspectief Spoorzone-Oost, de verstedelijkingsstrategie en de Gebiedsuitwerking Spoorzone-Oost een stevige woningbouwopgave (16.000 nieuwe woningen). Om deze te kunnen realiseren is onder andere de wijk Schaapsdriфт als mogelijke herontwikkellocatie in beeld gekomen. Om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken heeft het gemeentebestuur in 2022 een stevige maatregel getroffen, te weten het vestigen van Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten).

Wvg, gebiedsontwikkeling, participatie en raadsnotie

Het voorlopige besluit hiertoe door het college op 8 maart 2022 is op 11 maart per aangetekende brief aan de betreffende bewoners en bedrijven kenbaar gemaakt en is door de gemeenteraad op 1 juni 2022 definitief vastgesteld. Het besluit heeft onder betrokken bewoners en bedrijven veel commotie veroorzaakt, met veel raadsdebatten, media-aandacht en een intens participatieproces met vele bewonersavonden en interactie tussen alle betrokken spelers tot gevolg.

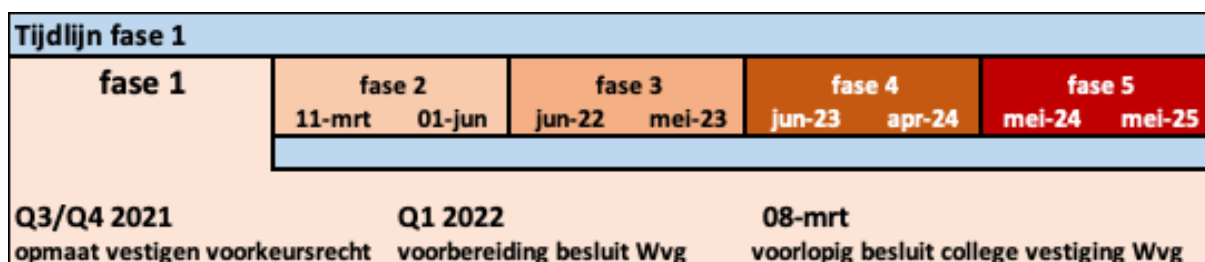
Onderstaande reconstructie beschijft de belangrijkste stappen, besluitvorming en gebeurtenissen op basis van de analyse van een zeer omvangrijk dossier tussen 2021 en heden. Het gehele dossier is hiervoor opgeknipt in 5 fasen:

jaar	periode	fase	onderdeel	"thema's feitenreconstructie"
2021 - maart 2022	tweede helft 2021	1	voorbereiden Wvg	Opmaat voor vestiging voorkeursrecht
	eerste kwartaal 2022			voorbereiding besluit Wvg
	08-mrt			voorlopig besluit college vestiging Wvg
maart - juni 2022	11-mrt	2	Vestigen Wvg	communicatie naar bewoners en bedrijven Wvg
	tweede kwartaal			voorbereiding raadsbesluit
	01-jun			besluitvorming raad vestiging Wvg
juni 2022 - mei 2023	na 1 juni	3	opstart participatie	richting startnotitie
	september			motie raad
	mei-23			startnotitie
juni 2023 - april 2024	jun-23	4	participatie	startnotitie tot gebiedsvisie
	apr-24			vaststellen gebiedsvisie
mei 2024 - juni 2025	mei-24	5	participatie	uitvoering gebiedsvisie
	eind mei 2025			vaststellen TAM omgevingsplan

Met deze reconstructie pretendeert dit rapport niet tot in detail beschrijvend volledig te zijn, daarvoor is er teveel gebeurd. In de periode nadat het college het voorlopig besluit tot het vestigen van Wvg op Schaapsdrift e.o. nam, is bijvoorbeeld tijdens 34 raadsvergaderingen aandacht besteed aan Schaapsdrift, zijn er vele gesprekken en bijeenkomsten geweest met betrokkenen in het gebied en zijn er ontelbaar veel brieven, zienswijzen, gesprekken, whatsapp- en emailverkeer geweest, naast een grote hoeveelheid aandacht in lokale en zelfs nationale media. De reconstructie bevat wel de voornaamste ingrediënten die nodig zijn om de deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

De reconstructie geeft, gelet op de gestelde onderzoeksvragen, een zo volledig mogelijk beeld van de belangrijkste gebeurtenissen, besluitvorming en documenten die in dit langlopende en omvangrijke dossier relevant zijn geweest. Het doel van de reconstructie is het verschaffen van een handzaam overzicht van een ingewikkeld dossier, waarin veel gebeurd is. Het biedt een opmaat naar de analyses rondom het vestigen van de Wvg in het voorjaar van 2022 en het daarop volgende participatieproces. Deze analyses zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4 (vestigen Wvg) respectievelijk hoofdstukken 5 tot en met 7 (participatieproces). Bij het uitschrijven van deze reconstructie is het niet de intentie geweest naar volledigheid te streven.

3.2 Fase 1 - voorbereiden Wvg tot voorlopig besluit Wvg



Figuur 3.1 - tijlijn fase 1

Medio april 2021 wordt voor het eerst gesproken over het opleggen van de Wvg op locatie Schaapsdrift. Aangegeven wordt aan het college dat het vestigen van de Wvg qua uitwerking tijd nodig heeft en dat hiervoor mogelijk een collegebesluit kan worden genomen in juli 2021. Aangegeven wordt dat er nog gesprekken gevoerd worden met "de eigenaar van de locatie" (onduidelijk is welke eigenaar en welke precieze locatie) en dat naast het opstellen van een visie ook de rolname van de gemeente helder gemaakt moet worden. Al vrij snel wordt ambtelijk onderkend dat dit tijdspad ambitieus is en dat de Wvg niet snel gevestigd kan worden. Hierbij wordt aangegeven dat niet verwacht wordt dat ontwikkelende partijen snel dit gebied (red: Schaapsdrift) zullen opkopen omdat er toch heel wat moet gebeuren. Ook wordt in dit stadium gesproken over de contouren van het plangebied.

Op 18 mei 2021 wordt het Ontwikkelperspectief "Spoorzone Arnhem-Oost", fase 1 "de ambitie" vastgesteld door het college. Schaapsdrift komt naar voren als een van de te ontwikkelen deelgebieden.

In de maanden die volgen worden gesprekken gevoerd tussen ambtenaren en een externe architect die handelt namens "opdrachtgevers / eigenaren bedrijven in Schaapsdrift". In deze gesprekken worden mogelijkheden verkend om tot een gebiedsontwikkeling te komen.

In oktober 2021 stelt een medewerker van het externe juridisch adviesbureau, die de gemeente Arnhem juridisch ondersteunt, een interne procedure op voor het vestigen van de Wvg¹⁰. Hierin worden alle noodzakelijke stappen en betrokkenheid van spelers, incl. de gemeenteraad beschreven als ook aangegeven welke termijnen hierbij in acht dienen te worden genomen.

Ook in deze periode nemen vertegenwoordigers namens bedrijven in Schaapsdrift wederom contact op met de gemeente met het verzoek de ontwikkeling van Schaapsdrift "in beweging te houden".

Ambtelijk wordt eind november 2021 intern afgestemd dat dat gemeente aan zet is door eerste kaders op te stellen voor het gebied Schaapsdrift als onderdeel van Spoorzone-Oost en dat in de vervolgfase de de eigenaren betrokken zullen worden in de gebiedsverkenningen en participatie.

Begin januari 2022 verschijnt -op basis van de eerder door de externe jurist opgestelde interne procedure vestiging voorkeursrecht- een uitgebreid ambtelijk memo naar aanleiding van de eerdere bespreking in december¹¹. Het memo van afdeling Grondzaken geeft een heldere uiteenzetting van onder meer de wettelijke grondslag van de Wvg, op basis van welke gronden de Wvg kan worden gevestigd, hoe de Wvg kan worden gevestigd, wat ervoor nodig is en welke procedures gelden met betrekking tot zienswijzen en bezwaar. Blijkens het memo is advies ingewonnen bij gemeente Nijmegen, die ervaring heeft met het vestigen van de Wvg voorafgaand aan het tijdig (kunnen) vaststellen van het bestemmingsplan. Opgemerkt wordt dat het derhalve beter is van tevoren goed na te denken over een fasering en dan voor het gebied of de gebieden die het eerst ontwikkeld gaan worden de Wvg te vestigen, zodat de termijn van drie jaar voor het bestemmingsplan gehaald kan worden. Te hanteren termijnen worden in dit memo geadviseerd en ook wordt geadviseerd dat voorafgaand aan het collegebesluit een rondvraagmemo voor het college dient te worden opgesteld in afstemming met de portefeuillehouder(s).

De gekozen insteek is om nog een collegebesluit voor vestiging te krijgen in dit college, dus voor de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022. Met een concreet tijdspad wat wanneer gebeurd moet zijn om dit mogelijk te maken, onder andere dat een collegebesluit op 8 maart genomen moet worden en er binnen 3 maanden een raadsbesluit op volgt, wordt het memo afgesloten. Geconstateerd wordt dat een en ander betekent dat er nog 1,5 maand de tijd is om het te nemen besluit voor te bereiden. Het gaat in dit memo alleen over vestiging Wvg op Rijnpark, Schaapsdrift wordt niet genoemd. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2.2.) wordt op dit specifieke punt nader ingegaan.

18 januari verifieert de verantwoordelijk wethouder op verzoek en initiatief van ambtenaren in het college hoe binnen het college wordt aangekeken tegen de plannen die op tafel liggen en het vestigen

¹⁰ Interne procedure vestiging voorkeursrecht, externe juridisch adviseur, 19 oktober 2021.

¹¹ Memo Wvg Rijnpark1, 6 januari 2022.

van Wvg als onderdeel daarvan. Dezelfde dag koppelt de wethouder terug aan de ambtenaren: "*College schuwt niet nu nog wvg besluiten als dit nodig is. Muv plekken waar echte gevoeligheid wordt verwacht*".

Daags hierna vindt een stuurgroepoverleg Spoorzone-Oost plaats. De reactie van de wethouder dat zij, en met haar het college, zich kan vinden in de plannen tot vestigen Wvg worden ook breder ambtelijk teruggekoppeld. Ook in de ambtelijke stuurgroep wordt ingestemd met het verder in gang zetten van de Wvg. Gestart gaat worden met een proces voor zowel Rijnpark als Schaapsdrift en voor beide locaties wordt inzet gevraagd van een projectmanager, waarvoor ook al financiële ruimte was vrijgespeeld. Afsproken wordt eerst goed te verkennen voor welk gebied de projectmanager precies ingezet zal worden.

Begin februari vindt een gesprek plaats tussen de wethouder, die verantwoordelijk is voor vastgoed en grondzaken, en Innoforte, die de wens heeft om nieuwbouw te gaan plegen. De vraag van Innoforte is of de gemeente problemen heeft met de nieuwbouwplannen van Innoforte in Schaapsdrift. Innoforte bezit een aanzienlijke grondpositie en de nieuwbouwplannen van Innoforte kunnen mogelijk conflicteren met plannen van de gemeente. Afsproken wordt dit ambtelijk verder op te pakken, nadat de wethouder niet afwijzend op de plannen van Innoforte had gereageerd.

Medio februari wordt vanuit grondzaken geopperd dat er voor het vestigen van Wvg voor twee gebieden (zijnde Rijnpark en Schaapsdrift) nog ruimtelijke onderbouwing nodig is.

22 februari vindt een themesessie plaats in het college. Hier wordt door ambtenaren een presentatie gegeven waarin een slide is opgenomen met daarop een "roze olifant"¹². De fundamentele vraag die voor ligt en die ter voorbereiding op de bespreking in het college in een voorbereidend memo van de gemeentesecretaris¹³ wordt gesteld is of het college bereid is om daadwerkelijk de stap te zetten naar een meer actieve sturing en rolneming op verstedelijking en of ze wil staan ("de rug recht houden") voor de consequenties die dit heeft: politiek, maatschappelijk, organisatorisch en financieel. De keuze voor een schaalspong impliceert de noodzaak om het voorkeursrecht te vestigen, dit op 8 maart te besluiten in het college en op 1 juni te laten vaststellen door de gemeenteraad. Voor Spoorzone wordt ingezet op het ontwikkelen van twee gebieden, te weten Rijnpark en Schaapsdrift.

Rond deze themasessie komt ambtelijk een gerelateerd belangrijk vraagstuk aan de orde, namelijk dat de structuurvisie 2020-2040 (zie inleiding van dit hoofdstuk) uit 2012 reeds gedetailleerd de ontwikkeling naar wonen-werken van het gebied Schaapsdrift schetst. Geconstateerd wordt deze structuurvisie gedateerd is, aangezien deze geen rekening houdt met de woningbouwopgave uit het coalitieakkoord, de verstedelijkingsstrategie en de Regionale Woondeal. Om deze reden kan de structuurvisie uit 2012 niet gehanteerd worden als basis voor het voorkeursrecht. Idealiter dient eerst de omgevingsvisie (die in de plaatst komt van de structuurvisie) te worden vastgesteld waarna pas de Wvg kan worden gevestigd. Tegelijk wordt geconstateerd dat het vestigen van Wvg voor de zomer van 2022 planningstechnisch niet haalbaar is, aangezien de omgevingsvisie conform planning pas in het najaar van 2022 door de raad wordt vastgesteld.

Ondertussen wordt ambtelijk ook hard doorgewerkt op het ruimtelijk onderbouwen van de Wvg. Deze onderbouwing moet een plek krijgen in zowel de collegenota als het raadsvoorstel die worden voorbereid voor de besluitvorming door het college over het vestigen van de Wvg. Het gebied waarop de Wvg opgelegd wordt betreft nagenoeg het hele gebied Schaapsdrift. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor "de ondebouwing waarom het gebied groter is dan in de andere documenten is opgenomen".

Waar de beschikbare documentatie niet volledig uitsluitel geeft, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat het college in de themasessie de afweging heeft gemaakt dat het vestigen van een voorkeursrecht op Rijnpark op dat moment niet wenselijk was. Rijnpark is voor wat betreft de Wvg vanaf dat moment (22 februari 2022) losgelaten.

¹² Presentatie themabijeenkomst 22-2-'22, openbaar gemaakt d.d. 18 januari 2023, slide 13.

¹³ Memo "eerste gedachten themasessie verstedelijking en Spoorzone, college 22-02-2022", gemeentesecretaris.

In het weekend van 26 februari vindt er veel correspondentie plaats over de (mate van) ruimtelijke onderbouwing. Ambtelijke reflecties duiden dat met name de onderbouwing van het bewoonde deel van Schaapsdrift ingewikkeld wordt gevonden. Het is van essentieel belang dat, om het voorkeursrecht te kunnen vestigen, goed (ruimtelijk) onderbouwd wordt waarom het gebied wordt aangewezen, "vooral die plekken waar op dit moment al gewoond wordt"¹⁴.

Vanuit grondzaken wordt daags na dit weekend gereflecteerd, met name op een advies dat in opdracht van de gemeente door twee externe juristen is opgesteld. Dit advies stelt dat voor een deel van het bewoonde gebied waar de gemeente voornemens is de Wvg te gaan vestigen, de onderbouwing "dun" is. Betreffende ambtenaar roept collega's op de onderbouwing verder te verstevigen, of anders eraf te laten en op dat deel van het gebied geen voorkeursrecht te vestigen¹⁵. Gesteld wordt dat "in eerste instantie was het alleen de bedoeling om aan de oostkant van de Schaapsdrift het voorkeursrecht te vestigen en later is het gebied aan de westkant erbij gekomen. Daarom is het voorstel om het gebied aan de westkant er nu uit te halen en op een later moment een voorkeursrecht hier te vestigen als de ruimtelijke context duidelijker is. Mocht dit laatste geen optie meer zijn, dan zouden we graag meer aanknopingspunten willen hebben voor de ruimtelijke onderbouwing voor het westelijk deel." Het westelijke deel van Schaapsdrift e.o. betreft het bewoonde deel van de wijk, de in het gebied gevestigde bedrijven bevinden zich hoofdzakelijk in het oostelijke deel.

Ook in een reactie op de ruimtelijk onderbouwing ten behoeve van het collegebesluit velt één van de externe juristen een oordeel. Gesteld wordt: "deze onderbouwing is nog steeds erg beperkt om als grondslag voor de Wvg te dienen. Als we geen verdere onderbouwing kunnen bedenken, stellen wij voor om voor dit deel van het gebied (*red: het westelijke, bewoonde deel*) op dit moment geen voorkeursrecht te vestigen. Laten we eerst de ruimtelijke wensen nader onderbouwen. Dan kunnen we later alsnog voor dit gebied een voorkeursrecht vestigen."

28 februari komt ambtelijk de wens omhoog om met de voorziene gebiedsontwikkeling Schaapsdrift meer in te zetten op intersievere bedrijvigheid (meer arbeidsplaatsen per m²). Hier is tot dit moment niet eerder over gesproken en het is onduidelijk waar deze wending zijn grondslag vindt. Direct volgt een ambtelijke reactie dat dit wel mogelijk is maar voorgesteld wordt om daar voor Schaapsdrift terughoudend mee te zijn. Ook bestaat bestuurlijk de wens om in de ruimtelijke onderbouwing nog extra in te zetten op meer groen en minder verharding.

1 maart worden stukken naar het college gestuurd op basis waarvan het college moet besluiten tot het vestigen van Wvg op Schaapsdrift. De voor de portefeuille Spoorzone (waaronder Schaapsdrift) verantwoordelijk wethouder is leidend in dit dossier, maar het vestigen van Wvg valt ook onder de verantwoordelijkheid van de portefeuille Grondzaken. Het besluit heeft daarmee betrekking op twee portefeuilles en vraagt om een paraaf van beide verantwoordelijk wethouders.

De eerste versie (ambtelijk) van een brief om bewoners te informeren over het voorlopige besluit Wvg wordt 3 maart opgesteld.

8 maart besluit het college tot het vestigen van het voorkeursrecht op Schaapsdrift. Uit de dossierstudie is niet gebleken of, en zo ja welke vorm en mate, discussie in het college heeft plaatsgevonden. In gevoerde gesprekken is hiernaar gevraagd maar is hierover geen nader inzicht verkregen. Daarnaast is er ondanks aanvullende uitvragen geen aanvullende documentatie beschikbaar gekomen die inzicht geeft in de eventuele discussie of beraadslaging die binnen het college is gevoerd voorafgaand tot besluitvorming over het voorlopige voorkeursbesluit¹⁶¹⁷. *In ambtelijk wederhoor op de concept nota van bevindingen geeft de (voormalige) gemeentesecretaris te kennen dat in de betreffende*

¹⁴ Interne email ambtelijk, 28 februari 2022.

¹⁵ Interne email ambtelijk, 28 februari 2022.

¹⁶ Als onderdeel van het onderzoek is het whatsapp verkeer van het college (vanuit de college appgroep) van de periode eerste kwartaal 2022 opgevraagd. Op basis van dit app verkeer stelt het onderzoek vast dat door middel van whatsapp binnen het college inhoudelijks niets is gedeeld inzake Schaapsdrift voorafgaand aan de themasessie op 22 februari 2022 noch de besluitvorming tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht op 8 maart 2022.

¹⁷ In ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat alle beschikbare documentatie volledig is gedeeld met het onderzoeksteam.

collegevergadering alleen gesproken is over de grote ambtelijke inzet die dit dossier waarschijnlijk zou gaan kosten. Per saldo was de afweging dat de problematiek van ambtelijke capaciteit een breder vraagstuk was en niet belemmerend mocht zijn voor (toevallig) dit ene dossier. Over het dossier Schaapsdrift was al eerder inhoudelijk gesproken (red: in de themasessie d.d. 22 februari 2022) en dat stond op 8 maart niet meer ter discussie.

Op 8 maart heeft het college ook de raadsbrief vastgesteld¹⁸ die op 10 maart naar de gemeenteraad wordt gestuurd en waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over het collegebesluit tot vestiging Wvg op Schaapsdrift. In de brief geeft het college aan dat het besluit op 10 maart 2022 wordt gepubliceerd in het Gemeentebblad, waarna het voorlopig voorkeursrecht op 11 maart 2022 in werking treedt. Ook wordt opgemerkt dat "De betrokkenen (eigenaren en zakelijk gerechtigden) worden per (aangetekende) brief op 11 maart 2022 geïnformeerd over de aanwijzing en de gevolgen hiervan. Zij worden tevens geïnformeerd over de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen naar aanleiding van het ontwerp raadsvoorstel. Daarnaast worden de betrokkenen gewezen op de mogelijkheid van het indienen van bezwaar. Bij de brief wordt een uitleg meegestuurd over de werking van de Wvg en de gevolgen voor de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden".

3.3 Fase 2 – Communicatie Wvg tot vaststelling in gemeenteraad

Tijdslijn fase 2								
fase 1	fase 2		fase 3	fase 4	fase 5			
Q3/4 2021	08-mrt		jun-22	mei-23	jun-23	apr-24	mei-24	mei-25
11-mrt		Q2 2022		01-jun				
communicatie Wvg		voorbereiding raadsbesluit		besluitvorming raad vestiging Wvg				

Figuur 3.2 - tijdslijn fase 2

Vrijdag 11 maart aan het eind van de middag worden bewoners van Schaapsdrift door middel van een aangetekende brief geïnformeerd over het besluit van het college tot het voorlopig vestigen van de Wvg op hun gebied. Uit emails blijkt dat het ambtelijk de intentie was de brief twee dagen eerder te versturen. Dit is uiteindelijk niet gelukt.

De brief maakt veel los onder de bewoners. Doordat de brief vlak voor het weekend op vrijdagmiddag bezorgd wordt, kunnen bewoners gedurende het gehele daaropvolgende weekend geen contact krijgen met de gemeente. De vele vragen kunnen pas na het weekend beantwoord worden.

Medio maart wordt, nadat eerder gesproken is over het samenstellen van een projectteam voor Schaapsdrift, een projectmanager gestart met 'project Schaapsdrift'.

16 maart 2022 zijn de gemeenteraadsverkiezingen en worden nieuwe volksvertegenwoordigers gekozen. Betrekkelijk veel raadsleden zijn nieuw benoemd als raadslid, zij hebben geen ervaring als raadslid. Voor veel nieuwe, maar ook zittende (blijvende) raadsleden is het instrument Wvg nieuw in de zin dat zij met het instrument en het toepassen daarvan weinig tot geen ervaring hebben.

Ondanks dat de raad formeel door middel van de raadsbrief (zie hierboven en voetnoot 17) is geïnformeerd over het collegebesluit, verneemt een (onbekend) aantal van de net benoemde gemeenteraadsleden van het vestigen van het voorkeursrecht op Schaapsdrift e.o. via dezelfde brief die is verstuurd aan de bewoners van het gebied, op het moment dat ze deze via bewoners of via de media onder ogen krijgen. Daarbij zijn de lokale media snel op de hoogte geraakt en besteden deze al snel een eerste vorm van publiciteit aan het dossier.

¹⁸ Brief aan Gemeenteraad, Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeente locatie Schaapsdrift e.o., 8 maart 2022.

De impact van het besluit tot vestiging van de Wvg werd voor de raadsleden pas echt duidelijk toen het besluit door de raad moest worden bekrachtigd. Ondertussen wordt een nieuwe coalitie geformeerd. Zie voor een nadere duiding over de rol van college en raad in het vestigen van de Wvg in hoofdstuk 4.

Naast alle politieke veranderingen lopen zaken rondom de Wvg en de structuurvisie ambtelijk gewoon door. In een bericht van 16 maart 2022 geeft de externe juriste duiding inzake de bestaande structuurvisie, die in huidige vorm niet als basis kan dienen voor de Wvg. Een omgevingsvisie is in de maak, echter deze komt te laat voor de Wvg. Ambtelijk wordt de discussie gevoerd of de omgevingsvisie, die een globaal karakter heeft, kan worden gehanteerd als basis voor de Wvg. Gekozen wordt voor de constructie om de bestaande structuurvisie voor Schaapsdrift in te trekken. Op dit onderdeel wordt teruggekomen in Hoofdstuk 4.

18 maart wordt wederom een brief verstuurd naar alle bedrijven en bewoners, dit keer met een uitnodiging voor het bijwonen van een informatieavond, die plaatsvindt op 29 maart 2022. Tijdens deze avond is onder andere de wethouder aanwezig om een nadere toelichting te geven op het vestigen van de Wvg. De avond is opgeknipt in een eerste deel voor eigenaren en een tweede deel voor huurders en niet-eigenaren.

22 maart 2022 volgen de collegenota en het raadsvoorstel waarin wordt voorgesteld om de Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040 die dateert uit 2012 gedeeltelijk in te trekken voor deelgebied Schaapsdrift. Schaapsdrift was in de structuurvisie reeds als ontwikkelgebied opgenomen. Het college geeft aan nu plannen te hebben om het gebied aan en nabij de Schaapsdrift een andere functie te geven en te herontwikkelen anders dan in de structuurvisie is aangegeven. De structuurvisie, die dateert uit 2012 en geen rekening houdt met de forse woningbouwopgave, zoals deze pas later in het coalitieakkoord en diverse beleidsdocumenten is verankerd, gaf wel een gebiedsontwikkeling aan. De structuurvisie voorzag niet in de grote aantallen te bouwen woningen die voortvloeiden uit de ambities in de verstedelijkingsstrategie. Derhalve wordt voorgesteld om de structuurvisie in te trekken voor het deelgebied Schaapsdrift e.o. De voorziene ontwikkeling is groter en integraler dan opgenomen in de structuurvisie.¹⁹

28 maart wordt door middel van een Woo-verzoek verzocht om informatie uit de tijdsperiode eind 2021 tot en met besluitvorming over het voorlopig voorkeursbesluit door het college. Alle uit deze periode relevante informatie, inclusief e-mails, faxen en overige communicatie wordt opgevraagd.

In april 2022 stelt de gemeenteraad het Arnhems stappenplan Participatie vast²⁰. Het document biedt een leidraad voor het inrichten van burgerparticipatie bij beleid, plannen en projecten. In hoofdstuk 5 over participatie komt dit document nader aan de orde.

In de collegevergadering van 26 april 2022 stelt het college na verwerking van alle ontvangen zienswijzen het raadsvoorstel vast dat naar de raad wordt verstuurd op basis waarvan de raad een definitief besluit moet nemen op het voorkeursrecht op Schaapsdrift e.o.

In de gemeenteraad zijn conform het vergadermodel BOB (Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming) drie vergaderingen ingepland om de raad mee te nemen in het voorkeursbesluit teneinde hierover uiteindelijk op 1 juni 2022 een besluit te kunnen nemen. Zowel 11, 18 als 25 mei wordt in de raad gesproken over het voorkeursbesluit alvorens de raad deze op 1 juni 2022 definitief vaststelt. Het zijn beladen vergaderingen, veel insprekers uiten hun onvrede over het voorstel en de publieke tribune zit vol met bewoners, vertegenwoordigers van bedrijven en andere betrokkenen die het vestigen van de Wvg een slecht plan vinden.

¹⁹ Collegevoorstel en Raadsvoorstel gedeeltelijk intrekken structuurvisie voor deelgebied Schaapsdrift, 22 maart 2022.

²⁰ De wens van de raad om burgerparticipatie te intensiveren stamt uit begin 2016 toen de koersnota Van Wijken Weten werd vastgesteld in de raad. Deze nota beschrijft de wens en de ambitie om door wijksturing en met de inzet van teams Leefomgeving als gemeente beter aan te sluiten op de leefwereld van inwoners, organisaties en ondernemers. Om zo van buiten naar binnen, vraaggericht, slim en effectief in de wijk samen te werken.

In de beraadslagingen op de politieke avond van 18 mei 2022 heeft de verantwoordelijk wethouder de raad toegezegd alle stukken te sturen die over het besluit tot vestigen Wvg op de tafel van het college hebben gelegen. Deze zijn opgenomen in de brief d.d. 20 mei 2022²¹. Een van de stukken betreft de presentatie van de themabijeenkomst in het college op 22 februari. De presentatie is vanwege het schaden van de gemeentelijke financiële belangen gedeeltelijk afgelakt, maar wordt onder geheimhouding wel volledig met de raad gedeeld. In de brief licht het college toe welke inhoudelijke discussie tijdens de themabijeenkomst is gevoerd en welke afwegingen het college hierbij heeft gemaakt.

Vanuit de raadsfractie Burgerbelang Arnhem wordt het college op 25 mei 2022 verzocht antwoord te geven op de vraag of het raadsvoorstel Schaapsdrift door het college unaniem is vastgesteld of dat een of meer leden van het college tegen hebben gestemd. De wethouder beantwoordt deze vraag schriftelijk door te stellen dat het college collegiaal besluiten neemt, in principe zonder stemming, en het college dus met één mond spreekt. In uitzonderingsgevallen kan een lid van het college van zijn of haar persoonlijke opvattingen aantekeningen vragen in de besluitenlijst. Dat is in deze casus niet het geval geweest²², geeft de secretaris van het college aan. Gesteld wordt dat "gewoon sprake was van een normale discussie en vervolgens een collegiaal besluit".²³

1 juni 2022 besluit de gemeenteraad tot het vestigen van het voorkeursrecht op de wijk Schaapsdrift en omgeving. Met het aannemen van de motie "Zorgvuldig Vervolgproces Schaapsdrift" geeft de raad het college een helder aanvullend kader mee om in de verdere planvorming het belang van het behoud van bestaande woningbouw zwaar mee te laten wegen, en te zoeken naar een optimale balans tussen het aantal te slopen woningen en het aantal toe te voegen woningen. Ook spreekt de raad uit het voorkeursrecht voor delen van het gebied op te heffen, zodra over de planvorming voldoende duidelijk is om dit mogelijk te maken.²⁴

Naar aanleiding van het genomen besluit worden op 3 juni 2022 alle bewoners en bedrijven met een aangetekende brief over dit besluit geïnformeerd.

Woensdag 8 juni 2022 installeert de gemeenteraad het nieuwe college van burgemeester en wethouders. De 7 wethouders die de komende 4 jaar deel uitmaken van het Arnhemse college zijn woensdagavond 8 juni door de gemeenteraad geïnstalleerd. Het gaat om 2 wethouders van GroenLinks en 1 wethouder van respectievelijk D66, Arnhem Centraal, Partij voor de Dieren, PvdA en Volt. Groen Links en D66 maakten ook onderdeel uit van het vorige college. De VVD maakte tot maart 2022 onderdeel uit van de coalitie en kwam na de verkiezingen terug in de oppositie.

3.4 Fase 3 - richting de startnotitie

Tijdlijn fase 3								
fase 1		fase 2		fase 3	fase 4		fase 5	
Q3/4 2021	08-mrt	11-mrt	01-jun		jun-23	apr-24	mei-24	mei-25
juni-22				sep-22		mei-23		
richting startnotitie				motie raad		startnotitie		

Figuur 3.3 - tijdlijn fase 3

²¹ Brief aan gemeenteraad, toezegging 1124 inzake aanwijzing Wvg Schaapsdrift e.o. & gedeeltelijk intrekken structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040, 20 mei 2022.

²² Brief wethouder aan raadsleden, Schaapsdrift toezegging 1130 en 1131 en inlichtenverzoek woensdag 25 mei raadslid, 31 mei 2022, pag. 2.

²³ Whatsapp bericht van gemeentesecretaris, d.d. 26 mei 2022.

²⁴ Motie Zorgvuldig Vervolgproces Schaapsdrift, nummer 22M64, 1 juni 2022.

Nadat de gemeenteraad definitief besloten heeft het voorkeursrecht te vestigen op de wijk Schaapsdrift, begint een periode die zich kenschetst door veel commotie onder de bewoners van de wijk.

Het projectteam onder leiding van in maart 2022 aangetreden projectleider maakt een begin met het opstellen van een plan voor de voorziene gebiedsontwikkeling. Participatie maakt hiervan onderdeel uit. Voor het opstellen van dit participatieplan wordt een extern communicatiebureau ingehuurd.

De maanden na het raadsbesluit van 1 juni 2022 zijn benut om inzicht te krijgen in de wensen rondom participatie bij de bewoners en omwonenden van Schaapsdrift e.o. Al snel blijkt dat de gevestigde Wvg een belangrijk obstakel is voor bewoners om te (willen) participeren.

In de periode juni 2022 tot eind 2022 worden tal van gesprekken en bijeenkomsten georganiseerd, ook wordt een enquête uitgezet onder bewoners om hun standpunten te vernemen.

Een extern communicatiebureau krijgt van de gemeente Arnhem rond de zomer van 2022 de opdracht om een communicatie- en participatieplan te maken om vorm te geven op welke wijze vanaf de startnotitie geparticipeerd zal gaan worden.

Dit document²⁵, dat in november en december 2022 wordt opgesteld, geeft het sentiment rondom de vastgestelde Wvg weer:

Het vertrouwen bij de bewoners van de Schaapsdrift e.o. is in de voorgaande periode geschaad. De oorzaak daarvoor ligt zowel bij het proces als bij de inhoud. Inhoudelijk is de Wvg een zwaar instrument dat onzekerheid met zich meebrengt voor de betrokken bewoners. Want hoewel de Wvg hen niet verplicht om de woning te verkopen, vragen veel bewoners zich af of zij op de lange termijn in hun woning kunnen blijven wonen. De communicatie rond de besluitvorming over de Wvg kwam laat op gang en de initiële brief was formeel van aard en niet voor iedere lezer begrijpelijk. Het college van B en W heeft hiervoor spijt betuigd en beterschap toegezegd. Ook de raad riep hiertoe op in een aangenomen motie over begrijpelijke communicatie en een aangenomen motie over een zorgvuldig vervolproces bij het raadsbesluit.

Een aantal bewoners heeft aangegeven dat het voorkeursrecht hen in de weg staat om te kunnen participeren in de planontwikkeling over Schaapsdrift e.o. Het college heeft begrip voor dit standpunt en geeft aan de betrokken bewoners zo spoedig mogelijk duidelijkheid te willen bieden over de toekomst van hun wijk. Tot die duidelijkheid er is moeten de direct betrokkenen kunnen rekenen op tijdige en zorgvuldige informatie over het gehele proces rondom de planontwikkeling. Het college geeft aan dat, ook als zij niet willen participeren, er altijd gelegenheid moet zijn om vragen te stellen of om in gesprek te gaan.

Door middel van een enquête, die in juli wordt uitgezet onder alle bewoners van Schaapsdrift, een klankbordgesprek en een bewonersbijeenkomst is met deelnemers besproken hoe zij betrokken willen worden in het planproces. Naar aanleiding van de enquête melden zich acht mensen voor een klankbordgroep van bewoners en omwonenden.

In een verslag van de participatie- en communicatieactiviteiten tussen juni en oktober, als bijlage bij een raadsbrief van 2 november 2022, zijn de uitkomsten hiervan toegelicht. Uit de gesprekken blijkt dat aanwezigen mogelijkheden zien voor ontwikkeling op het bedrijventerrein. Ook zien zij de noodzaak en mogelijkheden om de wijk beter te maken en woningen toe te voegen. Hierover wil men graag meepraten en ideeën inbrengen, maar zij geven ook aan dat zij dat niet willen zolang er een voorkeursrecht op hun woning is gevestigd. Het college schrijft hierover in de raadsbrief: "Wij zijn ons er terdege van bewust hoe moeilijk dat voor de eigenaren en bewoners in het gebied is en snappen daarom goed dat deze groep in overgrote meerderheid aangeeft dat het voorkeursrecht hen in de weg staat om te kunnen participeren.

Daarom willen wij zo snel mogelijk duidelijkheid aan de eigenaren en bewoners geven over de visie voor het gebied."

²⁵ Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift e.o., Spoorzone Arnhem-Oost – gemeente Arnhem, pag. 4.

Aandacht vanuit de raad en landelijke politiek

In deze periode worden vanuit de raad door meerdere fracties diverse vragen gesteld aan het college over de gehele gang van zaken rondom de toepassing van de Wvg.

Ook worden kamervragen²⁶ gesteld over het toepassen van de Wvg op een woonwijk in Arnhem en de bewoners die daartegen in opstand komen. Deze vragen worden gesteld door de SP fractie in de Tweede Kamer aan de Minister van Volksgezondheid en Ruimtelijke Ordening. Deze minister stuurt op 11 juli 2022 een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal waarin 13 vragen worden beantwoord. De laatste vraag of de Minister, gezien de in Arnhem ontstane onrust, bereid is om de gemeente Arnhem op te roepen om het voorkeursrecht van de woningen af te halen, en deze alleen te vestigen op de bedrijventerreinen in de betreffende buurt, wordt door de Minister ontkennend beantwoord. Hij geeft aan er vertrouwen in te hebben dat het gemeentebestuur tot de beslissing is gekomen een Wvg te vestigen met de bedoeling uiteindelijk de wijk te verbeteren, dit in het belang is van de bewoners en het nu aan de gemeente is om in dialoog met de bewoners te komen tot een gedragen plan.

Ondertussen wordt vanuit een oppositiepartij (SP) gewerkt aan een initiatief voorstel om de Wvg van het gebied af te krijgen. Hiervoor is een beroep gedaan op ambtelijke ondersteuning, op basis waarvan de gemeentesecretaris een toezegging heeft gedaan dat er ambtelijke ondersteuning wordt geleverd. Het levert voor het projectteam Schaapsdrift een lastige situatie op. Er dient een ruimtelijke onderbouwing voor een alternatief scenario te worden opgesteld, waarin alleen het bestaande bedrijventerrein getransformeerd gaat worden en waarvoor de Wvg gehandhaafd blijft (en dus niet langer op het bewoonde deel). Een scenario waarbij de eerder besloten schaalspong dus niet meer als uitgangspunt geldt. Besloten wordt dat een ander team dan het bestaande projectteam deze onderbouwing opstelt²⁷.

Motie en startnotitie

De gemeenteraad verzoekt het college 28 september 2022 op basis van een motie over het opstellen van kaders voor participatie om voorafgaand aan de start van de gebiedsontwikkeling een startnotitie aan de raad aan te reiken waarin wordt bepaald op welke wijze de participatie conform het Arnhems stappenplan participatie met betrokken bewoners en bedrijven gaat plaatsvinden.

Het college heeft er op basis van deze motie voor gekozen om, in tegenstelling tot hetgeen besloten was in het raadsvoorstel van 1 juni 2022, geen participatie op de startnotitie te laten plaatsvinden. Inwoners worden hierover geïnformeerd met de nieuwsbrief van 2 november 2022. Hierin wordt geschreven dat bewoners een duidelijk signaal hebben afgegeven dat zij niet wensen te participeren zolang het voorkeursrecht gevestigd blijft op hun woningen. Door de Wvg bestaat er naar de mening van bewoners onvoldoende basis voor een gelijkwaardig gesprek en participatie.

28 november 2022 stuurt de wethouder een brief naar de raad inzake het verzoek tot opheffing van geheimhouding op stukken Schaapsdrift. De wethouder constateert dat na een eerder besluit om op bepaalde passages geheimhouding op te leggen gebleken is dat er licht zit tussen het protocol geheimhouding gemeente Arnhem 2019 en de Gemeentewet en er door de gemeente niet conform de wet is gehandeld. Daardoor is besloten om de geheimhouding bij nader inzien van de stukken met weigeringsgrond 'persoonlijke beleidsopvattingen' af te halen.²⁸ Het college geeft aan de ontstane situatie te betreuren.

Er volgen conform het BOB vergadermodel 3 raadsvergaderingen over dit verzoek. Op 30 november 2022 is in de raad een verzoek tot opheffing geheimhouding Wvg Schaapsdrift aan de orde. Het voorstel ligt gevoelig omdat het opheffen van geheimhouding betrekking heeft op eerdere Woo-verzoeken die verzochten om alle relevante informatie vrij te geven met betrekking tot het voortraject tot de besluitvorming over het voorlopig vestigen van het voorkeursrecht. Hierover wordt half december nogmaals gedebatteerd voordat het voorstel op 21 december 2022 wordt vastgesteld. Begin januari

²⁶ Brief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening inzake Wvg Schaapsdrift, kenmerk 2022Z10870.

²⁷ Diverse ambtelijke e-mails 11, 12 en 13 oktober 2022.

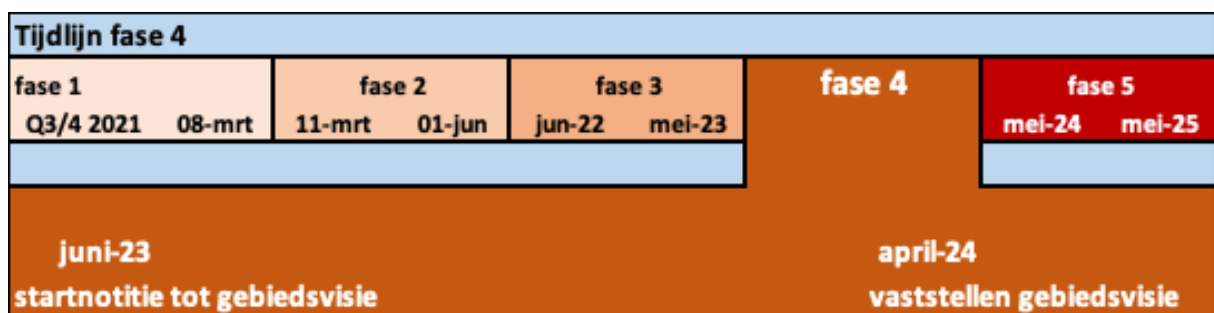
²⁸ Memo van wethouder inzake 'geheimhouding op stukken Schaapsdrift e.o.', 28-11-2022.

2023 worden diverse stukken openbaar gemaakt, waaronder de volledige ongelakte presentatie die als basis diende voor de themasessie in het college d.d. 22 februari 2022.

Begin 2023 wordt veel aandacht besteed aan de startnotitie. 1 februari 2023 is de eerste informatieve en meningsvormende sessie van de raad over de startnotitie. Het document roept veel vragen en emoties op bij bewoners en raad. In totaal volgen nog 6 meningsvormende raadsessies, te weten op 8 feb 2023, 1 en 22 maart, 5 en 19 april en 10 mei. Ook vinden in deze periode tot aan de besluitvorming over de startnotitie diverse inspraak- en bewonersavonden plaats.

Uiteindelijk neemt de raad op 31 mei 2023 een besluit. De raad besluit de startnotitie niet vast te stellen, maar voor kennisgeving aan te nemen. Een amendement dat hierbij wordt aangenomen geeft het college als kader mee dat de bestaande bouw als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het plangebied geldt en er terughoudend dient te worden omgegaan met de sloop van woningen. Een belangrijk onderdeel van het amendement is de opdracht aan het college om voor het zomerreces van 2023 een afweging te maken voor welke delen in het plangebied de Wvg opgeheven kan worden²⁹.

3.5 Fase 4 – van startnotitie naar vaststellen gebiedsvisie



Figuur 3.4 - tijdslijn fase 4

De volgende stap in het traject is het opstellen van een gebiedsvisie. Hiertoe stuurt de wethouder op 6 juni 2023 de raadsbrief "proces Gebiedsvisie Schaapsdrift e.o." naar de raad. De brief schetst het proces dat gevolgd wordt om een goede en zorgvuldige afweging te maken die rekening houdt met de kaders uit het eerder aangenomen amendement. Dit amendement gaf kaders voor het vervolgproces van de uitwerking van de gebiedsvisie. In het amendement wordt onder andere bepaald dat 'bestaande bouw als uitgangspunt voor de ontwikkeling wordt genomen terughoudend met sloop van woningen wordt omgegaan. Er kan alleen sprake zijn van sloop en/of onteigening als dit een zeer groot belang dient, en deze afweging dient zeer stevig onderbouwd te worden'. Ook wordt de visie op de buurt van de Vereniging Schaapsdrift e.o. en andere bewoners meegenomen als input bij de verdere planvorming en wordt ingezet op een intensief traject met alle belanghebbenden.

Om het proces inhoudelijk in goede banen te leiden huurt de gemeente stedenbouwkundig bureau Ziegler Brandenhorst in om te ondersteunen bij het opstellen van de gebiedsvisie voor Schaapsdrift. Het bureau start met het onderzoeken van mogelijkheden om voor delen van het gebied de Wvg op te heffen.

Op 5 juni 2023 vindt een eerste bewonersoverleg hierover plaats, waarbij de stedenbouwkundige van bureau Ziegler Brandenhorst ook aanwezig is. Bewoners geven aan blij te zijn met het amendement wat de raad aannam, maar uiten hun zorgen over de opdrachtomschrijving van het bureau en de mail waarin deze gecommuniceerd is. Naar de mening van de bewoners is de opdrachtomschrijving niet overeenkomstig het amendement. De projectleider is namens de gemeente van mening dat de gekozen opdracht wel in lijn is met het amendement: in de opdrachtomschrijving staat duidelijk dat "radicale sloop geen variant is" in de varianten studie.³⁰

²⁹ Raadsbrief "stand van zaken gebiedsvisie Schaapsdrift e.o. en afweging voorkeursrecht gemeenten", d.d. 28 juni 2023.

