Algemene Bezwaarschriftencommissie

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie in de zaak van het bezwaarschrift van [redacted] – namens [redacted] – tegen het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 28 januari 2026, waarbij de raad van de gemeente Arnhem op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet een voorkeursrecht vestigt op de kadastrale percelen die bekend zijn als gemeente Arnhem, [redacted]. Het zaaknummer van deze procedure is 4877038.

Kern van het advies

De algemene bezwaarschriftencommissie voor Arnhem (hierna: de commissie) concludeert dat de raad van de gemeente Arnhem (hierna: de raad) – onder aanvulling van wat in het verweerschrift staat en wat tijdens de hoorzitting besproken is – voldoende onderbouwt waarom de raad een voorkeursrecht vestigt op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem, [redacted], waarvan [redacted] (hierna: bezwaarmaker) eigenaar is. De raad maakt daarnaast een evenredige belangenafweging en mag het algemene belang zwaarder laten wegen dan het belang van bezwaarmaker. De raad kan daarom in redelijkheid gebruikmaken van zijn bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen.

De commissie legt hieronder uit hoe zij tot haar conclusie komt. De wetgeving die voor het advies van de commissie belangrijk is, heeft de commissie in de bijlage bij dit advies opgenomen.

Procedure beschrijving en voorgeschiedenis

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 4 november 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende grondplantekeningen en vermeld in de perceellijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen, voorlopig aangewezen als gronden waarop een voorkeursrecht zoals bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet gevestigd is. Bezwaarmaker is via een aangetekende brief op 5 november 2025 in kennis gesteld van dit besluit. Het besluit is ook gepubliceerd in het Gemeenteblad van 5 november 2025, nr. 477496, en is van 5 november 2025 tot en met 17 december 2025 ter inzage gelegd bij de receptie van het Stadskantoor aan de Eusebiusbuitensingel 53 in Arnhem.[1] Het besluit is ook op 5 november 2025 ingeschreven in de openbare registers. Daarmee is het besluit op 5 november 2025 in werking getreden.[2]

Het college heeft met dit besluit een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op een gebied dat globaal begrensd wordt door de Mercatorweg, de Westervoortsedijk, de bedrijven ten oosten van de dr. C. Lelyweg en de Emplacementstraat, met inbegrip van de spoordriehoek tussen de IJssellaan en de Driepoortenweg. Dit gebied wordt in de stukken “Rijnpark fase 2” genoemd. Door dit besluit is ook een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem, [redacted] waarvan bezwaarmaker eigenaar is. Op deze percelen is

[1] Conform artikel 16.32b van de Omgevingswet.
[2] Conform artikel 16.82a, tweede lid, van de Omgevingswet.

een bedrijfspand gevestigd dat nu wordt gebruik voor opslag van goederen ten behoeve van de handel via het internet. De percelen zijn bestemd als bedrijventerrein.

Het bezwaarschrift

[redacted] dienden namens bezwaarmaker tegen de vestiging van het voorlopige voorkeursrecht op bezwaarmakers percelen op 15 december 2025 een bezwaarschrift in. Zij vulden dit bezwaarschrift aan met nadere gronden op 12 januari 2026. De commissie betrekt het complete bezwaarschrift in haar advies.

Het nu bestreden besluit

Bij besluit van 28 januari 2026, aangetekend aan bezwaarmaker verzonden op 29 januari 2026, heeft de raad overeenkomstig het voorstel van het college, op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet een voorkeursrecht gevestigd op de gronden zoals die zijn weergegeven op de bij het besluit behorende grondplantekeningen en vermeld zijn in de perceellijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen. Het door het college gevestigde voorkeursrecht is daarmee door de raad bevestigd. Het besluit is gepubliceerd in het gemeenteblad van Arnhem van 29 januari 2026, nummer 40758 en is van 29 januari 2026 tot en met 12 maart 2026 ter inzage gelegd in het Stadskantoor aan de Eusebiusbuitensingel 53 in Arnhem.[3] Het besluit is door het college op 29 januari 2026 ingeschreven in de openbare registers en is diezelfde dag in werking getreden.[4] Hierdoor is het op 4 november 2025 door het college gevestigde voorlopige voorkeursrecht van rechtswege komen te vervallen.[5]

De Omgevingswet bepaalt dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[6] Het bezwaarschrift van bezwaarmaker is daarom gericht tegen het besluit van 28 januari 2026.

De reactie van de raad

De raad reageerde op 11 mei 2026 op het op 5 december 2025 en 12 januari 2026 ingediende bezwaarschrift. De commissie betrekt deze reactie in haar advies.

De hoorzitting

De commissie behandelde het bezwaarschrift tijdens de hoorzitting van 3 juli 2026. De commissie maakte een geluidopname van deze zitting die dient als digitaal verslag.

Aan de zitting namen deel:

- [redacted] (als gemachtigde) ondersteund [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted], als vertegenwoordigers van de raad;

[3] Conform artikel 16.32b van de Omgevingswet.
[4] Conform artikel 16.82a, tweede lid, van de Omgevingswet.
[5] Artikel 9.4, tweede lid, van de Omgevingswet.
[6] Artikel 16.32c, eerste lid, van de Omgevingswet.

De overwegingen van de commissie

Op basis van de stukken en wat tijdens de hoorzitting van 3 juli 2026 besproken is, overweegt de commissie het volgende.

Kan de raad het voorkeursrecht vestigen

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

Bezwaarmaker vindt dat geen sprake is van een afwijkende functie en vindt de grenzen te ruim

Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt de raad geen andere functie toedenkt aan zijn percelen. Daarbij is voor bezwaarmaker van belang dat zijn percelen bestemd zijn als bedrijventerrein, terwijl de gemeente in de toekomst ook een bedrijventerrein op de percelen toedenkt. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar pagina 92 van de op 3 juli 2024 vastgestelde Gebiedsvisie Rijnpark (hierna: de Gebiedsvisie). Bezwaarmaker wijst er in dit verband ook op dat met het oog op de toegedachte ontwikkeling in de TAM-omgevingsplannen ‘Rijnpark - aanpassingen milieucategorieën’ en ‘Geluidzone industrieterrein Arnhem noord’ de bedrijfscategorieën zijn verlaagd.

Verder stelt bezwaarmaker dat de raad de grenzen van de aanwijzing van het voorkeursrecht te ruim heeft gekozen. De raad hoefde volgens bezwaarmaker zijn percelen niet aan te wijzen om de toegedachte ontwikkeling mogelijk te maken. Ook om die reden mag de raad geen voorkeursrecht op de gronden van bezwaarmaker vestigen.

De raad vindt dat sprake is van een afwijkende functie en vindt de grenzen niet te ruim

De raad legt in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting uit dat de raad voornemens is het aangewezen gebied (Rijnpark fase 2) samen met het reeds eerder aangewezen gebied (Rijnpark fase 1) te transformeren van een regulier bedrijventerrein naar een gebied met een woon- werkfunctie. De raad ziet voor zich dat in het gebied dat is aangewezen als Rijnpark fase 2 ongeveer 3.500 woningen extra worden gebouwd en dat in dit gebied ongeveer 3.600 banen worden gerealiseerd. Waarbij in de visie van de raad met name bedrijvigheid in de schone maakindustrie mogelijk is.

De raad erkent de mogelijkheid dat op bezwaarmakers percelen een bedrijventerrein wordt gerealiseerd. Daarbij is voor de raad relevant dat het bedrijventerrein waarop de percelen van bezwaarmaker liggen, grenst aan bedrijventerrein Het Broek. Op bedrijventerrein Het Broek blijven bedrijven in de zwaardere milieucategorie mogelijk, waardoor het aangrenzende bedrijventerrein als overgangszone kan dienen.

