Algemene

Bezwaarschriftencommissie

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van mr. T. Rijs, namens, Stichting Zorgwonen Bronbeek, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 16 februari 2022, waarin het door het college van burgemeester en wethouders van Arnhem gevestigde voorlopige voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten is bekrachtigd. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 631421.

Voorgeschiedenis
Stichting Zorgwonen Bronbeek heeft een recht van erfpacht op de onroerende zaak Arnhem sectie U, nummer 53.
Gemeente Arnhem heeft in de ruimtelijke motivatie ontwikkelingen kloosterstraat en omstreken omschreven dat het een andere bestemming wil geven aan de Kloosterstraat en omstreken. De gemeente wil het hele gebied integraal ontwikkelen en inzetten op de bestemming wonen.
Daarom heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna het college) bij besluit van 23 november 2021 een voorlopig voorkeursrecht gevestigd, onder meer, op de gronden die Stichting Zorgwonen Bronbeek in erfpacht heeft.
Tegen dit besluit heeft mr. Rijs namens de Stichting Zorgwonen Bronbeek (hierna bezwaarde) een bezwaarschrift ingediend.
Op 16 februari 2022 heeft de gemeenteraad van Arnhem het voorlopig gevestigde voorkeursrecht bekrachtigd. Dit besluit heeft op 22 februari 2022 rechtskracht gekregen, doordat het besluit op 21 februari 2022 bekendgemaakt is in het Gemeenteblad.[1]
Met het in werking treden van het besluit van 16 februari 2022 is het besluit van het college van 23 november 2021 komen te vervallen.[2]

De bezwaren
Voor het bezwaar wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 4 januari 2022, aangevuld op 3 februari 2022, dat geacht wordt deel uit te maken van dit advies en hier te zijn ingelast.

Het verweer
Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 5 april 2022, dat geacht wordt deel uit te maken van dit advies en hier te zijn ingelast.

De procedure
Voornoemd bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de commissie van 3 juni 2022. De hoorzitting vond plaats in het stadskantoor dat gelegen is aan de Eusebiusbuitensingel 53 in Arnhem. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt. Tijdens de zitting waren/was:

- Mevrouw mr. M.C.J. Kasteel, Mevrouw mr. M. Hulshof, mevrouw S. Giesen en mevrouw mr. J. de Vries namens de gemeenteraad aanwezig
- Mr. T. Rijs, gemachtigde van bezwaarde, is na afmelding afwezig

De overwegingen van de commissie
De relevante wet- en regelgeving is als bijlage aan dit advies toegevoegd en maakt van dit advies deel uit.

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

Ontvankelijkheid bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, heeft zij tot taak de ontvankelijkheid daarvan de controleren.
De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift tijdig en volgens de eisen van de wet is ingediend ter bestrijding van het besluit van 23 november 2021.

---

[1] Zie Gemeenteblad 2022, 75075.
[2] Artikel 6, eerste lid, Wet voorkeursrecht gemeenten.

Het is de commissie niet geheel duidelijk of het bezwaar enkel gericht is tegen de vestiging van het voorlopige voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 53, of dat het bezwaarschrift ook gericht is tegen het vestigen van het voorlopige voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 47. De commissie overweegt daarom, wellicht ten overvloede, dat het bezwaarschrift enkel ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen het vestigen van het voorlopige voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 53. Dit komt, omdat bezwaarde een recht van erfpacht heeft op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie u, nummer 53 en daarom op basis van vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak als belanghebbende is aan te merken. Bezwaarde kan geen rechten doen gelden op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 47, waardoor hij overeenkomstig vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak geen belanghebbende is. Dit betekent dat de commissie van oordeel is dat voor zover het bezwaar zich richt tegen het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 47, het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is.
De commissie constateert vervolgens dat het besluit van 23 november 2021 is komen te vervallen, doordat op 22 februari 2022 het besluit van de gemeenteraad van 16 februari 2022 in werking is getreden. Uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) volgt dat in een dergelijk geval het tijdig en correct ingediend bezwaarschrift mede gericht is tegen het besluit van de gemeenteraad.[3] Dientengevolge is het bezwaarschrift ontvankelijk.
Uit bovenstaande volgt dat de commissie aan een inhoudelijke beoordeling toekomt van de bezwaren die gericht zijn tegen het vestigen van een voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 53.