³⁰ Verslag bewonersoverleg Schaapsdrift e.o., 5 juni 2023, p.2

Daags na deze bewonersbijeenkomst wordt er door het verantwoordelijke projectmanagement op het hoogste ambtelijk niveau aan de bel getrokken³¹. De aanleiding hiervan zijn de ontstane meningsverschillen tussen bewoners en de namens de gemeente aanwezige projectleider. Uit de stukken blijkt dat er eerder al door een hoge ambtenaar een grens was getrokken van wat wel en niet toelaatbaar is in de wijze waarop tussen betrokken bewoners en vanuit de gemeente aanwezige woordvoerders wordt gecommuniceerd. Er vindt opnieuw een discussie plaats nadat deze grens naar de mening van de projectleiding tijdens de bewonersbijeenkomst van 5 juni 2023 wederom is overschreden en waarmee een door de betrokken ambtenaren onwenselijk geachte werksituatie is ontstaan. Het is uit het dossier niet helder geworden wat door de ambtelijke leiding uiteindelijk met deze signalen precies is gedaan en in welke mate dit tot verbetering heeft geleid.

In juni 2023 verschijnt het "Verhaal Schaapsdrift en omgeving"³², waarin bewoners hun wens uitspreken voor een verbinding tussen nieuwbouw en de bestaande buurt. Dit verhaal staat centraal tijdens de vier bewonersbijeenkomsten die worden gehouden in juni en juli. Deze bijeenkomsten worden geleid door een externe gespreksleider, die door de gemeente is ingehuurd.

In juli 2023 besluit het college tot opheffing van een gedeelte van het voorkeursrecht op Schaapsdrift e.o. (te weten een groot deel van het bewoonde gebied aan de westkant van Schaapsdrift e.o. De raad wordt hierover per brief d.d. 13 juli 2023 geïnformeerd. Het college "deelt de mening van de raad dat het belangrijk is om zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan bewoners waar dat kan". Het betreft de uitvoering van de raadsmotie waarin het college is opgedragen om nog voor de zomer van 2023 af te wegen of voor delen van Schaapsdrift e.o. het voorkeursrecht kan komen te vervallen. Met deze brief informeert het college de raad dat zij inderdaad besloten hebben het voorkeursrecht voor een gedeelte van het gebied in te trekken.

In deze periode vindt frequent overleg plaats tussen gemeente en bewoners enerzijds en tussen gemeente en de bewonersvereniging anderzijds.

Op 4 oktober 2023 vindt een politieke avond plaats met als doel de raad mee te nemen in de ontwikkeling van de gebiedsvisie en meer duidelijkheid te geven over het verkleinde gebied waarop de Wvg betrekking heeft en het behoud van woningen. Er wordt in dat kader een ambtelijke presentatie voor de raad gegeven inzake Schaapsdrift e.o. met betrekking tot de stand van zaken van de gebiedsvisie. Hierin wordt de raad ook meegenomen in de ruimtelijke onderzoeken die lopen om tot de gebiedsvisie te komen als ook de gesprekken die hierover met eigenaren, bewoners, huurders en belanghebbenden plaatshebben. De tijd bleek tekort hetgeen een vervolgbespreking noodzakelijk maakte.

20 oktober 2023 volgt een raadsbrief³³ inzake het informeren van bewoners van wie de woning niet behouden kan blijven. Het betreft drie particuliere eigenaren die zelf hun woning in Schaapsdrift bewonen.

Verder gaat het om 22 particuliere huurwoningen. De gemeente is met de eigenaren van deze woningen in gesprek gegaan en heeft alle huurders per brief geïnformeerd. In de betreffende panden zijn ook ondernemers actief.

24 oktober 2023 wordt de concept-gebiedsvisie toegelicht aan de bewoners tijdens een bewonersavond. Hierop volgt op 9 november 2023 een alternatief voor de concept-gebiedsvisie Schaapsdrift die namens de vereniging tot behoud van de Schaapsdrift e.o. is opgesteld. Dit wordt aangeboden aan gemeenteraad en college van B&W. Dit betreft een meer grondige onderbouwing van de zienswijze van de bewoners, die eerder in een brief (25 oktober 2023) was gevat waarin bewoners hun verbazing en woede uitten op de plannen die hen op 24 oktober waren toegelicht. De in de concept gebiedsvisie voorgestelde sloop van 24 woningen komt naar de mening van de bewoners geenszins tegemoet aan het eerder door de raad

³¹ Intern Whatsapp verkeer tussen ambtenaar en Gemeentesecretaris en interview.

³² Verhaal Schaapsdrift en omgeving, Een toekomstbeeld door de ogen van bewoners, d.d. juni 2023.

³³ Raadsbrief 'Informeren bewoners Schaapsdrift e.o. over mogelijk niet behoud van woningen', d.d. 20-10-2023

aangenomen amendement waarin sloop van woningen zoveel mogelijk vermeden moest worden. In de zienswijze wordt zeer diepgaand ingegaan op alle onderdelen van de concept gebiedsvisie, wordt en wordt een stevig appel gedaan aan het adres van de gemeenteraad om de zorgen van de bewoners serieus te nemen, ook in lijn met eerdere kaders die de raad het college hiervoor heeft meegegeven (met name het amendement 23A13, die refereert aan zo min mogelijk sloop).

In november 2023 wordt een geheime risicoanalyse als ook een financiële analyse³⁴ van de gebiedsontwikkeling Schaapsdrift besproken in de stuurgroep en vervolgens in het college. Het is de eerste keer sinds het vestigen van de Wvg dat risico's rondom het gehele traject expliciet (zij het als geheim document) inzichtelijk worden gemaakt. Op basis van de gemaakte inschatting van de risico's wordt het beslag op het weerstandsvermogen bepaald.

13 december 2023 staat in de raad het raadsvoorstel geagendeerd ter informatieve behandeling inzake de gebiedsvisie voor Schaapsdrift e.o. Gesteld wordt dat, om de gebiedsvisie mogelijk te maken, in totaal 25 woningen, waarvan 3 koopwoningen en 22 huurappartementen, als ook 48 sociale huurappartementen van wooncomplex Tuinstede (Vivare) niet behouden kunnen blijven. Ook heeft de gebiedsvisie mogelijk invloed op 180 zorgwoningen van Vreedenhoff van Innoforte. Het is nog onduidelijk of Innoforte over zal gaan tot verbouw of nieuwbouw.

Het is de eerste van 8 vergaderingen die de gemeenteraad nodig heeft alvorens de gebiedsvisie definitief vast te stellen op 10 april 2024. Het betreft 3 meningsvormende vergaderingen (d.d. 17, 31 januari en 21 februari 2024) en 3 besprekingen van amendementen en/of moties (d.d. 20, 27 maart en 3 april 2024).

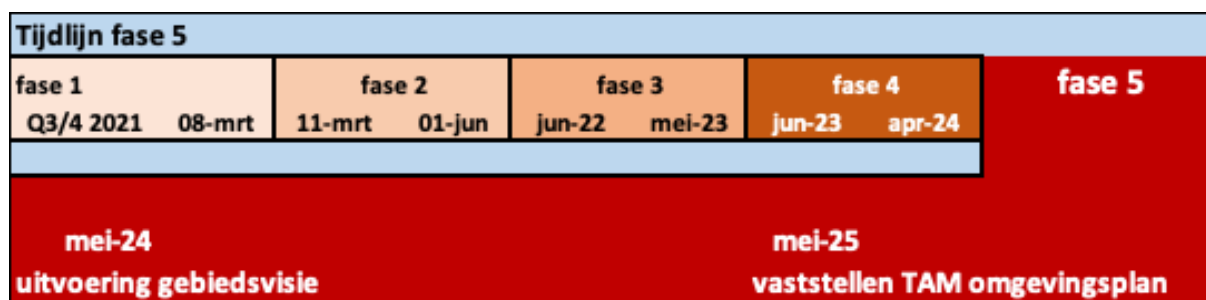
Er zijn veel ingekomen brieven en stukken van bedrijven, bewoners en de vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o. Veel argumenten worden aangedragen ten behoeve van de raadsdiscussies waarom de gebiedsvisie een bijzonder slecht plan wordt bevonden. Met name op de 5 zwaarwegende argumenten die de gemeente aandraagt om toch over te kunnen gaan tot sloop (conform het amendement dat alleen bij zwaarwegende argumenten overgegaan kan worden tot sloop) worden veel tegenargumenten ingebracht.

Het raadsbesluit Gebiedsvisie Schaapsdrift en omgeving bevat een aantal aanpassingen conform amendement "Inrichting Stationsgebied Presikhaaf" (24A06). Ook neemt de raad kennis van de (geheime) risicoanalyse behorend bij de gebiedsvisie Schaapsdrift en omgeving.

26 april 2024 beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de beslissing op bezwaar van 20 juni 2023. Met deze beslissing heeft de rechter het besluit van 1 juni 2022 door de gemeenteraad in stand gelaten. De rechtbank heeft bij uitspraak van 26 april 2024 (ECLI:NL:RBGEL:2024:2469) geoordeeld dat de gemeenteraad bevoegd was om het voorkeursrecht vast te stellen en dat de besluiten zorgvuldig en binnen het wettelijk kader zijn genomen. Daarbij overwoog de rechtbank dat het beoogde intensievere gebruik van de gronden binnen de reikwijdte van artikel 5 Wvg valt, ook als de feitelijke realisatie van de ontwikkeling nog onzeker is. In het vonnis wordt verwezen naar het eerdere besluit van de gemeente (13 juli 2023) om van een deel van het gebied de Wvg af te halen. Hieruit blijkt ook dat het intrekingsbesluit niet gaat over de woningen van eisers, waardoor voor hen het voorkeursrecht is blijven gelden.

³⁴ In verband met het feit dat op deze stukken nog actieve geheimhouding ligt wordt op de inhoud ervan niet nader ingegaan in dit rapport.

3.6 Fase 5 – Van gebiedsvisie naar vaststellen TAM omgevingsplan



Figuur 3.5 - tijdslijn fase 5

Nadat de gemeenteraad op 10 april de gebiedsvisie heeft vastgesteld, volgt een periode waarin veel overleggen plaatsvinden tussen gemeente en stakeholders, zijnde eigenaren, bewoners, huurders en andere belanghebbenden.

Op 14, 28 mei en 19 juni 2024 vinden overleggen plaats met de bewonersvereniging. Ook in de periode augustus tot en met november 2024 worden diverse sessies georganiseerd met bewoners, bedrijven en de bewonersvereniging.

3 december 2024 geeft het college het ontwerpwijzigingsbesluit TAM omgevingsplan Schaapsdrift vrij als ook het bijbehorend sociaal plan. Deze liggen tot 17 januari 2025 ter inzage, inwoners en belanghebbenden kunnen zienswijze indienen.

26 maart 2025 is de informatieve en meningsvormende bespreking in de raad voor het vaststellen van het TAM-omgevingsplan Schaapsdrift e.o. en omgevingskwaliteitsplan Schaapsdrift e.o. 3 meningsvormende vergaderingen volgen op 2, 9 en 16 april, alvorens de raad op 28 mei 2025 het TAM-omgevingsplan Schaapsdrift e.o. en omgevingskwaliteitsplan Schaapsdrift e.o. vaststelt.

Een van de spelers, die enkele MKB bedrijven huisvest in Schaapsdrift, stuurt voorafgaand aan de meningsvormende bespreking op 2 april 2025 een brief aan de griffie. Er wordt duidelijkheid gevraagd waar de 40 in Schaapsdrift gevestigde MKB bedrijven in de planvorming gehuisvest gaan worden en welk tijdspad hierbij gehanteerd wordt. Een oproep aan de wethouder wordt gedaan om de belangen van de nog nauwelijks gehoorde MKB ondernemers beter in het in wording zijnde omgevingsplan te borgen.

Op 15 april 2025 ontvangt de gemeente een ingekomen brief aan de gemeenteraad van de vereniging voor behoud van Schaapsdrift e.o. De brief begint met "en weer werd 'klein België' zonder scrupules door de wethouder die probeerde recht te praten wat krom is. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, zo luidt het spreekwoord. Welnu, voor de bewoners van Schaapsdrift en omgeving gaat het vertrouwen er inmiddels niet meer op een paard maar op een kudde paarden vandoor". De kritiek op het TAM omgevingsplan ligt er niet om. Onvrede is er vooral over het feit dat in het plan nog steeds een substantieel aantal woningen gesloopt zal worden. Ook is de bewonersvereniging niet te spreken over het gevoerde participatieproces, waarvan de gemeente in het omgevingsplan juist stelt dat deze vlotjes verlopen is. De brief van de bewonersvereniging schetst de wijze zoals het participatieproces vanuit de optiek van de bewonersvereniging is verlopen. De wethouder krijgt stevige verwijten, waarbij gesteld wordt dat niet alleen de bewoners maar ook haar eigen ambtenaren meerdere malen voor de bus zijn gegoid.

Op 28 mei 2025 wordt na een rumoerige vergaderavond uiteindelijk het TAM-omgevingsplan Schaapsdrift e.o. en omgevingskwaliteitsplan Schaapsdrift e.o. met 23 stemmen voor en 12 stemmen tegen vastgesteld. De fractievoorzitter van de SP dient tijdens de raadsessie een motie van wantrouwen in tegen de verantwoordelijk wethouder. Deze haalt het niet. Wel wordt tijdens deze vergadering in meerderheid besloten tot dit Rekenkameronderzoek naar het gevoerde participatietraject. Het voorliggende rapport is hiervan een resultaat.

4 Vestiging voorkeursrecht (*fasen 1 en 2*)

4.1 Inleiding

Het vestigen van een voorkeursrecht is een belangrijk instrument voor gemeenten om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Door gebruik te maken van dit middel kunnen gemeenten grondposities versterken, samenhangende gebiedsontwikkelingen bevorderen en de regie behouden over toekomstige ruimtelijke plannen. Tegelijkertijd brengt het voorkeursrecht een inbreuk op het eigendomsrecht met zich mee, omdat eigenaren hun grond eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen het algemeen belang en het particulier belang van betrokkenen.

Het college van de gemeente Arnhem heeft op 8 maart 2022 een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de gronden in het gebied Schaapsdrift. Nadat het college hierover na verwerking van zienswijzen op 26 april 2022 het raadsvoorstel doorstuurde naar de gemeenteraad is dit besluit op 1 juni 2022 door de gemeenteraad bekrachtigd. Met dit raadsbesluit werd het voorkeursrecht formeel van kracht en kreeg de gemeente het eerste recht van koop bij verkoop van de betreffende gronden.

In dit onderzoek naar het voorkeursrecht op de Schaapsdrift in Arnhem staat de vraag centraal in hoeverre dit besluit zorgvuldig, doelmatig en doeltreffend is voorbereid en uitgevoerd. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de juridische aspecten – die reeds zijn getoetst door de Rechtbank Gelderland in april 2024³⁵ – maar ook naar de bestuurlijke, beleidsmatige en participatieve kant van het proces.

Indeling hoofdstuk

Dit hoofdstuk bouwt voort op fasen 1 en 2 uit de reconstructie in hoofdstuk 3. In voorkomende gevallen zal ten behoeve van de analyse in dit hoofdstuk opnieuw verwezen worden naar bepaalde data, documenten of besluitvorming.

In dit hoofdstuk worden in de paragraaf 4.2 samengevat de vier relevante deelvragen beantwoord. Deze deelvragen worden in paragrafen 4.3 tot en met 4.6 nader toegelicht en afgesloten met bevindingen. Deze hebben betrekking op de bestuurlijke besluitvorming van de Wvg (4.2), de gestelde doelen en gemaakte afwegingen die aan het vestigen van de Wvg ten grondslag lagen (4.3), de mogelijke alternatieven van de Wvg (4.4) en de mate waarin het vestigen van de Wvg aan de wettelijke kaders heeft voldaan (4.5).

4.2 Beantwoording deelvragen

4.2.1 Voorbereiding voorkeursrecht en bestuurlijke besluitvorming

Hoe verliep het bestuurlijke besluitvormingstraject omtrent de vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift en omgeving? Hoe is de juridische voorbereiding van de genomen besluiten verlopen? En: wat is er gebeurd in reactie op de genomen besluiten?

Aangezien deze onderzoeksvraag uit drie sub-deelvragen bestaat, is deze opgedeeld in deelvraag 1a, 1b en 1c.

1a. Hoe verliep het bestuurlijke besluitvormingstraject omtrent de vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht?

Het bestuurlijke besluitvormingstraject verliep formeel volgens de wettelijke stappen van voorlopig collegebesluit, zienswijzen, definitief collegebesluit en bekrachtiging door de raad. Het voorlopig collegebesluit is inhoudelijk onder hoge tijdsdruk en met beperkte schriftelijke vastlegging van gemaakte belangenafwegingen gebeurd. De keuze om het voorkeursrecht op de Schaapsdrift te vestigen, inclusief het westelijk deel, werd gemaakt tijdens de themasessie van 22 februari 2022 en is in zeer korte tijd

³⁵ [ECLI:NL:RBGEL:2024:2469](https://ecli.nl:RBGEL:2024:2469), [Rechtbank Gelderland, AWB 23/5077](https://rechtspraak.rechtspraak.nl/rechtspraak/uitspraken/2024/04/01/2024040100001)

uitgewerkt, in het bijzonder de totstandkoming van de vereiste ruimtelijke onderbouwing van het gehele gebied en specifiek het bewoonde deel, tot het collegebesluit van 8 maart 2022. Wat er binnen het college is besproken of is afgewogen is los van formele uitingen en de aanvullende reactie (*ambtelijk wederhoor*) van de voormalige gemeentesecretaris (*zie onderaan paragraaf 3.2*) niet bekend. De raad bekrachtigde het besluit op 1 juni 2022 na intensieve politieke behandeling en maatschappelijke druk.

1b. Hoe is de juridische voorbereiding van de genomen besluiten verlopen?

De juridische voorbereiding is zorgvuldig ondersteund door externe expertise, die zowel procedureel als inhoudelijk kritisch heeft meegekeken naar de onderbouwing. Met name de ruimtelijke motivering voor het westelijk deel van de Schaapsdrift, werd aanvankelijk als 'dun' beoordeeld en is tot vlak voor besluitvorming over het voorlopig voorkeursrecht aangescherpt. Uiteindelijk is gekozen voor een zelfstandige ruimtelijke motivering bij het besluit, omdat de bestaande structuurvisie niet langer aansloot bij het woningsbouwbeleid en de woningbouwopgave van de gemeente en een omgevingsvisie nog niet was vastgesteld. Ondanks de korte voorbereidingstijd is juridisch voldaan aan de vereisten van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit is later bevestigd door de rechter.

1c. Wat is er gebeurd in reactie op de genomen besluiten?

De vestiging van het voorkeursrecht leidde tot aanzienlijke maatschappelijke onrust onder bewoners. Zij interpreteerden het besluit tot voorlopig voorkeursrecht veelal als een verbod van sloop en gedwongen vertrek. De aangetekende brief die op vrijdagmiddag werd bezorgd zonder directe bereikbaarheid van de gemeente versterkte dit gevoel. Ondanks latere inspanningen van de gemeente om uitleg te geven en in gesprek te gaan, kon het ontstane wantrouwen niet meer volledig worden weggenomen. Er volgden zienswijzen, bezwaarschriften, Woo-verzoeken en uiteindelijk een gerechtelijke procedure. De gemeente heeft lering getrokken uit het proces door interne procedures aan te passen en communicatie bij latere Wvg-besluiten zorgvuldiger in te richten. Delen van het aanvankelijke voorkeursrechtgebied zijn later opgeheven naar aanleiding van politieke besluitvorming.

4.2.2 Beoogde doelen en afwegingen Wvg

Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan deze besluiten?

Aan de besluiten lagen ruimtelijke en strategische doelen ten grondslag. Het college wilde regie behouden op de gebiedsontwikkeling van Schaapsdrift in het licht van de woningbouwopgave en voorkomen dat speculatie of versnipperd grondbezit toekomstige planvorming zou belemmeren. De keuze sloot aan bij de verstedelijkingsstrategie waarin inbreiding en integrale gebiedsontwikkeling centraal staan. Ook het westelijk deel van de Schaapsdrift werd meegenomen in het voorkeursrechtgebied vanwege de wens tot een samenhangende stedenbouwkundige herstructurering, onder meer in relatie tot mobiliteit, vergroening en klimaatadaptatie. De inhoudelijke doelen bleven bij zowel college als raad in essentie gelijk gedurende de gehele besluitvorming. Hoewel risico's op maatschappelijke onrust zijn besproken, is de impact daarvan onderschat. Een schriftelijke risicoanalyse is niet gevonden.

4.2.3 Alternatieven voor Wvg

Hoe verhoudt de keuze voor het vestigen van een voorkeursrecht zich tot andere bestuurlijke middelen om grond te verwerven, dan wel te sturen op stedelijke ontwikkelingen?

Het voorkeursrecht is een tusseninstrument binnen het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium. In vergelijking met een voorbereidingsbesluit biedt het meer continuïteit, terwijl planologische vaststelling of onteigening verdergaande consequenties hebben en in een vroege fase niet passend of mogelijk zijn. Van dit laatste was ook sprake met betrekking tot Schaapsdrift: er was nog geen plan, en het voorkeursrecht zou de randvoorwaarden kunnen scheppen om tot planvorming over te gaan zonder zorgen over speculatie op gronden. Bestuurlijk werd het voorkeursrecht beschouwd als een proportioneel middel om regie te behouden zonder directe ingreep in eigendom of gebruik. Juridisch is het instrument relatief licht, maar in de maatschappelijke perceptie kreeg het een veel zwaardere betekenis, namelijk als verbod van sloop of gedwongen vertrek. Dit verschil tussen de bestuurlijke intentie en de beleving bij bewoners heeft het verdere proces sterk beïnvloed.

4.2.4 Wvg versus andere wettelijke kaders

Hoe verhoudt het verloop van de bestuurlijke besluitvorming omtrent de vestiging van het voorkeursrecht en de reacties die daarop volgden zich tot de relevante wettelijke kaders (Wet voorkeursrecht gemeenten/de Omgevingswet, ABBB)?

De vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht voldeden formeel aan de Wet voorkeursrecht gemeenten. De ruimtelijke onderbouwing is in korte tijd opgesteld maar juridisch toereikend bevonden, hetgeen is bevestigd door de rechtbank in april 2024. Vanuit het perspectief van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de zorgvuldigheid van de communicatie en de mate waarin maatschappelijke gevolgen vooraf expliciet zijn gewogen en vastgelegd.

4.3 Bestuurlijke besluitvorming vestiging voorkeursrecht

Tijdslijn fase 1								
fase 1	fase 2		fase 3		fase 4		fase 5	
	11-mrt	01-jun	jun-22	mei-23	jun-23	apr-24	mei-24	mei-25
Q3/Q4 2021	Q1 2022		08-mrt					
opmaat vestigen voorkeursrecht	voorbereiding besluit Wvg		voorlopig besluit college vestiging Wvg					

Figuur 4.1 - tijdslijn fase 1

Onderzoeksvraag 1 luidt:

Hoe verliep het bestuurlijke besluitvormingstraject omtrent de vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift en omgeving? Hoe is de juridische voorbereiding van de genomen besluiten verlopen? En: wat is er gebeurd in reactie op de genomen besluiten?

Omdat deze onderzoeksvraag uit drie subvragen bestaat analyseren we deze drie vragen afzonderlijk.

4.3.1 Verloop van bestuurlijke besluitvormingstraject

Het bestuurlijk besluitvormingsproces bij de vestiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift kent twee primaire besluiten:

- De vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op de Schaapsdrift door het college op 8 maart 2022; Het ontwerpraadsvoorstel voor vestiging Wvg wordt op 26 april 2022 na verwerking van de zienswijzen door het college aan de gemeenteraad voor definitieve besluitvorming aangeboden, en;
- De bekrachtiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift door de raad op 1 juni 2022.

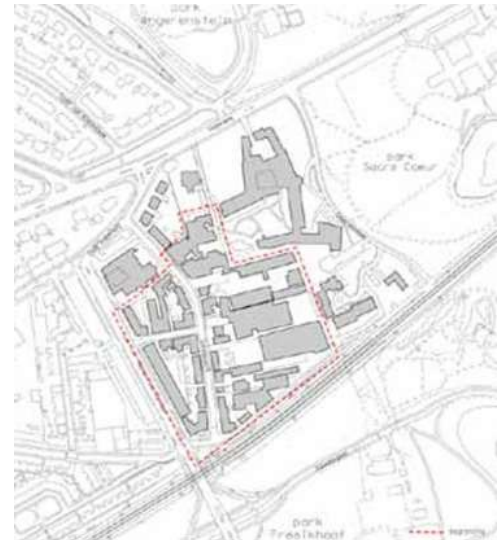
4.3.2 Vestiging voorlopig voorkeursrecht door college

2021

Aan de vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op Schaapsdrift op 8 maart 2022 gaan enkele belangrijke momenten vooraf. Deze starten in 2021 en worden hieronder benoemd en nader toegelicht

Uit de stukken blijkt dat begin 2021 wordt verwezen naar een belangrijk ruimtelijk beleidskader, zijnde de Structuurvisie Arnhem 2020-2040, die reeds in 2012 door de raad is vastgesteld. Over het gebied Schaapsdrift staat in de Structuurvisie het volgende opgenomen:

*"De inzet is gericht op een geleidelijke vernieuwing en transformatie tot een nieuw gemengd stedelijk gebied dat ruimte geeft aan meerdere functies: wonen, werken, voorzieningen. Kansen worden geboden door de goede bereikbaarheid van de locatie (spoor, de Velperweg als hoofdverbinding voor auto, HOV en fiets) en de groene uitloop naar de aangrenzende parken. Een dergelijke vernieuwing en verkleuring van het gebied strekt zich uit tot na 2020. Het past in een bredere transformatie in de zone tussen Velperweg en spoor die met de transformatie van de AKZO-locatie in gang is gezet is (zie koersgebied 'AKZO-terrein, icoon in transformatie'). Het biedt tevens kansen voor ambities met betrekking tot het groene netwerk: zichtbaar maken van beken en het tot stand brengen van een verbinding onder het spoor tussen parken 'op het zand' en 'in de polder': tussen park Sacré Coeur en park Presikhaaf (...). In een proces van geleidelijke transformatie kan tijdelijk of permanent hergebruik van bestaande bedrijfshallen worden getest. Een nieuw gemengd gebied vormt een aanvulling op de naaste omgeving (de wijk Plattenburg) die gekenmerkt wordt door suburbaan kleinschalig wonen."*³⁶



In de Structuurvisie uit 2012 wordt geen expliciete aanwijzing gevonden met betrekking tot een grote integrale ontwikkeling van Schaapsdrift, maar eerder 'een geleidelijke vernieuwing en transformatie tot een nieuw gemengd stedelijk gebied'.

Begin 2021 werkt de ambtelijke organisatie reeds aan de opvolger van de Structuurvisie, te weten de voorontwerp-Omgevingsvisie.³⁷ Parallel hieraan werkt de gemeentelijke organisatie aan het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost. Hierover later meer.

Een externe partij dient zich rond deze tijd aan bij de ambtelijke organisatie aan met een eigenstandig ontwikkelplan voor Schaapsdrift. Het is bij deze partij bekend dat de gemeente bezig is de voorontwerp-Omgevingsvisie uit te werken. Het eerste appcontact tussen deze partij en de ambtelijke organisatie is, zo blijkt uit het dossier, van januari 2021. Deze partij beschrijft contact het zelf later als volgt:

*"Met onze studie in de hand zijn [externe partij] en ik gaan praten met de gemeente. Onze boodschap was: we willen iets met dit gebied gaan doen. Dat kunnen we solitair gaan ontwikkelen, maar hoe kijken jullie als gemeente er tegenaan? Wat zijn jullie plannen? Men was immers al bezig met de bredere omgevingsvisie op de hele Spoorzone. De gemeente vond onze studie interessant genoeg om er verder over te praten. We zijn ook een paar keer in gesprek geweest, maar het nam nooit concrete vormen aan"*³⁸

Dat deze gesprekken nooit concrete vormen aannemen wordt bevestigd door ambtenaren van de gemeente Arnhem. Een van de gesproken ambtenaren beschrijft dat:

"[een architect die was] ingehuurd door een eigenaar die gronden had in het midden van de Schaapsdrift, eerder was gekomen met een plannetje voor het middengebied van de Schaapsdrift. Dat was een bedrijventerreintje. Daar was moeilijk aan te beantwoorden. Daarop zijn gesprekken gevoerd

³⁶Structuurvisie Arnhem 2020 – 2040. Zie: https://open.arnhem.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0202.STV794-NL.IMRO.0202.STV794-0301/d_NL.IMRO.0202.STV794-0301.pdf

³⁷ Zie: Raadsvoorstel Voorontwerp-omgevingsvisie: Arnhem 2040, 13 april 2021.

<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/f713f1d4-d21c-434f-8d7b-9ec313a71387>

³⁸ Magazine Schaapsdrift e.o., 21 december 2022. Zie: <https://www.kleinbelgie.net/wp-content/uploads/2022/12/Schaapsdrift-Magazine-LR.pdf>

met [enkele ambtenaren]. De keuze was: of je accommodeert het voorstel met een anterieure overeenkomst of je gaat echt het hele gebied tegen het licht houden.”³⁹

Het is rond deze tijd, en tegen de achtergrond van de uitwerking van de voorontwerp-Omgevingsvisie en het Ontwikkelperspectief Spoorzone-Oost dat het eventueel vestigen van het voorkeursrecht in beeld komt. Dit onderzoek begint bij de reconstructie van belangrijke gebeurtenissen op het moment dat – voor zover bij onderzoekers bekend – voor het eerst wordt verwezen naar het voorkeursrecht (Wvg) in relatie tot Schaapsdrift.

Op 14 april 2021 wordt voor het eerste verwezen naar het voorkeursrecht in relatie tot Schaapsdrift wordt gevonden in ambtelijk app-contact omtrent een ‘verkenning Schaapsdrift’. Hierover vindt het volgende app-contact plaats:

“Let bij wvg op: na vestiging door college moet die binnen exact aantal weken die raad vastgesteld. Ik vermoed dat dat niet meer voor de zomer kan. Ik heb net wvg gevestigd voor Schuytgraaf en dat kan nog net voor de zomer op tijd in de raad. Dus ik vermoed dat voor de zomer daarmee niet meer gaat”

“Wij kennen dat aandachtspunt, [persoon] neemt dat mee in de verkenning Schaapsdrift.”

Begin mei 2021 vraagt de wethouder of er een Wvg opgelegd moet worden. Ambtelijk wordt gereageerd dat:

“WVG is mogelijk van toepassing op locatie Schaapsdrift nabij station Presikhaaf. Heeft qua uitwerking tijd nodig, mogelijk Collegebesluit in juli. [...] en ik praten op 2 juni met de eigenaar van de locatie om koers te bepalen, dan willen we naast visie ook rolneming gemeente helder hebben.”⁴⁰

Duidelijk wordt dat vestiging van het voorlopig voorkeursrecht met betrekking tot Schaapsdrift per juli 2021 wordt overwogen. Ook duidelijk is dat de Omgevingsvisie tegen die tijd niet is vastgesteld, en dat er een andere juridische grondslag nodig is. Dit vraagt om nadere uitwerking. Daarnaast wordt gesproken over het ‘mogelijk’ toepassen van het voorkeursrecht, afhankelijk van of de gemeente hier voldoende aanleiding toe ziet, mede afhankelijk van beweging bij eventuele ontwikkelaars en het risico op verlies van regie bij de ontwikkeling van de Schaapsdrift.

Dit blijkt ook uit het volgende ambtelijke app-contact:

“Verkenning WVG levert op dat dat voor schaapsdrift op 6 juli in het college kan omdat in september de vaststelling door de Raad pas kan. Juli halen we niet meer. We kunnen dit sowieso uitvoeren en ook de omgevingsvisie vrijgeven voor inspraak. Dit alles om meer regie op ontwikkeling te hebben. Ik verwacht niet dat ontwikkelende partijen snel dit gebied zullen oplopen omdat er toch heel wat moet gebeuren. Over de communicatie met [externe partij] moeten we het nog hebben”.

Ook over de contour van het plangebied. Ik stel voor om zsm met elkaar een sessie hierover te beleggen. (...)”

“Dank voor je reactie. Belangrijk dat wij voor 2 juni (dus voor gesprek met [externe partij]) op hoofdlijnen weten wat we willen met dit gebied, ook qua rolneming gemeente. Maar dus geen reden reden om besluit Omgevingsvisie onder embargo te doen omdat WVG niet snel gevestigd kan worden.”⁴¹

Op 18 mei 2021 wordt het Ontwikkelperspectief "Spoorzone Arnhem-Oost", fase 1 "de ambitie" vastgesteld door het college. Schaapsdrift komt naar voren als een van de te ontwikkelen deelgebieden.

In het Ontwikkelperspectief zelf wordt echter nog niet expliciet over Schaapsdrift gesproken. Wel wordt Schaapsdrift op de kaart getoond als gebied waar zicht is op nieuwe ontwikkelingen. Hierbij valt op dat

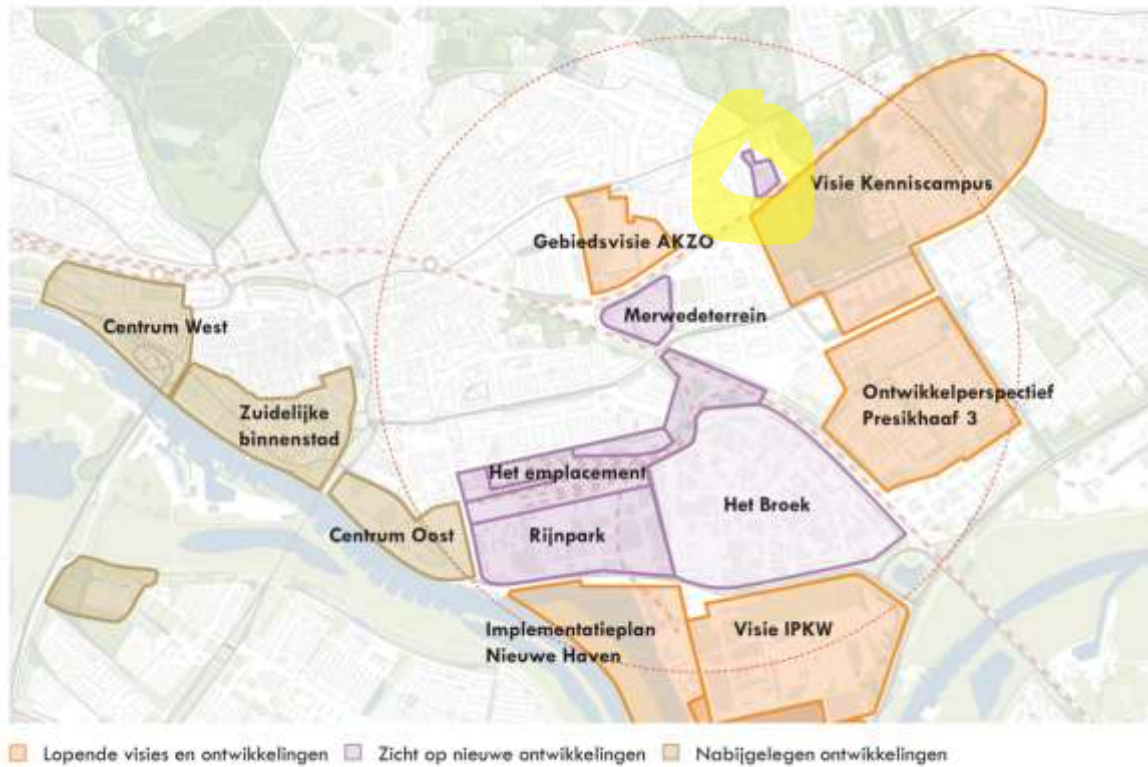
³⁹ Intern document: interviewverslag ambtenaar gemeente Arnhem

⁴⁰ Interne stukken: ml 11-11-2025

⁴¹ Idem

het ingekleurde deel van Schaapsdrift het oostelijk deel betreft, niet het westelijk deel dat voornamelijk uit woningen bestaat en waarover later zoveel te doen zal zijn.

Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost



Dit geldt ook voor de 'ambitiekart', zoals weergegeven in het Ontwikkelperspectief.



In de raadsbrief bij het collegebesluit wordt de volgende ambitie uitgesproken:

"We willen de groei van de stad op een gezonde, groene en aantrekkelijke wijze accommoderen met het toevoegen van nieuwe woon-werkmilieus in balans met de huidige stad. Het biedt perspectief op de programmering van 8.000 tot 10.000 woningen en het streven naar meer werkgelegenheid in de periode tot 2040 in de verschillende deelgebieden"

Bij het collegebesluit van 18 mei 2021 stemt het college tevens in met de start van de volgende fase van het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem Oost: fase 2 "de uitvoeringsagenda". Deze fase beoogt onder meer het doen van onderzoek en het opstellen van de ontwikkelstrategie voor de verschillende deelgebieden om deze tot ontwikkeling te brengen.

Onder 'kanttekeningen en risico's' wordt onder ander het volgende opgemerkt:

*"Er heeft nog geen participatie met stakeholders op de ambities van het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost plaatsgevonden. Dit is beoogd in fase 2."*⁴²

"Voor huidige bewoners en ondernemers kan onzekerheid ontstaan ten opzichte van de bestaande situatie of ten aanzien van toekomstige investeringsbeslissingen want de ambities geven richting aan de ontwikkeling van het gebied en deze kan in meer of mindere mate overeenkomen met het gewenste perspectief van individuele bewoners of ondernemers. Hiervoor is oog in de participatie in fase 2."

Deze planning uit het collegebesluit wordt uiteindelijk niet gevolgd. Fase 2 is uitgesteld en deze is uiteindelijk op 28 februari 2024 door de raad vastgesteld in de vorm van het Gebiedsprogramma Spoorzone Arnhem-Oost. In de inleiding van het raadsvoorstel wordt toegelicht dat dit programma het vervolg vormt op fase 1⁴³.

Van belang is om op te merken dat Spoorzone Arnhem-Oost in 2021 reeds bij het Rijk in beeld was als NOVEX-gebied, een aanduiding door het Rijk aangewezen transformatiegebied voor woningbouw en stedelijke ontwikkeling, waarvoor Arnhem lobbyde. Hiervoor was ook de Verstedelijkingsstrategie Groene metropool Arnhem Nijmegen Foodvalley (deel 1 het verstedelijkingsconcept), een belangrijk kader, maar deze was op dat moment nog niet door de raad vastgesteld. De raad zou dit later doen op 24 november 2021.⁴⁴ Ook de voorontwerp-Omgevingsvisie is later door de raad vastgesteld dan de eerder voorziene juli 2021, en zou tijdens dezelfde raadsvergadering in november 2021 worden vastgesteld.⁴⁵

Op 19 oktober 2021 stelt een medewerker van het externe juridisch adviesbureau een interne procedure op voor het vestigen van voorkeursrecht. De procedure is algemeen van aard en heeft geen betrekking op een specifiek deelgebied binnen de Spoorzone. Het beschrijft wat er moet gebeuren, in welke volgorde, welke rol de raad heeft in het proces en welke termijn hierbij in acht dienen te worden genomen.

"Daarnaast wordt er een maand voor het collegebesluit met de wethouder afgestemd over het insturen van een rondvraagmemo (onder embargo) voor de agendering en ter informatie in het college. Een week voor het collegebesluit moeten de stukken in routing worden gebracht. [...] Het kan zijn dat er nog wijzigingen worden gevraagd, zorg dus dat je tijd hebt om nog eventuele aanpassingen door te voeren."

⁴² Collegenota, Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem Oost, 18 mei 2021

⁴³ Raadsvoorstel 'Gebiedsprogramma Grootchalig Woningbouwgebied Spoorzone Arnhem-Oost – Ontwikkelperspectief'.pdf

⁴⁴ Getekend raadsbesluit, 24 november 2021. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b97b784c-2ade-443e-bab2-5804497e54a3?documentId=868d0f5c-34f3-4ba6-b408-21b50e2b1056&agendaltemId=3c13a1e0-1b67-4239-9876-f8ca2669ecda>

⁴⁵ Getekende besluitenlijst PA 24 november 2021. Zie:

<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b97b784c-2ade-443e-bab2-5804497e54a3?documentId=fa0fd873-86f1-4bec-a977-602856ec94ea>

"De raad wordt doormiddel van een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld van het collegebesluit tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht. Deze brief wordt pas verstuurd nadat de brieven aan rechthebbenden zijn verzonden."

Ondertussen nemen in deze periode vertegenwoordigers namens bedrijven in Schaapsdrift wederom contact op met de gemeente met het verzoek de ontwikkeling van Schaapsdrift "in beweging te houden". Zij verzoeken de gemeente om de hiervoor gewenste vervolgstappen te bespreken. Dit resulteert in vervolggesprekken tussen gemeente en een externe partij over ontwikkelingen voor het gebied Schaapsdrift. De afspraak wordt gemaakt dat partijen verder in de zaak te verdiepen en rond de kerst bij elkaar terug op de lijn te komen met een ruwe schets inzake de inrichting van het vervolgtraject.

Ambtelijk wordt eind november 2021⁴⁶ intern afgestemd dat dat gemeente aan zet is door eerste kaders op te stellen voor het gebied Schaapsdrift als onderdeel van Spoorzone. Ook wordt hier bepaald dat in de vervolgfase de eigenaren betrokken zullen worden in de gebiedsverkenningen en participatie. Opgemerkt wordt dat hier geduld voor nodig is.

2022

In het eerste kwartaal van 2022 wordt het vestigen van de Wvg voorbereid. Uit analyse van de combinatie van een grote hoeveelheid (concept)notities, emails en whatsapps valt enigszins te reproduceren welk proces gevolgd is, maar dit is niet overzichtelijk. Er was geen duidelijke routekaart / plan om tot het op een juiste wijze opleggen van de Wvg en een deugdelijke onderbouwing daarvan te komen. Dit proces vond daarnaast onder tijdsdruk plaats. De volgende gebeurtenissen, constatering en besluiten zijn hierbij relevant:

In een memo van 7 januari 2022⁴⁷ wordt een procedure en planning geschetst voor het vestigen van het voorkeursrecht op het deelgebied Rijnpark binnen de Spoorzone Oost. Het gaat hier nog over het 'mogelijk' inzetten van het voorkeursrecht. Een aantal zaken valt op:

Allereerst valt op dat de 'insteek' is om nog door het huidige college voorlopig voorkeursrecht te laten vestigen:

"Insteek is om nog een collegebesluit voor vestiging te krijgen in dit college. Dus voor de gemeenteraads-verkiezingen van 16 maart."

Zoals uit bovenstaande memo blijkt wordt als onderdeel van de procedure voor het vestigen van de Wvg de 'overvaltactiek'⁴⁸ gehanteerd:

"Er wordt gestart met het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht, de overvaltactiek. Dit gebeurt in alle vertrouwelijkheid en de eigenaren worden hiermee overvallen."

Na een schets van de planning heeft dit de volgende consequenties voor de voorbereiding van het besluit tot voorlopig voorkeursrecht:

"behandeling in het college circa medio februari onder embargo" en "[e]en ander betekent dat we dan nog 1,5 maand de tijd hebben om dit voor te bereiden."

De planning die hier wordt geschetst voor het vestigen van het voorkeursrecht op Rijnpark, wordt later toegepast voor de vestiging van het voorkeursrecht op Schaapsdrift. Dit betreft de volgende planning:

"Collegebesluit voorlopig voorkeursrecht: 8 maart 2022. Binnen 3 maanden zal er een raadsbesluit moeten worden genomen om het voorkeursrecht te bestendigen. Dus uiterlijk voor 8 juni 2022."

Het voorkeursrecht op Rijnpark wordt uiteindelijk echter pas in januari 2023 gevestigd, dit nadat in de themabijeenkomst van 22 februari door het college besloten is vooralsnog geen Wvg te vestigen op Rijnpark.

⁴⁶ Diverse interne email correspondentie.

⁴⁷ Ambtelijk memo Wvg Rijnpark1, 20220106.

⁴⁸ Het niet vooraf kenbaar maken van het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht en het uitblijven van participatie wordt gesanctioneerd door artikel 4:11 Awb. Dit is ook een gebruikelijke wijze van voorbereiding van ieder voorkeursrecht.

18 januari verifieert de verantwoordelijk wethouder op verzoek en initiatief van ambtenaren in het college hoe binnen het college wordt aangekeken tegen de plannen die op tafel liggen en het vestigen van Wvg als onderdeel daarvan. Dezelfde dag koppelt de wethouder terug aan de ambtenaren:

"College schuwt niet nu nog wvg besluiten als dit nodig is. Muv plekken waar echte gevoeligheid wordt verwacht".

Uit de correspondentie waaruit blijkt dat dit bericht ook met de andere betrokken ambtenaren is gedeeld, blijkt dat het gaat over zowel Rijnpark als Schaapsdrift. Opgemerkt wordt dat:

"... ik heb afgelopen week zoals afgesproken wat gesprekken over wvg gevoerd rondom schaapsdrift en rijnpark. [wethouder] kon zich in ons idee vinden en heeft het dinsdag getoetst in college. Zal je haar reactie ook doorsturen?"⁴⁹

Uit ambtelijke stukken en correspondentie op 14 februari 2022 blijkt dat rond deze tijd de verkenning van de ruimtelijke onderbouwing start.