De raad bestrijdt in zijn verweerschrift en ter zitting echter dat hij daarom geen andere functie aan de percelen van bezwaarmaker toedenkt. De raad verwijst daarbij naar pagina 34 van de Gebiedsvisie. De

raad legde aan de hand daarvan uit dat hij inzet op bedrijvigheid die gekenmerkt worden door veel schone maakcomponenten en kenniscomponenten. Terwijl de raad ook inzet op veel meer gestapelde bedrijvigheid en intensiever gebruik van het bedrijventerrein. Ook wijst de raad erop dat de TAM-omgevingsplannen niet de eindversie zijn van het uiteindelijk vast te stellen omgevingsplan. Dat moet uiteindelijk ongeveer in 2031 worden vastgesteld voor Rijnpark fase 2.

Verder is de raad van mening dat hij het aangewezen gebied niet te ruim begrensde. Daarbij is voor de raad van belang dat het bedrijventerrein nodig is om de toegedachte ontwikkeling in Rijnpark fase 2 mogelijk te maken. Op het bedrijventerrein kunnen namelijk (een deel van) de bedrijven worden gehuisvest die vanwege de voorziene woningbouw niet op hun huidige bedrijfslocatie kunnen blijven.

De commissie vindt dat sprake is van een afwijkend gebruik en vindt de grenzen niet te ruim

De commissie overweegt dat de raad met zijn uitleg in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting voldoende onderbouwt dat hij het hele gebied – daaronder begrepen de percelen van bezwaarmaker – wil herontwikkelen naar een woon- werkgebied en dat daarom de aanwijzing van de percelen van bezwaarmaker noodzakelijk is. Daarbij is voor de begrenzing van het gebied voor de commissie in het bijzonder van belang wat de raad uitlegt dat het bedrijventerrein – vanwege de verplaatsing van (een deel van) de bedrijven uit Rijnpark fase 2 en het realiseren van voldoende arbeidsmogelijkheden – nodig is om de toegedachte ontwikkeling in het hele gebied Rijnpark fase 2 mogelijk te maken.

Met het globale beeld dat de raad van het te ontwikkelen gebied schetst, onderbouwt de raad voor de commissie ook voldoende dat hij aan het hele gebied – daaronder begrepen de percelen van bezwaarmaker – een andere functie toedenkt dan de huidige functie. De raad legt voldoende uit dat aan de percelen van bezwaarmaker waarschijnlijk een andere functie toedenkt dan die van opslag van goederen. Ook onderbouwt de raad voldoende dat het te realiseren bedrijventerrein er waarschijnlijk anders uit zal gaan zien dan het huidige bedrijventerrein. Daarbij is met name de verandering van bedrijvigheid naar overwegend schone maakcomponenten en kenniscomponenten en de stapeling van bedrijven relevant.

De commissie is zich er daarbij van bewust dat de beschrijving van de raad globaal is en dat begrijpt dat bezwaarmaker graag een helderder toekomstbeeld van de raad hoort. Maar ook dit doet voor de commissie niet af aan de bevoegdheid van de raad om het voorkeursrecht te vestigen. Daarbij is voor de commissie van belang dat artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen als de keuze voor een ontwikkeling nog niet definitief is en de exacte ontwikkellocatie nog niet bekend is. Het artikel bevat namelijk de mogelijkheid om vooruitlopend op definitieve keuzes in een omgevingsplan het voorkeursrecht te vestigen op basis van de voorkeursrechtbeschikking zelf. Dat betekent dat het voorkeursrecht in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming over een mogelijke ontwikkeling kan worden gevestigd of voordat met de besluitvorming wordt begonnen. Logisch gevolg van deze mogelijkheid is dat op het moment van vestiging van het voorkeursrecht op de grondslag genoemd in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet nog niet duidelijk is of, en zo ja, waar de toekomstige ontwikkelingen precies gaan plaatsvinden en de besluitvorming nog niet is uitgekristalliseerd.[7] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) – de hoogste algemene bestuursrechter – oordeelde in zaken

[7] Uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, overweging 27.

over artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten – de voorloper van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet – op eenzelfde manier.[8]

Kan de raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruikmaken

Onder de Omgevingswet is door de Rechtbank Oost-Brabant bepaald dat de raad beleidsvrijheid heeft bij de uitoefening van zijn bevoegdheid om op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen. De raad moet daarbij uitleggen waarom het vestigen van een voorkeursrecht nodig is in het algemeen belang. Daarna moet de raad op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een evenredige belangenafweging maken. Daarbij moet de raad het algemene belang afwegen tegen de door bezwaarmaker aangevoerde belangen. Indien een bezwaarmaker individuele/persoonlijke belangen aanvoert, moet de raad die ook in zijn belangenafweging betrekken.

De Rechtbank bepaalde verder dat in die afweging van belang is welke rechtsgevolgen het vestigen van een voorkeursrecht voor bezwaarmaker heeft. Op grond van artikel 9.7 van de Omgevingswet heeft de vestiging van een voorkeursrecht kort gezegd tot gevolg dat als bezwaarmaker besluit zijn percelen te verkopen, hij verplicht is om de gemeente als eerste in de gelegenheid te stellen de percelen te kopen (de aanbiedingsplicht). De Omgevingswet voorziet in artikel 9.8 tot en met 9.10 in uitzonderingen op deze aanbiedingsplicht vanwege persoonlijke omstandigheden. De Omgevingswet voorziet in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 ook in een procedure over het aanbod en de prijs van de percelen (de aanbiedingsprocedure).[9] Bovenstaande twee alinea's waren ook al vaste rechtspraak van de Afdeling onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.[10]

Bezwaarmaker vindt dat zijn belangen zwaarder wegen dan de door de raad gestelde belangen

Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat de raad een onjuiste belangenafweging maakt dan wel tot een onjuiste uitkomst komt. Bezwaarmaker meent dat zijn belangen zwaarder wegen dan het door de raad aangevoerde algemene belang van woningbouw en de gebiedsontwikkeling ten behoeve daarvan.

Bezwaarmaker meent dat het gevestigde voorkeursrecht een onevenredige inbreuk vormt op zijn eigendomsrecht en daardoor in strijd is met artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Bezwaarmaker wijst in dit verband op het financiële belang dat hij heeft, maar ook het belang om vrijelijk over zijn eigendom te kunnen beschikken. Die vrijheid wordt door het voorkeursrecht ernstig belemmerd. Door het bestreden besluit is er feitelijk in eerste instantie nog maar één onderhandelingspartner/koper namelijk de gemeente. Belangrijk daarbij is dat hierdoor bijna iedere vorm van samenwerking tussen bezwaarmaker en derden om een eventuele herontwikkeling te realiseren (zelfrealisatie) of een project te financieren dan wel tot vervreemding van het eigendom over te gaan, door het voorkeursrecht wordt verhinderd.

[8] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 13 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2761 en 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.
[9] Uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, overweging 20-21.
[10] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1733, overweging 5.2.

In dit kader merkt bezwaarmaker ook op dat de gebouwen op het terrein aan vernieuwing/modernisering toe zijn. Het gevestigde voorkeursrecht zorgt ervoor dat bezwaarmaker niet in de gebouwen kan/wil investeren. Bezwaarmaker vreest dat hij zonder vernieuwing/modernisering geen huurders vindt voor de bedrijfsruimten.