Het vestigen van een voorkeursrecht
Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de gemeenteraad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen. Dit heeft de gemeenteraad op 16 februari 2022 gedaan.

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

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

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.
Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.

---

[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 20210 (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3786)

Agrarische bestemming
Niet in geschil is dat de gemeenteraad in het bestreden besluit een andere bestemming in gedachte heeft dan een agrarische bestemming. De gemeenteraad heeft het voorkeursrecht gevestigd, omdat aan de gronden de bestemming wonen is toebedacht. Dit blijkt ook uit de ruimtelijke motivatie onderbouwing Kloosterstraat en omstreken, dat volgens het bestreden besluit als leidraad heeft te gelden voor de ontwikkeling van het gebied. De commissie is daarom van mening dat aan de eerste van de twee cumulatieve eisen is voldaan.

Toegedachte bestemming wijkt af van huidig gebruik
De commissie overweegt dat op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie u, nummer 53 het bestemmingsplan Velperweg en omstreken vigerend is. Dit bestemmingsplan is door de gemeenteraad vastgesteld op 27 november 2017. Op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie u, nummer 53 rust de bestemming (Maatschappelijk).
De commissie overweegt dat bezwaarde in het bezit is van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning die strijdig gebruik met de bestemming Maatschappelijk mogelijk maakt. Tegen deze vergunning is bezwaar ingediend. In het verweerschrift van de gemeenteraad leest de commissie dat het college zich tegen de van rechtswege vergunning zal verzetten.

In de ruimtelijke motivering onderbouwing Kloosterstraat en omstreken heeft de gemeente Arnhem omschreven wat de plannen zijn voor het gebied. In deze ruimtelijke motivering valt te lezen dat de gemeente Arnhem een woningdeal heeft gesloten. Deze deal moet leiden tot duizenden extra woningen, ook in Arnhem moeten er meer woningen gebouwd worden. Er is een grote behoefte aan meer woningen in de stad, zowel sociale huur- als koopwoningen. Om de hoeveelheid woningen te kunnen bouwen die nodig zijn, moeten alle locaties worden ingezet. Daarbij wil de gemeente Arnhem zo veel mogelijk in de bestaande stad bouwen. Op die manier kan voorkomen worden dat er nieuwe faciliteiten voor het openbaar vervoer of nieuwe winkelcentra aangelegd moeten worden. De Kloosterstraat en omstreken is volgens de gemeente Arnhem een goede locatie om nieuwe woningen te realiseren, omdat de locatie gunstig gelegen is ten opzichte van het openbaar vervoer en omdat er al faciliteiten zoals winkels en scholen aanwezig zijn. De gemeente Arnhem denkt in het bijzonder aan gestapelde woningen, waarbij rekening gehouden wordt met de levensloopgeschiktheid en waarbij er minimaal dertig procent sociale huurwoningen gerealiseerd moet worden. Om dit idee te bewerkstelligen is volgens de gemeente Arnhem een integrale ontwikkeling van het gebied nodig. De gemeente wil voorkomen dat er verschillende ontwikkelingen plaatsvinden die elkaar kunnen tegenwerken. Om die reden wil de gemeente Arnhem zelf zo veel mogelijk regie voeren op de ontwikkeling van het gebied en in dat kader is het voorkeursrecht gevestigd.
Ter zitting heeft de gemeenteraad toegelicht dat het zeer wel mogelijk is dat de inrichting van de gebieden anders wordt dan de huidige inrichting. Het is, zo is toegelicht, bijvoorbeeld niet duidelijk of het huidige gebouw zal blijven staan, maar als dit wel het geval is, staat de gemeente van Arnhem in ieder geval een ander woontype voor ogen.