"... voor de Wvg Spoorzone hebben we voor de 2 gebieden ook een ruimtelijke onderbouwing nodig. Wie zou ik hiervoor kunnen benaderen?"⁵⁰

Opmerkelijk is de ambtelijke correspondentie op 18 februari 2022 naar aanleiding van een brainstorm, die een dag eerder tussen ambtenaren heeft plaatsgevonden. Een van de ambtenaren schrijft:

"We hebben met name stilgestaan bij Schaapsdrift en geconstateerd dat dit gebied uitstekend kan dienen om het 'grotere gesprek' over de verstedelijkingsopgave te voeren. Rijnpark is qua volume en potentie voor verstedelijking veel groter en is in de lobby naar Den Haag en de provincie meer als centrale gebied van de Spoorzone gepositioneerd."⁵¹

En:

"Gezien het feit dat de argumentatie die we voor Schaapsdrift opzetten (versnipperd grondgebied, urgente maatschappelijke problematiek en kansen voor integrale gebiedsontwikkeling - en dus overheidsregie) misschien nog wel meer geldt voor Rijnpark, moeten we daar dan niet ook een ruime WVG opleggen? En zou het niet verstandig zijn om deze T-splitsing ook expliciet te bespreken met het College? Het kan vreemd overkomen als we uitgebreid stilstaan bij Schaapsdrift, terwijl bestuurlijke gesprekken met BZK, I&W, provincie sterke focus hebben op Rijnpark."⁵²

Uit ambtelijk overleg van 21 februari 2022 wordt duidelijk dat het tijdens de themasessie op 22 februari 2022 aan het college een keuze wordt voorgelegd:

"Aankomende donderdag zal [...] de presentatie beginnen met Schaapsdrift dat ook voorbeeld is van keuze waar elke opgave voor staat, namelijk maken we schaa sprong of kiezen we voor inbreiding. [...] pakt 'm over om deze verder in te vullen met behulp van de 'roze olifant'. [...] sluit 'm af door terug te grijpen op concrete problemen."

En:

"Een fundamentele vraag is of het College bereid is om daadwerkelijk de stap te zetten naar een meer actieve sturing en rolname op de verstedelijking en of ze wil staan ('de rug recht houden') voor de consequenties die dit heeft: politiek, maatschappelijk, organisatorisch en financieel. Plat gezegd: kiezen we voor een sturende en regisserende rol op een groeiende stad (in balans) en zijn we ons bewust van de impact daarvan (op de stad en op de organisatie) en staan we daarvoor?"

⁴⁹ Intern document, ambtelijk appverkeer

⁵⁰ Idem als 48

⁵¹ Intern document, ml 31-10-2025

⁵² Idem als 50

Over hetgeen er daadwerkelijk is besproken tijdens 'themasessie' met het college op 22 februari 2022 is geen documentatie in het dossier aangetroffen. Wel is duidelijk dat zowel de gebieden Rijnpark als Schaapsdrift in beeld zijn voor het vestigen van het voorkeursrecht. Dat het juist deze deelgebieden zijn, komt overeen met het eerdergenoemde Ontwikkelperspectief, met uitzondering van het westelijk deel van de Schaapsdrift. Duidelijk is wel dat ervoor wordt gekozen om het besluit tot het vestigen van voorlopig voorkeursrecht op Schaapsdrift voor te bereiden. Hier lijkt het argument te zijn gepresenteerd dat Schaapsdrift het meest de daadwerkelijke problemen die spelen belichaamt, en een keuze voor Schaapsdrift een keuze voor 'inbreiding' is, oftewel 'integrale gebiedsontwikkeling'.

Het is uit gevoerde gesprekken tevens duidelijk geworden dat er tijdens de themasessie is gesproken over de vraag hoe het algemeen belang van de ontwikkelopgave opweegt tegen individuele belangen van perceelbezitters, eigenaren en bewoners in Schaapsdrift indien het voorkeursrecht wordt gevestigd. Omdat deze mondelinge afweging geen schriftelijke weerslag heeft gekregen, en hiervan ook geen schriftelijke voorbereiding noch uitwerking bekend is, is over de inhoudelijke aard en omvang van deze afweging weinig bekend.

Aanvankelijk ligt er geheimhouding op de presentatie die in de themasessie is gegeven. Later, nadat een deel van de geheimhouding is opgeheven, wordt in een raadbrief het volgende over de themasessie verklaard:

"Het college heeft gezien ook een aantal eerste signalen uit de markt en ervaringen uit het verleden stil gestaan bij het prijsopdrijvend effect van het in de openbaarheid plannen maken voor een dergelijke locatie. Het college heeft besproken dat dit prijsopdrijvend effect en speculatie tot gevolg zal hebben dat woningbouw op deze locatie uiteindelijk tot een duurdere ontwikkeling zal leiden die ofwel gecompenseerd zal moeten worden door de aankopende partijen door duurdere woningen (meer opbrengsten) en/of een kwalitatief slechter plan (minder kosten) te realiseren. Ofwel dit prijsopdrijvend effect zal tot een groter maatschappelijke tekort leiden (de overheid neemt de onrendabele top voor zijn rekening).

Het college beseft dat Wvg een zwaar, maar tegelijk noodzakelijk instrument is om publieke belangen te waarborgen in de vrije markt en hiermee ruimte te ontwikkelen voor woningbouw van voldoende omvang en kwaliteit passend bij de urgentie en omvang van de woningbouwopgave. Aan de hand van bovenstaande overwegingen heeft het college aan het eind van de themabijeenkomst aan de ambtelijke organisatie gevraagd het vestigen van een Wvg voor de Schaapsdrift en omgeving voor te bereiden.⁵³ Tijdens deze vergadering is ook besloten dat voorlopig nog geen Wvg gevestigd wordt op Rijnpark⁵⁴.

Op 18 januari 2023 is de gehele presentatie die is voorgezet tijdens de themasessie van 22 februari 2022 openbaar gemaakt.⁵⁵ Hieruit blijkt dat de eerder afgelakte zinnen waren afgelakt omdat hierin Rijnpark werd genoemd in relatie tot de Wvg. In de eveneens op 18 januari 2023 vrijgegeven oplegnotitie licht dit toe:

"De gelakte passages betreffen de locatie Rijnpark. Tijdens de themabijeenkomst is namelijk ook de overweging aan de orde geweest om voor dit gebied een Wvg te vestigen. In de themabijeenkomst is

⁵³Raadsbrief "Toezegging 1124 inzake Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. & gedeeltelijk intrekken Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040", d.d. 20-05-2022
<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/4aa6155a-0294-4be6-821d-cba1d2a6d54e?documentId=3b6df3a3-b830-496e-a06d-d27fd6ecba57>

⁵⁴ Op 9 januari 2023 is het voorkeursrecht ook gevestigd op Rijnpark, voorafgaand aan het volledig vrijgeven van de presentatie. Het feit dat de geheimhouding pas wordt onttrokken na vestiging Wvg toont de geheimhouding die de gemeentelijke organisatie betracht met betrekking tot plannen van deze aard, zoals ook is gebeurd met betrekking tot Schaapsdrift. Dit is gebruikelijk bij de inzet van het voorkeursrecht.

⁵⁵ Presentatie themabijeenkomst 22 februari 2022. Zie:
<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8d604071-68f5-4e6e-8442-bae54c0ebf09?documentId=0fdc4bd7-e005-4b1e-ab5d-0460062b22d4&agendaltemId=0f2b776d-6741-4943-aac3-a84c0563e031>

gesproken over het traject om te komen tot een visie werklocaties. Daarvoor vonden gesprekken plaats met ondernemers. Aangezien dit visie-traject nog niet was afgerond en het vestigen van een Wvg dit alles zou doorkruisen, was de keuze voor het al dan niet vestigen van Wvg volgens het college op het moment van bespreking niet aan de orde.”⁵⁶

Gesprekken met ondernemers vonden voorafgaand aan 22 februari 2022 inderdaad plaats, ook met betrekking tot Schaapsdrift. Reeds begin 2021 meldde zich een partij genaamd Nijenhuis, maar de gemeente zag na gesprekken nog geen aanleiding voor het vestigen van de Wvg om speculatie tegen te gaan. In februari 2022 meldde ook Innoforte zich met plannen voor de aanpassing van de eigen bedrijfsvoering. Een andere eigenaar van percelen op het bedrijventerrein meldde zich ook. Ambtenaren geven in interviews aan dat deze bewegingen eraan hebben bijgedragen dat de Wvg werd overwogen teneinde eventuele speculatie tegen te gaan. Betrokkenen namens Nijenhuis en Innoforte geven later te kennen dat zij werden verrast toen het voorlopig voorkeursrecht uiteindelijk op 8 maart 2022 werd gevestigd.⁵⁷

Voorafgaand aan de bespreking van het voorstel tot vestiging Wvg in het college wordt een fundamentele vraag gesteld in een voorbereidend memo van de gemeentesecretaris⁵⁸. Is het college bereid om daadwerkelijke de stap te zetten naar een meer actieve sturing en rolneming op verstedelijking en of ze wil staan (“de rug recht houden”) voor de consequenties die dit heeft: politiek, maatschappelijk, organisatorisch en financieel. De keuze voor een schaalspong impliceert de noodzaak om Wvg te vestigen. De vraag wordt gesteld of de gemeente, indien gekozen wordt voor een sturende en regisserende rol op een groeiende stad, zich bewust is van de impact daarvan op de stad en de organisatie.

Op 22 februari vindt de bespreking in het college plaats over het vestigen van het voorkeursrecht op de gebieden Rijnpark en Schaapsdrift. Kijkend naar de inhoud van de presentatie die is gegeven tijdens de collegevergadering van 22 februari 2022 wordt duidelijk dat er een belangenafweging heeft plaatsgehad waarbij “*Algemeen vs individueel belang*” is afgewogen. Dit wordt door het college in de raadsbrief van 20 mei 2022 nader toegelicht. Het college benadrukt dat in de themabijeenkomst van het college op 22 februari 2022 uitvoerig is gesproken over het grote dilemma: inbreiden op beschikbaar komende locaties, zoals het bedrijventerrein in Schaapsdrift of de schaalspong maken naar een veel intensiever bebouwd grootstedelijk programma, waarvoor het uitbreiden van het plangebied vereist is. In de brief wordt gesteld dat het college bij de keuze van de schaalsprong en uitbreiding van het gebied naar de gehele Schaapsdrift heel expliciet heeft stilgestaan bij de afweging van het individueel belang van de zittende bewoners en eigenaren en het algemeen belang van het invullen van de grote Arnhemse woningbouwopgave.

Dit is relevant mede gezien de terugkoppeling van de wethouder naar aanleiding van een eerste keer dat het voorstel voor het mogelijk vestigen van de Wvg in het college is besproken (d.d. 18 januari 2022), te weten: “*College schuwt niet nu nog wvg besluiten als dit nodig is. Muv plekken waar echte gevoeligheid wordt verwacht.*”⁵⁹ De aard en omvang van deze belangenafweging is bij de onderzoekers niet bekend, aangezien hierover niets is vastgelegd en hierover in gesprekken weliswaar vragen zijn gesteld, maar geen uitspraken zijn gedaan. Evenmin is enige onderbouwing aangetroffen van risico’s of gevoeligheden die het gevolg zouden zijn voor bewoners van het betreffende gebied nadat tot het vestigen van het voorkeursrecht werd besloten. Ambtenaren geven desgevraagd aan dat een vorm van belangenafweging ook ambtelijk heeft plaatsgevonden, maar dat hiervan evenmin vastlegging is gedaan.

Tussen 22 februari en 1 maart 2022 vindt vervolgens het proces plaats waarin uiteindelijk de onderbouwing van het voorlopig voorkeursrecht wordt opgesteld. Zoals genoemd is Schaapsdrift reeds in het Ontwikkelperspectief aangewezen als te ontwikkelen locatie. Echter, met uitzondering van het

⁵⁶ Oplegnotitie geheimhouding. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8d604071-68f5-4e6e-8442-bae54c0ebf09?documentId=42e8b519-f226-4937-bb65-713c13d05ca9&agendaltemId=0f2b776d-6741-4943-aac3-a84c0563e031>

⁵⁷ Magazine Schaapsdrift e.o., 21 december 2022. Zie: <https://www.kleinbelgie.net/wp-content/uploads/2022/12/Schaapsdrift-Magazine-LR.pdf>

⁵⁸ Memo “eerste gedachten themasessie verstedelijking en Spoorzone, college 22-02-2022”, gemeentesecretaris.

⁵⁹ WhatsApp tussen bestuurder en ambtenaar, whatsapp tussen ambtenaren.

westelijk deel van het gebied, waar woningen zijn gevestigd. Ambtenaren ervaren moeite met onderbouwing van dit deel van het voorlopig voorkeursrecht:

"Ik vind nog wel lastig goed verhaal te hebben waarom in spoorzone de plaatjes zoveel kleiner gebied betreffen dan we nu aanwijzen. Vredenhof is nieuwe info, maar de woningen aan Schaapsdrift vind ik nog even lastig. Vraag aan [persoon] en [persoon]: hoe expliciet moeten we ingaan op die verschillen van kaart spoorzone?"⁶⁰

Diezelfde dag wordt de wethouder ambtelijk geïnformeerd:

"Waar we met elkaar over moeten hebben zijn 2 zaken:

- De inhoudelijke onderbouwing van het gebied en hoe die zich verhoudt tot structuurvisie en tot ontwikkelperspectief en gebiedsuitwerking spoorzone. Dat wil ik je graag mondeling toelichten*
- De planning rondom inlichten partijen. Ik denk dat ten minste Vivare en⁶¹ persoonlijk gebeld moeten, naast fractievoorzitters. Afstemming hierover kan wat mij betreft op 7 maart, Het zal gaan om donderdag 10 maart, dat is dag van publicatie. Over eerste punt wil ik echt mondeling afstemming."⁶²*

Hoe de ruimtelijke onderbouwing uiteindelijk tot stand komt, is nader uitgewerkt onder subvraag 2.

We merken voor nu echter op dat over diverse belangrijke aspecten van het besluitvormingsproces 'mondeling afstemming' plaatsvindt. Wat tijdens deze (en andere) mondelinge afstemming precies wel en niet is besproken, is bij de onderzoekers vanwege het ontbreken van vastlegging hiervan niet bekend. Evenmin is dit in gesprekken duidelijk geworden.

8 maart 2022 neemt het college het besluit tot vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op Schaapsdrift e.o., op de aangewezen percelen in het gebied Schaapsdrift, inclusief percelen in het westelijk (bewoonde) deel van het gebied. In de collegenota wordt het doel hiervan als volgt beschreven:

"Het doel is te voorkomen dat de ontwikkeling van de locatie stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt. Na vestiging van het voorkeursrecht, dienen de betreffende onroerende zaken en beperkte rechten bij voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente te worden aangeboden."⁶³

Hiermee worden gronden aangewezen waarop de gemeente, indien een partij wil verkopen, tijdelijk een eerste recht van koop krijgt, vooruitlopend op nadere besluitvorming door de raad. Dit eerste recht van koop is maximaal 3 maanden geldig. Binnen die termijn moet de raad besluiten tot bestemming (definitief voorkeursrecht) of het voorkeursrecht vervalt automatisch.

⁶⁰ Intern document, ml 23-09-2025

⁶¹ In de documentatie ontbreekt hier waarschijnlijk een naam van nog een partij, vermoedelijk (volgens onderzoekers) Innoforte.

⁶² Intern, document, ml 31-10-2025

⁶³ Collegenota Voorlopige aanwijzing Wvg Schaapsdrift e.o., 8 maart 2022. Zie:

<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a15384ed-ba1a-4ab6-8ba1-d8c0d00a38cb?documentId=4425b5a6-aa46-4680-9098-22d6597d8439&agendaltemId=2e1b6d51-e257-4397-aaa4-6247ca877a9d>

4.3.3 Bekrchtiging voorkeursrecht door raad

Tijldijn fase 2					
fase 1 Q3/4 2021 08-mrt	fase 2		fase 3 jun-22 mei-23	fase 4 jun-23 apr-24	fase 5 mei-24 mei-25
11-mrt communicatie Wvg		Q2 2022 voorbereiding raadsbesluit		01-jun besluitvorming raad vestiging Wvg	

Figuur 4.2 - tijldijn fase 2

Nadat het college het besluit tot vestiging van het voorlopig voorkeursrecht heeft genomen is de volgende procedure doorlopen:

- Publicatie van het besluit in de Staatscourant/Gemeentebld,
- De raad is per brief geïnformeerd over het collegebesluit en de communicatie met bewoners (getekend 8 maart 2022).⁶⁴ Dit was voor de raad het eerste informatiemoment omtrent het voorgenomen voorkeursrecht.
- Eigenaren en zakelijk gerechtigden zijn per aangetekende brief geïnformeerd over het besluit. Deze brief is getekend 10 maart 2022, maar werd op 11 maart 2022 eind van de dag bij de geadresseerden bezorgd.⁶⁵ De eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden zijn hiermee ook geïnformeerd over de mogelijkheid om hun zienswijze te geven op het concept raadsvoorstel en voorafgaand aan het raadsbesluit te worden gehoord.

Na deze stappen is veel onrust ontstaan bij burgers en bij de raad. We schetsen enkele belangrijke gebeurtenissen.

Op 29 maart 2022 heeft een informatieavond voor bewoners en eigenaren plaatsgevonden. In een brief aan inwoners (eigenaren, huurders en niet-eigenaren) wordt het doel van deze bijeenkomst als volgt beschreven:

"We starten met een kort interview met wethouder ... (red: de voor Schaapsdrift verantwoordelijk wethouder) om te verduidelijken wat de Wvg inhoudt voor u als eigenaar of gebruiker en waarom hiervoor is gekozen. Daarna is er ruimte om vragen te stellen aan medewerkers van de gemeente Arnhem en de wethouder."

Op 20 april 2022 heeft een technische sessie met de raad plaatsgevonden. Deze was gericht op de voorbereiding op de meningvormende behandeling van het raadsvoorstel over het bekrachtigen van het voorkeursrecht in mei en de besluitvormende behandeling in juni.

Een dag eerder, op 19 april 2022, zijn de stukken ter behandeling in het college van 26 april 2022 reeds verstuurd. Deze stukken bevatten onder meer het raadsvoorstel tot vestiging van het voorkeursrecht en de zienswijzennota (geanonimiseerd).

Eigenaren en bewoners van woningen op de Schaapsdrift hebben raadsleden uitgenodigd om op 23 april 2022 te komen kijken in de wijk en hun verhalen aan te horen.

Tijdens de collegevergadering van 26 april 2022 staat het raadsvoorstel op de agenda op basis waarvan de raad op 1 juni 2022 het voorkeursrecht zal bekrachtigen. De voor Schaapsdrift verantwoordelijk

⁶⁴ Raadsbrief Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeente locatie Schaapsdrift e.o., d.d. 08-03-2022 Raadsbrief Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeente locatie Schaapsdrift e.o., d.d. 08-03-2022

⁶⁵ Raadsbrief Wvg Schaapsdrift e.o., 8 maart. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/a15384ed-ba1a-4ab6-8ba1-d8c0d00a38cb?documentId=629dec8d-6277-41b4-aeab-f8d51c2d6d96&agendaltemId=2e1b6d51-e257-4397-aaa4-6247ca877a9d>

wethouder is deze dag verhinderd.⁶⁶ In het collegebesluit wordt vermeld dat het college als volgt heeft besloten:

"Het college brengt enkele wijzigingen aan en mandateert de portefeuillehouder deze door te voeren. Voor het overige conform voorstel."⁶⁷

Over welke inhoudelijke punten de wijzigingen betrekking hebben, is bij de onderzoekers niets bekend⁶⁸. Ook over de eensgezindheid binnen het college ten aanzien van het genomen besluit en over de stemverhouding is bij de onderzoekers weinig tot niets bekend. In de collegeapp wijst de verantwoordelijk wethouder aan haar mede collegeleden dat er 26 april een besluit dient te worden genomen in het kader van Wvg Schaapsdrift en verzoekt hiervoor of er vragen en / of opmerkingen zijn bij het voorstel. Opmerkelijk is wel dat een dag voorafgaand aan het collegebesluit in de college-app door een van de collegeleden de vraag wordt gesteld: "Wvg kan niet alleen voor bedrijfspercelen?"⁶⁹ Dit kan duiden op twijfel bij tenminste een lid in het college over de noodzaak van het vestigen van het voorkeursrecht op de woningen in het westelijk deel van de Schaapsdrift. Het betreffende collegelid wordt verwezen naar de stukken. Over de stemverhouding binnen het college worden door de raad vragen gesteld op 25 mei 2022; zie verderop.

Definitief collegebesluit Wvg

Tijdens de collegevergadering van 26 april 2022 wordt het collegevoorstel vastgesteld als ook het raadsvoorstel op basis waarvan de raad op 1 juni 2022 een definitief besluit zal nemen over het vestigen van het voorkeursrecht.

Het dictum in het collegebesluit luidt:

- De raad voor te stellen om een voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 2 juncto 5 Wet voorkeursrecht gemeenten op de Schaapsdrift e.o., een en ander conform het bijgevoegde raadsvoorstel en conceptbesluit waarin is verwerkt dat er 13 zienswijzen zijn ingediend.
- De raad te verzoeken dit besluit ter besluitvorming te behandelen in de raadsvergadering van uiterlijk 1 juni 2022.

In de zienswijzennota die als bijlage bij het collegebesluit is toegevoegd wordt toegelicht op welke wijze de zienswijzen zijn verwerkt. De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven om het voorkeursrechtgebied aan te passen. Dit wordt in de zienswijzennota als volgt verwoord:

"De indieners van de zienswijze zijn overvallen door de besluitvorming van de gemeente. De gemeente zal hen zo goed mogelijk informeren over het vervolgtraject. Op dit moment zijn de plannen nog niet zodanig concreet dat de argumenten leiden tot een andere begrenzing van het plangebied voor het voorkeursrecht of van een besluit over het inpassen van specifieke panden/percelen. De zienswijze geeft geen aanleiding om de begrenzingen van het voorkeursrechtgebied of het raadsvoorstel op andere punten aan te passen."

De binnengekomen bezwaren tegen het collegebesluit van 8 maart 2022 worden in een afzonderlijke procedure na het raadsbesluit van 1 juni 2022 behandeld.

Behandeling raadsvoorstel in gemeenteraad

Op 11, 18 en 25 mei 2022 heeft in de raad de meningsvormende behandeling plaatsgevonden van de raadsvoorstellen: 'Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.' en 'Gedeeltelijk intrekken Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040 (voor deelgebied Schaapsdrift e.o.)'.

⁶⁶ Intern document, ml 31-10-2023

⁶⁷ Besluitenlijst College Burgemeester en Wethouders 26 april 2022. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c9bfa411-61ab-4778-a648-0bf8aaff536a?documentId=12f6f27d-7cdc-4e18-be27-c9520607dae5#>

⁶⁸ In ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat het enkele tekstuele wijzigingen betrof, met name naar aanleiding van ambtelijke suggesties om meer empathie aan te brengen in het voorstel.

⁶⁹ Intern document

Op 11 mei 2022 heeft de gemeenteraad een rondetafelgesprek gehouden over beide raadsvoorstellen. Daarmee werd gestart met de inhoudelijke bespreking van deze voorstellen. Deze bespreking is diezelfde dag beëindigd tijdens de eerste reactie van het college. Bij inspraak in de raad op 11 mei 2022 wordt, naast diverse andere opmerkingen, argumenten en invalshoeken, door een van de sprekers gesteld dat de WOZ-waarden van bepaalde woningen (Velperweg) omlaag zijn gegaan, in tegenstelling tot WOZ-waarden van woningen die buiten het Wvg-gebied vielen. In hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake was, en welke oorzaken en gevolgen dit zou kunnen hebben is niet helder geworden tijdens de vergadering noch erna. Binnen de kaders van dit onderzoek is dit vraagstuk niet nader geanalyseerd, aangezien het buiten de scope van voorliggend onderzoek ligt.

Op 18 mei 2022 is de inhoudelijke bespreking voortgezet. Tijdens deze bijeenkomst heeft de wethouder vragen van raadsleden beantwoord, maar zij heeft haar reactie niet afgerond. Tijdens de bijeenkomst zegt de wethouder toe om aan de raad alle stukken te verstrekken die op de collegetafel hebben gelegen over het besluit tot vestigen van het voorkeursrecht.⁷⁰ Hieropvolgend is enkele dagen later een inlichtingenverzoek ingediend⁷¹ en sturen de bewoners van Schaapsdrift een gezamenlijke brief aan de gemeenteraad waarin zij hun visie duiden.⁷²

Op 25 mei 2022 besluit de raad om de raadsvoorstellen door te sturen naar de besluitvorming op 1 juni 2022. Het besluit over de aanwijzing op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten voor Schaapsdrift zou van rechtswege zijn vervallen als de gemeenteraad dit niet uiterlijk op 1 juni 2022 had vastgesteld. Hierdoor was geen ruimte meer voor een verdere inhoudelijke of politieke bespreking voorafgaand aan de besluitvorming. In deze vergadering is het college verzocht om aan te geven of het raadsvoorstel Schaapsdrift unaniem is vastgesteld door het college, of dat één of meer leden tegen hebben gestemd. Gedurende de vergadering vindt ten aanzien hiervan app-contact plaats binnen het college.

De portefeuillehouder geeft in navolging op deze app conversatie ter vergadering aan dat het niet in het bestuurlijk stelsel van de Gemeentewet past om inlichtingen te verstrekken over de inhoud van het onderling overleg binnen het college of eventuele stemverhoudingen. Het college neemt collegiaal besluiten, in principe zonder stemming, hetgeen betekent dat het college met één mond spreekt.

Een raadslid van de AOP heeft een verzoek ter nadere informatie ingediend, op grond van artikel 169, derde lid, van de Gemeentewet. Ter beantwoording van het inlichtingenverzoek van betreffend raadslid op 25 mei 2022 herhaalt het college het antwoord van de portefeuillehouder⁷³. Hieraan wordt toegevoegd:

"In uitzonderingsgevallen kan een lid van het college van zijn of haar persoonlijke opvattingen aantekening vragen in de besluitenlijst. Dat is in deze casus niet gebeurd."

De onderzoekers hebben gedurende dit onderzoek geen uitsluitsel gekregen over hoe de meningen binnen het college lagen ten aanzien van het vestigen van Wvg op Schaapsdrift noch over de inhoudelijke discussies die hieromtrent (al dan niet) hebben plaatsgehad. Zowel de interviews als de ontvangen stukken geven hierover geen duidelijkheid. Duidelijk is wel dat het besluit een collegiaal

⁷⁰ Zie de reactie beantwoording hieraan met Raadsbrief Toezegging 1124 inzake Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. & gedeeltelijk intrekken Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040", d.d. 20-05-2022. Zie: [Document Arnhem - Raadsbrief "Toezegging 1124 inzake Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. & gedeeltelijk intrekken Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040", d.d. 20-05-2022 - iBabs Publieksporaal](#)

⁷¹ Inlichtingenverzoek AOP Schaapsdrift d.d. 22 mei 2022. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/1dca6a21-713a-4128-bbeb-61bfb278ba25?documentId=175066ae-ff4c-4b4a-bf14-264e6dde9a4d>

⁷² Gezamenlijke brief bewoners Schaapsdrift, d.d. 24-05-2022. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/435c53ec-196b-42e5-a585-c8732cc20030?documentId=7c2c9f2e-7095-48ab-baa6-f0340183ed4b&agendaltemId=f09cfb0b-2fed-4885-988f-20d30d6fecb0>

⁷³ Memo beantwoording toezegging 1130 en 1131 inlichtingenverzoek. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/1dca6a21-713a-4128-bbeb-61bfb278ba25?documentId=92627839-cac7-4e5e-acaa-26aa7f0e0c9e>

besluit betrof en dat geen van de wethouders bij het genomen besluit een formele aantekening heeft gemaakt.

1 juni 2022: Raadbesluit vestiging voorkeursrecht

Om te voorkomen dat dit voorlopig voorkeursrecht van rechtswege vervalt stelt de raad het voorkeursrecht op 1 juni 2022 vast. Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 2 en 5 van de Wvg.

Voor agendapunt 5.1 'Vaststellen: Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.' stemmen 21 leden voor en 18 leden tegen. Hierbij zijn 9 moties ingediend, waarvan 4 verworpen, 1 ingetrokken en 4 aangenomen. De aangenomen moties leggen gezamenlijk de nadruk op een betere communicatie, een zorgvuldig vervolproces en het toekomstig beleid bij toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en het bredere grondbeleid. De aangenomen moties en de wijze waarop deze door het college zijn opgevolgd wordt behandeld onder subvraag 3.



4.3.4 Juridische voorbereiding op de genomen besluiten

Vestiging voorlopig voorkeursrecht door college

Bij de voorbereiding van het collegebesluit van 8 maart 2022 tot vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op het gebied Schaapsdrift heeft de gemeente Arnhem gebruikgemaakt van gespecialiseerde externe juridische en vastgoedkundige expertise. Deze expertise is geleverd door een extern juridisch adviesbureau, dat ruime ervaring heeft met de toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en met gebiedsontwikkelingsvraagstukken. De betrokkenheid van deze externe deskundigheid heeft bijgedragen aan een inhoudelijke toetsing van zowel de juridische grondslag als de ruimtelijke onderbouwing van het besluit.

Voor de juridische grondslag van het voorlopig voorkeursrecht is gekozen voor een besluitvormingstraject waarbij de ruimtelijke onderbouwing is opgenomen in het collegebesluit zelf, als bijlage. Deze keuze past binnen de wettelijke mogelijkheden van de Wvg zoals die golden ten tijde van het besluit. Op 8 maart 2022 was de Omgevingswet nog niet in werking en beschikte de gemeente Arnhem nog niet over een geactualiseerd omgevingsplan dat als grondslag voor het voorkeursrecht kon dienen. Daarnaast bood de destijds geldende Structuurvisie Arnhem 2020 doorkijk 2040 geen toereikende basis, omdat deze slechts betrekking had op een deel van het gebied en niet voorzorg in de beoogde intensieve woningbouwontwikkeling voor Schaapsdrift. In dat licht is gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de Wvg biedt om een voorlopig voorkeursrecht te vestigen, mits in het besluit zelf gemotiveerd wordt voorzien in een andere toegedachte functie voor het betrokken gebied. Dit heeft geleid tot de bijlage 'Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen aan de Schaapsdrift e.o.'.

Bij de totstandkoming van de ruimtelijke onderbouwing is nadrukkelijk aandacht besteed aan de juridische houdbaarheid en de vereiste motivering. Daarbij is specifiek gekeken naar de toepassing van het voorkeursrecht op bestaande, reeds bebouwde gronden, waaronder de woningen in het westelijk deel van de Schaapsdrift. Voor deze gronden geldt dat er een motivering vereist is om aannemelijk te maken dat een functiewijziging wordt voorzien en dat het vestigen van een voorkeursrecht noodzakelijk en proportioneel is. De uiteindelijke ruimtelijke onderbouwing is zodanig aangepast dat ook voor dit deel van het gebied juridisch gezien een sluitende en samenhangende onderbouwing is opgenomen.

Proces van opstellen ruimtelijke onderbouwing

De eerste signalen over het opstellen van de ruimtelijke onderbouwing zijn uit ambtelijk appcontact op 14 februari 2022, waaruit blijkt dat voor het kunnen vestigen van voorkeursrecht voor twee gebieden in

Spoorzone een ruimtelijke onderbouwing nodig is. De vraag wordt gesteld wie hier vanuit de organisatie een voorzet voor zou kunnen geven.

Opvallend is dat deze vereiste ruimtelijke motivatie voor het besluit tot voorlopig voorkeursrecht op 8 maart 2022, waarvoor de stukken ultimo 1 maart 2022 gereed moesten zijn, relatief kort voorafgaand aan het besluit nog moeten worden opgesteld. Dit wordt deels verklaard door het feit dat het college tijdens de themasessie van 22 februari 2022 de ambtelijke opdracht geeft om het besluit voor vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op Schaapsdrift (en dus niet ook voor Rijnpark) uit te werken. Over de inhoudelijke (belangen)afwegingen die voorafgaand aan, en tijdens de themasessie is gemaakt is reeds geschreven onder subvraag 1.

In navolging op de themasessie in het college wordt op en na 22 februari 2022 ambtelijk besproken wat passende grondslagen zijn voor de ruimtelijke onderbouwing.

"Vanochtend hebben we het over het vestigen van een voorkeursrecht gehad voor het gebied Schaapsdrift. Geconstateerd is dat in de Structuurvisie van 2012 al best in detail iets is opgenomen over de ontwikkeling van dit gebied naar Wonen-Werken. In de voorontwerp Omgevingsvisie is dit weer heel globaal gehouden. [Persoon] gaf aan dat voor de Wvg Schaapsdrift dan de Structuurvisie als onderlegger wordt aangehouden. De vraag was dan wanneer de Omgevingsvisie door de Raad wordt vastgesteld. Want het is heel ongelukkig als je een Wvg vestigt op grond van de Structuurvisie wetende dat de Omgevingsvisie op korte termijn ook wordt vastgesteld. De vraag is of dit dan mogelijk in dezelfde raadsvergadering of kort na elkaar zou kunnen. [Persoon] heeft dit nagevraagd maar dat getuigt niet van een goede ruimtelijke ordening en beleid. Fijner zou zijn dat eerst de Omgevingsvisie wordt vastgesteld (want de Omgevingsvisie komt dan in de plaats van de Structuurvisie) en dan de Wvg wordt gevestigd maar dat is gelet op onze planning niet haalbaar. Ik heb met [persoon] contact gehad over de planning van vaststelling van de Omgevingsvisie. De planning is dat de Omgevingsvisie in de gemeenteraad van september of oktober wordt vastgesteld maar dat betekent dat het college in april een besluit neemt over de ontwerp omgevingsvisie en vrijgeeft. Dus dan is het al wel openbaar. Maar het voorontwerp van de omgevingsvisie van 3 mei 2021 is ook al met de stad gecommuniceerd. Dus de vraag is nu of als de Raad op 1 juni het voorkeursrecht bestendigt en vervolgens in september of oktober de Omgevingsvisie vaststelt dit consequenties heeft voor de instandhouding van het voorkeursrecht. Dit is iets wat we morgenochtend nader zullen uitwerken."

Kort hierop wordt duidelijk dat passende ruimtelijke onderbouwing onderdeel moet uitmaken van het besluit zelf.

Op 28 februari 2022 wordt nog druk geschaafd aan de ruimtelijke onderbouwing. Juist de onderbouwing van het voorkeursrecht op het westelijk deel van de Schaapsdrift wordt als lastig ervaren:

*"Voor de westkant is het lastig uit te leggen waarom deze woningen en appartementen niet inpasbaar zouden kunnen zijn. Als we een beter beeld zouden hebben wat we daar anders willen bv. juist veel hoogbouw of juist alleen vrijstaand dan kunnen we dit ook zo onderbouwen. Er wordt wel iets gezegd over sociale veiligheid en leefbaarheid maar kan niet worden onderbouwd met rapporten of documenten. Aan de westkant zijn het voornamelijk particulieren die daar een woning of appartement hebben en geen bedrijvigheid. Je haalt je wel wat op de hals om daar het voorkeursrecht te vestigen zonder een stevige onderbouwing hiervoor. Vooral als eigenaren aan die kant bezwaar indienen tegen de vestiging van het voorkeursrecht is het de vraag of het voorkeursrecht stand kan houden. In eerste instantie was het alleen de bedoeling om aan de oostkant van de Schaapsdrift het voorkeursrecht te vestigen en later is het gebied aan de westkant erbij gekomen. Daarom is het voorstel om het gebied aan de westkant er nu uit te halen en op een later moment een voorkeursrecht hier te vestigen als de ruimtelijke context duidelijker is. Mocht dit laatste geen optie meer zijn, dan zouden we graag meer aanknopingspunten willen hebben voor de ruimtelijke onderbouwing voor het westelijk deel. Ik snap dat dit allemaal wel laatste moment beslissingen zijn, maar we willen wel dat het goed gebeurt. Zoals gezegd zal vandaag nog de ruimtelijke onderbouwing door [peronen] worden aangescherpt en ik zal deze nog rondsturen"*⁷⁴

⁷⁴ Intern document

Een adviseur van het externe juridisch adviesbureau merkt hierbij op:

"Wij hebben gekeken naar de ruimtelijke onderbouwing voor de Schaapsdrift e.o.. Bijgaand stuur ik jullie een voorstel voor een ruimtelijke motivatie waarvan wij denken dat die meer grondslag biedt voor de Wvg. Wij hebben daar veel ruimtelijke aannames in gedaan, die natuurlijk door de afdeling RO moeten worden beoordeeld. Toevoegingen zijn welkom, daar wordt het voorkeursrecht besluit robuuster van. Wij stellen voor om, net zoals bij de Kloosterstraat, deze motivatie vast te laten stellen door het college en de raad.

Vooraf voor het gebied ten westen van de Schaapsdrift, de woningen op de hoek Oude Velperweg/Schaapsdrift en de appartementen aan de Ernst Casimirlaan is de onderbouwing dun. Voor het gebied ten westen van de Schaapsdrift begreep ik dat [persoon] de onderbouwing nog verder gaat uitwerken. Wij zien geen reden om de appartementen aan de Ernst Casimirlaan op te nemen in het voorkeursrecht. De vraag is hierbij of deze appartementen voor de herontwikkelingsopgave gesloopt zouden worden. De kwaliteit van deze appartementen lijkt op het eerste oog goed. Ook voldoen deze aan het toekomstige beeld van hoogbouw aan de kant van het spoor. De enige reden om deze wel mee te nemen is een volledige andere inrichting van het gebied, waardoor de appartementen niet inpasbaar zouden zijn."

De ruimtelijke onderbouwing voor het voorkeursrecht op het westelijk deel van de Schaapsdrift wordt op dat moment als te dun beschouwd door de adviseur van het externe juridisch adviesbureau. Hierop volgend wordt de motivatie voor het voorkeursrecht op dit gebied ambtelijk nader aangescherpt en opnieuw gedeeld. Over het westelijk deel van de Schaapsdrift wordt geschreven:

"Het gebied tussen de Wichard van Pontlaan en de Schaapsdrift wordt gekenmerkt door jaren 60 tot 80 woningen met aan de zijde van de Wichard van Pontlaan een langgerekte appartementen met drie tot zes bouwlagen. Juist door de langgerektheid van de bebouwing, wordt het gebied wat daarachter ligt afgesloten van de rest van de wijk. Er wordt nader onderzoek verricht naar een nieuwe invulling van dit gebied. Dit heeft ook te maken met de geplande mobiliteitshub op de hoek van het spoor en de Wichard van Pontlaan. De huidige bebouwing past niet bij het beeld van een intensieve stationslocatie, met hogere bebouwing."

Deze onderbouwing is echter nog altijd te 'dun' volgens de adviseur van het externe juridisch adviesbureau.

"Deze onderbouwing is nog steeds erg beperkt om als grondslag voor de Wvg te dienen. Als we geen verdere onderbouwing kunnen bedenken, stellen wij voor om voor dit deel van het gebied op dit moment geen voorkeursrecht te vestigen. Laten we eerst de ruimtelijke wensen nader onderbouwen. Dan kunnen we later alsnog voor dit gebied een voorkeursrecht vestigen."

De ruimtelijke motivatie wordt hierop gewijzigd en voorzien van enkele toevoegingen. Het gaat primair om de volgende toevoeging in de definitieve versie van de ruimtelijke motivatie:

"Nadere planuitwerking met nieuwe invulling van dit gebied moet bijdragen aan de inpassing van het geplande OV-knooppunt op de hoek van het spoor en de Wichard van Pontlaan, een duurzame ontsluiting van het gebied zelf en meer ruimte bieden voor verblijf, lopen en fietsen. Ook groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie vergt ruimte in dit sterk versteende gebied. Deze schaal- en kwaliteitssprong vergen ingrepen in de stedenbouwkundige structuur van het gebied. Ingerepen die bijdragen aan het herstel van de stedenbouwkundige relatie tussen het gebied en haar omgeving. Dit vergt dat naast de Schaapsdrift ook de omgeving onderdeel is van de gewenste planvorming, waaronder het gebied tussen de Wichard van Pontlaan en de Schaapsdrift."

Uit de ambtelijke correspondentie blijkt dat ook de portefeuillehouder ook op 28 februari input heeft geleverd voor de ruimtelijke motivatie en deze heeft ingezien voorafgaand aan verzending aan het college.

Het valt op dat de ruimtelijke motivatie, met name voor het voorkeursrecht op het westelijk deel van de Schaapsdrift, in een zeer kort tijdsbestek en tot stand is gekomen, namelijk tussen 22 februari 2022 en 28 februari 2022, met relatief veel en belanghebbende wijzigingen op 28 februari, de dag voorafgaand aan verzending van de stukken aan het college. Op 28 februari 2022 wordt zelfs nog ambtelijk getwijfeld aan het opnemen van het westelijk deel van de Schaapsdrift in het voorkeursrechtgebied. Deze twijfel is vooral gericht op de juridische 'stevigheid' van de ruimtelijke onderbouwing. Of de hierna toegevoegde onderbouwing de beslissende factor is geweest waardoor er op 28 februari 2022 toch is besloten om het westelijk deel van de Schaapsdrift op te nemen in het voorkeursrechtgebied hebben onderzoekers op basis van de beschikbare documentatie niet kunnen reconstrueren.

Dat met de ruimtelijke motivatie voldoende juridische onderbouwing is geleverd voor de vestiging van het voorlopig voorkeursrecht is door de rechter bevestigd op 26 maart 2024. Hierop wordt nader ingegaan onder subvraag 3.

Bekrachtiging voorkeursrecht door raad

Zoals reeds beschreven is in voorbereiding op het raadsbesluit van 1 juni 2022 tot vestigen van het voorkeursrecht de ruimtelijke motivatie niet gewijzigd ten opzichte van de ruimtelijke motivatie bij het collegebesluit van 8 maart 2022 tot vestiging van het voorlopig voorkeursrecht.

Wel is voorbereid dat de raad bij haar besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht ook de Structuurvisie Arnhem 2020 – 2040 gedeeltelijk intrekt. Dit is een bevoegdheid van de raad, en gaat dus gepaard met het besluit tot vestigen van het voorkeursrecht en de hierbij behorende ruimtelijke motivatie. In het raadsvoorstel wordt dit als volgt beschreven:

"In 2012 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie Arnhem 2020 – 2040 vastgesteld. Ook deze voorzag in een ontwikkeling van het gebied Schaapsdrift en omgeving. De huidige ruimtelijke plannen wijken af van hetgeen in deze structuurvisie is opgenomen. De gemeente heeft een grotere integrale ontwikkeling voor ogen, dan in de structuurvisie is opgenomen. Nu de structuurvisie voor dit gebied niet meer de laatste ruimtelijke visie aangeeft, wordt voorgesteld de structuurvisie in te trekken voor het deelgebied Schaapsdrift e.o. De meest recente ruimtelijke uitwerking is door het college vastgesteld op 8 maart 2022 in de vorm van de 'Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.'"

4.3.5 Reactie op genomen besluiten

Na het raadsbesluit van 1 juni 2022 start het proces van afhandelen van moties die door de raad zijn aangenomen en het afhandelen van bezwaarschriften van burgers. In het onderstaande worden relevante gebeurtenissen geschetst.

Afhandeling van moties

Tijdens de behandeling van het raadsbesluit van 1 juni 2022 tot vestigen van het voorkeursrecht zijn zeven moties en twee amendementen ingediend. Vier moties zijn aangenomen, een is ingetrokken en twee zijn verworpen. Beide ingediende amendementen haalden geen meerderheid in de raad. Aan de aangenomen moties is als volgt opvolging gegeven.

De motie "Begrijpelijke en menselijke communicatie voor participatie" (22M63) riep op tot heldere, begrijpelijke en mensgerichte communicatie met inwoners tijdens participatietrajecten, zodat betrokkenen daadwerkelijk weten wat er speelt en wat voor invloed hun inbreng kan hebben.

De motie "Zorgvuldig vervolproces Schaapsdrift" (22M64) vroeg om een zorgvuldig vervolg in het proces rondom Schaapsdrift, waarbij de belangen van bewoners serieus worden meegenomen en de stappen richting gebiedsontwikkeling transparant, betrokken en zorgvuldig worden vormgegeven. Aan het college wordt gevraagd met uiterste zorgvuldigheid raad en buurt optimaal te betrekken bij alle fases in de plannen en, waar mogelijk, eventuele onteigeningen te voorkomen.

De motie "Protocol bij toekomstig toepassen Wvg" (22M65) richtte zich op het opstellen van een protocol of richtlijn voor hoe de gemeente in de toekomst de Wet voorkeursrecht gemeenten toepast, met als doel duidelijkheid en consistentie in de toepassing van deze wet bij vergelijkbare cases.

De motie "Grip op de gereedschapskist grondbeleid" (22M66) vroeg om meer inzicht in, en sturing op de instrumenten die de gemeente inzet voor grondbeleid, zodat bij complexe gebiedsontwikkelingen zoals in Schaapsdrift de juiste instrumenten op het juiste moment en onder passende voorwaarden worden ingezet.

Twee moties kregen geen meerderheid in de raad en werden verworpen. Dit betrof de motie "Geen sloop en onteigening van woonhuizen in de Schaapsdrift en omgeving" (22M70). Ook de motie "Wvg van woonhuizen" (22M69) haalde het niet, evenals amendementen "Geen voorkeursrecht op de woningen in Schaapsdrift" (22A31g) en "Wij zijn tegen slopen om te bouwen in Schaapsdrift" (22A35)⁷⁵.