Verder acht bezwaarmaker de toegedachte ontwikkeling bij voorbaat niet uitvoerbaar. Onder die omstandigheden moet van de vestiging van het voorkeursrecht worden afgezien, zo geeft bezwaarmaker onder verwijzing naar rechtspraak aan.[11] Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat uit de Gebiedsvisie blijkt dat er voor de toegedachte ontwikkeling diverse belemmeringen bestaan. De meeste van die belemmeringen zijn milieutechnisch van aard, met name op het gebied van bodem, geluid en hinder van omliggende bedrijven. De belemmeringen hebben invloed op de gezondheid, leefbaarheid en veiligheid van het gebied. Dit hindert vooral de realisatie van gevoelige functies, zoals woningen en maatschappelijke voorzieningen, zo geeft bezwaarmaker aan. Tijdens de hoorzitting is door bezwaarmaker met name gewezen op de bodemverontreiniging van het bedrijventerrein. De precieze verontreiniging moet de gemeente nog in kaart brengen, maar bezwaarmaker ziet niet hoe de raad de toegedachte ontwikkeling gaat verwezenlijken. Bezwaarmaker betwijfelt ook of de raad daarvoor de financiële middelen heeft.

Ten slotte voert bezwaarmaker aan dat het vestigen van een voorkeursrecht een ultimum remedium is. De raad moet andere mogelijkheden kenbaar afwegen. Bezwaarmaker meent dat de raad dat onvoldoende heeft gedaan.

De raad vindt dat de door hem gestelde belangen zwaarder wegen dan de belangen van bezwaarmaker

De raad legt in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting uit dat hij het gebied Rijnpark fase 2 wil ontwikkelen tot een woon- werkgebied. De raad legt uit dat het gaat om een groter gebied dat hij integraal wil ontwikkelen. De reden voor de ontwikkeling is dat Arnhem staat voor een grote woningbouwopgave. De ambitie van de raad is dat er voldoende woningen zijn voor alle Arnhemmers. Tegen die achtergrond is in 2020 afgesproken dat er tot 2040 ongeveer 16.000 woningen gebouwd worden. De voornoemde grote behoefte, het feit dat in Rijnpark fase 1 inmiddels grote stappen zijn gezet in de herontwikkeling van het gebied en extra rijksmiddelen (138 miljoen euro) beschikbaar zijn gesteld voor snelle ontwikkelbouw, hebben de raad ertoe gebracht het proces te versnellen. De raad gaat nu uit van de start van de ontwikkeling in 2031.

In deze ontwikkeling is de raad voornemens om 3.500 woningen in het gebied Rijnpark fase 2 te bouwen. Ook is de raad voornemens om 3.600 arbeidsplaatsen te realiseren in het gebied.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken vestigt de raad het voorkeursrecht. De raad legt uit dat het voorkeursrecht noodzakelijk is, omdat andere instrumenten niet volstaan. Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat geen grondspeculatie of prijsopdrijving plaatsvindt, terwijl de raad ook regie houdt op de uitvoering van de ontwikkeling. Andere instrumenten – in het bijzonder het voorbereidingsbesluit – voorzien niet in een mogelijkheid om deze combinatie mogelijk te maken. Het voorkeursrecht past daarom in het afwegingskader bij de Nota Grondbeleid zo legt de raad uit.

[11] Uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 8 september 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:, overweging 9.1.

De raad legt in de onderliggende stukken uit dat het voorkomen van prijsopdrijving van belang is om ook de financieel minder rendabele functies in de gebiedsontwikkeling op een kwalitatief goede manier in te passen. Daarnaast legt de raad in de onderliggende stukken uit dat door het vestigen van het voorkeursrecht de raad regie behoudt op de samenhang en het tempo van de uitvoering van de ontwikkeling. Gezien de urgentie om aan de woningbehoefte te voldoen, te komen tot betaalbare woningbouw en ruimte voor ondernemerschap en groen en mobiliteit in zijn algemeenheid, en voor dit gebied in het bijzonder, is volgens de raad een stevige regierol van de gemeente nodig.

De raad vindt dat de vestiging van het voorkeursrecht in het kader van de woningbouwopgave zwaarder weegt dan de door bezwaarmaker gestelde belangen. Daarbij is voor de raad eerst relevant dat bezwaarmaker zijn toekomende rechten als eigenaar kan blijven uitoefenen. Het voorkeursrecht verplicht bezwaarmaker alleen om – als hij zijn percelen wil verkopen – deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Het voorkeursrecht staat zelfrealisatie of vernieuwing/modernisering van de gebouwen niet in de weg. De raad benadrukt ook dat hij hierover graag in gesprek blijft met bezwaarmaker, maar dat die gesprekken meer concreet kunnen zijn als de planvorming duidelijker is.

Voor wat betreft de financiële belangen van bezwaarmaker is voor de raad van betekenis dat de Omgevingswet in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 voorziet in een regeling die ziet op het aanbod en de prijsbepaling van bezwaarmakers percelen. Deze regeling waarborgt dat bezwaarmaker een reële en eerlijke vergoeding krijgt voor zijn percelen, mocht hij deze aan de gemeente te koop aanbieden. Met deze waarborgen zijn de belangen van bezwaarmaker – voor zover die zien op de aanbieding en de verkoop van zijn percelen – voldoende geborgd.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat ook de bodemverontreiniging geen reden is om van de toegedachte ontwikkeling af te zien. De raad is zich ervan bewust dat van bodemverontreiniging sprake is. De raad moet de precieze verontreiniging nog (laten) onderzoeken, maar zal daarop acteren, omdat dit voor de toegedacht ontwikkeling belangrijk is. Dat kan volgens de raad betekenen dat de bodem volledig wordt gesaneerd, maar het kan ook betekenen dat de bodem wordt ingepakt. De raad zal de toegedachte functies daarop afstemmen. De raad is zich ervan bewust dat dat het saneren of het inpakken van de bodem prijzig kan zijn. De raad wijst erop dat hij voor de toegedacht ontwikkeling in Rijnpark fase 2 rijksmiddelen heeft ontvangen en zelf ook financiële middelen beschikbaar heeft. De raad en het Rijk zijn bereid om bij het saneren of inpakken van de bodem een financiële tegenvaller te incasseren om de verdere ontwikkeling van het gebied mogelijk te maken, zo legt de raad uit.

De commissie vindt dat de raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken

Zoals de raad terecht aanvoert, brengt de vestiging van het voorkeursrecht niet mee dat bezwaarmaker zijn eigendom verliest of het gebruik van zijn gronden niet langer kan voortzetten. Het rechtsgevolg is uitsluitend dat bezwaarmaker, indien hij tot verkoop van zijn percelen wil overgaan, eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen zijn percelen te kopen. Dit volgt uit artikel 9.7 van de Omgevingswet. De Afdeling oordeelde al eerder onder de Wet voorkeursrecht gemeenten dat een dergelijke beperking van de vrije verkoopmogelijkheden – indachtig het feit dat bezwaarmaker zijn eigendom en eigendomsrechten behoudt – geen strijd oplevert met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM,

omdat de inmenging in het eigendomsrecht op de wet berust, het algemeen belang dient en beperkt van aard is.[12] De Rechtbank Oost-Brabant heeft dit onder de Omgevingswet in algemene zin bevestigd.[13]

Voor zover bezwaarmaker – los van de vrije verkoopmogelijkheden en de mogelijkheid van realisatie – wijst op zijn financiële belangen, overweegt de commissie dat de Afdeling al eerder onder de Wet voorkeursrecht gemeenten oordeelde dat de wetgever het met het voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van betrokken eigenaren. Daarom behoeft de raad het enkele financiële belang niet afzonderlijk in zijn belangenafweging te betrekken.[14] De commissie ziet geen aanleiding om daarover onder de Omgevingswet anders te denken.