De commissie overweegt dat er momenteel gewoond wordt op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 53. Het is de commissie niet duidelijk of deze bewoning zal blijven voortduren, omdat de verleende omgevingsvergunning ter discussie staat. Op het moment dat er gewoond wordt, is naar het oordeel van de commissie met bovenstaande door de gemeenteraad voldoende duidelijk gemaakt dat er sprake is van een gewijzigde bestemming ten opzichte van het huidige gebruik. De commissie komt tot dit oordeel, omdat uit de ruimtelijke motivering en onderbouwing blijkt dat er meer en andere type woningen gebouwd zullen gaan worden op de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Deze gronden zullen intensiever gebruikt gaan worden voor de woonbestemming. Dit is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, op basis van de parlementaire stukken, voldoende om van een ander gebruik te kunnen spreken.[5] Voor de commissie weegt tevens mee dat uit de ruimte-

[5] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:1638).

lijke onderbouwing blijkt dat de bestemming (Maatschappelijk), zoals die nu in het vigerende bestemmingsplan staat, wordt gewijzigd in de bestemming (Wonen). Dit maakt dat in de toekomst de gronden alleen nog gebruikt zullen gaan worden voor de woonbestemming.
Indien er niet gewoond wordt, staat er op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie u, nummer 53 een leeg gebouw, waarop de bestemming (Maatschappelijk) rust. In dit geval wijkt de toekomstige bestemming (wonen) af van het huidige gebruik (geen gebruik), maar met de mogelijkheid om de gronden maatschappelijk te gebruiken.

Voor zover bezwaarde heeft betoogd dat de ruimtelijke onderbouwing onvoldoende helder is, waardoor van de vestiging van het voorkeursrecht moet worden afgezien, deelt de commissie dit standpunt niet. De commissie verwijst naar haar algemene opmerking en daarin aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en overweegt dat het inherent is aan het vestigen van een voorkeursrecht op basis van artikel 5, Wvg dat er nog onduidelijkheden zijn over hoe de idee precies uitgewerkt zal worden. Het is naar het oordeel van de commissie voldoende dat er een idee is dat inzicht geeft in de gedachten en in de toekomstige bestemming.

Is het redelijk het voorkeursrecht te vestigen
De commissie overweegt dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Het enkele financiële belang hoeft niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken.[6]
De commissie overweegt voorts dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het recht van erfpacht, waarbij niet kan worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de erfpachter. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat (in dit geval bezwaarde) als erfpachter van de percelen niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat zij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen.[7]

Dit maakt naar het oordeel van het college dat de gemeenteraad het algemene belang, het bouwen van meer woningen om zo huisvesting mogelijk te maken, zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van bezwaarde. De commissie is daarom met de gemeenteraad van oordeel dat het voorkeursrecht in redelijkheid kon worden gevestigd.

Conclusie
Op grond van hetgeen hierboven is overwogen is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

[6] Zie de uitspraak van 11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2332).
[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012 (ECLI:NL:RVS:2021:BW3871).

Advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van mr. T. Rijs, namens Stichting Zorgwonen Bronbeek, dat gericht is tegen het besluit van de gemeenteraad van 16 februari 2022, voor zover het zich richt tegen de vestiging van het voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 47 niet-ontvankelijk te verklaren en voorzover het bezwaarschrift zich richt tegen het vestigen van het voorkeursrecht op de gronden die kadastraal bekend zijn als sectie U, nummer 53 ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, mevrouw mr. R. Bouwmeester en de heer drs. L.P.W. van der Meer als leden in aanwezigheid van de heer mr. B. Roelen als secretaris.

24 juni 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen



de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée



Bijlage
Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6

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