Met de aangenomen moties heeft de gemeente Arnhem haar werkwijze rond het inzetten van het instrument voorkeursrecht merkbaar aangescherpt. De ervaringen in Schaapsdrift hebben geleid tot een meer gestructureerde en zorgvuldige aanpak, die ook bij latere vestigingen van het voorkeursrecht is toegepast. Dit blijkt uit een aantal veranderingen die zijn doorgevoerd.

Een belangrijke verandering is dat de gemeente tegenwoordig voorafgaand aan elk voorkeursrecht een afzonderlijk communicatieplan opstelt. Daarin wordt expliciet vastgelegd hoe en wanneer eigenaren en andere belanghebbenden worden geïnformeerd en benaderd. Daarnaast wordt de gemeenteraad vooraf vertrouwelijk geïnformeerd in een geheime sessie. Op basis van die bespreking vindt een expliciete afweging plaats of het voorkeursrecht wel of niet wordt ingezet.

Ook is een afwegingskader geïntroduceerd dat systematisch wordt doorlopen voordat tot vestiging van het voorkeursrecht wordt besloten⁷⁶. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar juridische en ruimtelijke randvoorwaarden, maar ook naar de noodzaak, proportionaliteit en maatschappelijke gevolgen van het instrument: waarom is het voorkeursrecht hier nodig en wat wil de gemeente ermee bereiken?

In de uitvoering is de communicatie met eigenaren eveneens aangepast. De gemeente verstuurt geen brieven meer op vrijdagdag, om te voorkomen dat mensen in het weekend worden geconfronteerd met ingrijpende besluiten zonder directe mogelijkheid tot contact. Als verzending op korte termijn toch noodzakelijk is, is er piketregeling in het weekend zodat vragen direct kunnen worden opgevangen. Brieven worden bovendien niet meer vanaf het gemeentelijk kantoor verzonden, maar zoveel mogelijk persoonlijk overgebracht. Daarbij wordt actief geprobeerd eigenaren rechtstreeks te benaderen of de brief aan huis te bezorgen, zodat toelichting kan worden gegeven en vragen meteen kunnen worden beantwoord.

Verder is het organiseren van een inloopbijeenkomst inmiddels standaard onderdeel van de werkwijze bij een voorkeursrecht. Bewoners en eigenaren krijgen daarmee de gelegenheid om laagdrempelig in gesprek te gaan met de gemeente. Bij latere projecten, zoals Rijnpark, zijn zelfs meerdere inloopbijeenkomsten georganiseerd om voldoende ruimte te bieden voor toelichting en dialoog.

De gemeenteraad heeft op 28 september 2022 de motie 22M93 aangenomen om voor de start van ruimtelijke ontwikkelingen van bepaalde aard⁷⁷ een startnotitie aan de gemeenteraad voor te leggen.

De gemeente heeft hierop de 'leidraad startnotitie ruimtelijke ontwikkelingen' opgesteld. De leidraad maakt duidelijk welke rol de startnotitie speelt binnen het proces van gebiedsontwikkeling en hoe de samenwerking verloopt tussen de gemeente, initiatiefnemers en de omgeving. Daarnaast beschrijft de

⁷⁵ Alle genoemde moties en amendementen zijn opgenomen op de website van gemeente Arnhem, raadsdossiers, dossier Schaapsdrift e.o., <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/1dca6a21-713a-4128-bbeb-61bfb278ba25>

⁷⁶ Nota Grondbeleid 2023. Zie ook: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/5c4ee6da-1bd2-4c60-85aa-ccd6b2997>

⁷⁷ Meer dan 50 woningen en/of meer dan 3000 m² aan maatschappelijke, sport, recreatieve of commerciële voorzieningen of voorzieningen voor grootschalige opwek van energie.

leidraad welke rol de gemeenteraad heeft bij het opstellen van startnotities en in de vervolgstappen van het proces.

Op 31 mei 2023 is de Startnotitie Schaapsdrift ter besluitvorming in de raad besproken. In de startnotitie wordt de koers bevestigd die eerder is ingezet bij het besluit over het voorkeursrecht. Voor de ontwikkeling van Schaapsdrift wordt uitgegaan van een (hoog)stedelijk woonmilieu, waarin wordt ingezet op de toevoeging van circa 500 tot 1.000 woningen.

De Startnotie wordt niet vastgesteld, maar wordt door de raad ter kennisgeving aangenomen. Reden hiervoor is Amendement 23A13, getiteld 'Toekomstperspectief Schaapsdrift en omstreken'. De raad roept op om bij toekomstige ontwikkelingen zoveel mogelijk van de bestaande woningen en het bestaand straatbeeld te behouden. Vooral nieuwe woningen in het bedrijvige deel van het gebied worden gerealiseerd, waarbij er aandacht blijft voor sociale en werkfuncties. Het college wordt opgeroepen tot bijstelling van de gemeente ruimtelijke ambities. In het besluit staat onder meer:

"We nemen bestaande bouw als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het plangebied en zijn terughoudend met sloop van woningen. Er kan alleen sprake zijn van sloop en/of onteigening als dit een zeer groot belang dient. Deze afweging dient stevig onderbouwd te worden."

Het college heeft in verband met het amendement 23A13 op 13 juli 2023 besloten om een deel van het voorkeursrecht op te heffen. In de raadsbrief staat het als volgt:

"In de meeste gevallen vindt een heroverweging van de begrenzing van het voorkeursrecht plaats bij een volgende stap in het ruimtelijke proces, zijnde de gebiedsvisie. Nu de raad heeft gevraagd om een eerdere afweging, wordt dit nu gedaan. Omdat de denkrichtingen voor de verdere uitwerking van de gebiedsvisie zich niet focussen op het gehele voorkeursrechtgebied hebben wij op 13 juli jl. besloten om inderdaad voor een deel van het gebied Schaapsdrift en omgeving het voorkeursrecht in te trekken. Concreet gaat het hierbij om 151 wooneenheden waarop de Wvg niet meer van kracht zal zijn."



In het opgenomen plaatje is van het groen gearceerde deel de Wvg ingetrokken (eerste intrekking). Ook op 5 juli 2024 is op nog een deel van het gebied het voorkeursrecht op de Schaapsdrift ingetrokken.⁷⁸ Dit plaatje is opgenomen in bijlage 6. Van de rood gearceerde percelen is vanaf deze datum ook de Wvg ingetrokken (tweede intrekking).

Afhandeling van bezwaren

Naar aanleiding van het collegebesluit van 8 maart 2022, waarbij op grond van artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een gebied in de Spoorzone Arnhem-Oost, waaronder Schaapsdrift, voorlopig is aangewezen, en het daaropvolgende raadsbesluit van 1 juni 2022 tot definitieve aanwijzing, zijn in totaal 33 bezwaarschriften ingediend, afkomstig van 67 bezwaarmakers. In een aantal gevallen hebben bezwaarmakers zowel bezwaar gemaakt tegen het collegebesluit als tegen het raadsbesluit. Daarnaast is gebleken dat sommige bezwaarmakers hun bezwaar meerdere keren hebben ingediend: eenmaal individueel en daarnaast als onderdeel van een gezamenlijk bezwaarschrift.

De gemeente Arnhem beschikt over een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie voor bezwaar- en beroepsschriften. Deze commissie hoort de bezwaarmakers en vertegenwoordigers van het

⁷⁸ Raadsbrief 'Schaapsdrift en omgeving: intrekking voorkeursrecht voor een gedeelte van het voorkeursrechtgebied Schaapsdrift', 9 juli 2024. Zie: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/1dca6a21-713a-4128-bbeb-61bfb278ba25?documentId=8701d23f-5a5f-42cc-abdb-78a252b11469>

bestuursorgaan en brengt vervolgens advies uit aan de gemeenteraad over de ontvankelijkheid en (on)gegrondheid van de bezwaarschriften.

De hoorzittingen hebben plaatsgevonden op 3, 4 en 18 november 2022. In het belang van zowel zorgvuldigheid als een efficiënte behandeling zijn de bezwaarschriften gedeeltelijk gevoegd behandeld. Dit betekende dat bezwaarmakers uit hetzelfde complex of dezelfde straat gezamenlijk tijdens één hoorzitting zijn gehoord. Bezwaarmakers zijn vooraf gevraagd of zij bezwaar hadden tegen deze wijze van behandeling. In totaal hebben 16 hoorzittingen plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzittingen hebben de bezwaarmakers hun bezwaren mondeling toegelicht, heeft de bezwaarschriftencommissie vragen gesteld aan zowel de bezwaarmakers als de gemeente en heeft de gemeente namens het bestuursorgaan verweer gevoerd. Naar aanleiding hiervan heeft de bezwaarschriftencommissie in totaal 31 adviezen uitgebracht.

De bezwaarschriftencommissie heeft voor vier bezwaarmakers geadviseerd om de bezwaarschriften niet-ontvankelijk te verklaren. Voor de overige bezwaarmakers heeft de commissie geadviseerd de bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren, in die zin dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader diende te motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen. Voor het overige adviseerde de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren.

Omdat de wettelijke beslistermijn voor het nemen van de besluiten op bezwaar werd overschreden, heeft het college de raad hierover geïnformeerd via een raadsbrief van 19 januari 2023 inzake de overschrijding van de beslistermijn bij de bezwaarschriften Wvg Schaapsdrift e.o.

De gemeenteraad heeft vervolgens op 31 mei 2023 besloten over de afhandeling van de bezwaarschriften. Daarbij heeft de raad de adviezen van de bezwaarschriftencommissie betrokken en de bezwaren tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022 niet ontvankelijk of met een aanvullende motivering ongegrond verklaard. Daarmee is het raadsbesluit van 1 juni 2022 in stand gelaten.

Tegen dit besluit op bezwaar zijn burgers in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechtbank heeft bij uitspraak van 26 april 2024 (ECLI:NL:RBGEL:2024:2469) geoordeeld dat de gemeenteraad bevoegd was om het voorkeursrecht vast te stellen en dat de besluiten zorgvuldig en binnen het wettelijk kader zijn genomen. Daarbij overwoog de rechtbank dat het beoogde intensievere gebruik van de gronden binnen de reikwijdte van artikel 5 Wvg valt, ook als de feitelijke realisatie van de ontwikkeling nog onzeker is. De rechtbank heeft verder betrokken dat het college op 13 juli 2023 het voorkeursrecht voor een deel van het aangewezen gebied heeft ingetrokken, omdat voor die percelen naar verwachting geen sprake zou zijn van afwijkend gebruik, terwijl het voorkeursrecht voor de percelen van eisers van kracht is gebleven. Het beroep is ongegrond verklaard, waarmee is bevestigd dat zowel het college als de gemeenteraad niet onrechtmatig hebben gehandeld bij de vestiging en handhaving van het voorkeursrecht.

4.3.6 Bevindingen

Met betrekking tot de bestuurlijke besluitvorming (onderzoeksvraag 1, subvraag 1 *Hoe verliep het bestuurlijke besluitvormingstraject omtrent de vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht op de Schaapsdrift en omgeving?*) worden de volgende bevindingen getrokken :

- Reeds medio 2021 zijn er overwegingen om het voorkeursrecht te vestigen om Schaapsdrift om eventuele speculatie vanuit de markt tegen te gaan en regie van de gemeente bij de toekomstige ontwikkeling van dit gebied. In mei 2021 wordt ambtelijk voor het eerst gesproken over een mogelijk collegebesluit in juli 2021 inzake het vestigen van het voorkeursrecht op Schaapsdrift.
- Het college heeft op 22 februari 2022 een themasessie gehouden waarin op basis van een ambtelijk voorbereide variantenstudie bestuurlijk de koers is bepaald voor een integrale gebiedsontwikkeling. De verdere uitwerking hiervan heeft geresulteerd in een conceptbesluit voor het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht op de gehele Schaapsdrift, inclusief het westelijk deel van de Schaapsdrift. De keuze voor het voorkeursrecht op de gehele Schaapsdrift lijkt op basis van de bevindingen inhoudelijk ingegeven door ruimtelijke overwegingen en het risico van speculatie toen meerdere

partijen te kennen gaven ontwikkelplannen te hebben in de Schaapsdrift. Van bestuurlijk of ambtelijk onzorgvuldig handelen met betrekking tot de verdediging van particuliere of bedrijfsbelangen is op basis van onze bevindingen geen sprake. Ook is er geen aanleiding aangetroffen om te denken dat er al een plan voor de Schaapsdrift bestond ten tijde van de besluitvorming op 8 maart 2022.

- Een analyse van belangen en risico's is volgens ambtenaren en bestuurders gemaakt, maar deze is niet op papier gezet. Over de aard en inhoud van deze analyse, die niet traceerbaar is, kunnen de onderzoekers daarom geen uitspraken doen. Dat tijdens de themasessie van het college het algemeen belang versus de individuele belangen zijn afgewogen wordt bevestigd in gevoerde gesprekken, in de presentatie die tijdens de themasessie van 22 februari 2022 is gehouden alsook in de brief van het college aan de raad d.d. 20 mei 2022.
- De ruimtelijke onderbouwing bij het definitieve collegebesluit voor vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op de Schaapsdrift is door de ambtelijke organisatie in een zeer kort tijdsbestek opgesteld. Na de keuze voor Schaapsdrift op 22 februari 2022 heeft de tot 28 februari 2022, einde dag gewerkt, om het besluit op te stellen. In dit tijdsbestek is ook de onderbouwing voor vestiging van het voorkeursrecht op het westelijk deel (het bewoonde deel) van de Schaapsdrift tot stand gekomen, waar tot op de laatste dag is getwijfeld of deze afdoende was.
- De raad heeft vragen gesteld over de unanimiteit van besluitvorming in het college over het voorkeursrecht. In hoeverre het college de keuze voor het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht en het besluit tot het raadsvoorstel ter vestiging van het voorkeursrecht unaniem heeft gemaakt, en in hoeverre hierover binnen het college al dan niet discussie is geweest en zo ja, welke, kan vanuit het onderzoeksmateriaal niet nader worden geduïd. Het college 'praat met één mond', en heeft een collegiaal besluit genomen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is hierover in de door onderzoekers gevoerde gesprekken geen informatie losgelaten die met betrekking tot de gemaakte afwegingen en eventuele voors en tegens meer duiding kunnen geven. Dit geldt ook voor het collegebesluit tot definitieve vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op 26 april 2022.
- Zowel het college als de ambtelijke organisatie hebben onderschat hoezeer de vestiging van het voorkeursrecht tot maatschappelijke onrust zou leiden. Duidelijk is wel dat de ambtelijke organisatie een bewuste risicoafweging heeft gemaakt die is besproken in het college op 22 februari 2022. De mate van maatschappelijke onrust die zou ontstaan is meegewogen, maar zowel ambtelijk als bestuurlijk onderschat.
- Er is veel aandacht gegaan naar de voorbereiding van de aankondigingsbrief aan bewoners, maar te weinig aan het proces ter ondersteuning van bewoners ter interpretatie van deze brief. Hoewel de organisatie ervan uitging dat de brief op donderdag 10 maart 2022 zou worden bezorgd, en niet op vrijdag 11 maart 2022, zijn er onvoldoende voorbereidingen getroffen om bewoners bij te staan in de dagen na ontvangst van de brief. Dit bleek cruciaal toen de brief uiteindelijk pas laat in de middag van vrijdag 11 maart 2022 bij bewoners en eigenaren in de Schaapsdrift is bezorgd en de gemeente in de weekenddagen niet bereikbaar was.
- Het collegebesluit van 8 maart 2022 is door veel bewoners van de Schaapsdrift opgevat als een besluit tot sloop van een groot deel van de woningen. Dit beeld is, zo blijkt uit gesprekken, versterkt doordat raadsleden en de media dit als zodanig gingen verkondigen. Het voorlopig voorkeursrecht heeft niet deze betekenis noch was door het college met deze bedoeling opgelegd, maar de gemeente heeft deze interpretatie van bewoners ondanks vele pogingen daartoe niet of maar zeer beperkt kunnen wegnemen.

Met betrekking tot de juridische voorbereiding (onderzoeksvraag 1, subvraag 2, *Hoe is de juridische voorbereiding van de genomen besluiten verlopen?*) wordt het volgende geconstateerd:

- De ambtelijke organisatie heeft adequate juridische ondersteuning ingewonnen. Zowel bij de keuze voor het instrument voorkeursrecht als ter toetsing van de onderbouwing van de vestiging van het voorkeursrecht. Dit externe advies is tijdig betrokken en adviezen zijn opgevolgd.

- De externe juridische adviseur is inhoudelijk kritisch geweest op de onderbouwing van het voorkeursrecht op het westelijk deel van de Schaapsdrift; het deel dat niet eerder in het Ontwikkelperspectief is aangewezen als te ontwikkelen gebied. Ter motivatie van deze keuze is een ruimtelijke onderbouwing opgesteld bij het collegebesluit ter onderbouwing van het voorkeursrecht op de gehele Schaapsdrift, inclusief het westelijk deel. Deze is na eerdere constatering van de externe adviseur dat de onderbouwing voor het bewoonde deel van Schaapsdrift e.o. te dun zou zijn, uiteindelijk beter onderbouwd tot een onderbouwing waarop de externe juridische adviseur uiteindelijk een positief advies op gegeven.
- De wettelijke conformiteit van het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht is door de rechter bevestigd met de uitspraak van 26 maart 2024.

Met betrekking tot reacties van de gemeente Arnhem op de besluitvorming (onderzoeksvraag 1, subvraag 3, *Wat is er gebeurd in reactie op de genomen besluiten?*) wordt het volgende geconstateerd:

- De ambtelijke organisatie heeft zich met man en macht ingespannen om de ontstane onrust na het collegebesluit van 8 maart 2022 tot bedaren te brengen. Hierin is ze niet geslaagd. Wij constateren dat de onrust bij bewoners na ontvangst van de aankondigingsbrief op 11 maart 2022 dusdanig een vlucht heeft genomen, mede door een inadequaate begeleidingsproces, dat latere inspanningen vanuit de gemeente dit niet meer of maar in beperkte mate konden realiseren.
- De gemeentelijke organisatie van de gemeente Arnhem heeft lering getrokken uit hetgeen gebeurd is en inmiddels diverse veranderingen van de interne procedures ingevoerd, ter voorkoming van een herhaling van de situatie Schaapsdrift in het vervolg. De veranderingen in de interne procedure richten zich zowel op het voortijdig onder geheimhouding betrekken van de raad, als op het tijdig en op passende wijze ondersteunen van bewoners na vestigen van het voorlopig voorkeursrecht en de inhoud van dit besluit.
- Na het niet vaststellen van de Startnotitie Schaapsdrift e.o. door de raad op 31 mei 2023 en het amendement 23 A13 is door het college op 13 juli 2023 voor het gebied ten westen van Schaapsdrift en aan de Oude Velperweg, met uitzondering van een aantal woningen, het voorkeursrecht opgeheven.

4.4 Wvg - doelen en afwegingen

Onderzoeksvraag 2 luidt:

Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan deze besluiten?

4.4.1 Vestiging voorlopig voorkeursrecht door college

In de beantwoording van onderzoeksvraag 1 is reeds beschreven dat de keuze voor het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht per collegebesluit op 8 maart 2022 gemaakt is tijdens de themabijeenkomst van het college op 22 februari 2022. De in paragraaf 4.2 opgenomen context, feiten en overwegingen zijn voor een belangrijk deel ook van toepassing op deze deelvraag en wordt om deze reden hier niet herhaald.

Voor deze tijd waren zowel Rijnpark en Schaapsdrift in beeld als gebieden waarmee de uitwerking van plannen (Ontwikkelperspectief fase 2) zou moeten starten. Het oostelijk deel van de Schaapsdrift wijkt niet af van wat eerder in het Ontwikkelperspectief werd beschreven. Argument om te starten met Schaapsdrift is dat de keuze voor Schaapsdrift een keuze voor 'inbreiding' is, overeenkomstig de verstedelijkingsstrategie die eind 2021 is vastgesteld. Zoals eerder: 'integrale gebiedsontwikkeling'.

De reden dat het college het goed achtte om ook op de woningen aan de westzijde van de Schaapsdrift voorlopig voorkeursrecht te vestigen blijkt uit de ruimtelijke onderbouwing bij het besluit:

"Nadere planuitwerking met nieuwe invulling van dit gebied moet bijdragen aan de inpassing van het geplande OV-knooppunt op de hoek van het spoor en de Wichard van Pontlaan, een duurzame ontsluiting van het gebied zelf en meer ruimte bieden voor verblijf, lopen en fietsen. Ook groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie vergt ruimte in dit sterk versteende gebied. Deze schaal- en kwaliteitssprong vergen ingrepen in de stedenbouwkundige structuur van het gebied. Ingrepen die bijdragen aan het herstel van de stedenbouwkundige relatie tussen het gebied en haar omgeving. Dit vergt dat naast de Schaapsdrift ook de omgeving onderdeel is van de gewenste planvorming, waaronder het gebied tussen de Wichard van Pontlaan en de Schaapsdrift."

Waarom het vestigen van het voorkeursrecht als het best passend instrument werd gezien om de uitbreidingsplannen van het college te kunnen realiseren, is reeds behandeld onder onderzoeksvraag 1, subvragen 1 en 2.

Bekrachtiging voorkeursrecht door raad

We zien geen opvallende afwijkingen in de argumentatie bij het raadsbesluit, ten opzichte van de eerdere argumentatie bij het collegebesluit. Bij onderzoeksvraag 1 is reeds behandeld welke moties en amendementen zijn ingediend door de raad.

4.4.2 Bevindingen

Aan de besluiten van het college van 8 maart 2022 (voorlopig besluit op grond van artikel 6 Wvg) en 26 april 2022 (voordracht aan de gemeenteraad van het eerder opgestelde ontwerpraadsvoorstel met verwerking van zienswijzen) en de daaropvolgende bekrachtiging door de raad op 1 juni 2022 lagen hoofdzakelijk ruimtelijke en strategische doelen ten grondslag. Met het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht beoogde het college regie te houden op de toekomstige ontwikkeling van de Schaapsdrift en ruimte te creëren voor een integrale gebiedsontwikkeling.

Het college wilde met het voorkeursrecht voorkomen dat door individuele transacties of speculatie de toekomstige planvorming zou worden beperkt. De keuze om te starten met de Schaapsdrift sloot aan bij de eind 2021 vastgestelde verstedelijkingsstrategie, waarin inbreiding en integrale gebiedsontwikkeling centraal staan. De Schaapsdrift werd gezien als een gebied waar meerdere ruimtelijke opgaven samenkomen, waaronder woningbouw, mobiliteit, vergroening en klimaatadaptatie.

De afweging om het voorkeursrecht ook te vestigen op het westelijk deel van de Schaapsdrift was inhoudelijk gebaseerd op ruimtelijke overwegingen. Het college achtte het noodzakelijk om ook dit deel van het gebied te betrekken bij de planvorming om een samenhangende stedenbouwkundige structuur mogelijk te maken, mede in relatie tot de inpassing van het OV-knooppunt, de ontsluiting van het gebied en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het voorkeursrecht werd daarbij ingezet om beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden in een vroeg stadium van de planontwikkeling te behouden.

Bij de besluitvorming door het college zijn risico's onderkend, waaronder het risico op maatschappelijke onrust die mogelijk zou ontstaan bij het vestigen van het voorkeursrecht. Deze risico's zijn besproken en meegewogen in aanloop naar en tijdens de themasessie van 22 februari 2022, maar de uiteindelijke impact ervan is onderschat. Uit de maatschappelijke en politieke reacties die op het besluit van 8 maart 2022 volgden blijkt dat het voorkeursrecht door een groot deel van de bewoners werd opgevat als een directe bedreiging voor hun woonzekerheid, hetgeen leidde tot aanhoudende onrust en wantrouwen richting het college. Deze dynamiek heeft de verdere uitwerking van de plannen sterk beïnvloed, zonder dat dit afdoet aan de oorspronkelijke ruimtelijke motieven voor het besluit.

De raad heeft het voorlopig voorkeursrecht op 1 juli 2022 bekrachtigd op basis van grotendeels dezelfde inhoudelijke argumenten als het college. Er zijn geen wezenlijke afwijkingen geconstateerd in de beoogde doelen en afwegingen. Hoewel in de raad politieke en maatschappelijke zorgen nadrukkelijk zijn benoemd (en gevat in moties), heeft dit niet geleid tot een andere inhoudelijke beoordeling van de noodzaak van het voorkeursrecht als instrument op dat moment. Geconstateerd wordt dat met instemming van het instrument voorkeursrecht nog geen oordeel wordt gegeven over de planvorming.

Wel zijn er bij het vaststellen van het voorkeursrecht een aantal moties aangenomen (zie 4.2) die wel bepalend zijn geweest voor de verdere planvorming. Ook zijn enkele moties en amendementen verworpen, die eveneens van invloed hadden kunnen zijn op de verdere planvorming en gevoerde participatie.

4.5 Wvg - alternatieven voor vestigen voorkeursrecht

Onderzoeksvraag 3 luidt:

Hoe verhoudt de keuze voor het vestigen van een voorkeursrecht zich tot andere bestuurlijke middelen om grond te verwerven, dan wel te sturen op stedelijke ontwikkelingen?

4.5.1 Alternatieven voor de Wvg

Bij het sturen op stedelijke ontwikkelingen beschikt een gemeente over een beperkt en gefaseerd instrumentarium. Deze bestuurlijke middelen verschillen in zwaarte, rechtsgevolg en het moment in het planproces waarop zij kunnen worden ingezet. De keuze voor het vestigen van een voorkeursrecht moet daarom worden gezien in relatie tot deze alternatieven.

Het voorbereidingsbesluit is een licht instrument dat kan worden ingezet om ongewenste ontwikkelingen tijdelijk tegen te houden. Het heeft echter een maximale geldingsduur van één jaar en is primair bedoeld om planologische wijzigingen te bevroeren. In situaties waarin de planvorming zich nog in een vroeg en meerjarig stadium bevindt, biedt dit instrument onvoldoende zekerheid en continuïteit. Voor een langjarige verkenning van herstructurering en verdichting, zoals bij Schaapsdrift, is het voorbereidingsbesluit daarom beperkt geschikt.

Een wijziging of vaststelling van een bestemmingsplan is een krachtiger sturingsmiddel, maar vereist een concreet uitgewerkt ruimtelijk plan. Dit instrument past bij een latere fase van de gebiedsontwikkeling, wanneer keuzes over inrichting zijn gemaakt. In Schaapsdrift was daarvan nog geen sprake. Een planologische vastlegging zou prematuur zijn geweest.

Vrijwillige grondverwerving zonder aanvullende juridische borging is in een vroege fase kwetsbaar. Zonder voorkeursrecht loopt de gemeente het risico dat marktpartijen gronden verwerven in anticipatie op toekomstige plannen. Dit kan leiden tot prijsopdrijving, versnipperd eigendom en verminderde regie, waardoor een integrale gebiedsontwikkeling lastiger of duurder wordt.

Onteigening is het zwaarste instrument en kan pas worden ingezet wanneer er een vastgesteld plan en een concreet publiek belang is, en wanneer minnelijk overleg niet tot verwerving heeft geleid. Dit middel is nadrukkelijk gekoppeld aan uitvoering en niet aan voorbereiding. In de context van Schaapsdrift, waar nog geen vastgestelde plannen waren, was onteigening juridisch en bestuurlijk niet aan de orde. Zowel juridisch als bestuurlijk was dit middel in Schaapsdrift niet aan de orde. In de publieke perceptie wordt onteigening vaak gezien als het ultieme dwangmiddel, wat het contrast met het relatief lichte karakter van het voorkeursrecht vergroot, maar dit onderscheid was voor bewoners niet altijd helder.

Het voorkeursrecht neemt in feite een tussenpositie in het instrumentarium in. Juridisch gezien is het een licht, voorbereidend instrument dat geen verkoopverplichting oplegt en geen directe gevolgen heeft voor het gebruik van woningen. Bestuurlijk werd het gezien als een proportionele maatregel om regie te behouden in een vroege planfase. In de perceptie van een deel van de bewoners kreeg het voorkeursrecht echter een zwaardere betekenis. Het werd opgevat als een indicatie dat er al concrete plannen lagen, en in sommige gevallen als een voorbode van sloop en gedwongen vertrek. Deze perceptie staat in contrast met de bestuurlijke bedoeling, maar heeft wel sterk doorgewerkt in het maatschappelijk en politiek debat.

4.5.2 Bevindingen

De keuze voor het vestigen van een voorkeursrecht verhoudt zich tot andere bestuurlijke middelen als een strategische en juridisch proportionele tussenstap binnen het instrumentarium voor grondverwerving

en stedelijke sturing. In vergelijking met een voorbereidingsbesluit bood het voorkeursrecht meer continuïteit. Planologische besluiten en onteigening zijn ingrijpender en waren überhaupt niet aan de orde.

Bestuurlijk werd het voorkeursrecht gezien als een passend instrument om regie te behouden in een fase waarin plannen nog niet waren uitgewerkt, maar waarin wel richtinggevende ambities bestonden. Voor de raad was het voorkeursrecht in deze context verdedigbaar als tijdelijk en voorbereidend middel, al bleek in (de aanloop naar) de politieke behandeling dat de maatschappelijke gevolgen ervan groter waren dan vooraf werd voorzien.

Voor bewoners kreeg het voorkeursrecht echter een andere betekenis. Waar het instrument juridisch slechts de overdraagbaarheid van eigendom beperkt, werd het maatschappelijk ervaren als een signaal van vaststaande plannen, dreigende ingrepen in de woonomgeving en sloop van huizen. Deze discrepantie tussen bestuurlijke intentie en maatschappelijke perceptie heeft de discussie over het voorkeursrecht sterk beïnvloed. Daardoor is het door het college gewenste participatieproces, dat conform het daarvoor vastgestelde participatiekader gevolgd dient te worden bij planvorming, met een valse start aangevangen.

4.6 Wvg - inachtneming wettelijke kaders

Onderzoeksvraag 4 luidt:

Hoe verhoudt het verloop van de bestuurlijke besluitvorming omtrent de vestiging van het voorkeursrecht en de reacties die daarop volgden zich tot de relevante wettelijke kaders (Wet voorkeursrecht gemeenten/de Omgevingswet, ABBB)?

4.6.1 Toets Wvg aan wettelijke kaders

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Ten tijde van de vestiging van het voorkeursrecht in Arnhem in 2022 gold de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) als wettelijk kader. De Wvg regelde specifiek wanneer en hoe een gemeente een voorkeursrecht kan vestigen: op basis van ruimtelijk beleid (al dan niet in voorbereiding), met een duidelijk onderscheid tussen een voorlopig voorkeursrecht door het college en een definitief voorkeursrecht door de raad, vaste termijnen en een aanbodplicht voor eigenaren. Met de Omgevingswet (in werking per 1 januari 2024) is het voorkeursrecht niet afgeschaft, maar opgenomen en geïntegreerd in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht (o.a. in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit). De systematiek is gemoderniseerd en gekoppeld aan instrumenten als de omgevingsvisie en het omgevingsplan, maar het eerste recht van koop voor de overheid bij voorgenomen vervreemding is inhoudelijk gelijk gebleven.

Voor Arnhem is dit verschil beperkt relevant. De vestiging van het voorkeursrecht vond immers plaats vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en is daarom volledig getoetst aan de Wvg zoals die toen gold. De Omgevingswet kan hooguit een rol spelen bij latere verlenging, voortzetting of verankering van het voorkeursrecht in nieuw planologisch beleid, maar niet bij de rechtmatigheid van het besluit uit 2022. In die zin is de Omgevingswet voor de beoordeling van de oorspronkelijke vestiging niet doorslaggevend.

Van belang is dat de rechter de toepassing van de Wvg in dit dossier heeft geaccepteerd. Daarmee staat vast dat de gemeente Arnhem in 2022 binnen de grenzen van de Wvg heeft gehandeld, los van het latere stelsel van de Omgevingswet.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB)

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁷⁹ worden behandeld aan de hand van de onderstaande toetsingsaspecten:

⁷⁹ In ambtelijke reactie wordt geconstateerd dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) eveneens door de rechter worden getoetst, onder meer op motivering, zorgvuldigheid,

- Initiatieven en belanghebbenden zijn gelijk behandeld (dezelfde procedure, dezelfde termijnen);
- Geen verschuiving van afwegingskaders tijdens lopend proces zonder nieuwe bekendmaking;
- Afweging van inspanningen versus beoogd effect is kwantitatief en kwalitatief onderbouwd (bijv. kosten-batenuitwerking);
- Afweging van evenredigheid lasten voor betrokkenen ten opzichte van het belang dat de besluiten hebben gediend is gemaakt en onderbouwd;
- In besluitvorming en communicatie wordt aangesloten op eerdere toezeggingen, bijvoorbeeld zoals verwoord in eerdere raadsbesluiten en informatiebrieven;
- Schriftelijke, puntsgewijze motivering heeft plaatsgevonden bij elk bestuurlijk besluit, inclusief beantwoording van belangrijke zienswijzen;
- Alle motiveringen zijn binnen wettelijke termijnen beschikbaar gesteld.

1. Initiatieven en belanghebbenden zijn gelijk behandeld (zelfde procedure, zelfde termijnen)

Formeel bezien zijn alle eigenaren en rechthebbenden binnen het aangewezen gebied onderworpen aan dezelfde wettelijke regeling van de Wvg, met dezelfde aanbodplicht, termijnen en rechtsbescherming. Het voorkeursrecht is gebiedsgericht vastgesteld en niet persoonsgericht. Er zijn signalen dat er met sommige marktpartijen en eigenaren eerder contact is geweest dan met bewoners, en bewoners pas na het besluit van 8 maart 2022 collectief zijn geïnformeerd. Zoals toegelicht onder onderzoeksvraag 1, subvraag 1, is niet geheel duidelijk wat er met marktpartijen op dat moment wel en niet reeds is besproken, maar zijn er geen indicaties dat in deze overleggen over het instrument Wvg is gesproken. Het valt daarnaast ook op dat marktpartijen evenals bewoners verrast werden door de vestiging van het voorlopig voorkeursrecht op 8 maart 2022. Dit raakt niet de formele rechtsgelijkheid, maar wel de ervaren gelijkheid en de door de gemeente hierbij toegepaste zorgvuldigheid van het proces.

2. Geen verschuiving van afwegingskaders tijdens lopend proces zonder nieuwe bekendmaking

Ruimtelijke documenten die als afwegingskader zijn gebruikt bij de vestiging van het voorkeursrecht zijn niet tussentijds juridisch gewijzigd zonder besluitvorming. Inhoudelijk is wel sprake van een geleidelijke verschuiving: van de Structuurvisie uit 2012 en het globale Ontwikkelperspectief uit 2021 naar concretere verdichtingsambities in de ruimtelijke motivatie bij het besluit tot voorlopig voorkeursrecht in 2022 waarbij het westelijk deel van Schaapsdrift later ingrijpender is meegenomen dan in eerdere kaarten en documenten (zie beantwoording onderzoeksvraag 1). Aan de raad is gevraagd om, conform haar bevoegdheid, een deel van de Structuurvisie in te trekken in de vergadering van 1 juni 2022 waarin ook het voorkeursrecht werd bekrachtigd. Deze procedure is formeel-juridisch niet onjuist. Maar het feit dat genoemde verschuiving in de ruimtelijke motivatie bij het besluit tot voorlopig voorkeursrecht niet expliciet is gecommuniceerd voorafgaand aan vestiging van het voorlopig voorkeursrecht wekte bij betrokkenen wel het gevoel dat spelregels veranderden.

De ruimtelijke motivatie bij het raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht bood voldoende juridische basis voor het besluit. Het deel van de Structuurvisie dat hiervan afweek was niet juridisch bindend, maar moest wel worden ingetrokken. Het college kon dit niet (eerder) zelfstandig doen, omdat dit een raadsbevoegdheid is.

3. Afweging tussen inspanningen gemeente versus beoogd effect is kwantitatief en kwalitatief onderbouwd

De besluitvorming bevat kwalitatieve onderbouwing, te weten: woningbouwopgave, regie op gebiedsontwikkeling en voorkomen van versnippering. Er ontbreekt echter een zichtbare, expliciete kosten-batenaafweging waarin: maatschappelijke kosten voor bewoners, eventuele financiële lasten voor

belangenafweging, evenredigheid en het verbod van détournement de pouvoir. De rechtbank heeft ten aanzien van deze beginselen geen opmerkingen gemaakt. De Rekenkamer heeft de deelvragen over de ABBB toegevoegd om naast de juridische toets ook inzicht te krijgen in de wijze waarop de beginselen naast de strikt juridische invalshoek ook bestuurlijk en beleidsmatig zijn toegepast.

de gemeente en onzekerheden over uitvoerbaarheid systematisch zijn afgezet tegen het beoogde effect. De afweging is impliciet maar niet expliciet uitgewerkt.

4. Evenredigheid van lasten voor betrokkenen versus gediend belang

In juridische zin is de evenredigheid getoetst. De Wvg beperkt eigendom niet absoluut, waarbij gebruik van eigendom blijft toegestaan en verkoop mogelijk blijft, zij het met aanbiedplicht. De rechter heeft geoordeeld dat dit proportioneel is in verhouding tot het algemeen belang.

In het raadvoorstel voor de vestiging van het voorkeursrecht noemt het college het volgende:

'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 om te voorzien in de grote woonbehoefte van Arnhemmers.'

In bestuurlijke stukken is de concrete (potentiele) impact op bewoners (onzekerheid, waardebeleving, verkoopstress) echter niet vergezeld gegaan van een expliciete risicoanalyse.

5. Aansluiting bij eerdere toezeggingen (raad, informatiebrieven)

Bewoners en raad hebben gewezen op verschillen tussen eerdere kaarten (bijv. ambitiekaart in het Ontwikkelperspectief) en latere plannen en verwachtingen die zijn gewekt over tempo, aard en omvang van ontwikkeling. Hoewel eerdere toezeggingen en beleidsdocumenten niet juridisch bindend waren, is bij de besluitvorming onvoldoende expliciet gemaakt hoe en waarom daarvan is afgeweken. Hierdoor is voor betrokkenen niet inzichtelijk herijkt welke verwachtingen nog geldig waren en welke niet.

6. Schriftelijke, puntsgewijze motivering bij elk besluit incl. zienswijzen

Bij het besluit tot voorlopig voorkeursrecht en de bekrachtiging door de raad zijn schriftelijke motiveringen opgesteld en zijn zienswijzen formeel behandeld. De beantwoording van zienswijzen lijkt juridisch correct. Wel wordt beperkt ingegaan op specifieke, individuele van bewoners, eigenaren en raad zorgen.

7. Motiveringen binnen wettelijke termijnen beschikbaar gesteld

Besluiten, motiveringen en zienswijzenbeantwoording zijn binnen de wettelijke termijnen vastgesteld en tijdig beschikbaar gesteld. De schriftelijke beantwoording van zienswijzen volgde nadat reeds onomkeerbare besluiten waren genomen, hetgeen afbreuk deed aan de ervaren zorgvuldigheid van het proces. De wettelijke beslistermijn met betrekking tot bezwaarschriften is niet gehaald door de gemeente, waarvoor ingebrekestellingen zijn ingediend⁸⁰.

4.6.2 Bevindingen

In het dossier Schaapsdrift is de besluitvorming formeel-juridisch niet onjuist verlopen, zo getuigt ook de rechterlijke toetsing die is doorstaan. Tegelijkertijd laat de analyse van het besluitvormingsproces zien dat de expliciete, navolgbare en voor bewoners herkenbare motivering op onderdelen ontbreekt.

Bij de vestiging van het voorkeursrecht is voldaan aan de formele vereisten die voortvloeien uit wet- en regelgeving en aan de kernvereisten van het legaliteits- en gelijkheidsbeginsel. Tegelijkertijd is de invulling van enkele van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kwetsbaar. Dit geldt met name voor de ruimtelijke motivering en het vertrouwensbeginsel. Dit heeft echter niet geleid tot juridische onrechtmatigheid.

⁸⁰ In ambtelijk reactie wordt verwezen naar de wettelijk vastgelegde regeling in artikel 4:11 Awb, waarin deze mogelijkheid expliciet is opgenomen en die in de bestuurspraktijk gebruikelijk wordt toegepast.

5 Participatieproces – voorbereiding (fase 3)

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden de deelvragen die betrekking hebben op het participatieproces beantwoord alsook de feiten, onderbouwing en bevindingen met betrekking tot het participatieproces uitgewerkt. Voor het participatieproces zijn vier deelvragen gesteld. De beantwoording van de deelvragen en de wijze waarop de verschillende onderscheiden onderdelen van de gevoerde participatie zijn geanalyseerd en uitgewerkt lopen niet synchroon. Het gevoerde participatieproces benaderen wij chronologisch, aan de hand van de verschillende fasen in het proces. De deelvragen hebben betrekking op ofwel het gehele participatieproces danwel kan de beantwoording van specifieke deelvragen verschillen afhankelijk van de fase in het participatieproces. Om deze reden hebben we er voor gekozen de onderscheiden participatie rondes in de hoofdstukken 5 tot en met 7 uit te werken en de deelvragen separaat te beantwoorden in paragraaf 5.2 met een nadere toelichting in bijlage 3.

De opbouw is als volgt:

Hoofdstuk	Fase in het proces	Doorlooptijd
5.2	Beantwoording deelvragen	Gehele participatieproces (fase 3 t/m 5)
5 (5.2 – 5.4)	Vorbereidingsfase	Vestiging Wvg - Startnotitie
6	Participatieronde I	Startnotitie - Gebiedsvisie
7	Participatieronde II	Gebiedsvisie - Omgevingsplan

5.2 Beantwoording deelvragen participatieproces

In deze paragraaf worden de deelvragen samengevat beantwoord. De onderbouwing hiervan is uitgewerkt in bijlage 3.

5.2.1 Rol van raad, college en organisatie

Onderzoeksvraag 5 luidt:

Welke rol speelden raad, college en organisatie bij de besluitvorming betreffende de invulling van participatie in het dossier?

In de onderzochte periode zijn feitelijk twee participatieplannen onderscheiden: (1) het communicatie- en participatieplan dat in januari 2023 door Beck is opgesteld en richtinggevend was voor de participatie tot aan de gebiedsvisie, en (2) het herziene participatieplan van 19 september 2024 dat is gebruikt voor de participatie richting stedenbouwkundig plan en omgevingsplan. Dit onderscheid is relevant omdat de besluitvorming betreffende de invulling van de participatie voor die fasen sterk verschilde, en raad, college en ambtelijke organisatie zoals blijkt uit hoofdstukken 5, 6 en 7 ook een andere rol innamen in deze afzonderlijke fasen.

Kijken we naar de wijze waarop de diverse actoren invulling hebben gegeven aan het participatieproces dan valt op dat de besluitvorming over de invulling van participatie in dit dossier is in overwegende mate tot stand gekomen binnen het college en de ambtelijke organisatie, met een beperkte en wisselende betrokkenheid van de raad. Hoewel de raad op cruciale momenten formeel in positie werd gebracht om participatiekaders vast te stellen, heeft dit in de praktijk niet geleid tot expliciete vaststelling of actieve sturing op de participatieaanpak. De raad intervenueerde wel inhoudelijk in het proces, met name door het stellen van ruimtelijke kaders voorafgaand aan participatie, maar nam geen expliciet besluit over de participatiekaders zelf. Daarmee is sprake van een participatieproces dat in belangrijke mate ambtelijk en bestuurlijk is vormgegeven, waarbij de rol van de raad impliciet bleef en niet systematisch is ingevuld. Dit geldt temeer voor de herziening van het participatieplan in 2024, waarbij het participatieniveau op onderdelen wijzigde zonder betrokkenheid of kennisname door de raad.

Daarbij moet worden vastgesteld dat deze beperkte rol niet uitsluitend het gevolg is van de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie het proces hebben ingericht, maar ook samenhangt met het eigen handelen van de raad. De raad beperkte zich in hoofdzaak tot het stellen van inhoudelijke kaders, maar heeft nagelaten om expliciete uitspraken te doen over de participatiekaders en de gewenste inrichting van het participatieproces. Ook heeft de raad daarop niet geïntervenieerd door richting te geven, bij te sturen of expliciet te maken of zij zich in de gekozen participatieaanpak kon vinden. Juist op het moment waarop de raad formeel de mogelijkheid had om procesmatige kaders te stellen, heeft zij deze rol niet actief opgepakt. Dit is niet alleen in strijd met de geldende beleidskaders met betrekking tot participatie — waarin wordt verondersteld dat de raad participatiekaders vaststelt — maar leidt er ook toe dat onduidelijk bleef en blijft in hoeverre de raad de gekozen participatiekaders überhaupt onderschreef en welke democratische legitimering aan de gekozen participatie-invulling ten grondslag lag.

5.2.2 Beoogde doelen en afwegingen

Onderzoeksvraag 6 luidt:

Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de inwonersparticipatie?

Uit de onderzochte documenten blijkt dat de wijze waarop invulling is gegeven aan de inwonersparticipatie in het dossier Schaapsdrift is ingegeven door een combinatie van inhoudelijke kwaliteitsdoelen, procesmatige overwegingen en contextuele randvoorwaarden, waaronder de vestiging van de Wvg en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke onrust.

Gesteld wordt dat de invulling van inwonersparticipatie in het dossier Schaapsdrift primair is gestuurd door het streven om de planvorming inhoudelijk te verrijken en te legitimeren, binnen duidelijke bestuurlijke kaders. Participatie is daarbij ingezet als instrument om belangen, kennis en perspectieven te verzamelen en af te wegen, niet om besluitvorming over te dragen. In geen van de participatieplannen wordt echter expliciet beargumenteerd waarom voor een specifiek participatieniveau is gekozen.