De commissie vindt het wel belangrijk dat de raad en bezwaarmaker gedurende de planontwikkeling met elkaar in gesprek blijven over de mogelijkheid tot zelfrealisatie en de vernieuwing/modernisering van de gebouwen. Op die manier kan de onzekerheid bij bezwaarmaker over de planontwikkeling zo beperkt mogelijk blijven.

Over de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling overweegt de commissie dat die uitvoerbaarheid in het kader van de belangenafweging wel aan de orde kan zijn, maar slechts zeer beperkt. Alleen als op het moment van vestiging van het voorkeursrecht bij voorbaat duidelijk is dat de toegedachte functie in de toekomst op geen enkele manier kan worden gerealiseerd, is er vanwege de belangen van eigenaren of zakelijk gerechtigden of andere individuele belangen voor de raad aanleiding om van vestiging van het voorkeursrecht af te zien.[15]

De commissie acht de toekomstige ontwikkeling – anders dan bezwaarmaker – niet bij voorbaat onuitvoerbaar door de bodemverontreiniging of het gestelde gebrek aan financiële middelen. Daarbij is voor de commissie van belang dat de raad uitlegt dat in het belang van de ontwikkeling van Rijnpark fase 2, de verontreinigde bodem gesaneerd dan wel ingepakt zal worden en dat de raad de toegedachte functie daarop zal afstemmen. Zelfs wanneer dit betekent dat de raad en het Rijk daar financieel verlies door lijden. Daarnaast hebben de raad en het Rijk voor de ontwikkeling van het gebied ook financiële middelen beschikbaar gesteld. In de onderliggende stukken leest de commissie dat door de raad kaders zijn vastgesteld ten aanzien van strategische aankopen, zoals aankopen die onder het voorkeursrecht vallen. Dit kader bevat een plafond van € 50 miljoen per jaar in totaal voor strategische aankopen en een maximale boekwaarde van € 100 miljoen voor de totale strategische voorraad vastgoed, terwijl het Rijk daarnaast € 138 miljoen beschikbaar heeft gesteld voor snelle ontwikkelbouw. Met deze financiële middelen toont de raad voor de commissie voor nu voldoende aan dat het vestigen van het voorkeursrecht niet voor een financieel ongezonde situatie zorgt. De commissie betrekt daarbij ook dat in dit vroegtijdige stadium van de ontwikkeling de financiële haalbaarheid niet al hoeft te zijn uitgekristalliseerd.

Ten slotte onderbouwt de raad ook voldoende waarom het aanwenden van het voorkeursrecht noodzakelijk is. Daarbij is voor de commissie met name van belang dat de raad met het voorkeursrecht zowel prijsopdrijving en speculatie wil voorkomen als regie wil houden op de uitvoer van de ontwikkeling.

---

[12] ECLI:NL:RVS:2012:BX8248, overweging 5.4.
[13] Uitspraak van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, overweging 40.
[14] ECLI:NL:RVS:2010:BO1862, overweging 2.5 en ECLI:NL:RVS:2018:2332, overweging 2.2.
[15] Uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6266, overweging 31.

Het voorkeursrecht is juist daarvoor het geschikte instrument, terwijl andere instrumenten daarvoor onvoldoende zijn.

De raad kan gelet op bovenstaande in redelijkheid van zijn bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen, gebruik maken.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] – namens [redacted] – tegen het besluit van de raad van 28 januari 2026 – onder aanvulling van het verweerschrift en wat tijdens de hoorzitting is besproken – ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

Dit advies is vastgesteld door [redacted] als leden, met ondersteuning van de [redacted] als secretaris,

27 juli 2026

de secretaris, [redacted]

de voorzitter, [redacted]

Bijlage: wetgeving

Omgevingswet

Artikel 9.1

1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:

a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,

b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,

c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

[…]

Artikel 9.7

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

GEMEENTE Arnhem

Datum	:	30 september 2026
Uw kenmerk	:	
Ons kenmerk/	:	4877038
Contactpersoon	:	M. Mintjes
Telefoonnummer	:	026 – 377 3170

Onderwerp: Beschikking op bezwaar

Geachte ,

Uw bezwaarschrift, namens uw cliënte , tegen de beschikking van de raad van de gemeente Arnhem van 28 januari 2026 is door ons behandeld. Deze beschikking ziet op de vestiging van een voorkeursrecht op uw percelen die bekend zijn als gemeente Arnhem, . U heeft daarbij gebruik gemaakt van de gelegenheid gehoord te worden. U bent uitgenodigd en uw kantoorgenoot is op 3 juli 2026 verschenen.

Besluit
Na de behandeling van het bezwaarschrift heeft de raad van de gemeente Arnhem, conform het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie besloten uw bezwaar ongegrond te verklaren – onder aanvulling van wat in het verweerschrift staat en tijdens de hoorzitting is besproken – en het bestreden besluit in stand te laten.

Motivering van het besluit
Voor de motivering van ons besluit verwijzen wij u naar het advies van de commissie. Dit advies treft u aan als bijlage bij dit besluit.

Proceskosten
Uw verzoek aan ons om over te gaan tot het vergoeden van de in verband met de behandeling van het bezwaar gemaakte kosten wijzen wij af. Nu er geen sprake is van een herroeping van het bestreden besluit ontbreekt de grond voor het vergoeden van deze kosten.

Mogelijkheid van beroep
Als u het met dit besluit niet eens bent, kunt u hiertegen beroep instellen. U moet dat schriftelijk doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit aan u is verzonden.
Het beroepschrift stuurt u samen met een kopie van dit besluit naar de Rechtbank Gelderland, Team Bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM Arnhem. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het

niet eens bent met dit besluit.

Het indienen van een beroepschrift schorst niet de werking van het besluit op bezwaar. Als daar aanleiding voor is, kunt u in een spoedprocedure vragen om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland op genoemd adres. U dient het verzoek schriftelijk in te dienen, samen met het ingediende beroepschrift.

De gemeenteraad van Arnhem,

De griffier, De voorzitter,

Bijlage:

- Raadsvoorstel en -besluit
- Advies bezwaarschriftencommissie.

IB ontvangen 16 DEC 2025

[redacted]

AANGETEKEND
College van B&W gemeente Arnhem
Cluster Intern Advies
Secretariaat van de Algemene Bezwaarschriftencommissi
Postbus 9029
6800 EL Arnhem

TEVENS PER E-MAIL
rijnpark@arnhem.nl

2025-10108274

Amsterdam, 15 december 2025

Onze referentie : EVB/20255737
Uw referentie : 892468
Betreft : Inleidend bezwaarschrift tegen de vestiging van een voorlopig voorkeursrecht Rijnpark Fase 2

Geacht College,

Namens cliënte, [redacted], gevestigd te Amsterdam, dien ik hierbij een inleidend bezwaar in tegen uw besluit van 4 november 2025 tot vestiging van een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht op het perceel van [redacted] (hierna: bestreden besluit). Een kopie van het bestreden besluit en de bekendmaking daarvan is aangehecht als **bijlage 1 en bijlage 2**.

[redacted] kan zich niet met het bestreden besluit verenigen en concludeert dat het bestreden besluit in strijd met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand is gekomen. In dat kader verzoek ik u hierbij tot een termijn voor het aanvullen van de gronden van het bezwaarschrift. Gelet op de naderende feestdagen, verzoek ik u in dat kader een termijn van vier weken toe te staan.