De gekozen aanpak weerspiegelt een voortdurende afweging tussen regie en openheid, tussen snelheid en zorgvuldigheid, en tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van bewoners. De context van de Wvg en het benodigde herstel van vertrouwen als gevolg van de 'valse start' hebben deze afwegingen in belangrijke mate gekleurd en hebben geresulteerd in een participatieproces dat in de uitvoering ingewikkelder, intensiever en minder efficiënt is geworden dan aanvankelijk werd beoogd.

5.2.3 Omgang met inwoners en andere betrokkenen

Onderzoeksvraag 7 luidt:

Hoe verliep de omgang met inwoners en andere betrokkenen rondom de bestuurlijke besluitvorming en de verdere planvorming in het dossier Schaapsdrift?

De omgang met inwoners en andere betrokkenen rondom de bestuurlijke besluitvorming en de verdere planvorming in het dossier Schaapsdrift laat, getoetst aan het normenkader, een ambivalent beeld zien. Over de gehele onderzochte periode bezien is sprake van een proces dat wordt gekenmerkt door een moeizame en onzorgvuldige start, gevolgd door een fase waarin de gemeente zichtbaar heeft geïnvesteerd in herstel van de relatie met inwoners. De gemeente heeft daarbij in de uitvoering van het participatieproces zichtbaar en intensief geïnvesteerd in dialoog, communicatie en betrokkenheid van belanghebbenden. Tegelijkertijd schoot de omgang met betrokkenen tekort waar het gaat om heldere communicatie in de beginfase, concrete en geformaliseerde kaderstelling en expliciete verantwoording van wat er met de opbrengsten van het proces is gedaan.

Met betrekking tot de omgang met inwoners en andere betrokkenen wordt geconstateerd dat hierin een duidelijke ontwikkeling in de tijd waarneembaar is. De beginfase werd gekenmerkt door gebrekkige communicatie, onduidelijke kaders en onvoldoende aandacht voor de maatschappelijke impact van de

vestiging van het voorkeursrecht. In de daaropvolgende planvormingsfase heeft de gemeente zichtbaar ingezet op herstel, intensivering en kwalitatieve verbetering van de omgang met betrokkenen, onder meer door het faciliteren van eigen bewonersinitiatieven, onafhankelijke ondersteuning en een uitgebreid participatieproces.

Deze inzet heeft geleid tot een inhoudelijk rijker plan en tot hernieuwd, zij het kwetsbaar, contact tussen gemeente en inwoners. Tegelijkertijd laat het dossier zien dat de omissies in de startfase, het ontbreken van expliciete kaderstelling, duidelijke rolafspraken en expliciete verantwoording over de wijze waarop opbrengsten wel/niet zijn verwerkt, blijvend hebben doorgewerkt in het vertrouwen van inwoners en in de relatie met georganiseerde partijen zoals de bewonersvereniging. De omgang met betrokkenen is daarmee gedurende het proces wel verbeterd in uitvoering, maar bleef bestuurlijk en procedureel kwetsbaar.

5.2.4 Relevante wettelijke kaders

Onderzoeksvraag 8 luidt:

Hoe verhoudt de communicatie van de gemeente richting inwoners en andere betrokkenen en de verdere participatie zich tot de relevante wettelijke kaders voor participatie (Omgevingswet, gemeentelijk kader, ABBB).

Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Door belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken, kunnen overheden tijdig belangen, meningen en ideeën ophalen en meewegen in het besluitvormingsproces. De wet definieert participatie als: *"het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit."* Onder belanghebbenden verstaat de Omgevingswet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.⁸¹

De Omgevingswet hanteert daarmee een brede, participatieve benadering. Tegelijkertijd laat de wet veel ruimte aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken in de inrichting van participatie. In relatie tot de beantwoording van de onderzoeksvraag is dit relevant: de wettelijke kaders zijn op dit punt beperkt. De wet schrijft niet voor *hoe* participatie precies moet worden vormgegeven, maar verlangt wel dat het bevoegd gezag bij besluitvorming inzichtelijk maakt op welke wijze participatie is toegepast. Specifiek geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan dat het bevoegd gezag moet aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding, en wat de resultaten daarvan zijn. Daarnaast wordt verwacht dat het bevoegd gezag toelicht op welke wijze uitvoering is gegeven aan het eigen participatiebeleid.

In de context van dit onderzoek is vastgesteld dat aan deze minimale vereisten is voldaan. De vereiste informatie over de betrokkenheid van belanghebbenden en de uitkomsten van participatie is bij het omgevingsplan gevoegd, onder meer via het participatieverslag. Dit laat onverlet dat in de vormgeving van het participatieverslag verbetermogelijkheden zijn geconstateerd, zoals beschreven onder de beantwoording van onderzoeksvraag 7.

ABBB

Op basis van de bevindingen kan een duiding worden gegeven van de wijze waarop het participatietraject en de bijbehorende communicatie zich verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB), zoals opgenomen in het normenkader. Daarbij wordt benadrukt dat geen sprake is van een harde juridische toetsing. De ABBB zijn open normen en de bevindingen hebben primair betrekking op procesvoering, communicatie en participatie. De duiding richt zich daarom op de mate waarin de bevindingen aanknopingspunten bieden voor aansluiting bij de normen, dan wel waar mogelijke spanningsvelden zichtbaar worden.

De bevindingen laten zien dat het participatietraject in belangrijke mate is beïnvloed door de context waarin het is uitgevoerd. In de bevindingen wordt expliciet gemaakt dat vóór de start van het formele

⁸¹ Informatieblad Participatie in de Omgevingswet, Ministerie van BZK,

participatietraject al communicatie met bewoners had plaatsgevonden en dat de Wvg reeds was gevestigd op woningen. Deze 'voorfase' wordt als essentieel beschreven. Goed verlopen communicatie voorafgaand aan participatie bevordert vertrouwen en participatiebereidheid, terwijl incidenten in deze fase het vertrouwen juist kunnen schaden. De bevindingen maken daarmee inzichtelijk dat het verloop van participatie niet uitsluitend bepaald wordt door de formele procesinrichting, maar ook door eerdere gebeurtenissen en de wijze van communiceren.

In bijlage 3 wordt op ieder van de beginselen van de ABBB ingegaan. In samenhang bezien laten de bevindingen vooral een beeld zien waarin het participatietraject is ingericht en uitgevoerd binnen de kaders, maar waarin de mate van explicitering, navolgbaarheid en herkenbaarheid van proceskeuzes en beïnvloedingsruimte op onderdelen beperkt is geweest. Hierdoor kunnen spanningsvelden ontstaan met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals opgenomen in het normenkader, met name waar het gaat om ervaren gelijkwaardigheid, voorspelbaarheid van kaders, zorgvuldigheid in communicatie en fasering, het behoud of herstel van vertrouwen, en de navolgbaarheid van motivering van proceskeuzes.

Gemeentelijke kaders

Voor de verhouding tot de eigen, gemeentelijke kaders, is in het kader van dit onderzoek een separate analyse gemaakt. Deze analyse is toegelicht in paragraaf 5.3.2 en 7.3.1. Tevens is de volledige analyse opgenomen in Bijlage 4. Uit deze analyse blijkt dat geen van twee gehanteerde de participatieplannen volledig in lijn is geweest met de gemeentelijke kaders, zoals gevat in het Arnhems Stappenplan.

5.3 Context van het participatieproces

De uitvoering van het participatietraject kan niet los beschouwd worden van de context waarin het heeft plaatsgevonden. Immers: voordat het 'formele' participatietraject startte, had er reeds communicatie met de bewoners van de Schaapsdrift plaatsgevonden en was er reeds Wvg gevestigd op de woningen.

Deze 'voorfase' voorafgaand aan het formele participatietraject is essentieel: wanneer communicatie voorafgaand aan een participatietraject goed verloopt, bevordert dit het vertrouwen van bewoners en neemt de kans op participatie toe. Omgekeerd is hetzelfde waar: wanneer in de voorfase voor het participatietraject incidenten plaatsvinden die het vertrouwen van bewoners doen afnemen, neemt de kans op participatie af.

Dit hoofdstuk refereert aan fase 3 uit de reconstructie zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Tijdslijn fase 3								
fase 1		fase 2		fase 3	fase 4		fase 5	
Q3/4 2021	08-mrt	11-mrt	01-jun		jun-23	apr-24	mei-24	mei-25
juni-22				sep-22		mei-23		
richting startnotitie				motie raad		startnotitie		

Figuur 5.1 - tijdslijn fase 3

In dit hoofdstuk omschrijven wij de relevante ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan het formele participatietraject. De beschreven periode beslaat het moment van vestiging van de Wvg en de communicatie daarover aan de raad, bewoners en bedrijven (maart 2022) tot aan de bestuurlijke besluitvorming over de startnotitie (mei 2023).

5.4 Doel- en kaderstelling

Na de vestiging van de Wvg is de volgende stap het opstellen van een startnotitie. In het raadsvoorstel van 01-06-2022 voor vestiging van de Wvg wordt aangegeven dat deze startnotitie de mogelijkheden

van het gebied in kaart moet brengen met een bijbehorende ontwikkelstrategie. Het opstellen van deze startnotitie gebeurt *'in samenwerking met de omgeving, betrokkenen en belanghebbenden'*. Op 28 september 2022 vindt er echter een koerswijziging plaats: de gemeenteraad neemt een motie aan waarin zij vraagt om voor de start van ruimtelijke ontwikkelingen die behoren tot categorie 5 van de handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan', aan de gemeenteraad een startnotitie voor te leggen met daarin:

- Concrete (ruimtelijke) ambities en de beoogde vorm van participatie conform het Arnhems Stappenplan participatie en de Handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan', voorzien van een onderbouwing daarvoor;
- Deze startnotitie tijdens het uitwerkings- en participatieproces als leidraad van ambitie te gebruiken.

Dit resulteert erin dat het college ervoor kiest om, in tegenstelling tot wat in het raadsvoorstel van 1 juni 2022 is vastgelegd, geen participatie op de startnotitie te laten plaatsvinden.

5.4.1 Participatiekaders

Met het voorleggen van de startnotitie legt het college ook de participatie- en communicatiekaders voor. Deze kaders zijn gevat in het communicatieplan van adviesbureau Beck en beschrijven een tweeledige doelstelling:

- Het bieden van communicatie en informatie over het vervolgproces, met direct betrokkenen bij de vestiging van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- Het organiseren van participatie over de planvorming voor Schaapsdrift e.o. met zowel stakeholders van Schaapsdrift e.o. als een brede groep betrokkenen bij en belangstellenden voor de Spoorzone Arnhem-Oost.

Deze doelstellingen zijn verder niet expliciet vertaald naar SMART-doelstellingen die achteraf gemeten kunnen worden. Er wordt slechts gedeut dat het doel van participatie is om inzicht te krijgen in belangen en wensen van betrokkenen, inzicht in de mogelijkheden om tegemoet te komen aan die wensen of belangen en om (ervarings)deskundigheid te betrekken, om tot het best mogelijke plan te komen.

Wel worden de doelstellingen geoperationaliseerd naar concreet uit te voeren stappen in het participatieproces. Daarnaast legt het participatieplan vast dat het participatieniveau zich richt op het raadplegen en adviseren. Aan participanten worden dus uitdrukkelijk geen besluitvormende bevoegdheden overgedragen. Ook worden de te betrekken participanten expliciet omschreven.

De rol van de gemeenteraad wordt verder niet expliciet vastgelegd. De kans om deze te benutten als 'bruggenbouwer', conform het Arnhems Stappenplan voor Participatie, wordt daarmee niet expliciet benut.

Dit participatie- en communicatieplan bevat de kaders voor het participatieproces om te komen tot een gebiedsvisie in een stedenbouwkundig plan. Voor dit onderzoek is getoetst in welke mate dit participatie- en communicatieplan overeenstemt met het in Arnhem geldende beleidskader voor het vormgeven van participatietrajecten: het Arnhems Stappenplan Participatie.

5.4.2 Toetsing aan Arnhems Stappenplan Participatie

Voor het opstellen van het communicatie- en participatieplan is gebruik gemaakt van het Arnhems stappenplan participatie (2022). In het kader van dit onderzoek is een vergelijkende analyse uitgevoerd tussen het Arnhems stappenplan (beleidskader) en het participatieplan zoals opgesteld door de gemeente (uitbesteed aan bureau Beck (feitelijke aanpak)).

Bevindingen

De communicatie- en participatieaanpak "Schaapsdrift e.o." volgt op hoofdlijnen het Arnhemse stappenplan voor participatie. Het plan verwijst expliciet naar het stappenplan, voldoet aan de vier randvoorwaarden, beschrijft het doel van participatie en de te betrekken doelgroepen, kiest het participatieniveau raadplegen/adviseren en legt uit hoe resultaten worden verwerkt. Ook zijn een kalender, evaluatiemomenten en mogelijkheden tot bijstelling opgenomen, zoals het stappenplan voorschrijft.

Tegelijkertijd blijkt dat enkele onderdelen minder expliciet zijn uitgewerkt. Zo ontbreekt een systematische krachtenveldanalyse met aandacht voor representativiteit en is de koppeling tussen projectfasen en de rol van de gemeenteraad beperkt uitgewerkt. Gezien het bovenstaande is het participatieplan grotendeels in lijn met het Arnhemse stappenplan. Voor een uitgebreidere uitwerking van deze vergelijking wordt verwezen naar de analyse in bijlage 4.

5.4.3 Wijze waarop participatiekaders zijn vastgesteld

Waar het participatieplan qua inhoud grotendeels overeenkomt met het Arnhemse Stappenplan Participatie, geldt dit niet voor de wijze waarop de raad met dit plan is omgegaan. Het Arnhemse Stappenplan Participatie vereist namelijk expliciet dat "Bij grotere, participatieve en/of gevoelige ontwikkelingen/opgaven vragen we de raad via een startnotitie met participatievoorstel en indien nodig, via een werksessie, vooraf de participatiekaders vast te stellen."⁸² Dit is, met het aannemen van het amendement⁸³, niet gebeurd. Daarmee blijft onduidelijk wat de precieze participatiekaders zijn geweest voor het te volgen participatieproces en of de raad de door het college voorgestelde participatieproces onderschreef.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het participatieplan ambtelijk wel degelijk als kader is gehanteerd, ondanks dat de raad dit plan niet expliciet heeft vastgesteld.⁸⁴

5.5 Communicatie

5.5.1 Communicatie bij vestiging Wvg

Voor het vestigen van de Wvg is er geen communicatieplan opgesteld door de gemeente. Wel wordt aan bewoners een brief gestuurd waarin toegelicht wordt dat het college heeft besloten tot vestiging van de Wvg op de betreffende woning. Deze brief is ambtelijk voorbereid in samenwerking met juridische adviseurs van het externe juridisch adviesbureau. De communicatie in deze fase kent een aantal knelpunten.

Allereerst ontvangen bewoners de brief op vrijdag. Dit leidt tot een eerste knelpunt: het telefoonnummer wat op de brief vermeld staat is in daaropvolgende het weekend niet bereikbaar. Hierdoor zijn bewoners niet in staat om direct na ontvangst van de brief contact op te nemen met de gemeente. Dit leidde, zo wordt in veel door onderzoekers gevoerde gesprekken benadrukt, gedurende het weekend tot onzekerheid bij bewoners over wat de brief concreet voor hun leefsituatie betekende. Zo waren er bewoners die gedurende het weekend dat zij geen contact konden krijgen met de gemeente contact zochten met een makelaar om meer zicht te krijgen op wat deze brief voor hun situatie betekent.⁸⁵

Daarnaast was de brief technisch van aard en in juridische taal opgesteld. Uit een taalanalyse van de brief blijkt dat deze is opgesteld in C1/C2 niveau, met een sterk juridische woordkeuze en een hoge zinscomplexiteit. Bewoners ervaren de brief als onpersoonlijk en moeilijk te begrijpen.⁸⁶ De wethouder erkent dit op een later moment ook.⁸⁷

⁸² Arnhemse Stappenplan Participatie, p.13.

⁸³ 3. Aangenomen amendement Toekomstperspectief Schaapsdrift en omstreken.pdf

⁸⁴ Interview projectleider

⁸⁵ Magazine Schaapsdrift e.o., 21-12-2022

⁸⁶ Zienswijzennota Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

⁸⁷ Mondelinge toelichting portefeuillehouder, gedurende de politieke avond van 11 mei 2022.

In gesprekken met betrokkenen bij het opstellen van deze brief wordt bevestigd dat binnen de gemeente een sterke focus bestond op de juridisch inhoudelijke onderbouwing van de Wvg, en minder op de communicatieve en politieke gevoeligheden die daarmee gepaard gaan en/of het gevolg (kunnen) zijn. De brieven die bij de vestiging zijn gebruikt, waren volgens direct betrokkenen gebaseerd op standaardbrieven die ook elders in het land worden gehanteerd. De brief verwijst naar formele bezwaar en beroepsmogelijkheden, maar nodigt inwoners niet uit voor een informatieavond of een andere laagdrempelige manier om informatie te vergaren.

Daar komt bij dat er op het moment van versturen van de brief in het geheel niet voorzien was in opvolgende inloop- of informatiebijeenkomsten waar bewoners meer informatie konden verkrijgen en hun vragen konden stellen. Dit hangt samen met het feit dat binnen de gemeente de reactie vanuit de samenleving niet was voorzien. Betrokkenen bij de vestiging van de Wvg geven aan dat het belang van het vormgeven van het traject na vestiging van de Wvg was onderschat. De brief stelt daarbij dat de gemeente 'de gronden op een andere wijze wil gaan gebruiken dan ze nu worden gebruikt.' De brief spreekt van 'het creëren van een nieuw stedelijk gebied'. Door bewoners wordt dit geïnterpreteerd als grootschalige sloop. Doordat het ontbrak aan een directe opvolging na het verzenden van de brief kon de gemeente het idee dat vestiging voorkeursrecht zou leiden tot grootschalige onteigening en sloop niet direct wegnemen.

Dit alles hangt samen met het feit dat de betreffende brief geen onderdeel is geweest van een breder communicatieplan voor na de vestiging van de Wvg. De brief zoals deze is verstuurd op een onhandig moment wordt in diverse gesprekken gezien als een "verkeerde inschatting zonder kwade bedoelingen".

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat er ten tijde van de vestiging van de Wvg nog geen concreet communicatieplan beschikbaar was. De projectleider die na vestiging van de Wvg werd aangewezen, kreeg de opdracht om een communicatie- en participatieplan op te stellen. Als reden om voorafgaand aan het vestigen van de Wvg geen specifiek communicatieplan op te stellen of advies in te winnen bij een communicatiebureau wordt aangegeven dat dit niet aansluit bij het proces rondom de vestiging van de WVG, omdat het om een vertrouwelijk collegebesluit gaat.

Wanneer de bijeenkomsten uiteindelijk wel worden georganiseerd, uiten inwoners vragen als 'wat betekent dit voor mijn leefsituatie'. De gemeente geeft aan hier geen antwoord op te kunnen geven, omdat de planvorming nog moet plaatsvinden. De gemeente geeft aan dit samen met de bewoners te doen, maar hoe dit vormgegeven dient te worden, kan de gemeente op dat moment niet aangeven omdat er nog geen participatieplan is gemaakt. Dit volgt in januari 2023.

Wanneer op 22 september een informatieavond plaatsvindt met als doel het gezamenlijk vormgeven van het participatieplan wordt door bewoners geuit dat mensen de nieuwsbrief niet hebben gehad. De procesbegeleider geeft gedurende de bijeenkomst aan dat er sprake is van een 'valse start' van het proces.

Tot slot blijkt uit input van bewoners dat de vestiging van de Wvg een obstakel is tot participatie. Bewoners geven aan, zo blijkt uit diverse brieven en verslagen van bijeenkomsten, dat in de huidige situatie met een Wvg zij niet willen en kunnen participeren. Er is voor hen onvoldoende basis voor een gelijkwaardig gesprek en participatie. Dit wordt ondermeer geïllustreerd door het feit dat tussen 1 juni 2022 en 31-8-2022 door de gemeente een vragenlijst wordt rondgestuurd in de buurt om input op te halen voor het vormgeven van het participatieplan, waarbij van de 600 rondgestuurde uitnodigingen 26 mensen deze vragenlijst invullen.

5.5.2 Communicatie over participatiekaders

In het Participatie- en Communicatieplan zijn verschillende uitgangspunten vastgelegd voor de manier van informeren van bewoners over het participatieproces.

Een belangrijk uitgangspunt is dat bewoners op de hoogte worden gebracht zodra de startnotitie wordt gepubliceerd. Dit betekent dat, op het moment dat de startnotitie openbaar wordt en aan de

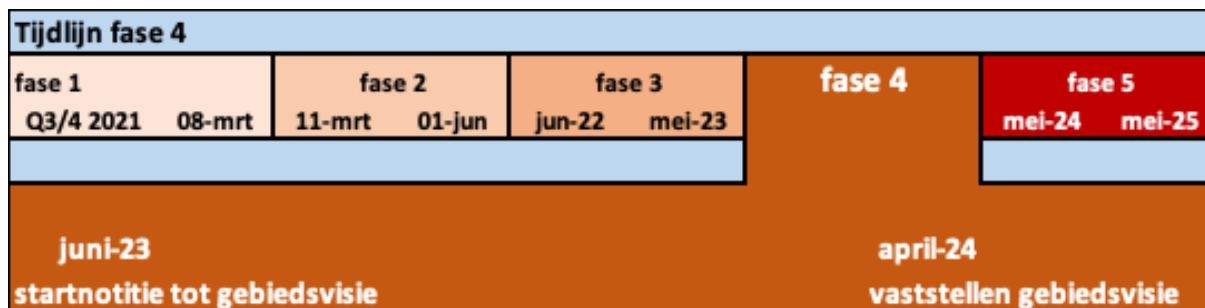
gemeenteraad wordt aangeboden, bewoners hierover een online nieuwsbrief ontvangen. Uit de onderzochte stukken blijkt dat dit ook zo is gebeurd. In de nieuwsbrief van 19 januari 2023 wordt uitleg gegeven over de inhoud van de startnotitie. De nieuwsbrief beschrijft in hoofdlijnen wat erin staat en bevat een link naar het volledige document.

Een tweede belangrijk moment in de communicatie is voorzien na de vaststelling van de startnotitie door de raad. In de initiële planning werd er door de gemeenten vanuit gegaan dat op dat moment ook de participatiekaders vast waren gesteld. Het plan stelt voor om dan een online informatiebijeenkomst (webinar) te organiseren voor betrokkenen en geïnteresseerden in het gebied. Deze bijeenkomst vormt het officiële startpunt van het participatietraject. Het doel is om iedereen goed te informeren over de ambitie voor het gebied, de kaders die de raad heeft vastgesteld en de mogelijkheden om mee te denken over de verdere plannen. Uit de onderzochte stukken blijkt dat dit is gebeurd, echter niet in de vorm van een webinar. Bij de bewonersbijeenkomst van 30 januari 2023 heeft BECK communicatie het communicatie- en participatieplan gepresenteerd.⁸⁸

⁸⁸ 01 Verslag informatieavond 30-1-23

6 Participatieproces – uitvoering tot aan gebiedsvisie (fase 4)

6.1 Inleiding



Figuur 6.1 – tijdslijn fase 4

Ook het in 2023 ingezette participatietraject kan niet los gezien worden van de inhoudelijke context waarin dit is uitgevoerd. In dit hoofdstuk, dat betrekking heeft op fase 4 in de reconstructie (hoofdstuk 3) gaan wij allereerst in op de inhoud van de startnotitie en de effecten daarvan op het participatieproces. Vervolgens gaan wij in op de vraag of het participatieproces conform de vooraf gestelde kaders is uitgevoerd.

6.2 Context van het participatieproces.

Bij de behandeling van het raadsvoorstel voor bekrachtiging van de Wvg op 1 juni 2022, heeft de raad via een motie het college het verzoek meegegeven om in uitwerking van de planvarianten het belang van het behoud van bestaande woningbouw 'zwaar mee te wegen'. Omwonenden herkennen dit verzoek onvoldoende in de startnotitie: Doordat de startnotitie uitgaat van het toevoegen van 500-1000 woon- en werkplekken, zien bewoners dit als een teken dat het grootste deel van de wijk gesloopt zal worden.⁸⁹ Dit leidt tot frustratie bij bewoners.⁹⁰ Uit later vrijgekomen interne communicatie tussen ambtenaren blijkt dat niet alle bij de startnotitie betrokken ambtenaren op de hoogte waren van het bestaan van de motie.⁹¹

De raad besluit om de startnotitie niet vast te stellen. In plaats daarvan neemt zij een amendement aan, waarin zij de kaders voor het vervolgproces schetst. Dit amendement levert een verbreding op van de uitgangspunten, waarbij het een majeure punt voor het vervolgproces punt a is: 'we nemen bestaande bouw als uitgangspunt voor de ontwikkeling en zijn terughoudend met sloop van woningen.'

De kaders uit het amendement vormen daarmee de inhoudelijke kaders voor het participatieproces. De kaders uit het amendement bevinden zich op een hoger abstractieniveau dan de startnotitie:

- Het amendement spreekt van 'terughoudendheid met de sloop van woningen';
- Er kan alleen sprake zijn van sloop als dit een 'zeer groot belang' dient, waarbij de afweging onderbouwd dient te worden. Wat hierbij een 'groot belang' is, is niet nader afgekaderd.
- Niet langer zijn er vaste streefgetallen (500-1000 woningen, 500-1000 werkplekken), maar er worden algemene uitgangspunten geformuleerd.

⁸⁹ <https://arnhem.notubiz.nl/vergadering/1079016/Politieke%20Avond%20Raadzaal>

⁹⁰ <https://arnhem.notubiz.nl/vergadering/1079016/Politieke%20Avond%20Raadzaal>

⁹¹ Zie: 215842 Beoordeling Woo-verzoek over de (her)ontwikkeling van het gebied rondom Schaapsdrift (22-05-2023), p.3506

6.3 Doel- en kaderstelling

De doelstelling van het participatieproces is reeds beschreven onder 5.2.1. Het participatieplan operationaliseert deze doelstellingen door op hoofdlijnen een aantal stappen in het participatieproces te beschrijven die leiden tot een uideindelijke gebiedsvisie. Het amendement heeft daarmee het feitelijke participatieplan niet gewijzigd. Wel heeft het amendement ertoe geleid dat de inhoudelijke kaders voor het proces gewijzigd werden ten opzichte van de startnotitie.

Het feitelijke participatiekader hebben wij samengevat in onderstaande tabel:

	Bijeenkomst	Doel	Participatieniveau
1	Bewonersbijeenkomst bij publicatie startnotitie	Z.s.m. nadat de startnotitie door het college aan de raad is aangeboden, krijgen de direct betrokkenen bij de Wvg toelichting op de startnotitie, het vervolgproces en de wijze waarop belangstellenden kunnen meedoen aan het participatietraject.	Informereren
2	Online informatiebijeenkomst	De bijeenkomst is ervoor bedoeld dat iedereen over de benodigde informatie beschikt om deel te nemen aan het participatietraject.	Informereren
3	Brede online raadpleging in samenhang met andere opgaven	Een raadpleging via meedenken.arnhem.nl over de Schaapsdrift e.o., maar in feite over het hele vraagstuk van wonen, werken, leven in de Spoorzone van Arnhem:	Raadplegen
4	Verkenningssessies + stadswandeling met een brede werkgroep	Een tot twee werksessies en een stadswandeling met de stedenbouwkundige, onder leiding van een onafhankelijke gespreksleider, waarbij in gesprek wordt gegaan over elementen voor de gebiedsvisie: grote thema's, mogelijke ontwikkelrichtingen, dilemma's en te maken keuzes.	Raadplegen/adviseren
Participatieverslag – eventuele herijking participatieplan Oplevering Gebiedsvisie			

6.4 Feitelijk verloop van het participatieproces

Allereerst is onderzocht in hoeverre de uitgevoerde participatie overeenkomt met wat vooraf is vastgelegd. Daarbij is in eerste instantie gekeken of de vooraf gestelde doelstellingen zijn bereikt in het feitelijke participatieproces.

Zoals eerder geconstateerd zijn aan de voorkant van het traject geen concrete SMART-doelstellingen geformuleerd die aangeven wanneer de participatie daadwerkelijk als geslaagd kan worden beschouwd. In plaats daarvan worden de doelstellingen vooral omschreven aan de hand van uit te voeren participatiehandelingen, het te hanteren participatieniveau en het beoogde tijdsplan. Dit lijkt bovendien

een bewuste keuze: in het participatieplan wordt expliciet benoemd dat de beschreven handelingen niet in beton gegoten zijn en dat er ruimte moet zijn voor flexibiliteit.⁹²

Het feitelijke verloop van het participatieproces wijkt (fors) af van de vooraf gestelde kaders. Zo wordt vrijwel direct een proces in gang gezet waarbij de bewoners van de Schaapsdrift een 'eigen' visie creëren op hoe zij de toekomst van de Schaapsdrift e.o. zien.⁹³ Een dergelijk traject was niet voorzien in het oorspronkelijke participatieplan. Dat geldt ook voor de onafhankelijk gespreksleider, en de stedenbouwkundige die aan de bewoners van Schaapsdrift beschikbaar wordt gesteld.⁹⁴

Uit geanalyseerde stukken blijkt echter dat deze flexibiliteit ingegeven was door ervaren frictie in het participatietraject. Kortgezegd was enige flexibiliteit nodig om recht te doen aan de wens van inwoners om het traject als 'open' en 'wederkerig' te kunnen ervaren, waarbij niet de mijlpalen en eigen werkwijze van de gemeente alleen leidend zijn.⁹⁵

Dit maakt dat het proces als geheel verandert. De participatie van bewoners, dat wil zeggen: deelname in interactieve werksessies tussen bewoners onder begeleiding van de gemeente, begint niet eerder dan na afronding en bespreking van de eigen visie. Dit kwam mede voort uit het feit dat bewoners huiverig waren om invloed op de plannen te krijgen, met het risico medeverantwoordelijk te worden voor het eindresultaat.⁹⁶ De eigen visie dient om bewoners de kans te geven hun eigen dromen, wensbeelden en randvoorwaarden op papier zetten zonder de pretentie om met een eigen gebiedsplan te komen. Met als doel om de plannen van de gemeente ermee te beïnvloeden. De gemeente stelde daarbij middelen beschikbaar aan de bewoners om daarbij een eigen stedenbouwkundige in te huren.⁹⁷

Op 12 juni 2023 wordt het verhaal van de Schaapsdrift gepresenteerd. Belangrijk hierbij is dat in de communicatie richting bewoners, en ook in de opmerkingen van bewoners zelf, duidelijk is dat het verhaal van de Schaapsdrift geen bindend document voor de gemeente is.⁹⁸

Parallel aan reguliere participatiebijeenkomsten, vinden ook gesprekken met de bewonersvereniging plaats. Dit is een stichting waarin bewoners van de Schaapsdrift zich verenigd hebben. Ook dit overleg was vooraf niet voorzien in het participatieplan. Echter: ook voor dit overleg geldt dat de overkoepelende doelstelling uit het participatieplan (het te hanteren participatieniveau) strak bewaakt wordt, en vastgelegd wordt in afspraken met de vereniging zelf.⁹⁹

In plaats van een maximaal 5-tal bijeenkomsten zoals genoemd in het participatieplan, vinden er tot aan de gebiedsvisie zo'n 10 bijeenkomsten en 10 gesprekken met de Vereniging voor behoud van Schaapsdrift plaats. De participatie is ten opzichte van de oorspronkelijke participatiekaders derhalve (fors) geïntensiveerd.

Geredeneerd vanuit het doel van het participatietraject, het a) inzicht te krijgen in belangen en wensen van betrokkenen, b)inzicht in de mogelijkheden om tegemoet te komen aan die wensen of belangen en c) om (ervarings)deskundigheid te betrekken, om tot het best mogelijke plan te komen, kan gesteld worden dat dit doel met het Verhaal van de Schaapsdrift, de genotuleerde opbrengsten van de bewonersbijeenkomsten en de genotuleerde opbrengsten van de gesprekken met de Vereniging tot behoud van Schaapsdrift is bereikt.

Doordat besluitvorming over de startnotitie op een later moment plaatsvond, en het verhaal van de Schaapsdrift nog in ontwikkeling was, verliep het tijdspad ook significant anders dan vooraf beoogd. Waar beoogd werd de gebiedsvisie voor de zomer van 2023 op te leveren, en besluitvorming in het college in april/mei 2023 te laten plaatsvinden, vond oplevering feitelijk plaats in oktober 2023 en besloot het college niet eerder dan 28 november.

⁹² Zie: Communicatie en participatie plan Schaapsdrift e.o., Beck Communicatie, Januari 2023, p.3

⁹³ 03 Verslag bewonersoverleg 9-5-23, 04 Verslag bewonersoverleg 22-5-23

⁹⁴ 01 Verslag informatieavond 30-1-23

⁹⁵ agenda bewonersvereniging 7 februari 2023

⁹⁶ 4b, bijlage ter info, tussenbalans overleg schaapsdrift

⁹⁷ 4a, bijlage memo Schaapsdrift voorbereiding bewoners

⁹⁸ Verhaal-Schaapsdrift-e.o.-juni-2023-Open-Kaart-1

⁹⁹ 4b, bijlage ter info, tussenbalans overleg schaapsdrift

Tot slot heeft het uitgevoerde participatietraject, anders dan beschreven in het participatieplan, niet geresulteerd in een expliciet participatieverslag.

6.5 Communicatie

De communicatie in deze fase is te kwalificeren als intensief: de gemeente houdt inloopsprekuren in de wijk, waarbij de projectmanager aanwezig is, er zijn diverse informatieavonden, interactieve sessies en er is sprake van een periodieke nieuwsbrief die uitgezonden wordt. Derhalve is gebruik gemaakt van een combinatie van communicatiekanalen, zowel schriftelijk als fysiek. De nieuwsbrieven zijn daarbij periodiek verstuurd, op 1 periode na: tussen maart 2023 en oktober 2023 is geen nieuwsbrief gedeeld. Daarnaast waren er ook persoonlijke gesprekken mogelijk met de projectleider gedurende deze fase, door middel van een inloopsprekuren in de wijk.

Een constant terugkerende belemmerende factor voor een effectieve communicatie tussen gemeente en bewoners is dat bewoners waarvan de huizen onder de WvG vallen angstig zijn dat hun woning op termijn gesloopt zal worden. Mede als effect hiervan neemt de gemeenteraad op 31 mei 2023 een amendement aan die het college opdraagt om voor het zomerreces een afweging te maken voor welke delen in het plangebied het voorkeursrecht opgeheven kan worden.¹⁰⁰ Richting inwoners wordt uitgelegd dat dit feitelijk betekent dat voor de zomer een gedetailleerde gebiedsvisie af moet zijn. Dit strookt niet met het tijdsplan waarbij bewoners van de Schaapsdrift ruimte krijgen om een eigen visie te ontwikkelen.¹⁰¹ De raad houdt deze wens echter in stand. Op basis hiervan informeert het college de raad op 13 juli 2023 dat het voorkeursrecht op 151 wooneenheden opgeheven zal worden, omdat de denkrichtingen die de gemeente hanteert zich niet focussen op deze wooneenheden.¹⁰²

In de participatie bracht dit een complexiteit met zich mee: de bewonersvereniging signaleert dat dit leidt tot een tweedeling tussen het deel van de wijk waar de Wvg vanaf is, en het deel waar deze nog gevestigd is.¹⁰³

In deze fase verstuurt de gemeente een brief waarin wordt meegedeeld dat voor een deel van de woningen de Wvg wordt opgeheven, terwijl deze voor een ander deel van kracht blijft. De bewonersvereniging voor behoud van Schaapsdrift ervaart deze brief als bot en onzorgvuldig.

Op basis van de brief en de reactie van de bewonersvereniging valt af te leiden dat deze ervaren botheid en onzorgvuldigheid vooral samenhangt met de inhoudelijke boodschap. De vereniging zet vraagtekens bij de argumentatie die wordt gebruikt om de Wvg voor een deel van de woningen te behouden. Daarnaast worden bepaalde passages door de bewonersvereniging geïnterpreteerd als een signaal dat de gemeente met individuele huiseigenaren afzonderlijke afspraken zou willen maken. Hoewel de brief dit niet letterlijk stelt, leidt de bewonersvereniging dit wel uit de tekst af.

Deze interpretatie lijkt mede te worden gevoed door de vrees dat uiteindelijk tot sloop zal worden overgegaan. In de brief van de bewonersvereniging wordt hier dan ook expliciet naar verwezen.¹⁰⁴ Als slotstuk van de communicatie wordt na het opstellen van de gebiedsvisie een document opgesteld waarin uitgebreid wordt ingegaan op de nog resterende vragen van inwoners. Deze worden allemaal voorzien van een reactie door de gemeente.¹⁰⁵

Ook uit divers mailverkeer blijkt dat bewoners zich grote zorgen maken dat er toch gesloopt gaat worden. Bewoners vinden het opmerkelijk dat het mede op basis van verzoeken van de raad de bedoeling was om voor de zomer van 2023 duidelijkheid te geven over de Wvg en hiervoor een proces

¹⁰⁰ 3. Aangenomen amendement Toekomstperspectief Schaapsdrift en omstreken.pdf

¹⁰¹ 02 Verslag bewonersoverleg 17-4-23

¹⁰² [Document Arnhem - Raadsbrief 'Schaapsdrift en omgeving: intrekking voorkeursrecht voor een gedeelte van het voorkeursrechtgebied', d.d. 13-07-2023 - iBabs Publieksportal](#)

¹⁰³ 08 Aandachtspunten overleg 24 juli 2023

¹⁰⁴ Schriftelijke bijdrage van het bestuur van de Vereniging tot Behoud van de Schaapsdrift 'Het behoud van de Wvg op de woningen aan de oostkant van de Schaapsdrift, d.d. 22-07-2023 (1)

¹⁰⁵ Bijlage gebiedsvisie beantwoording vragen concept gebiedsvisie geanonimiseerd - december 2023

met bewoners is opgestart om tot een programma van wensen te komen. Bewoners zijn bezorgd, mede naar aanleiding van een gesprek dat zij met bureau Ziegler Branderhorst hebben gehad, dat er onvoldoende met hun belangen rekening gehouden wordt en er toch gesloopt gaat worden. Ook vrezen ze tweedeling onder bewoners indien een deel wel en een deel niet gesloopt gaat worden. Met de start van het onderzoek door bureau Ziegler vrezen bewoners weer achter het proces aan te lopen. Eerder gemaakte afspraken met bewoners in het kader van participatie worden met door de gemeente gestartte nieuwe maatregelen (bijvoorbeeld de start van het onderzoek door bureau Ziegler) bemoeilijkt.

6.6 Expliciete doorwerking participatie in besluitvorming

Op 24 oktober 2023 wordt de concept-gebiedsvisie gepresenteerd in een bewonersbijeenkomst. Op 28 november besluit het college positief over de gebiedsvisie, en geleidt zij deze door aan de gemeenteraad.

In deze paragraaf beschrijven wij:

- De mate waarin in de gebiedsvisie en de bijbehorende besluitvormingsdocumenten expliciet is gemaakt op welke wijze de opbrengsten van de participatie wel/niet zijn vertaald. Hiervoor kijken wij naar de gebiedsvisie zelf, het collegevoorstel en het raadsvoorstel.
- De wijze waarop communicatie over de vertaling van de participatieresultaten in de gebiedsvisie en de bijbehorende besluitvormingsdocumenten heeft plaatsgevonden.

6.6.1 Vertaling van opbrengsten expliciet in stukken

In de gebiedsvisie is de geleverde input van bewoners met het 'Verhaal van de Schaapsdrift' expliciet opgenomen. Dit als separaat hoofdstuk in de gebiedsvisie, waarbij de hoofdpunten zijn opgenomen, maar de integrale visie is ook als bijlage bij de gebiedsvisie gevoegd.

Wat opvalt is dat in de op 24 oktober verspreide handout onder bewoners in één overzicht expliciet de koppeling wordt gelegd tussen de door de bewoners geformuleerde kernpunten en de wijze waarop deze in de gebiedsvisie zijn vertaald.¹⁰⁶ Een dergelijke directe vergelijking is in de uiteindelijke gebiedsvisie niet terug te vinden. Inhoudelijk komen de genoemde punten in het Verhaal van de Schaapsdrift echter wel degelijk terug. Dit door expliciet de bewonersambities te laten terugkomen in de gebiedsvisie, maar ook door meer op detailniveau in te gaan op specifieke wensen zoals geuit in het Verhaal van de Schaapsdrift, zoals het verminderen van sluipverkeer, het vergroenen van de openbare ruimte, het omvormen van het stationsplein naar een prettige verblijfsplek en de beek zichtbaar maken als drager voor de gebiedsontwikkeling.¹⁰⁷

Het college maakt in de gebiedsvisie tevens expliciet welke wens niet gehonoreerd kan worden: het behoud van alle woningen.¹⁰⁸ Deze keuze wordt uitgebreid onderbouwd in de gebiedsvisie. Allereerst wordt het door de raad uitgesproken criterium dat sloop alleen kan plaatsvinden als dit 'een zeer groot belang dient' nader geoperationaliseerd in 5 criteria.¹⁰⁹ Vervolgens wordt aan de hand van deze criteria onderbouwd waarom sloop noodzakelijk is. Hiermee is expliciet gemaakt in de uiteindelijke gebiedsvisie waarom afgeweken is van de wens van de inwoners.

In het raadsvoorstel wordt op verschillende punten gerefereerd aan het uitgevoerde participatietraject. Allereerst wordt het participatieproces op hoofdlijnen toegelicht. Daarnaast wordt gerefereerd aan de reacties die zijn binnengekomen op de ontwerpgebiedsvisie, naar aanleiding van de bewonersavond van 24 oktober. Deze reacties zijn als bijlage bij het raadsvoorstel toegevoegd en daarmee ook inzichtelijk voor de raad. Dit is daarmee helder en expliciet opgenomen in de besluitvormingsdocumenten.

Ook wordt duidelijk benoemd welk punt niet is overgenomen uit de participatie: het uitgangspunt dat alle woningen behouden moeten blijven. Wat in het raadsvoorstel echter ontbreekt is een expliciete

¹⁰⁶ ZB_272_Schaapsdrift_handout_24_okt, p.7

¹⁰⁷ ZB_272_Schaapsdrift_concept gebiedsvisie_241023

¹⁰⁸ Gebiedsvisie Schaapsdrift, p. 17

¹⁰⁹ ZB_272_Schaapsdrift_concept gebiedsvisie_241023, p. 13, Gebiedsvisie Schaapsdrift, p. 50-51

toelichting op welke uitkomsten van de participatie wèl zijn teruggekomen in de gebiedsvisie. Daardoor benadrukt het raadsvoorstel impliciet vooral wat niet is overgenomen en doet het beperkt recht aan de elementen die wel zijn verwerkt. De gemeente doet zichzelf hiermee tekort. Het raadsvoorstel geeft hiermee geen volledig beeld van de manier waarop de participatie-uitkomsten zijn vertaald naar de uiteindelijke gebiedsvisie.

6.6.2 Communicatie over de vertaling van opbrengsten in de stukken

In de uitnodigingsbrief geeft de gemeente aan aan de slag te zijn gegaan met de uitkomsten van de werksessies waarin het verhaal van De Schaapsdrift is opgesteld. Volgens de brief zijn deze uitkomsten verwerkt en vormt dit de basis voor de conceptgebiedsvisie. Inwoners worden uitgenodigd voor een informatieavond, waarin zij worden meegenomen in de conceptgebiedsvisie en de gelegenheid krijgen om vragen te stellen en hierover met de gemeente in gesprek te gaan.¹¹⁰

Tijdens deze avond wordt de gebiedsvisie toegelicht aan de hand van een aantal panelen, waarop specifieke onderdelen van de visie nader worden uitgewerkt. Daarnaast worden hand-outs uitgedeeld waarin de gebiedsvisie op hoofdlijnen wordt samengevat. In deze hand-outs wordt expliciet ingegaan op de verhouding tussen de gebiedsvisie en de ambities van bewoners, zoals geformuleerd in het verhaal van De Schaapsdrift. Daarmee wordt de link tussen de ambities van bewoners en wat in de gebiedsvisie is opgenomen expliciet gelegd.¹¹¹

Daarnaast komen de bewonersambities expliciet terug in de concept-gebiedsvisie. In de gebiedsvisie wordt ook op detailniveau ingegaan op specifieke wensen zoals geuit in het Verhaal van de Schaapsdrift, zoals het verminderen van sluipverkeer, het vergroenen van de openbare ruimte, het omvormen van het stationsplein naar een prettige verblijfsplek en de beek zichtbaar maken als drager voor de gebiedsontwikkeling.¹¹²

Een belangrijk uitgangspunt in het Verhaal van de Schaapsdrift is dat alle bestaande woningen behouden worden.¹¹³ Aan deze wens wordt expliciet niet in de concept-gebiedsvisie voldaan. Zowel in de concept-gebiedsvisie als in de op 24 oktober verspreide hand-out wordt dit nader onderbouwd.

Op de avond van 24 oktober 2023 kregen bewoners bovendien de gelegenheid om reactieformulieren in te vullen en vragen te stellen. Voor bewoners die niet aanwezig konden zijn, is op 27 oktober een extra uitnodiging voor een bijeenkomst op 2 november uitgestuurd.¹¹⁴ Daarnaast konden bewoners tot 10 november afzonderlijk vragen indienen bij de gemeente, waarvan veelvuldig gebruik is gemaakt. In totaal zijn er 78 opmerkingen op de conceptgebiedsvisie binnengekomen. Deze zijn door de gemeente beantwoord en gevat in een notitie, die ook aan de raad is aangeboden.¹¹⁵ Deze notitie dateert van december 2023. Tientijde van publicatie van de notitie was het collegebesluit met betrekking tot de gebiedsvisie dus reeds genomen. De reacties werden echter wel bij de besluitvormende stukken voor de gemeenteraad gevoegd.

Nadat de reactietermijn was verstreken, was het voor bewoners echter nog wel mogelijk om contact op te nemen met de gemeente over de beantwoording van de vragen. Dit kon via de mail, telefonisch of in het weekend door direct de projectleider te bellen.¹¹⁶

¹¹⁰ 2023 10 10 Uitnodiging bewonersavond 24 oktober Schaapsdrift eo rg

¹¹¹ ZB_272_Schaapsdrift_handout_24_okt

¹¹² ZB_272_Schaapsdrift_concept gebiedsvisie_241023

¹¹³ Verhaal-Schaapsdrift-e.o.-juni-2023-Open-Kaart-1, p.12

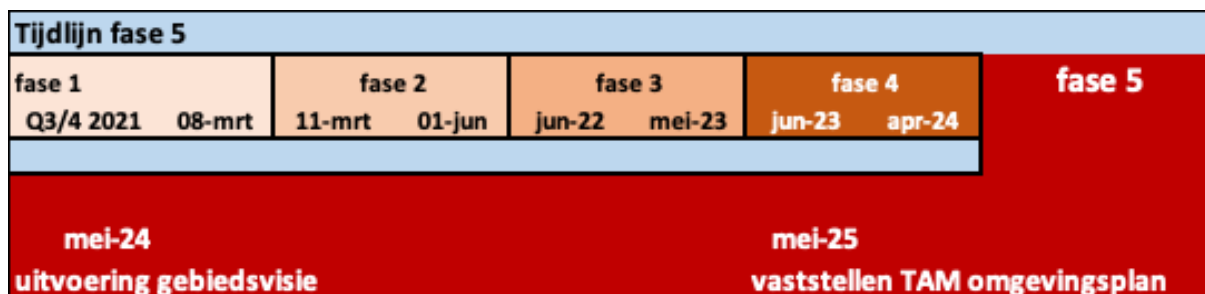
¹¹⁴ 2023 10 26 Uitnodiging informatieavond Presikhaaf 2 november Schaapsdrift eo_V4

¹¹⁵ Bijlage gebiedsvisie beantwoording vragen concept gebiedsvisie geanonimiseerd - december 2023

¹¹⁶ 8. Nieuwsbrief Schaapsdrift en omgeving - 1 december 2023

7 Participatieproces – uitvoering tot aan TAM-omgevingsplan (fase 5)

7.1 Inleiding



Figuur 7.1 – tijdslijn fase 5

In dit hoofdstuk, dat betrekking heeft op fase 5 in de reconstructie (hoofdstuk 3) staat de participatie centraal nadat de gebiedsvisie is vastgesteld en er gewerkt wordt aan het opstellen van het stedenbouwkundig plan. Ook voor dit traject wordt een participatietraject opgestart.

7.2 Context van het participatieproces.

Op 10 april 2024 wordt de gebiedsvisie vastgesteld in de gemeenteraad van Arnhem met 23 stemmen voor en 14 stemmen tegen. Centraal punt in de behandeling van het raadsvoorstel was de sloop van woningen.

Zowel uit de ingediende amendementen in de raad als in de inspraakreacties die zijn gedeeld in de vergaderingen in aanloop naar de besluitvormende vergadering van de raad blijkt dat de sloop van woningen een controversieel onderwerp is. Zo wordt door een drietal fracties een amendement ingdiend om de sloop van woningen te verminderen¹¹⁷ en door een andere fractie om sloop en nieuwbouw te beperken tot het bedrijventerrein.¹¹⁸ Ook insprekers, waaronder de Vereniging tot Behoud van Schaapsdrift, spreken over niet zwaarwegende argumenten voor sloop en onnodige sloop.¹¹⁹

De gebiedsvisie gaat echter niet uit van behoud van alle woningen: in totaal worden in de gebiedsvisie 25 woningen en wooncomplex Tuinstede van Vivare (48 woningen) verworven. Deze context heeft invloed op het participatieproces: een aantal bewoners, en ook de bewonersvereniging, is het in eerste instantie niet eens met het idee dat woningen in het gebied verworven worden om op termijn te worden gesloopt. Wel wordt een amendement aangenomen die onder andere ziet op het niet verwerven van enkele woningen en het uitvoeren van onderzoek of renovatie of restauratie van het gebouw op Schaapsdrift 96 mogelijk is.¹²⁰

Met het vaststellen van de gebiedsvisie wordt het startschot gegeven voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan. Hiervoor wordt wederom een participatietraject gestart. In juli 2024 wordt een bewonersbijeenkomst georganiseerd waarbij bewoners in gesprek gaan over inhoudelijke aspecten van het stedenbouwkundig plan, maar tevens meegenomen worden in de participatieaanpak voor de komende periode.¹²¹ Anders dan in het vorige traject is in deze fase, naast de inhoudelijk projectleider, een afzonderlijke omgevingsmanager aangesteld. Tot dit moment werden de taken van

¹¹⁷ Amendement VVD, CU en CDA: [Document Arnhem - Gebiedsvisie Schaapsdrift - iBabs Publieksporaal](#)

¹¹⁸ Amendement SP: [Document Arnhem - Gebiedsvisie Schaapsdrift - iBabs Publieksporaal](#)

¹¹⁹ Inspraakreactie Vereniging voor behoud van Schaapsdrift, Inspraakreactie dhr. Damen: [Document Arnhem - Gebiedsvisie Schaapsdrift - iBabs Publieksporaal](#)

¹²⁰ Amendement Volt, GroenLinks en PvdA: [Document Arnhem - Gebiedsvisie Schaapsdrift - iBabs Publieksporaal](#)

¹²¹ ZB_272_Schaapsdrift_bewonerspresentatie – 20240701

omgevingsmanager uitgevoerd door dezelfde functionaris als de inhoudelijk projectleider. Met de aanstelling van een separate omgevingsmanager is in september 2025 een nieuwe versie van het participatieplan opgesteld. Deze versie vormt een concretere en specifiekere uitwerking van het in 2023 opgestelde communicatie- en participatieplan.¹²²

Wat daarbij opvalt is dat het herziene participatieplan wordt opgesteld ten tijde van de uitvoering van participatieronde II. Op het moment dat dit herziene participatieplan wordt opgeleverd hebben in het kader van de tweede participatieronde al diverse overleggen plaatsgevonden over het stedenbouwkundig plan, onder andere overleggen met de bewonersvereniging en een brede bewonersbijeenkomst. Het participatieplan, en de bijbehorende participatiekaders, worden dus gedurende het proces aangepast.

7.3 Doel- en kaderstelling

Anders dan in het participatieplan van januari 2023 worden in het participatieplan van september 2024 geen expliciete, afzonderlijk beschreven participatiedoelstellingen opgenomen. Uit de kaders en uitgangspunten blijkt wel dat participatie wordt ingezet om te komen tot een zo goed mogelijk plan, om verschillende belangen te wegen en om transparantie in de planvorming na te streven. Concrete, SMART geformuleerde doelstellingen voor wat met participatie moet worden bereikt ontbreken, maar tegelijkertijd is het beoogde doel van participatie wel geoperationaliseerd in een participatiekalender met vastgestelde momenten en per vooraf bepaald onderwerp een vastgelegd participatieniveau.

In het participatieplan van september 2024 wordt expliciet onderscheiden welke onderdelen uit de eerder opgestelde gebiedsvisie vaststaan en niet meer worden gewijzigd, en welke onderdelen nog openstaan voor participatie. De onderwerpen waarop participatie mogelijk is, worden concreet benoemd in de participatieaanpak. Per onderwerp is bovendien het beoogde participatieniveau aangegeven. Deze niveaus variëren van adviseren en co-creëren tot meebeslissen.

Het niveau adviseren ziet bijvoorbeeld op de verdeling van verschillende woningtypen in de wijk. Van co-creatie is onder meer sprake bij de invulling van de groenvoorziening. Voor het onderwerp verduurzaming van bestaande woningen wordt het hoogste participatieniveau, meebeslissen, gehanteerd. Dit wijkt af van het participatieplan van januari 2023, waarbij het kader was dat participatie niet verder ging dan het niveau adviseren. Het participatieplan van 2024 biedt daarmee aanmerkelijk meer ruimte voor participatie en positioneert de inbreng van stakeholders en bewoners op hogere treden van de participatieladder dan in 2023.¹²³

Samenvattend komt het kader voor de participatie neer op de volgende bijeenkomsten:

- Een 9-tal bijeenkomsten met de bewonersvereniging;
- Een 3-tal plenaire bijeenkomsten voor alle belanghebbenden;
- 1 bijeenkomst specifiek voor ondernemers.

In deze verhouding valt op dat de bewonersvereniging qua hoeveelheid bijeenkomsten in verhouding een relatief grote rol toebedeeld krijgt in het participatieproces.

Het feitelijke participatiekader hebben wij samengevat in onderstaande tabel:

Soort bijeenkomst	Deelnemers	Doel	Wanneer
Verkennd gesprek	Bestuur bewonersvereniging	Onderzoeken of er voldoende vertrouwen/draagvlak is om overleg met te vervolgen	28 mei 2024
Vervolggesprek	Bestuur bewonersvereniging	Tweede verkennend gesprek gemeente met bestuur bewonersvereniging over mogelijke voortzetting gesprekken. Concept-uitnodigingsbrief bewonersavond en	4 juni 2024

¹²² Aanpak participatie en communicatieplan Schaapsdrift 19092024

¹²³ Aanpak participatie en communicatieplan Schaapsdrift 19092024

		concept- participatieplanning is gedeeld.	
	Bestuur bewonersvereniging	Akkoord bewonersvereniging en gemeente over verdere samenwerking. Overeenstemming over concept-planning participatieproces.	4 juni 2024
		Bewonersvereniging stuurt nieuwsbrief naar haar leden	10 juni 2024
Overleg bestuur bewonersvereniging Presikhaaf	Bestuur vereniging	Bespreken stava stedenbouwkundigplan, -input ophalen	
Centrale tafelbijeenkomst	Bestuur vereniging	Participatie -terugblik plenaire bijeenkomst, bespreken verslag - bespreken opbrengst div. gebiedstafels - prioritering te bespreken onderwerpen voor vervolgbijeenkomst -gesprek met externe (Innoforte) -rondleiding door het gebied Communicatie Verslag wordt gedeeld via nieuwsbrief vereniging	19 augustus 2024
Centrale tafelbijeenkomst	Bestuur bewonersvereniging	-schetssessie met stedenbouwkundige	27 augustus 2024
Bewonersbijeenkomst Schaapsdrift	alle belanghebbenden Schaapsdrift e.o.	Participatie -terugblik proces en terugkoppeling verwerking input - presentatie div. onderdelen SBP - input ophalen bij de div. gebiedstafels	9 september 2024
Centrale tafelbijeenkomst	bestuur vereniging	Participatie -terugblik plenaire bijeenkomst, - bespreken opbrengsten + reactie vd gemeente daarop -gesprek met externen (Vivare, Innoforte, ProRail,..) Communicatie Verslag wordt gedeeld via nieuwsbrief vereniging	23 september 2024
Bijeenkomst ondernemers	Ondernemers (huurders en eigenaren) Schaapsdrift	Participatie Bespreken; -toelichting op gebiedsvisie en presentatie SBP - inventariseren wensen ondernemers Communicatie; Vóór bijeenkomst; uitnodigen per brief (op postadres). Ná bijeenkomst; toezenden verslag.	7 oktober 2024
Centrale tafelbijeenkomst	bestuur vereniging	Participatie - toelichting voorgenomen keuzes vd op 9 september voorgelegde stedenbouwkundige dilemma's - bespreking stavaza proces en overige inhoud SBP -evt. gesprek met externen Communicatie Verslag wordt gedeeld via nieuwsbrief vereniging	14 oktober 2024
Bewonersbijeenkomst	alle belanghebbenden Schaapsdrift e.o.	-presentatie gemaakte keuzes vd op 9 september voorgelegde stedenbouwkundige dilemma's - uitleg stavaza concept-stedenbouwkundig plan -ophalen laatste input Communicatie Vóór	17 oktober 2024

		bijeenkomst; Uitnodigen per brief (op postadres), nieuwsbrief en vermelding op webpagina Schaapsdrift Ná bijeenkomst; - Verslag op webpagina gemeente publiceren	
Bewonersbijeenkomst	alle belanghebbenden Schaapsdrift e.o.	-presentatie concept-stedenbouwkundig plan -presentatie concept- omgevingsplan -uitleg (bestuurlijk)vervolgtraject Communicatie Vóór bijeenkomst; Uitnodigen per brief (op postadres), nieuwsbrief en vermelding op webpagina Schaapsdrift Ná bijeenkomst; -Verslag op webpagina gemeente publiceren en toesturen aan bestuur ter bespreking op 02122024 met bewonersvereniging. - verwijzing naar verslag in nieuwsbrief Schaapsdrift vd gemeente.	18 november 2024
Centrale tafelbijeenkomst	bestuur vereniging	Participatie -terugblik plenaire bijeenkomst -toelichten concept-collegevoorstel Communicatie - verslag wordt gedeeld via nieuwsbrief vereniging -informereren op webpagina en gemeentelijke nieuwsbrief over besluitvormingstraject en mogelijkheid tot indienen zienswijzen	2 december 2024

7.3.1 Toetsing aan Arnhems Stappenplan

Het Arnhems stappenplan participatie (2022) beschrijft een methodiek in vier stappen (randvoorwaarden, kernvragen, kalender/rol raad en participatieplan) met bijbehorende werkafspraken. In dit onderzoek hebben wij het participatie- en communicatieplan van 19 september 2024 vergeleken met dit stappenplan.

Op basis van deze vergelijking wordt geconstateerd dat het plan op meerdere punten aansluit bij het beleidskader. Het plan maakt het doel en de reikwijdte van participatie expliciet, bevat een brede inventarisatie van doelgroepen en werkt per onderwerp participatieniveaus uit (van informeren tot mee beslissen), inclusief een toelichting op hoe uitkomsten worden verwerkt. Daarnaast bevat het plan een uitgebreide participatiekalender met structurele communicatie en overlegvormen en wordt nadrukkelijk ingezet op transparantie en onafhankelijkheid, onder meer via openbare verslaglegging.

De participatie- en communicatieaanpak van 19 september 2024 toont daarmee duidelijke overeenkomsten met het Arnhemse stappenplan: er is aandacht voor het doel van participatie, een brede doelgroep, participatieniveaus en een uitgebreide kalender. Het plan onderstreept transparantie en onafhankelijkheid en maakt gebruik van diverse vormen van overleg en informatievoorziening. Tegelijkertijd ontbreken belangrijke elementen uit het beleidskader. Er is geen krachtenveldanalyse en de participatiekalender beschrijft geen duidelijke rol voor de gemeenteraad.

7.3.2 Wijze waarop participatiekaders zijn vastgesteld

Wat opvalt is dat ook dit participatieplan, net als het participatieplan van 2023, niet door de gemeenteraad is vastgesteld. Sterker nog: de raad heeft van het participatieplan van 2024 geen kennis

genomen en het plan is ook niet in de raad besproken. Het participatieplan is op geen enkel moment als onderdeel van de raadsstukken aangeboden, waardoor de raad hierover geen uitspraken heeft kunnen doen. Dit is niet in lijn met wat het Arnhemse stappenplan voor participatie voorschrijft.¹²⁴ Dit is met name relevant omdat het participatieniveau in dit herziene participatieplan op onderdelen afwijkt van het niveau zoals beschreven in het participatieplan van 2023. Daarmee is sprake van een wijziging in het participatieproces waarbij de raad niet is betrokken.

7.4 Feitelijk verloop van het participatieproces

Ook voor deze fase is onderzocht in hoeverre de uitgevoerde participatie overeenkomt met wat in het participatieplan is vastgelegd. Daarbij is in eerste instantie gekeken of de vooraf gestelde doelstellingen zijn bereikt in het feitelijke participatieproces.

Zoals eerder geconstateerd zijn in dit participatieplan de doelstellingen vooral omschreven aan de hand van uit te voeren participatiehandelingen, het te hanteren participatieniveau en het beoogde tijdsplan.

Daarbij valt allereerst op dat, anders dan het participatieplan van september vermeld, al reeds op 1 juli 2024 een eerste brede bewonersbijeenkomst heeft plaatsgevonden waarbij aanwezige bewoners en ondernemers spraken over de stedenbouwkundige ontwikkeling van Schaapsdrift en omstreken.¹²⁵ Deze avond werd, conform het participatieplan, gevolgd door een bijeenkomst op 9 september.¹²⁶

Voor de brede bewonersbijeenkomsten geldt dat deze hebben plaatsgevonden conform de participatiekalender en conform de vooraf beoogde opzet. Dit geldt ook voor de geplande avond met ondernemers in de Schaapsdrift.¹²⁷

Bijeenkomst met ondernemers

Al in de bewonersbijeenkomst van 1 juli 2024 worden zorgen geuit over de betrokkenheid van ondernemers in het gebied. Er is behoefte aan meer aandacht voor deze ondernemers, en de gemeente wordt aangespoord met hen in gesprek te gaan.¹²⁸ De gemeente anticipeert hierop door een separate bijeenkomst voor ondernemers te organiseren en gerichte communicatie richting ondernemers op te zetten. De bijeenkomst vindt uiteindelijk op 7 oktober 2024 plaats, iets meer dan 2 maanden voordat het college besluit over het stedenbouwkundig plan.

Uit het verslag van de bijeenkomst met ondernemers blijkt dat binnen deze doelgroep sprake is van een kennisachterstand. Ondernemers dringen er daarom op aan om ook voor de bewonersbijeenkomsten te worden uitgenodigd, zodat zij eveneens inspraak kunnen hebben in het proces.¹²⁹

Opvallend is verder dat ondernemers tijdens deze bijeenkomst het advies krijgen om bij de gemeente langs te komen voor een gesprek waarin zij kunnen vernemen of hun bedrijf in het gebied kan blijven.¹³⁰ Dit komt relatief laat in het proces, aangezien de gebiedsvisie op dat moment al is vastgesteld. Ook blijkt uit het verslag van de informatieavond van 7 oktober dat ondernemers vragen of al bekend is welke bedrijven op basis van hun milieucategorie het gebied mogelijk moeten verlaten. De gemeente geeft aan dat deze informatie beschikbaar is. Tegelijkertijd blijkt uit het verslag dat de betreffende ondernemers hiervan nog niet op de hoogte zijn. De gemeente noteert daarom als actiepoint om contact met deze ondernemers op te nemen.

¹²⁴ Zo vereist het Arnhemse Stappenplan: "Bij grotere, participatieve en/ of gevoelige ontwikkelingen opgaben vragen we de raad via een startnotitie met participatievoorstel en indien nodig, via een werksessie, vooraf de participatiekaders vast te stellen." (p.13).

¹²⁵ Verslag dialoogtafels Bewonersavond Schaapsdrift 1 juli 2024 definitief

¹²⁶ Verslag samengevoegd Bewonersavond-Schaapsdrift-9-september-2024

¹²⁷ Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024

¹²⁸ Verslag dialoogtafels Bewonersavond Schaapsdrift 1 juli 2024 definitief

¹²⁹ 6. Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1).pdf

¹³⁰ 6. Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1).pdf

In de ondernemersbijeenkomst van 7 oktober wordt een frontoffice bedrijven voorgesteld: dit zijn twee omgevingsmanagers.¹³¹ Wat opvalt is dat deze pas op 7 oktober worden voorgesteld, wat relatief laat in het proces is.

Overleg met de bewonersvereniging

Voor de bijeenkomsten met de Bewonersvereniging geldt dat de feitelijke uitvoering van het proces fors afwijkt van het participatieplan. Dit wordt onderstaand nader uitgewerkt.

In het participatieplan van september 2024 werd ervanuit gegaan dat al in juni 2024 een akkoord tussen de bewonersvereniging en de gemeente zou zijn bereikt over de verdere samenwerking, waarna er een vijftal bijeenkomsten met de bewonersvereniging zou plaatsvinden.¹³² In plaats daarvan duurde het langer totdat gemeente en bewonersvereniging, bemiddeld door een onafhankelijk gesprekspleider, tot een overeenstemming kwamen over de verdere samenwerking.

Essentieel onderdeel hiervan is dat tussen de gemeente en de buurtvereniging consensus moest ontstaan over de wijze waarop buurtvereniging en gemeente met elkaar samenwerken in het participatietraject. Om hier consensus over te bereiken overleggen de gemeente en de buurtvereniging in mei 2024 met elkaar, waarna de onafhankelijk gesprekspleider (Open Kaart) een notitie stuurt met een aantal samenwerkingsmodellen. In het overleg van 4 juni 2024 overleggen gemeente en buurtvereniging met elkaar over het gewenste samenwerkingsmodel. In juni 2024 werd voor het eerst het idee geponeerd om deze samenwerkingsafspraken om te zetten naar een intentieverklaring, waarin de samenwerkingsafspraken tussen gemeente en bewonersvereniging expliciet zouden moeten worden vastgelegd.¹³³ Dit is een uitdrukkelijke wens van de buurtvereniging.¹³⁴ De gemeente zet hier bij de eerste bespreking direct kanttekeningen bij: niet uitgesloten wordt dat er discussie kan ontstaan over de inhoud van deze intentieverklaring.¹³⁵ De gemeente houdt het idee echter niet af en geeft inhoudelijk input op de intentieverklaring. Hierna wordt geconcludeerd dat de intentieverklaring aangepast wordt naar aanleiding van opmerkingen van zowel de buurtvereniging en de gemeente.¹³⁶

Op 19 augustus treffen de gemeente en de buurtvereniging elkaar wederom om een overleg. Hierin geeft de gemeente aan dat, zoals voorspeld, het idee dat de gemeente, in de persoon van de wethouder, de intentieverklaring zou moeten ondertekenen, leidt tot 'zenuwachtigheid binnen de gemeente'.¹³⁷ De bewonersvereniging dringt echter aan op ondertekening. Hieruit wordt geconcludeerd dat de projectleider van de gemeente het proces tot ondertekening intern in gang gaat zetten.¹³⁸

Op het eerst daaropvolgende overleg ontstaat er echter frictie. De gemeente heeft voorafgaand aan dit overleg de de intentieverklaring herschreven. In vergelijking met de concept-intentieverklaring van juni 2024 bevat de intentieovereenkomst zoals herschreven door de gemeente wezenlijke inhoudelijke verschuivingen die vooral neerkomen op een afzwakking van expliciete waarborgen voor invloed van de vereniging en een verschuiving naar een meer procedureel en bestuurlijk ingestoken afsprakenkader.¹³⁹ In juni worden scherpe normatieve uitgangspunten geformuleerd, zoals het expliciet voorkomen dat participatie wordt gebruikt ter legitimering van reeds gewenste besluiten, en wordt de bewonersvereniging gepositioneerd als gezaghebbende spreekbuis van de meerderheid; deze passages ontbreken of zijn minder expliciet in de septembertekst. Daarnaast bevat de juni-versie uitgebreidere waarborgen voor de doorwerking van bewonersinvloed (zoals co-creatie, joint fact finding en expliciete borging van de door Open Kaart ontwikkelde uitgangspunten), terwijl de septemberversie deze invulling grotendeels reduceert tot informeren en betrekken bij onderzoeksuitkomsten. Ook wordt transparantie in

¹³¹ Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1)

¹³² Aanpak participatie en communicatieplan Schaapsdrift 19092024, p.9

¹³³ concept intentieverklaring juni 2024

¹³⁴ 19-06-2024 Verslagje overleg Schaapsdrift

¹³⁵ 19-06-2024 Verslagje overleg Schaapsdrift

¹³⁶ 19-06-2024 Verslagje overleg Schaapsdrift

¹³⁷ 19-08-2024 Afspraken en aandachtspunten

¹³⁸ 19-08-2024 Afspraken en aandachtspunten

¹³⁹ Zo spreekt de intentieverklaring van juni 2024 van de bewonersvereniging als 'spreekbuis van de meerderheid van bewoners in de buurt' en een 'gezaghebbende stem namens de buurt'. In de versie van september ontbreken deze passages.

september meer conditioneel gemaakt ("rekening houdend met mogelijke onderhandelingsposities") en verdwijnt de relationele/conflictpreventieve laag uit juni (ruimte voor emoties, spanning en het vermijden van beschuldigingen). Daartegenover staat dat de septembertekst wél concreter wordt in het faciliteren van een eigen deskundige voor de bewonersvereniging.

De gemeente gaf daarbij aan dat zij het nodig vond de tekst te herschrijven. Dit omdat de gemeente de tekst zo interpreteerde dat de bewonersvereniging de enige partij lijkt te zijn die namens de bewoners kan spreken, wat de gemeente als onwenselijk zag.¹⁴⁰ Zowel de inhoud als de timing van dit bezwaar is opvallend: er hadden reeds gesprekken plaatsgevonden over de tekst en deze was mede naar aanleiding van input van de gemeente aangepast. De gemeente had aangegeven dat de ondertekening mogelijk tot 'zenuwachtigheid' binnen de gemeente zou leiden, maar stelde de inhoud aan sich niet ter discussie. Daarnaast is opvallend dat in het overleg van 19 augustus geconcludeerd wordt dat de ondertekening van de tekst intern in gang gezet zal worden, waarbij op het eerstvolgende overleg de gemeente de bewonersvereniging verrast met een eenzijdig herschreven tekst. Dit leidt dan ook tot verbazing en teleurstelling bij zowel de buurtvereniging als de onafhankelijk gespreksleider: zij wijzen erop dat de tekst in gezamenlijkheid tussen gemeente en bewonersvereniging in een aantal sessies tot stand is gekomen, en juist niet uitgaat van een exclusieve rol voor de buurtvereniging.¹⁴¹¹⁴² Naar aanleiding van deze actie geeft de bewonersvereniging aan zich te gaan beraden over de vraag of ze onder deze omstandigheden nog wel verder wil met het overleg met de gemeente.¹⁴³ Niet lang daarna besluit de bewonersvereniging de samenwerking met de gemeente op te schorten.¹⁴⁴

Participatieverslag

De resultaten van het participatietraject tot aan het stedenbouwkundig plan zijn conform het participatieplan vervat in een participatieverslag. Hierin wordt ingegaan op de doorlopen stappen en worden 9 concrete onderwerpen benoemd waarop de participatie heeft geleid tot aanpassingen in het aanvankelijke ontwerp.¹⁴⁵

Wat er gedaan is met de input van belanghebbenden wordt daarnaast toegelicht op een informatieavond op 18 november 2024. Voor deze avond worden inwoners, ondernemers en eigenaren uitgenodigd.¹⁴⁶ Tijdens deze bijeenkomst is er gelegenheid om vragen te stellen over het concept-stedenbouwkundig plan en wordt uiteengegaan in verdiepingstafels.

7.5 Communicatie

7.5.1 Communicatie over de participatiekaders

Het herziene participatieplan van september 2023, waarin ook de gewijzigde participatiekaders zijn opgenomen, is niet expliciet gedeeld met belanghebbenden. Anders dan in participatieronde 1 is er geen aparte bijeenkomst gewijd aan het meenemen van bewoners en andere belanghebbenden in het beoogde verloop van het traject en de mate van invloed die bewoners en andere belanghebbenden krijgen.

In de bijeenkomst van 1 juli 2024 en in de nieuwsbrief van september 2024 wordt op hoofdlijnen geschetst welke bijeenkomsten gepland zijn voor de verdere ontwikkeling van het stedenbouwkundig plan.¹⁴⁷¹⁴⁸ Een belangrijk onderdeel ontbreekt hier echter bij: een expliciete toelichting welke mate van invloed bewoners hebben op welke aspecten. Dit is beschreven in het participatieplan, maar niet (expliciet) gedeeld met bewoners en andere belanghebbenden.

¹⁴⁰ 23-09-2024 Aantekeningen overleg Schaapsdrift 23 september 2024

¹⁴¹ 23-09-2024 Aantekeningen overleg Schaapsdrift 23 september 2024

¹⁴² Interne documentatie: tijdslijn overleg gemeente bestuur bewonersvereniging

¹⁴³ 23-09-2024 Aantekeningen overleg Schaapsdrift 23 september 2024

¹⁴⁴ bijlage 4; brief bestuur over opschorten overleg

¹⁴⁵ Bijlage 6 Participatieverslag Schaapsdrift eo

¹⁴⁶ 10. Verslag-informatieavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf

¹⁴⁷ ZB_272_Schaapsdrift_bewonerspresentatie – 20240701, p. 9

¹⁴⁸ 10. Nieuwsbrief Schaapsdrift en omgeving - september 2024

7.5.2 Communicatie gedurende het traject

De communicatie gedurende participatieronde 2 is als intensief te kwalificeren. Er is op de volgende wijzen gecommuniceerd:

- Via de nieuwsbrieven. Na besluitvorming over de gebiedsvisie zijn tot aan vaststelling van het omgevingsplan in totaal 5 nieuwsbrieven verstuurd.
- Via de projectwebsite op Arnhem.nl
- Via het wijkspreekuur. Deze werden georganiseerd tot 18 oktober 2024.
- Via persoonlijke gesprekken, welke aangevraagd konden worden bij de gemeente.
- Via de diverse bijeenkomsten gedurende het traject.

Derhalve is gebruik gemaakt van een combinatie van communicatiekanalen, zowel schriftelijk als fysiek.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is de communicatie met ondernemers. In de verslagen van de bewonersavonden is te lezen dat er zorgen bestaan over dat ondernemers onvoldoende worden betrokken in het proces.¹⁴⁹

Uit het verslag van de bijeenkomst met ondernemers van 7 oktober 2024 blijkt dat binnen deze doelgroep ontevredenheid bestaat over het proces. Ondernemers geven aan erg laat in het proces betrokken te worden en het idee te hebben dat de gemeente 'over bedrijven' praat in plaats van 'met bedrijven'.¹⁵⁰ Gedurende het proces worden uitnodigingen voor bewonersbijeenkomsten huis-aan-huis, en dus ook bij ondernemers bezorgd. Echter: ondernemers hebben deze uitnodigingen ofwel niet opgemerkt (mogelijk omdat 'bewonersbijeenkomst' niet direct appelleert aan ondernemers), ofwel niet ontvangen: zij dringen er daarom op aan om ook voor de bewonersbijeenkomsten te worden uitgenodigd, zodat zij eveneens inspraak kunnen hebben in het proces.¹⁵¹ Dit leidt tot een vervolgspraak waarin de gemeente toezegt dat ondernemers voortaan ook voor bewonersbijeenkomsten worden uitgenodigd.¹⁵²

Tijdens deze avond wordt de informatieachterstand van ondernemers duidelijk: ondernemers vragen of al bekend is welke bedrijven op basis van milieucategorie het gebied mogelijk moeten verlaten. De gemeente geeft aan dat deze informatie al beschikbaar is, maar noteert als actiepunt om betrokken ondernemers vóór 17 oktober individueel te informeren.¹⁵³ Daarmee ontvangen ondernemers cruciale informatie over hun positie (blijven/vertrekken) pas nadat het specifieke participatiemoment met ondernemers heeft plaatsgevonden. Dit terwijl de informatie al beschikbaar was.

Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de gemeente gebruik heeft gemaakt van een diversiteit aan communicatiekanalen, door middel waarvan gedurende het traject bewoners en andere stakeholders op de hoogte zijn gebracht van de voortgang van het traject. Echter: de communicatie en betrokkenheid van ondernemers in het participatietraject was onvoldoende tijdig en onvoldoende gelijkwaardig georganiseerd. Ondernemers zijn niet structureel meegenomen in de reguliere bewonerscommunicatie en geven zelf aan pas laat te zijn aangehaakt, waardoor een gevoel ontstaat dat er eerder over hen dan met hen wordt gesproken. De noodzaak om tijdens de ondernemersavond alsnog afspraken te maken over uitnodigingen voor bewonersbijeenkomsten wijst erop dat hun positie als stakeholder aanvankelijk onvoldoende is geborgd. Daarnaast komt cruciale informatie over de (on)mogelijkheden om in het gebied te blijven pas na het ondernemersparticipatiemoment beschikbaar voor betrokkenen, terwijl deze informatie al voorhanden was. Dit alles wijst op een informatie- en betrokkenheidsachterstand bij ondernemers die de kwaliteit van hun participatie en de evenwichtigheid van het proces onder druk zet.

¹⁴⁹ 4. Verslag-Bewonersavond-Schaapsdrift-9-september-2024

¹⁵⁰ 6. Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1).pdf

¹⁵¹ 6. Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1).pdf

¹⁵² 4. Verslag-Bewonersavond-Schaapsdrift-9-september-2024

¹⁵³ 6. Verslag-ondernemersavond-Schaapsdrift-7-oktober-2024 (1).pdf

7.6 Expliciete doorwerking participatie in besluitvorming

Op 18 november 2024 presenteert de gemeente het concept-stedenbouwkundig plan en het omgevingsplan. Op 3 december 2024 besluit het college positief over het omgevingsplan en geeft zij deze vrij voor zienswijzen.¹⁵⁴ Finale besluitvorming in de gemeenteraad staat op dat moment (december 2024) gepland in mei 2025. Dit is een kritiek tijdsplan: het voorkeursrecht loopt af na 30 mei 2025.¹⁵⁵

In deze paragraaf beschrijven wij:

- De mate waarin in de gebiedsvisie en de bijbehorende besluitvormingsdocumenten expliciet is gemaakt op welke wijze de opbrengsten van de participatie wel/niet zijn vertaald. Hiervoor kijken wij naar het concept-stedenbouwkundig plan, het omgevingsplan, het collegevoorstel en het raadsvoorstel.
- De wijze waarop communicatie over de vertaling van de participatieresultaten in de gebiedsvisie en de bijbehorende besluitvormingsdocumenten heeft plaatsgevonden.

7.6.1 Vertaling van opbrengsten expliciet in stukken

De gemeente beschrijft op een aantal punten de opbrengsten van het participatieproces. Relevant voor de besluitvorming zijn a) het omgevingsplan, b) het stedenbouwkundig plan, c) het participatieverslag en d) het raadsvoorstel. Daarbij doen het omgevingsplan zelf en het raadsvoorstel slechts beperkt ter zake: zowel het omgevingsplan als het raadsvoorstel geven een beknopte weergave van de opbrengsten van het participatietraject, en verwijzen voor een nadere toelichting naar het participatieverslag als verantwoordingsdocument over het doorlopen participatietraject.¹⁵⁶

Stedenbouwkundig plan

In het stedenbouwkundig plan Schaapsdrift e.o. wordt expliciet gemaakt dat bewoners zijn betrokken en dat het plan na een intensief participatieproces "in overleg met bewoners" tot stand is gekomen en "aansluit bij hun wensen".¹⁵⁷ Tegelijkertijd ontbreekt een systematisch overzicht waarin per bewonerswens expliciet staat of deze is overgenomen of afgewezen; de relatie tussen wensen en keuzes moet daardoor grotendeels uit verspreide passages worden afgeleid.

Aspecten waarbij wensen van bewoners expliciet zijn gemaakt, en zijn overgenomen in het stedenbouwkundig plan zijn:

- De maatregel om de rijrichting van de Schaapsdrift om te keren om sluisverkeer tegen te gaan, waarbij het plan expliciet vermeldt dat dit "tevens een wens van de bewoners" is.¹⁵⁸
- Ook worden keuzes in de programmering/uitwerking van functies expliciet gekoppeld aan bewonerswensen: het plan stelt dat het uitsluiten van specifieke ongewenste functies (zoals garagebedrijven, belwinkels, opslagruimtes en nachtelijke horeca) aansluit bij de wensen van huidige bewoners.¹⁵⁹
- Ten slotte wordt in de toelichting op het amendement expliciet gesproken over "de bewonerswens voor een nieuw wijkhart aan de Schaapsdrift" en het onderzoek naar een maatschappelijke functie voor Schaapsdrift 83.¹⁶⁰

¹⁵⁴ 12. Nieuwsbrief Schaapsdrift en omgeving - december 2024.pdf

¹⁵⁵ [Document Arnhem - Raadsvoorstel Vaststellen 'TAM-Omgevingsplan Schaapsdrift e.o.' en omgevingskwaliteitsplan 'Schaapsdrift e.o.' - iBabs Publieksporaal](#)

¹⁵⁶ [Document Arnhem - Bijlage 3d Motivering TAM-Omgevingsplan Schaapsdrift e.o. - iBabs Publieksporaal](#) en [Document Arnhem - Raadsvoorstel Vaststellen 'TAM-Omgevingsplan Schaapsdrift e.o.' en omgevingskwaliteitsplan 'Schaapsdrift e.o.' - iBabs Publieksporaal](#)

¹⁵⁷ Zie vorige noot p. 3, p. 30, p. 40 en p. 117.

¹⁵⁸ Zie vorige noot p. 53

¹⁵⁹ Zie vorige noot p. 30

¹⁶⁰ Zie vorige noot p. 29

Daarnaast zijn er ook wensen van bewoners overgenomen, waarbij niet expliciet is gemaakt dat dit het geval is. Hierbij kan gedacht worden aan aspecten uit het 'Verhaal van Schaapsdrift' zoals een geleidelijke opbouw in bouwhoogte (lager bij Schaapsdrift, hoger richting spoor), autoluwe verbindingen en een directe route naar Park Sacré Coeur, en de beek/groenstructuren als verbindend element (p. 22–23). Deze thema's komen herkenbaar terug in de planuitwerking (bijvoorbeeld in de beschreven hoogteopbouw en in de groene/voetgangers- en fietsverbindingen en vergroening), maar het plan maakt daarbij niet telkens expliciet dat deze keuzes direct voortkomen uit bewonersinbreng (p. 38, p. 42–44 en p. 70; in algemene zin ook p. 40).

De gemeente heeft ook wensen niet overgenomen. De belangrijkste is de kernwens van de bewonersvereniging om alle woningen te behouden. Het plan maakt expliciet dat een deel van de woningen via sloop/vervangende nieuwbouw tot stand komt, waarmee volledige instandhouding per definitie niet wordt gerealiseerd (p. 4). Wel wordt expliciet vermeld dat na intensief overleg méér bestaande woningen kunnen worden behouden dan in de eerdere Gebiedsvisie (p. 30).

Het plan is echter niet altijd expliciet: een overzicht van wensen van bewoners die niet zijn overgenomen en de onderliggende argumentatie ontbreekt, of is impliciet opgenomen. Een voorbeeld is de bewonerswens om auto-ontsluitingen via de Esperantolaan te laten lopen.¹⁶¹ Dit is in het plan niet overgenomen: de Esperantolaan wordt juist gepositioneerd als route voor langzaam verkeer en niet toegankelijk voor regulier autoverkeer.¹⁶² Het document zegt daarbij niet expliciet: "deze bewonerswens is niet overgenomen", de afwijking blijkt uit vergelijking van wens en maatregel.

Samengevat is uit het stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen af te leiden wat de wensen van belanghebbenden waren in het participatieproces. Echter: de koppeling tussen de wens van bewoners en de wijze waarop dit vertaald is in het stedenbouwkundig plan is veelal impliciet, waarbij ook niet expliciet is gemaakt welke wensen niet overgenomen zijn en welke argumentatie de gemeente daarbij heeft gehanteerd. De relatie tussen wensen en keuzes moet daardoor grotendeels uit verspreide passages worden afgeleid. Dit is niet per definitie problematisch, echter betekent dit dat belanghebbenden, college en raad zijn aangewezen op het participatieverslag voor een integraal beeld van a) wat (op hoofdlijnen) de opbrengsten zijn van het participatieproces, b) welke opbrengsten expliciet zijn overgenomen, c) welke opbrengsten niet zijn overgenomen en welke argumentatie hieraan ten grondslag ligt.

Participatieverslag

Het participatieverslag gaat in op beide fasen van de participatie: de participatie tot aan de gebiedsvisie, en de participatie tot aan het stedenbouwkundig plan. Voor fase I (gebiedsvisie) bevat het participatieverslag een beschrijving van de feitelijke stappen die gezet zijn in het participatieproces. Wat echter ontbreekt, is een explicitering van de opbrengsten van het proces en een toelichting op welke wijze de uitkomsten zijn meegenomen in de planvorming. Dit terwijl deze informatie ten tijde van het opstellen van het participatieverslag wel voor handen was. Immers: de opbrengsten van deze fase waren al in een eerder stadium met inwoners gecommuniceerd.¹⁶³

Voor fase II is dit anders: voor deze fase is expliciet opgenomen dat er 9 concrete wijzigingen als gevolg van het participatieproces zijn verwerkt. Echter: ook dit participatieverslag vult de in het stedenbouwkundig plan geconstateerde lacunes slechts gedeeltelijk in. Het hoofdstuk opent met de expliciete constatering dat bewoners vanaf het begin tegen sloop waren en dat, na intensief overleg, een plan is ontwikkeld waarin meer bestaande woningen behouden blijven, terwijl tegelijk wordt benadrukt dat "niet alle wensen kunnen worden vervuld". De vraag resteert echter welke wensen niet konden worden vervuld: de verdere verantwoording is niet opgezet als een overzicht van bewonerswensen met per wens een expliciet besluit, maar als een opsomming van negen locaties en thema's waar participatie heeft geleid tot "belangrijke aanpassingen van het aanvankelijke ontwerp".¹⁶⁴

¹⁶¹ ZB_272_Schaapsdrift_handout_24_okt, ZB_272_Schaapsdrift_concept gebiedsvisie_241023 en Gebiedsvisie Schaapsdrift, p.7,

¹⁶² Zie vorige noot p. 54 en p. 91

¹⁶³ Zie vorige noot, p. 17

¹⁶⁴ Zie vorige noot, p. 10–11

Wensen die zijn overgenomen en expliciet als participatie-effect zijn benoemd.

Een aantal punten die in het stedenbouwkundig plan al als bewonerswens herkenbaar waren, wordt in hoofdstuk 6 opnieuw expliciet gekoppeld aan participatie. Zo wordt het omdraaien van de rijrichting van de Schaapsdrift expliciet genoemd als maatregel om sluisverkeer te voorkomen, waarbij wordt aangegeven dat dit een resultaat is van participatie. Ook de uitsluiting van opslag- en garagebedrijven in de plint wordt in hoofdstuk 6 expliciet benoemd als bewuste keuze om uitstraling en sociale veiligheid te verbeteren, in lijn met wat bewoners hebben ingebracht. Daarnaast wordt de vergroening van de Schaapsdrift concreet uitgewerkt: het participatieverslag beschrijft expliciet dat deze vergroening mogelijk wordt gemaakt door het verplaatsen van circa 15 parkeerplaatsen naar de buurthub, met behoud van 26 parkeerplaatsen in de straat.¹⁶⁵ Deze voorbeelden sluiten aan bij het stedenbouwkundig plan, maar maken de relatie met participatie concreter en beter traceerbaar.

Hoofdstuk 6 vult enkele belangrijke gaten door op detailniveau expliciet te maken waar en hoe bewonersinbreng tot aanpassingen heeft geleid. Zo wordt expliciet benoemd dat bij de bocht Eleonorastraat/stationsomgeving de bestaande woningen aan Schaapsdrift 109–117 behouden blijven, en dat in de noordelijke groene loper de panden Schaapsdrift 47–49 behouden blijven. Ook wordt de noordelijke groene loper expliciet gelijkgetrokken met de zuidelijke loper door deze eveneens 17,5 meter breed te maken, waarbij ruimte ontstaat voor vier compacte mini-stadswoningen. Verder wordt bij de stationsomgeving expliciet toegelicht dat is gekozen voor atelierwoningen en een kleinschalig programma op de begane grond om sociale veiligheid en leefkwaliteit te verbeteren. Deze punten maken concreet welke ontwerpkeuzes voortkomen uit participatie, terwijl het stedenbouwkundig plan deze koppeling slechts impliciet legde. Tegelijkertijd blijven andere eerder benoemde wensen – zoals de gewenste opbouw van bouwhoogtes, het behoud van een dorpse schaal en karakter en de autoluwe verbindingen richting Park Sacré Coeur – in hoofdstuk 6 buiten beeld; deze worden daar niet expliciet als participatiepunt besproken.¹⁶⁶

Wensen die niet (volledig) zijn overgenomen en waarvan dat expliciet wordt gemaakt.

Net als het stedenbouwkundig plan benoemt het participatieverslag expliciet dat niet alle wensen konden worden vervuld. De kernwens van bewoners om alle woningen te behouden wordt opnieuw impliciet erkend als niet realiseerbaar, doordat het verslag spreekt over “meer bestaande woningen behouden” in plaats van volledig behoud.¹⁶⁷

Samenvattend kan worden vastgesteld dat hoofdstuk 6 van het participatieverslag de verantwoording uit het stedenbouwkundig plan op onderdelen verduidelijkt, met name door concrete locaties en ontwerpaanpassingen expliciet aan participatie te koppelen. Tegelijkertijd blijft ook het participatieverslag beperkt tot een selectieve opsomming van effecten van participatie en ontbreekt een integraal overzicht waarin in het participatietraject geuite wensen systematisch worden afgezet tegen de uiteindelijke keuzes, inclusief expliciete besluitvorming over welke wensen zijn overgenomen, aangepast of afgewezen en om welke redenen.