Vooruitlopend op de aanvullende gronden van dit bezwaarschrift, verzoek ik uw College hierbij het bezwaarschrift gegrond te verklaren en het bestreden besluit te heroverwegen, in die zin dat de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel van [redacted] wordt herroepen, onder vergoeding van de kosten die [redacted] ex artikel 7:15 lid 2 Awb redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van dit bezwaar.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]

[redacted]

BIJLAGE 1

COLLEGEBESLUIT

Besluit van 4 november 2025

Zaaknummer 4807834

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN ARNHEM;

gelezen de collegenota aan burgemeester en wethouders 'Vestigen voorkeursrecht Rijnpark fase 2' d.d. 4 november 2025;

overwegende dat door de gemeenteraad op 21 juli 2024 de Gebiedsvisie Rijnpark is vastgesteld, waarbij wordt voorzien in een gebiedsontwikkeling van een bedrijventerrein naar een woon-werklocatie;

overwegende dat op basis van de Gebiedsvisie Rijnpark aan de gronden een ander gebruik dan het huidige gebruik en niet-agrarisch is toegedacht;

gelet op het feit dat de gemeente haar regiefunctie kan versterken met het aanwijzen van gronden op basis van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet en daarmee haar uitgangspositie op de vastgoedmarkt versterkt en voorkomt dat derden die de gebiedsontwikkeling kunnen belemmeren vastgoed kopen;

er gezien het bovenstaande een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen de publieke belangen van de gemeente en de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waarbij is geconcludeerd dat de belangen van de gemeente zwaarder wegen;

gelet op artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet, en de overige van toepassing zijnde bepalingen uit de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin het college de bevoegdheid heeft gekregen een voorlopig voorkeursrecht te vestigen;

BESLUIT:

1. De percelen op de bij het besluit behorende lijst (bijlage 3 Lijst met onroerende zaken waarop het voorkeursrecht van toepassing is) en tekeningen (bijlage 2 Grondplantekeningen (4) waarop het gebied waar het voorkeursrecht van toepassing wordt is aangegeven) voor de duur van drie maanden voorlopig aan te wijzen als percelen waarop een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet van toepassing is.
2. Geen toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb (voorbereidingsprocedure) op grond van artikel 4:11, onder c van de Algemene wet bestuursrecht.
3. Het (concept)raadsvoorstel (inclusief het conceptraadsbesluit) met betrekking tot de vestiging van een voorkeursrecht door de raad van de onder beslispunt 1 genoemde percelen ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet gedurende vier weken ter inzage te leggen en gelegenheid te bieden tot het indienen van zienswijzen.
4. De raad op 5 november 2025 te informeren over het besluit tot (voorlopige) aanwijzing door middel van de bijgevoegde raadsbrief en te verzoeken om de behandeling van het

voorkeursrecht uiterlijk 28 januari 2026 te agenderen voor de besluitvormende raadsvergadering.

5. Toepassing te geven aan de artikelen 16.32b en 16.82a van de Omgevingswet en dit besluit in te schrijven in de openbare registers en bekend te maken in het Gemeenteblad alsmede de eigenaren en belanghebbenden van de procedurele en materiële rechtsgevolgen van dit besluit in kennis te stellen.
6. Op grond van artikel 87 van de Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2, sub b en f van de Wet open overheid geheimhouding op te leggen op dit voorstel inclusief bijlagen en te bepalen dat deze geheimhouding vervalt op het moment dat de voorlopige aanwijzing in werking is getreden.

Het college van burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,



BIJLAGE 2

Gemeente Arnhem

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Arnhem

Nr. 477496

5 november 2025

Kennisgeving terinzagelegging besluit tot vestiging voorkeursrecht Rijnpark fase 2

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem maakt ingevolge artikel 16.32b van de Omgevingswet bekend dat zij op 4 november 2025 een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd op grond van het bepaalde in artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet. Het voorkeursrecht is gevestigd op de percelen in het gebied Rijnpark fase 2, globaal begrensd door de Mercatorweg, de Westervoortsedijk, de bedrijven ten oosten van de Dr. C. Lelyweg en de Emplacementsstraat, met inbegrip van de spoordriehoek tussen de IJssellaan en de Driepoortenweg. Voor dit gebied dat nu is ingericht als bedrijventerrein voorziet de gemeente in een functiewijziging naar wonen en werken.

Het college geeft met deze publicatie kennis van de terinzagelegging van dit besluit.

Gevolgen

De vestiging heeft tot gevolg dat na inwerkingtreding van het besluit de eigenaren en beperkt gerechtigden van de gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, wanneer zij die gronden respectievelijk de beperkte rechten daarop wensen te vervreemden, deze eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Duur van het voorkeursrecht

Het besluit van het college treedt ingevolge artikel 16.82a in werking getreden op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers. De inschrijving in de openbare registers vindt plaats op 5 november 2025. De voorkeursrechtbeschikking geldt voor een periode van 3 maanden, te rekenen vanaf de dag van inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking.

Het besluit van het college bevat tevens een voorstel aan de raad van de gemeente Arnhem tot het nemen van een opvolgende voorkeursrechtbeschikking door de raad op grond van het bepaalde in artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet. Als de raad dat besluit neemt, wordt de periode van 3 maanden verlengd met 3 jaren.

Ter inzage

De eigenaren en beperkt gerechtigden van de percelen binnen het voorkeursrechtgebied ontvangen ieder afzonderlijk, per aangetekende brief, bericht over de inhoud van dit besluit en de gevolgen hiervan.

Het collegebesluit ligt daarnaast met de kaart en de lijst van betrokken gronden en het conceptraadsvoorstel gedurende zes weken, van 5 november tot en met 17 december 2025, ter inzage bij de receptie van het Stadskantoor, Eusebiusbuitensingel 53 te Arnhem. De openingstijden zijn: maandag tot en met vrijdag van 09.00 tot 17.00 uur.

De voorkeursrechtbeschikking, de bijbehorende kaarten, de perceelslijst en het ontwerpraadsvoorstel zijn digitaal raadpleegbaar in "Bekijk documenten" in de linkerkolom van deze kennisgeving.

Zienswijzen

Binnen drie maanden dient de gemeenteraad de voorlopige voorkeursrecht te bestendigen. Op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om gedurende een termijn van vier weken, ingaande op 5 november 2025 en eindigende op 3 december 2025, hun zienswijzen over het raadsvoorstel schriftelijk, danwel mondeling, naar voren te brengen. De schriftelijke zienswijze kan worden gericht aan: de gemeenteraad van de gemeente Arnhem, ter attentie van de heer B. Dekker, afdeling Gebiedsrealisatie, postbus 9029, 6800 EL Arnhem, onder vermelding van het zaaknummer 4807834. De zienswijze kan ook per e-mail worden ingediend op rijnpark@arnhem.nl.

Mondeling kunnen belanghebbenden hun zienswijze kenbaar maken aan de raad via de heer B. Dekker, telefoonnummer 026-3772040 of rijnpark@arnhem.nl. De gemeente neemt dan contact op om een afspraak te maken.

Bezwaar en voorlopige voorziening

Tegen het besluit van het college tot het vestigen van het voorlopige voorkeursrecht kunnen eigenaren bezwaar maken. Het bezwaarschrift moet uiterlijk zijn verstuurd op 17 december 2025. Het bezwaarschrift moet in ieder geval vermelden:

a) de naam en het adres van de indiener;
b) de dagtekening;
c) omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
d) de gronden van het bezwaar.

Het bezwaarschrift kan worden gericht aan het college van de gemeente Arnhem, Cluster Intern Advies Secretariaat van de Algemene bezwaarschriftencommissie, Postbus 9029, 6800 EL Arnhem.