Als gevolg van bovenstaande hebben belanghebbenden, college en raad ten tijde van de politiek-bestuurlijke besluitvorming geen integraal beeld van a) wat (op hoofdlijnen) de opbrengsten zijn van het participatieproces, b) welke opbrengsten expliciet zijn overgenomen, c) welke opbrengsten niet zijn overgenomen en welke argumentatie hieraan ten grondslag ligt.

7.6.2 Communicatie over de vertaling van opbrengsten in de stukken

Wat er gedaan is met de input van belanghebbenden wordt toegelicht op een informatieavond op 18 november 2024. Voor deze avond worden inwoners, ondernemers en eigenaren uitgenodigd.¹⁶⁸ Centraal staat het delen van informatie over wat er gedaan is met de feedback van bewoners en welke stappen

¹⁶⁵ Zie vorige noot, p. 10-11

¹⁶⁶ Verslag-informatieavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf, p. 10–11

¹⁶⁷ Verslag-informatieavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf, p. 10

¹⁶⁸ Verslag-informatieavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf

gezet zijn.¹⁶⁹ Tijdens deze avond presenteert het stedenbouwkundig bureau het stedenbouwkundig plan. In de daar gehanteerde sheets wordt expliciet toegelicht welke wijzigingen zich hebben voorgedaan ten opzichte van de gebiedsvisie.¹⁷⁰

Wat niet terugkomt is een expliciet overzicht van welke wensen, zoals geuit door belanghebbenden, wel/niet zijn overgenomen in het stedenbouwkundig plan en welke argumentatie daarbij is gebruikt. De nadruk ligt vooral op wensen die wèl overgenomen zijn in het stedenbouwkundig plan, ten opzichte van de oorspronkelijke gebiedsvisie.¹⁷¹

Na afronding van de informatieavond van november 2024 was er voor belanghebbenden met vragen nog mogelijkheid voor het aanvragen van een persoonlijk gesprek.¹⁷²

7.6.3 Tot slot: reacties belanghebbenden en finale besluitvorming

In mei 2025 ligt het omgevingsplan inclusief stedenbouwkundig plan voor finale besluitvorming voor in de gemeenteraad van Arnhem, nadat gedurende de eerste maanden van 2025 veelvuldig over de stukken is beraadslaagt. Diverse belanghebbenden maken gebruik van de inspraakmogelijkheden. Een aantal van deze bezwaren heeft betrekking op het doorlopen participatieproces. Zo spreekt een inwoner van 'feitelijk nul participatie', en wordt gesteld dat communicatie met name in het begin 'zwaar ondermaats' was.¹⁷³ De Vereniging tot behoud van Schaapsdrift refereert aan het opgeschorte overleg met de gemeente. Een tweetal ondernemers stelt dat er 'niet of nauwelijks met de bedrijven zelf' is gesproken en dat participatie ontbreekt.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Nieuwsbrief Schaapsdrift en omgeving - november 2024.pdf

¹⁷⁰ Presentatie-bewonersavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf

¹⁷¹ Presentatie-bewonersavond-Schaapsdrift-18-november-2024.pdf, sheet 10.

¹⁷² Nieuwsbrief Schaapsdrift en omgeving - november 2024.pdf

¹⁷³ Schriftelijke inbreng van I. Veen, d.d. 24 mei 2025 (1), Inspraakreactie Vereniging Schaapsdrift eo d.d. 26 maart 2025

¹⁷⁴ Inspraakreactie -ondernemer- dd 26 maart 2025, Schriftelijke reactie de heer -ondernemer- dd 31 maart 2025

Bijlage 1 – Normenkader Wvg en participatie

	Heldere kaders aan de voorkant	getoetst?	verwijzing naar hoofdstuk / paragraaf	Voldoet Voldoet deels Voldoet niet	korte toelichting	
Voorkeursrecht / Wvg						
1	Juridische en procedurele randvoorwaarden (basisvereis)					
	Grondslag:	Het voorkeursrecht is gebaseerd op een geldig planologisch kader (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan)	V	4.2.1, 4.3.1, 4.3.2	●	De bestaande Structuurvisie 2012 bood onvoldoende basis voor de beoogde intensieve ontwikkeling. De Omgevingsvisie was ten tijde van de besluitvorming nog in ontwikkeling. Daarom is gekozen voor een zelfstandige ruimtelijke onderbouwing bij het besluit zelf. Deze onderbouwing is in korte tijd opgesteld en juridisch uiteindelijk toereikend bevonden (bevestigd door de rechtbank in april 2024).
	Bevoegd gezag:	Het besluit genomen door het juiste bestuursorgaan (raad/college)	V	4.2.1, 4.3.2,	●	Het college heeft op 8 maart 2022 het voorlopig voorkeursrecht gevestigd en dit op 26 april 2022 definitief vastgesteld. De raad heeft het besluit op 1 juni 2022 tijdig bekrachtigd conform de Wet voorkeursrecht gemeenten. De formele besluitvormingsstappen zijn correct doorlopen.
	Bekendmaking en registratie:	Eigenaren zijn tijdig geïnformeerd en is de inschrijving in het Kadaster correct verlopen	V	4.3.3, 4.3.5, 4.4	●	Eigenaren zijn per aangetekende brief geïnformeerd en de wettelijke publicatie- en registratievereisten zijn gevolgd. Echter, de brief werd vrijdagmiddag bezorgd zonder bereikbaarheid van de gemeente in het weekend. Dit leidde tot onrust bij eigenaren en bewoners.
	Motivering:	Er een duidelijke koppeling gemaakt met gemeentelijke beleidsdoelen en gebiedsontwikkeling	V	4.2.2, 4.4, 4.6	●	Het voorkeursrecht was gekoppeld aan de woningbouwopgave, de verstedelijkingsstrategie en het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost. Doel van het voorkeursrecht was regie op integrale gebiedsontwikkeling en het voorkomen van speculatie.
	Expertise	Er is schriftelijk advies van juridisch specialist (intern / extern voor college- en raadsbesluit ingewonnen	V	4.2.1, 4.3.1, 4.3.4	●	Externe juridische expertise is betrokken bij zowel procedure als ruimtelijke onderbouwing. De adviseur was kritisch, met name over het westelijk (bewoonde) deel, en aanpassingen zijn doorgevoerd. Juridische zorgvuldigheid is later bevestigd door de rechtbank.
2	Bestuurlijke en beleidsmatige zorgvuldigheid					
	Evenredige belangenafweging:	Er is expliciet afgewogen tussen algemeen belang (regie op gebiedsontwikkeling, publieke doelen) en particulier belang (eigendomsrecht, financiële positie bewoners). Risico's zijn helder inzichtelijk gemaakt	V	4.2.1, 4.3.2	●	Op basis van gehouden interviews, de presentatie die is gehouden tijdens de themasessie van 22 februari 2022, de collegenota bij het besluit van 8 maart 2022 en het raadsvoorstel wordt geconstateerd dat de belangenafweging wel is gemaakt (algemeen belang vs. belang bewoners en eigenaren). Echter, deze afweging is niet systematisch uitgewerkt en niet vastgelegd. Met name gevoeligheid voor stakeholders en risico's zijn daardoor niet inzichtelijk.
	Alternatieven:	Er zijn ook andere instrumenten (bijv. anterieure overeenkomsten, ontengening, actief grondbeleid) onderzocht en gewogen	V	4.2, 4.3	●	Deze zijn onderzocht en overwogen. Het voorkeursrecht is beschouwd als 'tusseninstrument' dat passend was in een situatie waarin concrete uitwerking van plannen nog moest plaatsvinden. Van een voorbereidingsbesluit, noch van zwaardere instrumenten als ontengening, kon in deze situatie sprake zijn. Een systematische vergelijking met alternatieven (anterieure overeenkomsten, actief grondbeleid) is echter niet uitgebreid schriftelijk onderbouwd in het besluitvormingsdossier.
	Financiële uitvoerbaarheid:	Er is vastgesteld dat de gemeente de middelen en bereidheid heeft om gronden daadwerkelijk te kopen indien eigenaren aanbieden	V	4.2.1, 4.3	●	Financiële risico's zijn overwogen. In zowel de collegenota (8 maart 2022) als het raadsvoorstel wordt genoemd: "Er zijn geen directe financiële gevolgen voor de gemeente als gevolg van het besluit tot het voorlopig aanwijzen in het kader van de Wvg c.o. vestiging van het voorkeursrecht op zich. (...) Financiële gevolgen ontstaan pas als een partij zijn eigendom aanbiedt aan de gemeente. Zodra een dergelijke formele aanbieding wordt gedaan, dient het college een besluit te nemen of al dan niet op deze aanbieding wordt ingegaan." Er is vooraf geen uitgebreide financiële risicoanalyse aangetroffen. Een expliciete risico- en financiële analyse volgt pas in november 2023.
	Beleidsinbedding:	Het voorkeursrecht past in een bredere gebiedsvisie of ontwikkelstrategie	V	4.2.1	●	Het voorkeursrecht is ingebed in de gemeentelijke verstedelijkingsstrategie en het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost, waarin Schaapsdrift als transformatiegebied is aangewezen. Voor het oostelijk deel van de Schaapsdrift sloot deze beleidsinbedding direct aan bij bestaande beleidskaders. Voor het westelijk deel was die koppeling minder expliciet, omdat dit deel niet eerder zo duidelijk als herontwikkelingsgebied was geïdentificeerd. De beleidsmatige onderbouwing daarvoor is vooral in het kader van de ruimtelijke motivatie bij de genomen besluiten uitgewerkt.
	Raadsvoorstel	Er was een raadsvoorstel met een heldere samenvatting van juridische en beleidsmatige uitgangspunten	V	4.3.3	●	Er lag een volledig raadsvoorstel met ruimtelijke onderbouwing en zienswijzennota.
3	Doeltreffendheid en doelmatigheid					
	Doeltreffendheid:	Het voorkeursrecht heeft daadwerkelijk bijgedragen aan het beoogde doel (bijv. grip houden op grondmarkt, realiseren van een samenhangende gebiedsontwikkeling)	V	4.4	●	Het voorkeursrecht heeft de regiepositie van de gemeente versterkt en speculatie beperkt. Tegelijk heeft het geleid tot forse maatschappelijke onrust. Hoewel enige onrust onvermijdelijk is, was met het genomen besluit tot vestigen Wvg juist beoogd om maatschappelijke onrust, in de mate dat dit heeft plaatsgevonden, te voorkomen.
	Doelmatigheid:	Het voorkeursrecht was het meest geschikte instrument, of had een lichter of ander instrument ook kunnen volstaan	V	4.2.3	●	Keuze voor het instrument voorkeursrecht is proportioneel en verdedigbaar. De afwijking tussen juridische bedoeling en publieke perceptie heeft het proces echter sterk beïnvloed. Dit heeft onder meer geleid tot vertraging van de gebiedsontwikkeling.
	Resultaatgerichtheid:	Er zijn concrete resultaten geboekt (bijv. verwerving van strategische gronden, voortgang van gebiedsontwikkeling)	V	H4	●	Met het voorkeursrecht worden omstandigheden gecreëerd voor concrete planvorming. Hierna zijn daadwerkelijk resultaten geboekt in de planvorming. Bekrachtiging voorkeursrecht, gedeeltelijke intrekking voorkeursrecht, vaststelling gebiedsvisie (2024) en omgevingsplan (2025)
4	Nazorg	In de communicatie richting inwoners en andere betrokkenen over het vestigen van het voorkeursrecht is oog geweest voor nazorg (bereikbaarheid voor vragen, duidelijkheid over het vervolgproces etc.)	V	4.3.5, H5	●	De communicatie rond het besluit van 8 maart 2022 tot vestigen van het voorlopig voorkeursrecht is onvoldoende begeleid. Dit heeft tot onrust geleid bij eigenaren en bewoners. Later zijn communicatie- en participatieplannen opgesteld, zijn bewonersvonden georganiseerd en is een deel van het voorkeursrecht opgeheven. De gemeente heeft aantoonbaar geleerd en interne procedures aangepast (communicatieplan, piketregeling, vroegtijdige raad-informatie).

	Heldere kaders aan de voorkant	getoetst?	verwijzing naar hoofdstuk / paragraaf	Voldoet Voldoet deels Voldoet niet	korte toelichting	
Participatie						
1.1	Duidelijke SMART-doelen:	Er zijn voorafgaand aan het participatietraject duidelijke, SMART-geformuleerde participatiedoelen vastgelegd in een startnotitie (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden).	V	5.4, 6.3, 7.3	●	De doelstellingen worden in de startnotitie voornamelijk omschreven in termen van te verrichten participatiehandelingen, het te hanteren participatieniveau en het beoogde tijdsplan. Meetbare criteria of expliciete succesindicatoren ontbreken. Dit is echter geen ommissie, maar lijkt een bewuste keuze: in het participatieplan wordt expliciet benoemd dat de beschreven handelingen niet in beton gegoten zijn en dat ruimte moet blijven bestaan voor flexibiliteit gedurende het proces. Daarmee zijn wel doelen en kaders geformuleerd, maar niet in de vorm van concrete en toetsbare SMART-doelstellingen.
1.2	Vastgelegde participatiekaders:	Voorafgaand aan de start van het participatietraject is vastgelegd wie betrokken worden, wanneer, waarover en wat met de inbreng wordt gedaan. Deze kaders zijn door de raad geaccordeerd.	V	5.2.4, 5.4.1	●	Voorafgaand aan de start van het participatietraject zijn participatiekaders vastgelegd, waarin is beschreven wie betrokken worden, op welke momenten participatie plaatsvindt en op welk participatieniveau wordt geseperd. Tevens is inzichtelijk gemaakt waarover participatie plaatsvindt en op welke wijze de opbrengsten worden betrokken bij de verdere planvorming. De raad heeft via moties en het amendement bij de startnotitie kaders meegegeven aan het vervolgproces. Tegelijkertijd geldt dat de startnotitie niet door de raad is vastgesteld, maar ter kennisgeving is aangenomen. Daarmee zijn de participatiekaders wel inhoudelijk uitgewerkt en politiek besproken, maar niet formeel door de raad geaccordeerd.
1.3	Overeenstemming met beleid:	De kaders voor het participatietraject zijn in lijn met de geldende lokale beleidskaders, specifiek het Arnhems Stappenplan Participatie.	V	5.4.1, 5.4.2	●	De participatiekaders zijn ingericht met expliciete verwijzing naar het Arnhems Stappenplan Participatie. In bijlage 4 is systematisch getoetst in hoeverre het proces aansluit bij de stappen en uitgangspunten van dit beleidskader. Daaruit volgt dat de opzet in belangrijke mate aansluit bij het vastgestelde participatiebeleid. Tegelijkertijd zijn op onderdelen afwijkingen geconstateerd ten opzichte van het stappenplan en is het proces niet op alle punten uitgevoerd conform de daarin beoogde werkwijze. Daarmee is sprake van beleidsmatige aansluiting, maar niet van volledige overeenstemming met het Arnhems Stappenplan Participatie.
1.4	Heldere rolverdeling:	voorafgaand aan het participatieproces is schriftelijk vastgelegd welke rol de raad, het college en de ambtelijke organisatie inneemt in het participatietraject (wie neemt welke beslis- of uitvoeringsrol) schriftelijk vastgelegd.	V	5.2.1	●	In de voorbereiding van het participatieproces is de invulling van het proces in overwegende mate tot stand gekomen binnen het college en de ambtelijke organisatie, met een beperkte en wisselende betrokkenheid van de raad. De rol van de raad is daarbij niet expliciet en systematisch vastgelegd als onderdeel van de participatiekaders; het participatieplan beschrijft wel het participatieniveau en de te betrekken doelgroepen, maar de rol van de gemeenteraad wordt verder niet expliciet uitgewerkt. Daarmee is sprake van een rolverdeling die in belangrijke mate impliciet blijft, in plaats van vooraf schriftelijk eenduidig vastgelegd.
1.5	Communicatie:	de participatiekaders zijn aan de start van het traject adequaat gecommuniceerd met inwoners.	V	5.5.2	●	In de eerste fase zijn de participatiekaders aan de start van het traject expliciet gecommuniceerd. In de tweede fase is dit niet op dezelfde wijze geborgd. Het herziene participatieplan van september 2023, waarin gewijzigde participatiekaders zijn opgenomen, is niet expliciet gedeeld met belanghebbenden en er is, anders dan in participatieronde 1, geen aparte bijeenkomst gewijd aan het meenemen van bewoners in het beoogde verloop van het traject en de mate van invloed.
Adequate toepassing van de kaders gedurende het proces						
2.1	Doel realisatie:	De SMART-doelen volgend uit de participatiekaders zijn bereikt.	V	5.2.2	●	Vooraf zijn de doelstellingen van participatie niet expliciet vertaald naar concrete, SMART-doelstellingen die achteraf gemeten kunnen worden. Geredeneerd vanuit het in de participatieplannen beschreven doel van het participatietraject (inzicht verkrijgen in belangen en wensen, inzicht in de mogelijkheden om hieraan tegemoet te komen en het betrekken van (ervarings)deskundigheid ten behoeve van "het best mogelijke plan"), kan worden gesteld dat dit doel met het Verhaal van de Schaapsdrift en de vastgelegde opbrengsten van bijeenkomsten en gesprekken is bereikt. Daarmee is sprake van doelrealisatie op het niveau van de algemeen geformuleerde doelen in de beide participatieplannen.
2.2	Conform kaders:	Het participatietraject is uitgevoerd in overeenstemming met de vooraf vastgelegde participatiekaders.	V	5.2.4, 5.5.2	●	Het niet voldoen aan deze norm is niet per definitie een diskwalificatie van het traject. Conclusie van dit onderzoek is dat het feitelijke verloop van het participatieproces (fors) afwijkt van de vooraf gestelde kaders. Tegelijkertijd blijkt uit de stukken dat deze flexibiliteit bewust is ingezet om de in beginfase ontstane frictie in het traject te adresseren en het proces "open" en "wederkerig" te laten ervaren.
2.3	Rolinvulling:	alle drie de gremia (raad, college en ambtelijke organisatie):				
2.3a		Handelden gedurende het participatietraject conform de rolbeschrijving zoals vooraf vastgelegd.	V	5.2.3, 6.4, 7.4	●	Van een vooraf expliciet vastgelegde rolbeschrijving waartegen het handelen van raad, college en ambtelijke organisatie gedurende het participatietraject kan worden getoetst, is in het dossier geen sprake. Het rapport constateert dat de invulling en besluitvorming over participatie in overwegende mate binnen college en ambtelijke organisatie tot stand kwam, met een beperkte en wisselende betrokkenheid van de raad, waardoor de rol van de raad impliciet bleef en niet systematisch is ingevuld. Dit geldt te meer bij de herziening van het participatieplan in 2024, waarbij het participatieniveau op onderdelen wijzigde zonder betrokkenheid of kennisname door de raad.
2.3b		Zijn gedurende het participatietraject op het juiste moment geraadpleegd en geïnformeerd.	V	5.5.2, 6.5, 7.5.1	●	Uit de bevindingen blijkt dat de besluitvorming over de invulling van participatie in overwegende mate binnen het college en de ambtelijke organisatie tot stand is gekomen, met een beperkte en wisselende betrokkenheid van de raad. Hoewel de raad op enkele momenten formeel in positie werd gebracht om participatiekaders vast te stellen, heeft dit in de praktijk niet geleid tot expliciete besluitvorming of actieve sturing op de participatieaanpak. Dit geldt te meer voor de herziening van het participatieplan in 2024: de raad heeft van dit plan geen kennis genomen en het plan is ook niet in de raad besproken, terwijl het participatieniveau op onderdelen wijzigde. Daarmee is geen sprake van een structurele raadpleging en informatievoorziening van alle drie de gremia op de juiste momenten gedurende het traject.
2.4	Communicatie:	In ieder fase van het proces zijn correcte en tijdige updates naar bewoners verstuurd, via kanalen passend bij de doelgroep	V	5.2.3, 5.5.1, 6.5, 7.5	●	De communicatie gedurende het traject is in brede zin als intensief te kwalificeren: er is gebruikgemaakt van een combinatie van communicatiekanalen, waaronder nieuwsbrieven, projectwebsite, wijkspreekuur, persoonlijke gesprekken en bijeenkomsten. Tegelijkertijd zijn er in de praktijk kanttekeningen bij de tijdigheid en volledigheid. Zo blijkt in fase 2 dat de communicatie en betrokkenheid van ondernemers onvoldoende tijd en onvoldoende gelijkwaardig is georganiseerd. Zo ontvangen ondernemers cruciale informatie over hun positie (blijven/vertrekken) pas ná het participatiemoment met ondernemers, terwijl die informatie al beschikbaar was.

	Heldere kaders aan de voorkant	getoetst?	verwijzing naar hoofdstuk / paragraaf	Voldoet Voldoet deels Voldoet niet	korte toelichting
	Doorwerking van de participatie in de besluitvorming				
3.1	Bij besluitvorming is geëxpliciteerd op welke manier de opbrengst vanuit het participatieproces is meegenomen in de planvorming.	V	5.5.2, 6.6.2, 7.6.1, 7.6.2,	●●	In de gebiedsvisie is de bewonersinput uit het 'Verhaal van de Schaapsdrift' expliciet opgenomen, inclusief bijlage, en wordt expliciet gemaakt welke kernwensen niet kan worden gehonoreerd (behoud van alle woningen) en waarom. Tegelijkertijd ontbreekt in de besluitvormingsstukken een systematisch overzicht waarin per wens of kernpunt expliciet wordt weergegeven wat ermee is gedaan; de relatie tussen wensen en keuzes moet daardoor grotendeels uit verspreide passages worden afgeleid. In de latere besluitvorming (omgevingsplan/raadsvoorstel) is de explicitering in de besluitvormende stukken zelf beperkt en wordt voor de nadere verantwoording in belangrijke mate verwezen naar het participatieverslag. Dat participatieverslag kent echter tekortkomingen. Voor fase I (tot aan de gebiedsvisie) bevat het verslag vooral een beschrijving van de doorlopen stappen, maar ontbreekt een explicitering van de opbrengsten en een toelichting op de wijze waarop de uitkomsten zijn meegenomen in de planvorming. Voor fase II (tot aan het stedenbouwkundig plan) worden wel negen concrete wijzigingen als participatie-effect benoemd, maar ook hier ontbreekt een integraal overzicht waarin geuite wensen systematisch worden afgezet tegen de uiteindelijke keuzes, inclusief expliciete besluitvorming over welke wensen zijn overgenomen, aangepast of afgewezen en om welke redenen. Daarmee is de doorwerking van participatie deels expliciet gemaakt (via bijlagen en het participatieverslag), maar ontbreekt een consistent en integraal totaaloverzicht in de besluitvormende stukken waarmee voor belanghebbenden, college en raad eenduidig en volledig navolgbaar is hoe participatie-opbrengsten zijn gewogen en doorvertaald.
3.2	De wijze waarop de opbrengst van het participatieproces is meegenomen in de planvorming is adequaat gecommuniceerd richting bewoners, via kanalen passend bij de doelgroep.	V	5.5, 6.5, 7.5	●●	In fase 1 zijn tijdens de informatieavond over de gebiedsvisie o.a. hand-outs uitgedeeld waarin expliciet wordt ingegaan op de verhouding tussen de gebiedsvisie en de bewonersambities; daarmee wordt de link tussen de ambities van bewoners en wat in de gebiedsvisie is opgenomen expliciet gelegd. In fase 2 is op een informatieavond op 18 november 2024 toegelicht wat er met de input van belanghebbenden is gedaan en is aan de hand van sheets expliciet gemaakt welke wijzigingen zich hebben voorgedaan ten opzichte van de gebiedsvisie. Tegelijkertijd ontbreekt daarbij een expliciet overzicht van welke wensen – zoals geuit door belanghebbenden – wel/niet zijn overgenomen in het stedenbouwkundig plan en welke argumentatie daarbij is gebruikt; de nadruk ligt vooral op wensen die wél zijn overgenomen.
	Algemene beginselen voor behoorlijk bestuur				
4.1	Gelijkheidsbeginsel: Iedere belanghebbende (zowel initiatiefnemer als overige belanghebbenden in het gebied) zijn gelijk behandeld in termen van te volgen procedures en termijnen.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●	In relatie tot het gelijkheidsbeginsel laten de bevindingen zien dat gelijkheid in dit dossier niet alleen raakt aan formele gelijkheid van procedure, maar ook aan de feitelijke toegankelijkheid van het traject: de mate waarin belanghebbenden tijdig, volledig en op vergelijkbare wijze worden bereikt en in staat zijn gesteld om deel te nemen. De bevindingen bevatten signalen dat dit in de uitvoering niet vanzelfsprekend was, onder meer doordat bepaalde doelgroepen beperkt of pas laat in het proces zijn betrokken (ondernemers) en doordat bewoners aangeven dat de reeds gevestigde Wvg voor hen een obstakel vormde om te participeren en dat zij gedurende het participatieproces onvoldoende basis ervoeren voor een gelijkwaardig gesprek.
4.2	Rechtszekerheidsbeginsel: Door de gemeente toegepaste afwegingskaders zijn niet gewijzigd gedurende het proces, zonder dat dit expliciet bekend is gemaakt en expliciet is onderbouwd.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●●	Ten aanzien van het rechtszekerheidsbeginsel is van belang dat het participatietraject voor betrokkenen voorspelbaar en consistent is in de gehanteerde kaders, processtappen en beïnvloedingsruimte. De conclusies laten zien dat gedurende het traject keuzes zijn gemaakt over inrichting en fasering van participatie, maar dat deze niet consistent zijn gecommuniceerd. Daarbij wordt ook een koerswijziging in de vormgeving van het participatieproces beschreven die niet breed is gecommuniceerd, hetgeen kan bijdragen aan het beeld dat participatiemomenten en beïnvloedingsruimte in de tijd kunnen verschuiven.
4.3	Evenredigheidsbeginsel: de gemeente heeft expliciet een belangenafweging gemaakt tussen het belang van de beoogde herontwikkeling van de Schaapsdrift versus de belangen van reeds in het gebied gevestigde actoren.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●	In juridische zin is de evenredigheid van de vestiging van de Wvg getoetst. Gezien de aard van de norm is de vertaalslag van deze norm naar specifiek het participatietraject niet van toepassing. Voor het vestigen van de Wvg geldt dat de Wvg eigendom niet absoluut beperkt, waarbij gebruik van eigendom blijft toegestaan en verkoop mogelijk blijft, zij het met aanbiedplicht. De rechter heeft geoordeeld dat dit proportioneel is in verhouding tot het algemeen belang.
4.4	Zorgvuldigheidsbeginsel: De gemeente heeft expliciet de inspanningen die benodigd zijn voor realisatie van het plan gewogen tegen potentiële opbrengsten van de herontwikkeling. Deze afweging is onderbouwd met feitelijke gegevens, inclusief een kosten-batenanalyse.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●	De besluitvorming bevat kwalitatieve onderbouwing, te weten: woningbouwopgave, regie op gebiedsontwikkeling en voorkomen van versnippering. Er ontbreekt echter een zichtbare, expliciete kosten-batenafweging waarin: maatschappelijke kosten voor bewoners, eventuele financiële lasten voor de gemeente en onzekerheden over uitvoerbaarheid systematisch zijn afgezet tegen het beoogde effect. De afweging is impliciet maar niet expliciet uitgewerkt.
4.5	Vertrouwensbeginsel: In besluitvorming en communicatie wordt aangesloten op eerdere toezeggingen, bijvoorbeeld zoals verwoord in eerdere raadsbesluiten en informatiebrieven.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●	Bewoners en raad hebben gewezen op verschillen tussen eerdere kaarten (bijv. ambitiekaart in het Ontwikkelperspectief) en latere plannen en verwachtingen die zijn gewekt over tempo, aard en omvang van ontwikkeling. Hoewel eerdere toezeggingen en beleidsdocumenten niet juridisch bindend waren, is bij de besluitvorming onvoldoende expliciet gemaakt hoe en waarom daarvan is afgeweken. Hierdoor is voor betrokkenen niet inzichtelijk herijkt welke verwachtingen nog geldig waren en welke niet.
4.6	Motiveringsbeginsel: Schriftelijke, puntsgewijze motivering heeft plaatsgevonden bij elk bestuurlijk besluit, inclusief beantwoording van belangrijke zienswijzen. Hierbij zijn alle motiveringen zijn binnen wettelijke termijnen beschikbaar gesteld.	V	4.2.4, 4.6.1, 5.2.4, bijlage 3	●●	De feiten en bevindingen in het rapport laten zien dat de gemeente gedurende het traject op verschillende momenten heeft toegelicht hoe keuzes tot stand zijn gekomen en dat participatie-opbrengsten op onderdelen zijn betrokken. Tegelijkertijd blijkt dat voor betrokkenen niet steeds inzichtelijk en navolgbaar is gemaakt welke afwegingen zijn gemaakt tussen ingebrachte wensen en de uiteindelijke keuzes, en welke ruimte er daadwerkelijk was om de hoofddeel te beïnvloeden. Daarmee is sprake van motivering op onderdelen, maar niet van een consequent en volledig navolgbare motivering richting bewoners over wat wel en niet is overgenomen en waarom.

Context

De vereisten voor succesvolle vestiging van het voorkeursrecht

Het kunnen vestigen van een voorkeursrecht is een instrument voor gemeenten om hun grip op ruimtelijke ontwikkelingen te verstevigen en regie te houden. Gemeenten kunnen hiermee grondposities opbouwen, een samenhangende gebiedsontwikkeling realiseren en beter sturen op ontwikkelingen door anderen. Door het vestigen van het voorkeursrecht maken gemeenten een inbreuk op het eigendomsrecht. Eigenaren kunnen immers hun grond niet zo maar verkopen, maar zij dienen deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Dat betekent dat de aanwijzing van een gebied zorgvuldig moet worden voorbereid en goed gemotiveerd moet zijn, waarbij er een evenredige belangenafweging gemaakt moet worden tussen het particulier belang van de eigenaar en het algemeen belang. Het succesvol vestigen van het voorkeursrecht houdt dan ook in dat de juridische procedure correct wordt gevolgd, van het beroepen op een geldige grondslag tot het uitreiken van het besluit aan betrokken eigenaren en de inschrijving in het Kadaster (tegenwoordig onder de Omgevingswet). Maar dat niet alleen. Ook de bestuurlijke en beleidsmatige inbedding is van belang om van succes te kunnen spreken. Zo moet de gemeente financieel in staat en bereid zijn om ook daadwerkelijk daad bij het woord te kunnen voegen, en een plan hebben voor hoe zij de gronden verder wil ontwikkelen.

Wettelijk kader voor voorkeursrecht

Het wettelijk kader voor het voorkeursrecht is met de invoering van de Omgevingswet beperkt veranderd ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ondanks dat wij verwachten dat er geen wezenlijke veranderingen zijn geweest die invloed hebben op deze casus, zullen wij dit meenemen in het onderzoek.

Relatie tot uitspraak Rechtbank Gelderland april 2024

Zoals eerder in deze opzet benoemd, heeft er in het dossier Schaapsdrift een bezwaar- en beroepsprocedure gelopen over het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht. De beroepsprocedure leidde tot een uitspraak van de Rechtbank Gelderland op 26 april 2024. De rechtbank liet daarbij het voorkeursrecht in stand: "De redenen hiervoor zijn dat de gemeente voldoende heeft gemotiveerd dat de beoogde situatie leidt tot een intensiever gebruik van het gebied. Daarmee voldoet de gemeente aan de voorwaarden om een voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook oordeelt de rechtbank dat het voorkeursrecht niet leidt tot onevenredige gevolgen voor de bewoners. Dat betekent dat het voorkeursrecht gevestigd blijft op deze woningen." De uitspraak van de rechtbank betekent dat er al een juridische toetsing heeft plaatsgevonden van het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht. De toetsing van dit besluit in dit rekenkameronderzoek kan daarom geen betrekking hebben op de juridische houdbaarheid van het besluit – hier is immers al een gerechtelijke uitspraak over gedaan. Wel kan het rekenkameronderzoek inzicht geven in de bestuurlijke en ambtelijke afwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om het voorkeursrecht te vestigen: bereikt de gemeente met het voorkeursrecht het doel wat de gemeente beoogt (doeltreffendheid) en is het voorkeursrecht daar het passende, meest proportionele instrument voor geweest (doelmatigheid)?

De toepassing van de ABBB

In dit onderzoek naar de Schaapsdrift in Arnhem besteden wij aandacht aan de toepassing van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) bij het gemeentelijk handelen rondom het vestigen van het voorkeursrecht en de invulling van participatie in het vervolgtraject.

Hierbij zijn de volgende toetsingscriteria gehanteerd:

- Initiatieven en belanghebbenden zijn gelijk behandeld (dezelfde procedure, dezelfde termijnen);
- Geen verschuiving van afwegingskaders tijdens lopend proces zonder nieuwe bekendmaking;
- Afweging van inspanningen versus beoogd effect is kwantitatief en kwalitatief onderbouwd (bijv. kosten-batenuitwerking);
- Afweging van evenredigheid lasten voor betrokkenen ten opzichte van het belang dat de besluiten hebben gediend is gemaakt en onderbouwd;
- In besluitvorming en communicatie wordt aangesloten op eerdere toezeggingen, bijvoorbeeld zoals verwoord in eerdere raadsbesluiten en informatiebrieven;
- Schriftelijke, puntsgewijze motivering heeft plaatsgevonden bij elk bestuurlijk besluit, inclusief beantwoording van belangrijke zienswijzen;

- Alle motiveringen zijn binnen wettelijke termijnen beschikbaar gesteld.

Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de onderbouwing en uitvoering van het voorkeursrecht, de manier waarop belangen zijn gewogen, en hoe betrokkenen zijn geïnformeerd en betrokken. Ook onderzoeken we hoe deze beginselen zijn vertaald in het participatieproces na het vestigen van het voorkeursrecht: was er sprake van tijdige en reële betrokkenheid van belanghebbenden, en is er transparant en evenwichtig gehandeld? Op basis hiervan geven we inzicht in de mate waarin het gemeentelijk handelen voldoet aan de eisen van behoorlijk bestuur en hoe dit doorwerkt in het vertrouwen en de betrokkenheid van bewoners en eigenaren.

Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek is een zeer uitvoerige dossieranalyse uitgevoerd. Naast de grote hoeveelheid openbare stukken, die op het onderdeel Schaapsdrift van de gemeentelijke website is te vinden, is op basis van de informatievraag een zeer grote hoeveelheid data aangeleverd.

De ontvangen informatie bevat naast formele en openbare documenten ook vele interne memo's, notities, notulen en gespreksverslagen. Ook is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid e-mail correspondentie en whatsappverkeer.

Het proces om alle ontvangen data te kunnen verwerken en analyseren was tijdrovend. De laatste sets opgevraagde data zijn pas laat in het onderzoeksproces ontvangen, namelijk op het moment dat de uitvoeringsfase van het onderzoek al beëindigd was. Dit maakte het uitvoeren van de vereiste analyses ook complex, omdat steeds weer nieuwe informatie beschikbaar kwam. Voor een belangrijk deel lag de oorsprong van deze data in diverse Woo-verzoeken die in de periode 2022-2025 zijn gedaan. Een deel van deze informatie bleek bij nadere analyse onbruikbaar, enerzijds omdat tekstblokken zwart waren gelakt, anderzijds omdat documenten technisch niet te openen bleken. Door veel interactie tussen onderzoeksteam en de ambtelijke ondersteuning aan gemeentezijde is veel van deze documentatie toch inzichtelijk en daarmee bruikbaar geworden. Een deel van de data bevatte technische issues waardoor stukken niet te openen waren. Ook was veel data, zoals eerder verstrekt in het kader van WOO verzoeken, afgelakt, waardoor deze opnieuw in ongelakte vorm opnieuw opgevraagd moest worden. Een woord van dank gaat uit naar de betrokken ambtenaren voor hun inzet en constructieve houding bij het borgen dat de juiste informatie (uiteindelijk) beschikbaar werd gesteld.

Naast documentstudie zijn interviews gehouden met de bij dit dossier belangrijkste betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Naast gesprekken met medewerkers van de gemeente Arnhem is een deel van deze interviews ook gevoerd met voormalig medewerkers van de gemeente als ook met enkele externe betrokkenen. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die, voordat deze definitief zijn gemaakt, met de gesprekspartner zijn afgestemd (wederhoor is toegepast). In deze gesprekken is op basis van de eerder geanalyseerde documentatie getracht om enerzijds scherper inzicht te krijgen in hetgeen precies gebeurd is op relevante momenten in het dossier en anderzijds de vereiste kleuring te geven aan met name onderdelen in het dossier waar de beschikbare documentatie ontbreekt of onvolledig is. Om een goed beeld te kunnen krijgen van het gevoerde participatieproces is bij aanvang van het onderzoek besloten te bezien of dit beeld in voldoende mate verkregen kon worden op basis van beschikbare documentatie. Dat bleek het geval en is ervoor gekozen niet ook separate gesprekken met bedrijven en bewoners te gaan voeren. Ook de vrij korte doorlooptijd van het onderzoek als ook de beschikbare capaciteit waren hierbij van belang. Deze aanpak is ook voorgelegd aan de raad.

Naast de individuele gesprekken is op 8 december 2025 een sessie gehouden met een aantal raadsleden, die op de uitnodiging van de rekenkamer hiervoor waren ingegaan. Bij deze sessie waren uiteindelijk 7 raadsleden, zowel van oppositie- als coalitiepartijen aanwezig. Aan raadsleden is naar aanleiding van de raadssessie nog de gelegenheid geboden in een gesprek een aanvullende toelichting te geven. Van deze mogelijkheid hebben drie raadsleden gebruik gemaakt. Van deze gesprekken zijn geen verslagen gemaakt.

Bijlage 3 – Onderbouwing beantwoording onderzoeksvragen participatieproces

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen met betrekking tot het doorlopen participatietraject. Deze worden beschreven aan de hand van de hoofdvragen van dit onderzoek.

Rol van raad, college en organisatie (onderzoeksvraag 5)

Onderzoeksvraag 5 luidt:

Welke rol speelden raad, college en organisatie bij de besluitvorming betreffende de invulling van participatie in het dossier?

In de onderzochte periode zijn feitelijk twee participatieplannen onderscheiden: (1) het communicatie- en participatieplan dat in januari 2023 door Beck is opgesteld en richtinggevend was voor de participatie tot aan de gebiedsvisie, en (2) het herziene participatieplan van 19 september 2024 dat is gebruikt voor de participatie richting stedenbouwkundig plan en omgevingsplan. Dit onderscheid is relevant omdat de besluitvorming betreffende de invulling van de participatie voor die fasen sterk verschilde, en raad, college en ambtelijke organisatie ook een andere rol innamen in deze fasen.

Besluitvorming over de participatiekaders

Met betrekking tot de invulling van participatie in dit dossier nemen college en ambtelijke organisatie allereerst het voortouw: het college stelt de raad met het raadsvoorstel ter bekrachtiging van de Wvg voor om een startnotitie op te stellen, in samenwerking met de omgeving, betrokkenen en belanghebbenden. De raad stelt dit raadsvoorstel vast, maar wijzigt de invulling van participatie op 28 september 2022 door een motie aan te nemen. Anders dan het raadsvoorstel van juni 2022 beoogde, besluit de raad met deze motie dat de raad eerst kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling wil bepalen voordat er gestart kan worden met participatie. Op basis hiervan wordt de startnotitie an sich niet in samenwerking met de omgeving opgesteld.

Een tweede moment waarbij formele besluitvorming betreffende de invulling van participatie in het dossier plaatsvond was met het voorleggen van de startnotitie op 31 mei 2023. Deze startnotitie werd vergezeld door een ambtelijk opgesteld en op collegeniveau vastgesteld participatieplan.

Met dit voorstel werd de raad door het college in staat gesteld de participatiekaders vast te stellen, als onderdeel van het bredere voorstel omtrent de startnotitie voor de planvorming voor Schaapsdrift.

Uit de bevindingen blijkt dat de raad deze participatiekaders echter nooit heeft vastgesteld. De politieke discussie richtte zich bij de behandeling van de startnotitie primair op de inhoud van de startnotitie en de vestiging van de Wvg. Dit uitte zich in het feit dat de raad een amendement aannam die het raadsbesluit wijzigde. Dit amendement zag echter sec op de inhoudelijke kaders voor het vervoltraject, niet op de participatiekaders. Daarmee zorgde dit amendement ervoor dat de raad het participatieplan formeel niet heeft vastgesteld. Dit heeft als gevolg dat niet duidelijk is of de raad of de raad de door het college voorgestelde participatieproces onderschreef. Het niet vaststellen van deze kaders is tevens in afwijking van het Arnhems Stappenplan.

Een derde moment waarbij besluitvorming betreffende de invulling van participatie in het dossier heeft plaatsgevonden is het participatieplan van september 2024. Dit plan is ambtelijk opgesteld, en afgestemd met de verantwoordelijk portefeuillehouder. De rol van de raad ontbreekt echter in zijn geheel met betrekking tot dit participatieplan: niet alleen heeft de raad dit herziene plan niet vastgesteld, ook heeft de raad geen kennis genomen van dit plan toen deze op ambtelijk niveau als nieuw richtinggevend kader werd vastgesteld. Dit is met name relevant omdat het participatieniveau in dit herziene participatieplan op onderdelen afwijkt van het niveau zoals beschreven in het participatieplan van 2023. Daarmee is sprake van een wijziging in het participatieproces waarbij de raad niet is betrokken.

Verhouding tot bestaande beleidskaders

Voor beide fasen geldt dat met het Arnhems Stappenplan 'spelregels' zijn opgesteld over met name de rol van de raad met betrekking tot de invulling van participatie in dergelijke trajecten. Feitelijk zien deze spelregels op:

- Het opnemen van de rol van de raad per fase in de participatiekalender;
- Het aan de beginfase houden van een sessie met de raad om de door hun gewenste rol te inventariseren;
- De raad stelt via een startnotitie de participatiekaders vast, waarin o.a. staat beschreven wat de doelen zijn, wie betrokken worden, en wat er met de uitkomsten gedaan wordt.

Op basis van dit onderzoek kan vastgesteld worden dat de beide participatieplannen de rol van de raad per fase in de participatiekalender niet expliciteren. Er heeft ook geen sessie met de raad plaatsgevonden om de door hun gewenste rol te inventariseren. Tot slot heeft de raad de participatiekaders niet formeel vastgesteld. De rolneming van wijkt daarmee af van de beoogde rolneming in Arnhems Stappenplan voor Participatie.

Beoogde doelen en afwegingen bij participatie (onderzoeksvraag 6)

Onderzoeksvraag 6 luidt:

Welke beoogde doelen en afwegingen lagen ten grondslag aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de inwonersparticipatie?

Uit de onderzochte documenten blijkt dat de wijze waarop invulling is gegeven aan de inwonersparticipatie in het dossier Schaapsdrift is ingegeven door een combinatie van inhoudelijke kwaliteitsdoelen, procesmatige overwegingen en contextuele randvoorwaarden, waaronder de vestiging van de Wvg en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke onrust.

Beoogde doelen van inwonersparticipatie

In beide participatieplannen staat het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van de planvorming centraal. Participatie wordt expliciet gepositioneerd als middel en niet als doel op zichzelf: het ophalen van belangen, kennis, ervaringen en ideeën van bewoners en andere belanghebbenden moet bijdragen aan "het best mogelijke plan" voor de ontwikkeling van Schaapsdrift. Daarbij wordt beoogd inzicht te krijgen in:

- de uiteenlopende belangen en zorgen van direct betrokken bewoners en ondernemers;
- de mate waarin aan deze belangen tegemoet kan worden gekomen binnen de ruimtelijke en beleidsmatige kaders;
- lokale (ervarings)deskundigheid die relevant is voor thema's als leefbaarheid, groen, mobiliteit en sociale veiligheid.

Daarnaast wordt in het communicatie- en participatieplan van 2023 een expliciet procesdoel geformuleerd: het zo snel mogelijk bieden van duidelijkheid aan bewoners die door de Wvg zijn geraakt. Communicatie en participatie worden daarbij bewust onderscheiden. Ook bewoners die (nog) niet willen participeren, moeten goed en tijdig worden geïnformeerd over de voortgang en besluitvorming. Dit doel is nauw verbonden met het streven om vertrouwen te herstellen na de onrust die is ontstaan bij de vestiging van het voorkeursrecht.

In het participatieplan van 2024 verschuift het accent enigszins. De focus ligt daar sterker op het concretiseren van keuzes richting het stedenbouwkundig plan en het omgevingsplan, en op het gezamenlijk uitwerken van onderdelen van de gebiedsvisie die nog openstaan. Hoewel expliciete, meetbare participatiedoelen ontbreken, wordt participatie hier ingezet om:

- inhoudelijke dilemma's inzichtelijk te maken;
- alternatieven en varianten te verkennen;
- transparantie te bieden over wat vaststaat en waar nog beïnvloeding mogelijk is.

Afwegingen bij de gekozen participatievorm en -niveaus

Een belangrijke onderliggende afweging betreft het participatieniveau. In het participatieplan van 2023 is expliciet gekozen voor de niveaus raadplegen en adviseren. Daarbij is expliciet vastgelegd dat participanten geen besluitvormende bevoegdheden krijgen. Hiermee werd beoogd heldere verwachtingen te scheppen richting deelnemers over de reikwijdte van hun invloed.

In het participatieplan van 2024 is deze afweging herijkt. Voor specifieke onderwerpen (zoals groeninrichting, sociale veiligheid en verduurzaming van bestaande woningen) worden hogere participatieniveaus gehanteerd, variërend van co-creatie tot meebeslissen. Deze differentiatie weerspiegelt een bewuste afweging tussen enerzijds bestuurlijke verantwoordelijkheid en anderzijds de wens om bewoners op onderdelen meer eigenaarschap te geven, met name daar waar hun directe leefomgeving en dagelijkse gebruik centraal staan.

Voor beide participatieplannen geldt echter dat niet expliciet en beargumenteerd wordt uitgelegd waarom voor een specifiek participatieniveau is gekozen.

Contextuele en strategische afwegingen

De wijze waarop participatie is vormgegeven kan niet los worden gezien van de context van de Wvg. Uit de stukken blijkt dat de gemeente zich bewust was van het spanningsveld tussen:

- snelheid (het bieden van duidelijkheid en voortgang in de planvorming);
- zorgvuldigheid (ruimte voor participatie, dialoog en vertrouwen);
- juridische en beleidsmatige randvoorwaarden (Omgevingswet, motiveringsplicht, en het Arnhems Stappenplan).

Dit spanningsveld heeft geleid tot een gefaseerde en flexibele participatieaanpak, waarin ruimte is gelaten om het proces tussentijds aan te passen. Dat blijkt onder meer uit de intensivering van het aantal participatiemomenten, het faciliteren van een eigen bewonersvisie en het inzetten van onafhankelijke procesbegeleiding, terwijl tegelijkertijd het formele participatiekader (en daarmee het participatieniveau) bewaakt bleef.

Omgang met inwoners en andere betrokkenen (onderzoeksvraag 7)

Onderzoeksvraag 7 luidt:

Hoe verliep de omgang met inwoners en andere betrokkenen rondom de bestuurlijke besluitvorming en de verdere planvorming in het dossier Schaapsdrift?

De omgang met inwoners en andere betrokkenen rondom de bestuurlijke besluitvorming en de verdere planvorming in het dossier Schaapsdrift laat, getoetst aan het normenkader, een ambivalent beeld zien. Over de gehele onderzochte periode bezien is sprake van een proces dat wordt gekenmerkt door een moeizame en onzorgvuldige start, gevolgd door een fase waarin de gemeente zichtbaar heeft geïnvesteerd in herstel van de relatie met inwoners. De gemeente heeft daarbij in de uitvoering van het participatieproces zichtbaar en intensief geïnvesteerd in dialoog, communicatie en betrokkenheid van belanghebbenden. Tegelijkertijd schoot de omgang met betrokkenen tekort waar het gaat om heldere communicatie in de beginfase, concrete en geformaliseerde kaderstelling en expliciete verantwoording van wat er met de opbrengsten van het proces is gedaan. In onderstaande conclusies lichten wij dit nader toe.

Beginfase van het proces: een 'valse start'

Het participatieproces voor de ontwikkeling van Schaapsdrift kende een stroef begin, wat uiteindelijk een doorwerking heeft gehad in het verdere traject.

Direct na vestiging van de Wvg werd aan de bewoners in het gebied een brief gestuurd waarin het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht werd toegelicht. Hierbij gingen er een aantal zaken mis. Allereerst was de brief moeilijk leesbaar. De brief was opgesteld in complexe juridische bewoordingen, met een relatief complexe zinsopbouw en juridische terminologie. Zowel bewoners als gemeentelijke betrokkenen

geven aan dat hierdoor de begrijpelijkheid en het persoonlijke karakter van de boodschap onder druk kwamen te staan.

Daar komt bij dat de brief zich uitsluitend richtte op formele bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Ten tijde van verzending van de brief was niet op voorhand voorzien in opvolgende informatie- of inloopbijeenkomsten. In de brief wordt daarnaast gesproken over het voornemen om de gronden in de toekomst anders te gebruiken en over het "creëren van een nieuw stedelijk gebied". In de afwezigheid van nadere toelichting en directe opvolging zijn deze formuleringen door bewoners geïnterpreteerd als aanwijzingen voor grootschalige sloop en onteigening. Het ontbreken van een direct vervolg in de communicatie maakte het voor de gemeente lastig om deze interpretaties en zorgen tijdig te adresseren. Daarnaast werd de brief op een vrijdag bezorgd, waardoor bewoners in de dagen direct na ontvangst niet in staat waren om contact op te nemen met de gemeente.

Deze bevindingen hangen samen met het feit dat de brief geen onderdeel vormde van een bredere, vooraf uitgewerkte communicatiestrategie voor de periode na de vestiging van de Wvg. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat ten tijde van het collegebesluit nog geen concreet communicatie- of participatieplan beschikbaar was. Pas na vestiging van het voorkeursrecht is een projectleider aangewezen met de opdracht om een communicatie- en participatieplan op te stellen.

Deze combinatie van factoren leidde ertoe dat het vertrouwen in de gemeente al vóór de start van het formele participatietraject aanzienlijk onder druk kwam te staan. Deze 'valse start' heeft een langdurige doorwerking gehad in de omgang tussen gemeente en betrokkenen in de daaropvolgende fasen.

Overgang naar de planvormingsfase: herstel pogingen en intensivering van participatie

Na deze problematische beginfase heeft de gemeente in de verdere planvorming, met name vanaf 2023 en in participatieronde 1, zichtbaar ingezet op herstel van de relatie met inwoners en op het verbeteren van de kwaliteit van de omgang met betrokkenen. De communicatie werd intensiever, diverser van aard en minder uitsluitend juridisch van toon. Er werden meerdere informatieavonden, inloopmomenten en interactieve sessies georganiseerd en er kwam meer ruimte voor persoonlijke gesprekken en toelichting. Opvallend is dat het participatieproces in deze fase aanzienlijk is geïntensiveerd ten opzichte van wat aanvankelijk was voorzien. Het aantal bijeenkomsten en overlegmomenten nam fors toe en het proces werd flexibeler ingericht om beter aan te sluiten bij de zorgen en behoeften van bewoners. Deze afwijking van de oorspronkelijke participatieopzet was niet het gevolg van willekeur, maar van een bewuste keuze om recht te doen aan de context waarin het proces plaatsvond en aan het geschonden vertrouwen bij inwoners.

Een belangrijk en onderscheidend element in deze fase was dat de gemeente expliciet handreikingen heeft gedaan richting bewoners. Inwoners kregen de ruimte en faciliteiten om hun eigen perspectief te ontwikkelen in de vorm van het Verhaal van de Schaapsdrift. Daarbij stelde de gemeente middelen beschikbaar voor het inschakelen van een eigen stedenbouwkundige en werd gewerkt met een onafhankelijke gespreksleider. Deze keuzes droegen bij aan een meer gelijkwaardig gesprek en maakten het voor bewoners mogelijk om hun kennis, ervaringen en zorgen op een gestructureerde en inhoudelijke manier in te brengen, zonder direct te hoeven opereren binnen door de gemeente gestelde oplossingsrichtingen.

Bewaken van rollen en invloed

Ondanks dat het participatieproces werd gekenmerkt door de nodige flexibiliteit, werd gedurende het proces tot aan de gebiedsvisie consequent vastgehouden aan de uitgangspunten dat participatie plaatsvond op het niveau van raadplegen en adviseren en dat de uiteindelijke besluitvorming bij college en raad lag. Deze uitgangspunten zijn ook duidelijk richting bewoners gecommuniceerd. Opvallend is dat bewoners dit kader niet alleen accepteerden, maar in sommige gevallen ook expliciet verlangden, juist om te voorkomen dat zij medeverantwoordelijk zouden worden voor bestuurlijke keuzes, zoals sloop van woningen. In participatieronde 2 (richting het stedenbouwkundig plan) is dit kader verbreed waarbij ook het participatieniveau 'co-creëren' werd geïntroduceerd. Dit is een afwijking ten opzichte van de initiële participatiekaders, waarbij de raad niet is betrokken.

Omgang met de buurtvereniging: intensief maar kwetsbaar

Een belangrijke stakeholder in het proces was de Vereniging tot Behoud van Schaapsdrift. Het overleg met deze bewonersvereniging verliep wezenlijk anders dan voorzien in het participatieplan en werd gekenmerkt door een langdurig en kwetsbaar proces van afstemming over de onderlinge samenwerking. Waar werd beoogd om in een vroeg stadium duidelijke afspraken te maken en deze vast te leggen, ontstond in de praktijk een traject waarin verwachtingen over rol, invloed en positie van de bewonersvereniging tussen gemeente en de vereniging uiteenliepen.

In de periode mei–augustus 2024 is, onder begeleiding van een onafhankelijke gespreksleider, gezamenlijk gewerkt aan afspraken over de samenwerking. Het initiatief om deze afspraken vast te leggen in een intentieverklaring kwam vanuit de bewonersvereniging en werd door de gemeente niet afgewezen. Integendeel, de gemeente leverde inhoudelijke input en gaf daarmee impliciet het signaal dat zij bereid was deze vorm van formalisering te verkennen.

De wijze waarop de gemeente vervolgens heeft gehandeld, heeft echter geleid tot frictie en vertrouwensverlies. De eenzijdige herschrijving van de intentieverklaring, voorafgaand aan een overleg en zonder expliciete toelichting of bestuurlijke duiding, bracht wezenlijke inhoudelijke verschuivingen aan. Hierdoor ontstond bij de bewonersvereniging en de onafhankelijke gespreksleider het beeld dat afspraken die in gezamenlijkheid tot stand waren gekomen, zonder voldoende toelichting werden teruggedraaid. Dit heeft geleid tot verbazing, teleurstelling en uiteindelijk tot het opschorten van de samenwerking door de bewonersvereniging.

Doorwerking en verantwoording

In de latere fases van het proces heeft de gemeente meer aandacht besteed aan het zichtbaar maken van de relatie tussen participatie en planvorming, onder meer door het opnemen van bewonersinput in de gebiedsvisie en door toelichting te geven op keuzes die wel of niet zijn overgenomen. Deze verantwoording bleef echter grotendeels impliciet en versnipperd. Een systematisch en integraal overzicht van opbrengsten, afwegingen en een toelichting welke input wel/niet was overgenomen en met welke argumentatie ontbrak in beide fasen. Hierdoor ontbrak het voor betrokkenen, maar ook voor de gemeenteraad in de uiteindelijke besluitvorming aan een totaaloverzicht van hoe de inbreng van bewoners en andere betrokkenen was gewogen.

Verhouding communicatie en participatie tot relevante wettelijke kaders (onderzoeksvraag 8)

Onderzoeksvraag 8 luidt:

Hoe verhoudt de communicatie van de gemeente richting inwoners en andere betrokkenen en de verdere participatie zich tot de relevante wettelijke kaders voor participatie (Omgevingswet, gemeentelijk kader, ABBB).

Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Door belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken, kunnen overheden tijdig belangen, meningen en ideeën ophalen en meewegen in het besluitvormingsproces. De wet definieert participatie als: "*het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.*" Onder belanghebbenden verstaat de Omgevingswet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.¹⁷⁵

De Omgevingswet hanteert daarmee een brede, participatieve benadering. Tegelijkertijd laat de wet veel ruimte aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken in de inrichting van participatie. In relatie tot de beantwoording van de onderzoeksvraag is dit relevant: de wettelijke kaders zijn op dit punt beperkt. De wet schrijft niet voor *hoe* participatie precies moet worden vormgegeven, maar verlangt wel dat het bevoegd gezag bij besluitvorming inzichtelijk maakt op welke wijze participatie is toegepast. Specifiek geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan dat het bevoegd gezag moet aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de

¹⁷⁵ Informatieblad Participatie in de Omgevingswet, Ministerie van BZK,

voorbereiding, en wat de resultaten daarvan zijn. Daarnaast wordt verwacht dat het bevoegd gezag toelicht op welke wijze uitvoering is gegeven aan het eigen participatiebeleid.

In de context van dit onderzoek is vastgesteld dat aan deze minimale vereisten is voldaan. De vereiste informatie over de betrokkenheid van belanghebbenden en de uitkomsten van participatie is bij het omgevingsplan gevoegd, onder meer via het participatieverslag. Dit laat onverlet dat in de vormgeving van het participatieverslag verbetermogelijkheden zijn geconstateerd, zoals beschreven onder de beantwoording van onderzoeksvraag 7.

ABBB

Op basis van de bevindingen kan een duiding worden gegeven van de wijze waarop het participatietraject en de bijbehorende communicatie zich verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB), zoals opgenomen in het normenkader. Daarbij wordt benadrukt dat geen sprake is van een harde juridische toetsing. De ABBB zijn open normen en de bevindingen hebben primair betrekking op procesvoering, communicatie en participatie. De duiding richt zich daarom op de mate waarin de bevindingen aanknopingspunten bieden voor aansluiting bij de normen, dan wel waar mogelijke spanningsvelden zichtbaar worden.

De bevindingen laten zien dat het participatietraject in belangrijke mate is beïnvloed door de context waarin het is uitgevoerd. In de bevindingen wordt expliciet gemaakt dat vóór de start van het formele participatietraject al communicatie met bewoners had plaatsgevonden en dat de Wvg reeds was gevestigd op woningen. Deze 'voorfase' wordt als essentieel beschreven. Goed verlopen communicatie voorafgaand aan participatie bevordert vertrouwen en participatiebereidheid, terwijl incidenten in deze fase het vertrouwen juist kunnen schaden. De bevindingen maken daarmee inzichtelijk dat het verloop van participatie niet uitsluitend bepaald wordt door de formele procesinrichting, maar ook door eerdere gebeurtenissen en de wijze van communiceren.

In relatie tot het gelijkheidsbeginsel laten de bevindingen zien dat gelijkheid in dit dossier niet alleen raakt aan formele gelijkheid van procedure, maar ook aan de feitelijke toegankelijkheid van het traject. Dit betreft de mate waarin belanghebbenden tijdig, volledig en op vergelijkbare wijze worden bereikt en in staat zijn gesteld om deel te nemen. De bevindingen bevatten signalen dat dit in de uitvoering niet vanzelfsprekend was. Zo zijn bepaalde doelgroepen pas laat in het proces betrokken (ondernemers). Daarnaast geven bewoners aan dat de vestiging van de Wvg voor hen een obstakel vormt om te participeren en dat zij onvoldoende basis ervaren voor een gelijkwaardig gesprek. Deze bevindingen duiden erop dat de ervaren gelijkwaardigheid in het proces kwetsbaar is geweest, ook wanneer formeel één proceskader geldt.

Ten aanzien van het rechtszekerheidsbeginsel is van belang dat het participatietraject voor betrokkenen voorspelbaar en consistent is in de gehanteerde kaders, processtappen en beïnvloedingsruimte. De bevindingen laten zien dat gedurende het traject keuzes zijn gemaakt over de inrichting en fasering van participatie. Deze zijn echter niet consistent gecommuniceerd. Daarbij wordt ook een koerswijziging beschreven in de vormgeving van het participatieproces welke niet breed is gecommuniceerd. Dit kan bijdragen aan het beeld dat participatiemomenten en beïnvloedingsruimte in de tijd kunnen verschuiven. In het licht van rechtszekerheid vraagt dit om duidelijke en navolgbare communicatie over de gehanteerde kaders en de consequenties daarvan voor de positie van betrokkenen.

Het vertrouwensbeginsel hangt in de bevindingen samen met de vraag in hoeverre procesvoering en communicatie bijdragen aan vertrouwen of juist aan vertrouwensverlies. De bevindingen maken inzichtelijk dat het vertrouwen van bewoners in de voorafgaande periode is geschaad en dat de oorzaak zowel in het proces als in de inhoud ligt, waarbij de Wvg als zwaar instrument onzekerheid met zich meebrengt. Daarnaast wordt zichtbaar dat het streven om vertrouwen te herstellen en bewoners duidelijkheid te bieden expliciet wordt benoemd als doel in het communicatie- en participatieplan. Daarmee wordt vertrouwen gepositioneerd als randvoorwaarde voor participatie, maar ook als kwetsbaar element in het verloop van het traject.

Tot slot raakt het motiveringsbeginsel in deze bevindingen met name aan de motivering van proceskeuzes en de navolgbaarheid van participatiekaders. De bevindingen laten zien dat in het

participatieplan van 2023 expliciet is gekozen voor de niveaus raadplegen en adviseren, met de toelichting dat participanten geen besluitvormende bevoegdheden krijgen, onder meer om heldere verwachtingen te scheppen over de reikwijdte van invloed. Tegelijkertijd maken de bevindingen inzichtelijk dat in het participatieplan van 2024 voor specifieke onderwerpen hogere participatieniveaus worden gehanteerd (variërend van co-creatie tot meebeslissen), maar dat voor beide participatieplannen niet expliciet en beargumenteerd wordt uitgelegd waarom voor een specifiek participatieniveau is gekozen. Dit is relevant omdat de motivering van proceskeuzes direct bepaalt welke invloed participanten hebben en hoe participatie doorwerkt in besluitvorming. Waar die motivering beperkt expliciet is, kan dit bijdragen aan onduidelijkheid over beïnvloedingsruimte en de betekenis van participatie.

In samenhang bezien laten de bevindingen daarmee vooral een beeld zien waarin het participatietraject is ingericht en uitgevoerd binnen kaders, maar waarin de mate van explicitering, navolgbaarheid en herkenbaarheid van proceskeuzes en beïnvloedingsruimte op onderdelen beperkt is geweest. Hierdoor kunnen spanningsvelden ontstaan met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals opgenomen in het normenkader, met name waar het gaat om ervaren gelijkwaardigheid, voorspelbaarheid van kaders, zorgvuldigheid in communicatie en fasering, het behoud of herstel van vertrouwen, en de navolgbaarheid van motivering van proceskeuzes.

Gemeentelijke kaders

Voor de verhouding tot de eigen, gemeentelijke kaders, is in het kader van dit onderzoek een separate analyse gemaakt. Deze analyse is toegelicht in paragraaf 5.3.2 en 7.3.1. Tevens is de volledige analyse opgenomen in Bijlage 4. Uit deze analyse blijkt dat geen van twee gehanteerde de participatieplannen volledig in lijn is geweest met de gemeentelijke kaders, zoals gevat in het Arnheems Stappenplan.

Bijlage 4 – Toetsing aan Arnhems Stappenplan

Toetsing Participatieplan 2023

Voor het opstellen van het communicatie- en participatieplan is gebruik gemaakt van het Arnhems stappenplan participatie. Het Arnhemse stappenplan voor participatie uit 2022 beschrijft een methodiek in vier stappen met vijf bijbehorende werkafspraken.

- Stap 1 is een afweging van vier randvoorwaarden (ruimte voor participatie, relevantie voor bewoners, tijd en capaciteit/budget) voordat men met participatie start;
- Stap 2 vraagt om verdieping via vier kernvragen (doel, wie betrekken, wie is verantwoordelijk en wat doen we met de uitkomsten);
- Stap 3 bevat het opstellen van een participatie-kalender gekoppeld aan projectfasen en de rol van de raad;
- Stap 4 leidt tot een participatieplan, waarbij alle keuzes (vragen, doelgroep, verantwoordelijkheden, omgang met resultaten, middelen en planning) worden vastgelegd.

De vijf werkafspraken schrijven onder meer voor dat er bij projecten met veel impact een startnotitie met participatievoorstel naar de gemeenteraad gaat. Na vaststelling van die startnotitie wordt een communicatie- en participatieplan opgesteld. Dit plan moet de vier randvoorwaarden, de antwoorden op de kernvragen, een kalender, middelen en budget bevatten. Daarnaast stelt het beleidskader eisen aan houding en gedrag: een gelijkwaardig gesprekspodium, rolvastheid en openheid over proces en verwachtingen. In het kader van dit onderzoek hebben wij een vergelijkende analyse uitgevoerd tussen het vastgestelde stappenplan (beleidskader) en het feitelijke participatieplan zoals opgesteld door Beck en gehanteerd door de ambtelijke organisatie. Onderstaand beschrijven wij de overeenkomsten en de verschillen.

Overeenkomsten

- Randvoorwaarden participatie (stap 1): In hoofdstuk 4.3 wordt expliciet aansluiting gezocht bij het Arnhemse stappenplan. Het plan benoemt ruimte voor participatie (kaders via startnotitie en meerdere opties open), relevantie voor diverse doelgroepen en inzet van laagdrempelige vormen (incl. 'stille midden'), erkent dat participatie tijd vraagt en koppelt dit aan een compact maar intensief traject. Ook wordt de noodzaak van voldoende ambtelijke capaciteit en budget benoemd.
- Doel en brede doelgroep (stap 2): Het plan beschrijft participatie als middel om met inbreng van betrokkenen tot het best mogelijke plan te komen en inzicht te krijgen in belangen, wensen en deskundigheid. Hoofdstuk 4.2 bevat een uitgebreide lijst doelgroepen (bewoners, ondernemers, omwonenden, treinreizigers, woningzoekenden, studenten, NS, ProRail, corporaties).
- Niveaus van participatie en omgang met resultaten (stap 2): Paragraaf 4.4 verwijst naar de Arnhemse beslisboom en benoemt participatieniveaus raadplegen en adviseren. Uitkomsten worden vastgelegd in participatieverslagen per ronde en waar mogelijk verwerkt in planuitwerking, maar zijn niet bindend. Consensus in werksessies wordt als advies aan het college voorgelegd.
- Participatiekalender, evaluatie en bijstelling (stap 3 + werkafspraken): Hoofdstuk 5 bevat een uitgebreide kalender met participatiemomenten per maand in 2023 (bijeenkomsten, online informatie, raadplegingen, werksessies). Na elke ronde volgt verslaglegging en waar nodig bijstelling van het plan (invulling werkafspraken evalueren/bijstellen).
- Startnotitie en opstellen participatieplan (werkafpraak): Het plan benoemt de startnotitie als startpunt en geeft aan dat na vaststelling hiervan een communicatie- en participatieplan is opgesteld.
- Transparantie en onafhankelijkheid (houding/gedrag): Het plan benadrukt transparantie, objectieve vraagstelling bij online raadplegingen, openbare verslaglegging, onafhankelijke gespreksleiding,

duidelijke spelregels en hoor/wederhoor. Dit sluit aan bij het beleidskader rond gelijkwaardigheid, rolvastheid en openheid.

Afwijkingen

- Geen krachtenveldanalyse / representativiteitsafweging: Het stappenplan vraagt om een systematische krachtenveldanalyse (belangen, invloed, aandacht voor groepen met weinig invloed). Het participatieplan bevat wel een stakeholderlijst, maar geen expliciete analyse of reflectie op representativiteit.
- Kalender onvoldoende gekoppeld aan projectfasen en rol raad: Het stappenplan verlangt een kalender gekoppeld aan projectfasen en expliciete beschrijving van betrokkenheid van de raad per fase. In de kalender wordt de rol van de raad slechts beperkt genoemd (startnotitie en besluitvorming gebiedsvisie/stedenbouwkundig plan); een fasegewijze rolverdeling ontbreekt.

Bevindingen

De communicatie- en participatieaanpak "Schaapsdrift e.o." volgt op hoofdlijnen het Arnhemse stappenplan voor participatie. Het plan verwijst expliciet naar het stappenplan, voldoet aan de vier randvoorwaarden, beschrijft het doel van participatie en de te betrekken doelgroepen, kiest het participatieniveau raadplegen/adviseren en legt uit hoe resultaten worden verwerkt. Ook zijn er een kalender, evaluatiemomenten en mogelijkheden tot bijstelling, zoals het stappenplan voorschrijft.

Tegelijk ontbreken enkele details: een krachtenveldanalyse en representativiteitsafweging en een koppeling van de participatiekalender aan de rol van de gemeenteraad. Daarmee kan geconcludeerd worden dat het participatieplan grotendeels in lijn is met het Arnhemse stappenplan.

Toetsing Participatieplan 2024

Het Arnhemse stappenplan uit 2022 beschrijft een methodiek in vier stappen met vijf bijbehorende werkafspraken:

- Stap 1 – afweging randvoorwaarden: vóór de start wordt bepaald of er ruimte voor participatie is, of de vraag relevant voor bewoners is, en of er voldoende tijd en capaciteit/budget aanwezig zijn.
- Stap 2 – vier kernvragen: wat is het doel van de participatie, wie betrekken we, wie is verantwoordelijk en wat doen we met de uitkomsten.
- Stap 3 – participatiekalender en rol van de raad: maak een kalender gekoppeld aan de projectfasen en beschrijf hoe de gemeenteraad per fase betrokken wordt.
- Stap 4 – participatieplan: leg alle keuzes vast (randvoorwaarden, antwoorden op kernvragen, participatieniveaus, middelen en planning).

De vijf werkafspraken bepalen onder meer dat bij projecten met veel impact eerst een startnotitie met participatievoorstel naar de raad gaat en dat na vaststelling hiervan een communicatie- en participatieplan wordt opgesteld. Dit plan moet de vier randvoorwaarden, de antwoorden op de kernvragen, een kalender en een overzicht van middelen en budget bevatten. Verder schrijft het beleid een gelijkwaardig gesprekspodium, rolvastheid en openheid over proces en verwachtingen voor. In dit onderzoek is het nieuwe participatie- en communicatieplan (19 september 2024) vergeleken met dit stappenplan. Hieronder worden de overeenkomsten en afwijkingen weergegeven.

Overeenkomsten

- Randvoorwaarden participatie (stap 1): Het plan beschrijft het participatieproces en de reikwijdte, maar werkt de randvoorwaarden (ruimte, relevantie, tijd en capaciteit/budget) niet expliciet uit als afzonderlijke afweging.
- Doel en brede doelgroep (stap 2): Het plan wil helderheid geven over onderwerpen, proces en moment van participatie en benoemt participatie als middel om met inbreng van betrokkenen tot het best mogelijke plan te komen. Hoofdstuk 4 bevat een uitgebreide lijst stakeholders: bewoners, ondernemers, de Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o., omwonenden, woningzoekenden, NS,

ProRail, HAN, Vivare, waterschap, natuurorganisaties en anderen. Het plan geeft aan dat iedereen wordt uitgenodigd en dat extra aandacht uitgaat naar de bewonersvereniging en ondernemers.

- Niveaus van participatie en omgang met resultaten (stap 2): Het plan onderscheidt vijf participatieniveaus (informereren, raadplegen, adviseren, co creatie, mee beslissen) en geeft per onderwerp aan welk niveau geldt. Bij adviseren behoudt de gemeente de beslissingsbevoegdheid; bij co creatie is zij gelijkwaardige partner; bij mee beslissen krijgt de stakeholder beslissingsruimte. Hiermee wordt invulling gegeven aan de kernvraag hoe met uitkomsten wordt omgegaan.
- Participatiekalender, evaluatie en bijstelling (stap 3 + werkafspraken): Het plan bevat doorlopende communicatie (website, nieuwsbrief, verslaglegging) en doorlopende participatie (wijkspreekuren, logboek, stakeholdergesprekken). Van mei 2024 tot december 2024 zijn diverse gesprekken, bijeenkomsten en overleggen gepland, inclusief doelen en data. Ook wordt de formele besluitvormingsplanning beschreven (inzagetermijn en raadsbesluit).
- Startnotitie en opstellen participatieplan (werkafpraak): Het plan verwijst niet expliciet naar een door de raad vastgestelde startnotitie als startpunt.
- Transparantie en onafhankelijkheid (houding/gedrag): Het plan bevat uitgangspunten over transparantie en onafhankelijkheid. Het belooft een objectieve vraagstelling en openbare verslaglegging van bijeenkomsten en werksessies. Dit sluit aan bij het beleidskader.

Afwijkingen

- Geen krachtenveldanalyse / representativiteitsafweging: Hoewel de lijst stakeholders uitgebreid is, beschrijft het plan geen krachtenveldanalyse waarin belangen en invloed van groepen worden geanalyseerd. Het stappenplan vraagt om extra aandacht voor groepen met weinig invloed; dit komt niet terug. Dit hangt samen met het feit dat het plan voortbouwt op een eerder vastgesteld participatieplan waarin reeds een inventarisatie was gemaakt.
- Kalender onvoldoende gekoppeld aan projectfasen en rol raad: De participatiekalender is chronologisch, maar beschrijft geen expliciete rol van de gemeenteraad per fase. De raad komt alleen terug bij de uiteindelijke vaststelling van het omgevingsplan. Tussentijdse betrokkenheid van de raad wordt niet beschreven. Ook ontbreekt een verwijzing naar een startnotitie, terwijl de werkafspraken dat wel verlangen.

Bevindingen

De participatie- en communicatieaanpak van 19 september 2024 toont duidelijke overeenkomsten met het Arnhemse stappenplan: er is aandacht voor het doel van participatie, een brede doelgroep, participatieniveaus en een uitgebreide kalender. Het plan onderstreept transparantie en onafhankelijkheid en maakt gebruik van diverse vormen van overleg en informatievoorziening. Tegelijkertijd ontbreken belangrijke elementen uit het beleidskader. Er is geen krachtenveldanalyse en de participatiekalender beschrijft geen duidelijke rol voor de gemeenteraad.

Bijlage 5 – Beantwoording juridische vragen

	Juridische vraag	Beantwoording
1	Wat was onder vigeur van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) het doel/de functie van het voorkeursrecht?	Onder de Wvg was het doel om de gemeente op aangewezen gronden een recht van eerste koop te geven op specifieke gronden, zodat zij speculatie op gronden kan beperken en meer grip krijgt op grondverwerving ten behoeve van publieke doelen. Eigenaren van gronden worden niet gedwongen te verkopen, maar wanneer zij besluiten te verkopen moeten de gronden vooreerst aan de gemeente worden aangeboden.
2	Welke gezichtspunten moesten onder de Wvg worden betrokken bij de bestuurlijke afweging inzake de inzet van het voorkeursrechtinstrument?	De gezichtspunten voor de bestuurlijke afweging bij de inzet van het voorkeursrecht vloeiden niet zozeer voort uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) zelf, maar primair uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals zorgvuldigheid, evenredigheid en motiveringsplicht). De Wvg, die per 1 januari 2024 is vervallen en vervangen door de Omgevingswet, stelde inhoudelijke voorwaarden aan de materiële toepasselijkheid van het instrument (zoals de toegedachte niet-agrarische bestemming en het afwijkende gebruik) en regelde de formele procedure voor vestiging en bekrachtiging van het voorkeursrecht.
3	Wat waren onder de Wvg de wettelijke vereisten voor de vestiging van een voorkeursrecht?	Onder de Wvg was vestiging van een voorkeursrecht slechts mogelijk indien aan in de wet genoemde materiële en formele voorwaarden was voldaan. Materieel diende sprake te zijn van gronden waaraan een niet-agrarische bestemming of functie werd toegedacht, waarbij het bestaande gebruik afweek van die toegedachte bestemming. Daarnaast moest er een ruimtelijke grondslag aanwezig zijn: in een structuurvisie, bestemmingsplan of in een concreet beleidsvoornemen met ruimtelijke onderbouwing. In het geval van Schaapsdrift is laatstgenoemde grondslag toegepast. Formeel diende het bevoegde bestuursorgaan (college voor een voorlopige aanwijzing, gemeenteraad voor een definitieve aanwijzing) het besluit te nemen, met correcte bekendmaking, individuele mededeling aan rechthebbenden, inschrijving in de openbare registers en inachtneming van de wettelijke termijnen (waaronder de maximale duur van een voorlopig voorkeursrecht van drie maanden).
4	Wat waren onder de Wvg de wettelijke vereisten voor participatie met betrekking tot de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht?	Het voorkeursrechtbesluit is een beschikking in de zin van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4:8 Awb wordt aangegeven dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft, waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid om zijn zienswijze naar voren te brengen. Ingevolge artikel 4:11 Awb kan het bestuursorgaan artikel 4:8

		<p>Awb achterwege laten als "het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld". In het collegevoorstel is bepaald dat deze procedure is gevolgd en waarom dat heeft plaatsgevonden.</p>
5	<p>In hoeverre heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 in het bovenstaande verandering gebracht?</p>	<p>Per 1 januari 2024 is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) ingetrokken en inhoudelijk geïntegreerd in de Omgevingswet (hoofdstuk 9). Dit heeft echter geen fundamentele verandering gebracht in het karakter van het voorkeursrecht. Het blijft een publiekrechtelijke bevoegdheid waarmee de gemeente een recht van eerste koop verkrijgt. Wel is de context veranderd doordat bij de planvorming nu sprake is van omgevingsvisie en omgevingsplan, waarvoor wel vereisten omtrent participatie gelden.</p>
6	<p>Wat zijn de wettelijke vereisten voor participatie in het kader van een omgevingsplanwijziging en de vaststelling van een omgevingsvisie?</p>	<p>De Omgevingswet verplicht het bestuursorgaan bij de vaststelling van een omgevingsplan (Omgevingsbesluit, artikel 10.2) of omgevingsvisie (Omgevingsbesluit, artikel 10.7) inzichtelijk te maken hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat met de resultaten daarvan is gedaan. Merk op dat de Omgevingswet nog niet van kracht was ten tijde van de vestiging van het (voorlopig) voorkeursrecht op het gebied Schaapsdrift.</p>
7	<p>Is wettelijk geregeld wat de gemeente moet doen met de ingebrachte input in relatie tot de voorgenomen besluitvorming?</p>	<p>Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat er een expliciete verantwoordings- en motiveringslaag die participatie juridisch relevant maakt: bij het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet de gemeente aangeven hoe zij burgers/bedrijven/maatschappelijke organisaties/bestuursorganen gaat betrekken (Omgevingsbesluit art. 10.2 lid 1), en bij de vaststelling moet zij aangeven hoe zij hen heeft betrokken, wat de resultaten waren, en hoe zij invulling gaf aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (Omgevingsbesluit art. 10.2 lid 2). Echter: de Omgevingswet schrijft niet voor dat participatie-input inhoudelijk moet worden overgenomen.</p> <p>De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Door belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken, kunnen overheden tijdig belangen, meningen en ideeën ophalen en meewegen in het besluitvormingsproces. De wet definieert participatie als: "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit."¹⁷⁶ Onder belanghebbenden verstaat de Omgevingswet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. De Omgevingswet hanteert daarmee een brede, participatieve benadering. Tegelijkertijd laat de wet veel ruimte aan het bevoegd gezag om eigen</p>

¹⁷⁶ [Staatsblad 2018, 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

		<p>keuzes te maken in de inrichting van participatie. De wettelijke kaders zijn op dit punt beperkt. De wet schrijft niet voor hoe participatie precies moet worden vormgegeven, maar verlangt wel dat het bevoegd gezag bij besluitvorming inzichtelijk maakt op welke wijze participatie is toegepast. Specifiek geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan dat het bevoegd gezag moet aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding, en wat de resultaten daarvan zijn. Daarnaast wordt verwacht dat het bevoegd gezag toelicht op welke wijze uitvoering is gegeven aan het eigen participatiebeleid.</p>
8	<p>Hoe wordt in de juridische literatuur aangekeken tegen de vereisten omtrent participatie onder de Omgevingswet in het algemeen en bij omgevingsplanwijzigingen en omgevingsvisies in het bijzonder en is hieruit af te leiden wat wordt verstaan onder 'participatie in de geest van de Omgevingswet'?</p>	<p>In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.¹⁷⁷</p> <p>De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de wijze waarop participatie wordt vormgegeven niet gedetailleerd in de wet vast te leggen. Hiermee wordt voorkomen dat participatie verwordt tot een afvinklijstje, waarbij slechts formeel aan vereisten wordt voldaan. Een te gedetailleerde regulering van de manier waarop overheden en initiatiefnemers participatie moeten organiseren, zou volgens de wetgever bovendien averechts kunnen werken, omdat dit de ruimte voor maatwerk beperkt.¹⁷⁸</p> <p>Participatie vraagt juist om flexibiliteit en om een aanpak die aansluit bij de aard van het initiatief en de betrokken omgeving. Het gaat om het enthousiasmeren en betrekken van mensen, waarbij participatie onder de Omgevingswet een middel is en geen doel op zich.¹⁷⁹</p> <p>Concreet is bepaald dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan moet toelichten hoe genoemde partijen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Voor het omgevingsplan geldt daarnaast dat bij het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen de gemeente moet aangeven hoe zij burgers/bedrijven/maatschappelijke organisaties/bestuursorganen gaat betrekken (Omgevingsbesluit art. 10.2 lid 1), en bij de vaststelling moet zij aangeven hoe zij hen heeft betrokken, wat de resultaten waren, en hoe zij invulling gaf aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (Omgevingsbesluit art. 10.2 lid 2).</p> <p>Participatie in de geest van de Omgevingswet kan daarom worden getypeerd als 'vormvrij, maar niet vrijblijvend'. Zij is vormvrij, omdat de wetgever geen uniforme methode</p>

¹⁷⁷ [Staatsblad 2018, 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

¹⁷⁸ [Staatsblad 2018, 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

¹⁷⁹ [Staatsblad 2018, 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

		<p>voorschrijft. Tegelijkertijd is zij niet vrijblijvend, omdat bij de kerninstrumenten een expliciete verantwoordingsplicht geldt. Bovendien is sprake van een open norm: het begrip 'voldoende participatie' is niet nader gedefinieerd.</p> <p>In de praktijkliteratuur wordt dit doorgaans zo begrepen dat de Omgevingswet minimaal vereist dat vooraf een participatieaanpak kenbaar wordt gemaakt (via de kennisgeving) en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd over het participatieproces (als onderdeel van de motivering).¹⁸⁰ Hoe diepgaand en hoe breed participatie moet zijn, blijft echter inhoudelijk open. Uit de jurisprudentie die deze norm enigszins inkleurt, volgt wel dat participatie, indien zij verplicht is gesteld, 'enige betekenis' moet hebben. De rechtspraak concretiseert deze 'betekenis' echter slechts beperkt en sluit daarbij veelal aan bij het gemeentelijke beleidskader.¹⁸¹ Dit geldt ook voor uitspraken waarin participatie als 'onvoldoende' wordt bestempeld: daaruit blijkt dat participatie in ieder geval meer is dan 'enkel informeren'.¹⁸²</p>
9	<p>Is er al rechtspraak over participatie bij omgevingsplanwijzigingen en omgevingsvisies? En zo niet, kan dan een parallel worden getrokken met jurisprudentie over participatie bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) waar wel veel jurisprudentie voorhanden is?</p>	<p>Ondanks dat er inmiddels Afdelingsuitspraken zijn over het (wijzigings)besluiten omgevingsplan, is expliciete inhoudelijke toetsing van de participatieverplichtingen uit het Omgevingsbesluit (zoals kennisgeving/participatieverantwoording) in gepubliceerde uitspraken tot nu toe moeilijk te vinden. Dit sluit aan bij signaleringen uit de praktijk dat het nog wachten is op "spraakmakende" omgevingsplanrechtspraak.¹⁸³ Omgevingsvisies zijn veelal niet rechtstreeks appellabel, wat rechtspraakvorming over participatie daarbij remt.¹⁸⁴ De vraag of BOPA-jurisprudentie analoog kan worden toegepast op omgevingsplanwijzigingen/omgevingsvisies is genuanceerd. Gezien de verschillende aard van beide instrumenten vraagt dit enige terughoudendheid. Wel zijn inhoudelijk (wat is "betrekken", wat is "tijdig", wat is "zinvol") verschillende principes goed overdraagbaar naar omgevingsplanprocessen, mede omdat het Omgevingsbesluit bij vaststelling van omgevingsplan/omgevingsvisie eist dat wordt aangegeven hoe participatie is vormgegeven en wat met de resultaten is gedaan.¹⁸⁵</p>
10	<p>Wat bepaalt het decentrale participatiebeleid van de gemeente Arnhem en hoe is dit beleid in het kader van de</p>	<p>Richtinggevend voor het decentrale participatiebeleid van de gemeente Arnhem is het lokale participatiebeleid, primair</p>

¹⁸⁰ [Participatie in het omgevingsplan | Informatiepunt Leefomgeving](#)

¹⁸¹ [ECLI:NL:RBGEL:2024:2126 Rechtbank Gelderland 11 april 2024](#), [ECLI:NL:RBAMS:2024:4679 - PONT Omgeving](#)

¹⁸² [ECLI:NL:RBOBR:2025:5437, Rechtbank Oost-Brabant, 25/1805](#)

¹⁸³ [Jurisprudentie Omgevingswet in 2024 – deel X | Stibbe](#)

¹⁸⁴ [Invoeringswet Omgevingswet - Memorie van toelichting onbenoemd | InView](#)

¹⁸⁵ [Staatsblad 2018, 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

	participatie onder de Omgevingswet geborgd?	gevat in het Arnhems Stappenplan Participatie. ¹⁸⁶ Dit lokale beleidskader kan gezien worden als nadere concretisering van de open norm die de Omgevingswet stelt.
11	Voldeden de handelingen van de gemeente Arnhem in het kader van het vestigen van het voorkeursrecht alsmede de participatie-activiteiten in het ruimtelijke spoor aan de wet- en regelgeving en aan het participatiebeleid van de gemeente?	Zie voor de beantwoording van deze vraag de beantwoording van onderzoeksvraag 8: Verhouding communicatie en participatie tot relevante wettelijke kaders.
12	Voldeed de Zienswijzennota inzake de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad aan de wet- en regelgeving en het participatiebeleid van de gemeente?	Het participatiebeleid zoals gevat in het Arnhems Stappenplan Participatie stelt geen expliciete vereisten aan de vormgeving van de Zienswijzennota inzake de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad. Inhoudelijk bestaat er tevens geen wettelijke regel die voorschrijft dat een zienswijze "moet" leiden tot aanpassing. De vereisten aan een dergelijke nota zijn onder andere meer impliciet verwerkt in algemene bestuursrechtelijke normen. Hierbij is van belang dat relevante, kenbare zienswijzen aantoonbaar zijn meegewogen en op de kern punten gemotiveerd zijn weerlegd of verwerkt. Met de Zienswijzennota Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. wordt hierin voorzien.
13	Voldeed het participatieverslag d.d. 18 november 2024 (bijlage 29 bij het TAM-omgevingsplan) aan de wet- en regelgeving en aan het participatiebeleid van de gemeente?	Het decentrale participatiebeleid van de gemeente Arnhem stelt geen expliciete eisen aan de vormgeving van het participatieverslag. Wel vereist het Omgevingsbesluit dat bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. ¹⁸⁷ Met de inhoud van het participatieverslag van 18 november 2024 is aan dit vereiste voldaan. Dit neemt niet weg dat voorliggend rapport kanttekeningen zet bij het participatieverslag. Deze zijn beschreven onder de beantwoording van onderzoeksvraag 7.
14	Voldeed de bestuurlijke afweging omtrent de (belangrijkste) inspraakreacties aan de wet- en regelgeving alsmede aan het participatiebeleid van de gemeente?	Het decentrale participatiebeleid van de gemeente Arnhem stelt geen expliciete eisen aan de bestuurlijke afweging omtrent inspraakreacties. Inhoudelijk bestaat er tevens geen wettelijke regel die voorschrijft dat een zienswijze "moet" leiden tot aanpassing van het omgevingsplan. De vereisten zijn onder andere meer impliciet verwerkt in algemene bestuursrechtelijke normen. Hierbij is van belang dat relevante, kenbare zienswijzen aantoonbaar zijn meegewogen en op de kern punten gemotiveerd zijn weerlegd of verwerkt.

¹⁸⁶ [Document Arnhem - Bijlage 3 - Beleidskader 'Arnhems Stappenplan Participatie' - iBabs Publieksporaal](#)

¹⁸⁷ Art. 10.2 Omgevingsbesluit

		Met de Zienswijzennota behorende bij het raadsvoorstel tot vaststelling van TAM-Omgevingsplan Schaapsdrift e.o.. wordt hierin voorzien.
15	EINDCONCLUSIE: voldeed het participatieproject inzake de vestiging van het voorkeursrecht, de omgevingsvisie, de omgevingsplanwijziging en andere besluiten c.q. documenten verband houdende met de omgevingsrechtelijke besluitvorming betreffende de herontwikkeling van Schaapsdrift aan de wet- en regelgeving, de jurisprudentie en het participatiebeleid van de gemeente en is er ook sprake geweest van 'participatie in de geest van de Omgevingswet'?	<p>Binnen het beschikbare normatieve kader is geen grond aanwezig om te oordelen dat het participatietraject juridisch of beleidsmatig tekortschiet, dit mede omdat lokale concrete beleidsmatige kaders en concrete harde juridische normen met betrekking tot aspecten van het doorlopen participatietraject op punten ontbreken.</p> <p>Waar deze normen enigszins concreet geformuleerd zijn, geeft de beantwoording van bovenstaande vragen aanleiding om te concluderen dat het participatietraject juridisch niet in strijd is met de geldende wet- en regelgeving en in redelijkheid kan worden gekwalificeerd als participatie die niet in strijd is met het gemeentelijk beleid als met de "geest van de Omgevingswet.</p>

Bijlage 6 – Overzicht tweede intrekking Wvg