Het indienen van een bezwaarschrift schorst de werking van het voorkeursrecht niet. Als een belanghebbende een bezwaar heeft ingediend heeft de belanghebbende ook de mogelijkheid om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de rechtbank Gelderland te Arnhem. Een voorlopige voorziening houdt in dat de rechtbank wordt gevraagd om de gevolgen van het besluit op te schorten. De voorlopige voorziening kan worden toegestuurd aan de rechtbank Gelderland, afdeling bestuursrecht, postbus 9030, 6800 EM Arnhem.

Arnhem,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem



IB ontvangen 13 JAN 2026

[redacted]

AANGETEKEND niet

College van B&W gemeente Arnhem
Cluster Intern Advies
Secretariaat van de Algemene Bezwaarschriften
Postbus 9029
6800 EL ARNHEM

[redacted]

AANGETEKEND
College van B&W gemeente Arnhem
Koningstraat 38
6811 DG ARNHEM

TEVENS PER E-MAIL:
rijnpark@arnhem.nl
bezwaar@arnhem.nl

2026-1000339!

Amsterdam, 12 januari 2026

Onze referentie : RD/20255737
Uw referentie : Zaaknummer 4877038
Betreft : Aanvullend bezwaarschrift tegen vestiging van een voorlopig voorkeursrecht t.b.v. Rijnpark Fase 2

Geacht College,

Namens cliënte, [redacted] is op 15 december 2025 een inleidend bezwaarschrift ingediend tegen uw besluit van 4 november 2025 tot vestiging van een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht op het perceel van cliënte (hierna: **bestreden besluit**). Een kopie van het bestreden besluit en het daartegen ingediende inleidend bezwaarschrift is aangehecht als **bijlage 1**.

1. INLEIDING

1.1. Op 4 november 2025 heeft uw College besloten om op grond van artikel 9.1, lid 2, Omgevingswet op de percelen binnen het ontwikkelgebied 'Rijnpark Fase 2' een voorlopig voorkeursrecht te vestigen voor de duur van drie maanden. Uw College heeft de Raad daarbij tevens verzocht op deze percelen een definitief voorkeursrecht te vestigen (hierna: **Raadsvoorstel**).

1.2. Cliënte is eigenaar van een van deze percelen, te weten het perceel plaatselijk bekend als [redacted] te Arnhem (hierna: **Locatie**).[1] Zij kan zich niet met het bestreden besluit verenigen.

[1] Kadastraal bekend als gemeente Arnhem, sectie D, nr. 4819, 4820, 4821 en 4822.

[redacted]

[redacted]

2. VOORAF

2.1. Vooropgesteld moet worden dat cliënte momenteel in constructief overleg is met de gemeente over de toekomstige invulling van haar Locatie en zij niet de voorkeur geeft aan het voeren van een juridische procedure. Nu sprake is van een formeel besluit ziet cliënte zich – voor nu – evenwel genoodzaakt daartegen bezwaar aan te tekenen. Cliënte hoopt niettemin dat partijen in goed overleg tot een voor beiden passende, minnelijke oplossing kunnen komen.

3. GRONDEN VAN HET BEZWAAR

3.1. Cliënte is zich bewust van het feit dat het voorkeursrecht door gemeenten wordt gebruikt om actieve grondpolitiek te kunnen voeren. Dit betekent echter niet dat voetstoots tot de vestiging van een voorkeursrecht kan worden overgegaan. Een gemeentelijk voorkeursrecht betekent immers een inbreuk op het eigendomsrecht en dient in die zin als 'ultimum remedium' te worden beschouwd.

3.2. Bij de toepassing van de bevoegdheid tot het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht wordt daarom strikt getoetst of daarbij aan de voorgeschreven voorwaarden is voldaan. Zo komen voor aanwijzing alleen gronden in aanmerking waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht. Dient nauwkeurig te worden gemotiveerd waarom voor die bestemming is gekozen en in hoeverre die toebedachte bestemming afwijkt van het huidige gebruik. Ook zal aan het aanwijzingsbesluit een zorgvuldige en evenredige belangenafweging ten grondslag moeten liggen.

3.3. Cliënte concludeert dat niet aan alle voornoemde vestigingsvoorwaarden wordt voldaan. Ter onderbouwing voert zij daartoe de volgende gronden aan:

a. Er is geen sprake van afwijkend gebruik ten opzichte van de toebedachte bestemming;
b. Het voorkeursrecht voldoet niet aan het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel doordat een zorgvuldige en evenredige onderbouwing ontbreekt;
c. Het voorkeursrecht vormt een onaanvaardbare beperking op het eigendomsrecht van cliënte.

(a) Geen sprake van afwijkend gebruik

3.4. Binnen de gemeente bestaat het voornemen om het gebied Rijnpark te transformeren van een bedrijventerrein naar een gemengd stedelijk gebied, met ruimte voor onder meer wonen, werken, bedrijven en commerciële en maatschappelijke voorzieningen. Om deze transformatie te bewerkstelling is in 2024 de 'Gebiedsvisie Rijnpark' (hierna: **Gebiedsvisie**) vastgesteld. In het bestreden besluit en het Raadsvoorstel is aangegeven dat in de Gebiedsvisie een ander gebruik aan de gronden in het ontwikkelgebied Rijnspark is toebedacht dan het huidige gebruik. Reden waarom uw College zich bevoegd acht om op grond van artikel 9.1, lid 2, Omgevingswet een voorlopig voorkeursrecht te vestigen.

3.5. De Locatie maakt onderdeel uit van het ontwikkelgebied Rijnspark zoals dat in de Gebiedsvisie is omschreven. Op Figuur 1 is de ligging van de Locatie ten opzichte van het ontwikkelgebied weergegeven. De Locatie is momenteel in gebruik als bedrijfslocatie voor de opslag en online-verkoop van auto-onderdelen en toebehoren alsmede huis-, tuin- en keukenartikelen.

[redacted]

3.6. Niet in geschil is dat de in de Gebiedsvisie toebedachte functies niet-agrarische functies betreffen. Wat betreft de Locatie is echter niet, althans onvoldoende, inzichtelijk gemaakt waarom de toebedachte functies afwijken van het bestaande gebruik van de Locatie. Cliënte maakt immers uit de Gebiedsvisie op dat de Locatie ligt binnen het gebied 'Rijnpark Zuidoost'. Op verschillende plekken in de Gebiedsvisie is aangegeven dat in dit gebied de functie wonen niet mogelijk wordt gemaakt vanwege het aangrenzende bedrijventerrein Het Broek. Het gebied zal daarom volledig worden ingericht met bedrijven en aanvullende voorzieningen.[2]

3.7. Niet in te zien valt hoe dit toebedachte gebruik afwijkt van het huidige gebruik en de huidige bestemming van de Locatie die volgt uit de TAM-Omgevingsplannen 'Rijnpark – aanpassing milieucategorieën' en 'Geluidszone industrieterrein Arnhem Noord'. In dit verband wordt ook gewezen op de plantoelichting bij voornoemde TAM-omgevingsplannen. Daaruit volgt dat de toegelaten bedrijfscategorieën op de Locatie zodanig zijn aangepast om de transformatie van Rijnpark mogelijk te maken. Van afwijkend gebruik, zoals vereist op grond van artikel 9.1, lid 2, Omgevingswet, is volgens cliënte dan ook geen sprake.

(b) Een zorgvuldige en evenredige onderbouwing ontbreekt

3.8. Bij de uitoefening van bevoegdheden is uw College te allen tijde gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel. Deze beginselen brengen in dit geval met zich dat aan de vestiging van een voorkeursrecht een deugdelijk motivering ten grondslag dient te

[2] Zie onder meer pagina 92 van de Gebiedsvisie.

[redacted]

worden gelegd waarbij inzicht wordt geboden in een zorgvuldige en evenredige belangafweging. Volgens cliënte is dat in het bestreden besluit niet, althans onvoldoende, gedaan. Meer concreet geldt in dit verband het volgende.

Omvang aanwijzingsgebied

3.9. Het voorkeursrecht is van toepassing op de percelen binnen het ontwikkelgebied Rijnspark Fase 2 zoals bepaald in de Gebiedsvisie.[3] Onduidelijk is waarom een dergelijk omvangrijk gebied is aangewezen, inclusief het gebied 'Rijnpark Zuidoost' ter hoogte van de Locatie. In dit verband wijst cliënte op rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat de omvang van het aangewezen gebied, evenredig moet zijn aan de omvang van het gebied dat nodig is voor de beoogde ontwikkeling.[4] Van een evenredige aanwijzing lijkt ten aanzien van de Locatie geen sprake.

3.10. Hoewel de reikwijdte van het voorkeursrecht overeenkomt met de grenzen van het ontwikkelgebied 'Rijnspark' – en de Locatie derhalve betrokken zal worden in de beoogde ontwikkeling – volgt uit de Gebiedsvisie dat het gebied ter hoogte van de Locatie een overgangsgebied zal zijn tussen de beoogde ontwikkeling en het bestaande bedrijventerrein Het Broek. Om deze reden blijft de Locatie – evenals in de bestaande situatie – hoofdzakelijk bestemd voor bedrijvigheid en zal wonen worden uitgesloten. Hierdoor kan niet worden gemotiveerd dat het aangewezen gebied, inclusief de Locatie, in redelijkheid noodzakelijk is voor de beoogde ontwikkeling. De aanwijzing is daardoor onevenredig en bovendien onvoldoende gemotiveerd.

Uitvoerbaarheid

3.11. Uit de rechtspraak volgt dat indien een voorkeursrecht op voorhand niet uitvoerbaar is, van de vestiging van het voorkeursrecht dient te worden afgezien.[5] Blijkens de Gebiedsvisie bestaan er voor de beoogde ontwikkeling diverse belemmeringen. De meeste van die belemmeringen zijn milieutechnisch van aard, met name op het gebied van bodem, geluid en hinder van omliggende bedrijven. De belemmeringen hebben invloed op de gezondheid, leefbaarheid en veiligheid van het gebied. Dit hindert vooral de realisatie van gevoelige functies, zoals woningen en maatschappelijke voorzieningen.

3.12. Ten behoeve van de Gebiedsvisie is een eerste analyse van de aanwezige belemmeringen uitgevoerd. De feitelijke en financiële haalbaarheid van de beoogde ontwikkeling zal echter uit nader onderzoek moeten blijken. Vooralsnog is de haalbaarheid omgeven met tal van onzekerheden waardoor de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling onder druk staat.

Noodzaak

3.13. In aansluiting op het voorgaande, is de nut en noodzaak van het voorkeursrecht onvoldoende aangetoond. Zoals aangegeven dient met het opleggen van een voorkeursrecht niet lichtzinnig te worden omgegaan. De bevoegdheid dient als ultimum remedium te worden beschouwd. Dat wil zeggen dat hiervan alleen gebruik mag worden gemaakt als de oplegging effectief is en het effect niet op een andere manier kan worden bereikt. Gelet op het voorgaande stelt cliënte dat het bestreden besluit niet aan deze

---

[3] De exacte reikwijdte van het voorkeursrecht volgt uit de bijlagen bij het bestreden besluit.

[4] ABRvS 16 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX8518.

[5] Rb. Oost-Brabant 8 september 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4450, r.o. 9.1.



voorwaarden voldoet, nu ten aanzien van de Locatie de noodzaak voor het voorkeursrecht ontbreekt en bovendien onzeker is of de realisatie van de beoogde ontwikkeling (feitelijk en financieel) uitvoerbaar is.

(c) Onaanvaardbare beperking van het eigendomsrecht

3.14. Tot slot merkt cliënte op dat zij met het bestreden besluit aanzienlijk in haar eigendomsrecht wordt beperkt. Dat betreft niet alleen een financieel belang, maar ook het legitieme belang om vrijelijk over haar eigendom te kunnen beschikken. Die vrijheid wordt door het voorkeursrecht ernstig belemmerd. Door het bestreden besluit is er feitelijk in eerste instantie nog maar één onderhandelingspartner/koper namelijk de gemeente.

3.15. Cliënte is bekend met de standaardjurisprudentie onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (oud), waaruit blijkt dat bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake is van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar dat deze inbreuk plaatsvindt in het algemeen belang en onder de voorwaarden in de wet. Tegelijkertijd geldt dat met de vestiging van een voorkeursrecht sprake is van de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid: de gemeente *kan* een voorkeursrecht vestigen, maar kan dat ook niet doen of in beperkte(re) mate. Dit vergt een evenredigheidsafweging van het bevoegd gezag.[6]

3.16. In het bestreden besluit en Raadsvoorstel wordt weliswaar een aantal argumenten aangedragen voor de vestiging van het voorkeursrecht, echter betreffen het algemene argumenten. Niet concreet is beoordeeld of de beperking van het eigendomsrecht van cliënte is gerechtvaardigd. Van een evenredigheidsafweging is in ieder geval geen sprake.

3.17. Belangrijk is dat bijna iedere vorm van samenwerking tussen cliënte en derden om een eventuele herontwikkeling te realiseren (zelfrealisatie) of een project te financieren dan wel tot vervreemding van het eigendom over te gaan, door het voorkeursrecht wordt verhinderd. De vestiging van een voorkeursrecht op de Locatie brengt – ook om deze reden – in alle redelijkheid een niet-geringe inbreuk op het eigendomsrecht van cliënte met zich.

3.18. Dit klemt te meer, nu de bevoegdheid om tot vestiging van het voorkeursrecht over te gaan erg ruim is toegepast en in het bestreden besluit op geen enkele wijze zorgvuldig en deugdelijk is onderbouwd waarom de inbreuk op het eigendom van cliënte noodzakelijk en proportioneel te noemen is. Cliënte concludeert in zoverre dat er sprake is van een onaanvaardbare beperking van haar eigendomsrecht, hetgeen strijd oplevert met artikel 1 van het eerste protocol EVRM.

4. CONCLUSIE

4.1. Op grond van al het bovenstaande concludeert cliënte dat:

- de vestiging van het voorkeursrecht in strijd is met artikel 9.1, lid 2, Omgevingswet, nu het bestaande gebruik van de Locatie niet afwijkt van de toebedachte functie waartoe het voorkeursrecht strekt;
- het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel, nu iedere onderbouwing, althans een deugdelijke, zorgvuldige en

[6] Kamerstukken II 2018-2019, 35 133, nr. 3, p. 72 (MvT Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

[redacted]

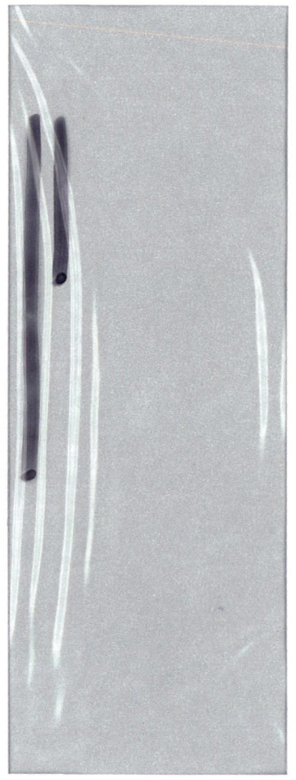
evenredige onderbouwing, ontbreekt voor de nut en de noodzaak van de vestiging van het voorkeursrecht op de Locatie;

- het bestreden besluit in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM en het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel, nu het voorkeursrecht een onaanvaardbare inbreuk oplevert op het eigendomsrecht van cliënte.

4.2. Kortom, het bestreden besluit is onrechtmatig tot stand gekomen. Om die reden wordt uw College verzocht het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te heroverwegen, in die zin dat het voorkeursrecht op de Locatie wordt herroepen. Een en ander vergoeding van de kosten die cliënte ex artikel 7:15, lid 2, Awb redelijkerwijs heeft moeten maken of nog zal moeten maken in verband met de behandeling van dit bezwaar.

Met vriendelijke groet,

[redacted]



BIJLAGE 1

[redacted]

AANGETEKEND
College van B&W gemeente Arnhem
Cluster Intern Advies
Secretariaat van de Algemene Bezwaarschriftencommissie
Postbus 9029
6800 EL Arnhem

[redacted]

TEVENS PER E-MAIL
rijnpark@arnhem.nl

Amsterdam, 15 december 2025

Onze referentie : EVB/20255737
Uw referentie : 892468
Betreft : Inleidend bezwaarschrift tegen de vestiging van een voorlopig voorkeursrecht Rijnpark Fase 2

Geacht College,

Namens cliënte, [redacted], gevestigd te Amsterdam, dien ik hierbij een inleidend bezwaar in tegen uw besluit van 4 november 2025 tot vestiging van een voorlopig gemeentelijk voorkeursrecht op het perceel van [redacted] (hierna: bestreden besluit). Een kopie van het bestreden besluit en de bekendmaking daarvan is aangehecht als **bijlage 1 en bijlage 2**.

[redacted] kan zich niet met het bestreden besluit verenigen en concludeert dat het bestreden besluit in strijd met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand is gekomen. In dat kader verzoek ik u hierbij tot een termijn voor het aanvullen van de gronden van het bezwaarschrift. Gelet op de naderende feestdagen, verzoek ik u in dat kader een termijn van vier weken toe te staan.

Vooruitlopend op de aanvullende gronden van dit bezwaarschrift, verzoek ik uw College hierbij het bezwaarschrift gegrond te verklaren en het bestreden besluit te heroverwegen, in die zin dat de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel van [redacted] wordt herroepen, onder vergoeding van de kosten die [redacted] ex artikel 7:15 lid 2 Awb redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van dit bezwaar.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]



BIJLAGE 1

COLLEGEBESLUIT

Besluit van 4 november 2025

Zaaknummer 4807834

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN ARNHEM;

gelezen de collegenota aan burgemeester en wethouders 'Vestigen voorkeursrecht Rijnpark fase 2' d.d. 4 november 2025;

overwegende dat door de gemeenteraad op 21 juli 2024 de Gebiedsvisie Rijnpark is vastgesteld, waarbij wordt voorzien in een gebiedsontwikkeling van een bedrijventerrein naar een woon-werklocatie;

overwegende dat op basis van de Gebiedsvisie Rijnpark aan de gronden een ander gebruik dan het huidige gebruik en niet-agrarisch is toegedacht;

gelet op het feit dat de gemeente haar regiefunctie kan versterken met het aanwijzen van gronden op basis van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet en daarmee haar uitgangspositie op de vastgoedmarkt versterkt en voorkomt dat derden die de gebiedsontwikkeling kunnen belemmeren vastgoed kopen;

er gezien het bovenstaande een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen de publieke belangen van de gemeente en de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waarbij is geconcludeerd dat de belangen van de gemeente zwaarder wegen;

gelet op artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet, en de overige van toepassing zijnde bepalingen uit de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin het college de bevoegdheid heeft gekregen een voorlopig voorkeursrecht te vestigen;

BESLUIT:

1. De percelen op de bij het besluit behorende lijst (bijlage 3 Lijst met onroerende zaken waarop het voorkeursrecht van toepassing is) en tekeningen (bijlage 2 Grondplantekeningen (4) waarop het gebied waar het voorkeursrecht van toepassing wordt is aangegeven) voor de duur van drie maanden voorlopig aan te wijzen als percelen waarop een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet van toepassing is.
2. Geen toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb (voorbereidingsprocedure) op grond van artikel 4:11, onder c van de Algemene wet bestuursrecht.
3. Het (concept)raadsvoorstel (inclusief het conceptraadsbesluit) met betrekking tot de vestiging van een voorkeursrecht door de raad van de onder beslispunt 1 genoemde percelen ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet gedurende vier weken ter inzage te leggen en gelegenheid te bieden tot het indienen van zienswijzen.
4. De raad op 5 november 2025 te informeren over het besluit tot (voorlopige) aanwijzing door middel van de bijgevoegde raadsbrief en te verzoeken om de behandeling van het

voorkeursrecht uiterlijk 28 januari 2026 te agenderen voor de besluitvormende raadsvergadering.

5. Toepassing te geven aan de artikelen 16.32b en 16.82a van de Omgevingswet en dit besluit in te schrijven in de openbare registers en bekend te maken in het Gemeenteblad alsmede de eigenaren en belanghebbenden van de procedurele en materiële rechtsgevolgen van dit besluit in kennis te stellen.
6. Op grond van artikel 87 van de Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2, sub b en f van de Wet open overheid geheimhouding op te leggen op dit voorstel inclusief bijlagen en te bepalen dat deze geheimhouding vervalt op het moment dat de voorlopige aanwijzing in werking is getreden.

Het college van burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,

[redacted]

BIJLAGE 2

Arnhem

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Arnhem

Nr. 477496
5 november
2025

Kennisgeving terinzagelegging besluit tot vestiging voorkeursrecht Rijnpark fase 2

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem maakt ingevolge artikel 16.32b van de Omgevingswet bekend dat zij op 4 november 2025 een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd op grond van het bepaalde in artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet. Het voorkeursrecht is gevestigd op de percelen in het gebied Rijnpark fase 2, globaal begrensd door de Mercatorweg, de Westervoortsedijk, de bedrijven ten oosten van de Dr. C. Lelyweg en de Emplacementsstraat, met inbegrip van de spoordriehoek tussen de IJssellaan en de Driepoortenweg. Voor dit gebied dat nu is ingericht als bedrijventerrein voorziet de gemeente in een functiewijziging naar wonen en werken.

Het college geeft met deze publicatie kennis van de terinzagelegging van dit besluit.

Gevolgen

De vestiging heeft tot gevolg dat na inwerkingtreding van het besluit de eigenaren en beperkt gerechtigden van de gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, wanneer zij die gronden respectievelijk de beperkte rechten daarop wensen te vervreemden, deze eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Duur van het voorkeursrecht

Het besluit van het college treedt ingevolge artikel 16.82a in werking getreden op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers. De inschrijving in de openbare registers vindt plaats op 5 november 2025. De voorkeursrechtbeschikking geldt voor een periode van 3 maanden, te rekenen vanaf de dag van inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking.

Het besluit van het college bevat tevens een voorstel aan de raad van de gemeente Arnhem tot het nemen van een opvolgende voorkeursrechtbeschikking door de raad op grond van het bepaalde in artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet. Als de raad dat besluit neemt, wordt de periode van 3 maanden verlengd met 3 jaren.

Ter inzage

De eigenaren en beperkt gerechtigden van de percelen binnen het voorkeursrechtgebied ontvangen ieder afzonderlijk, per aangetekende brief, bericht over de inhoud van dit besluit en de gevolgen hiervan.

Het collegebesluit ligt daarnaast met de kaart en de lijst van betrokken gronden en het conceptraadsvoorstel gedurende zes weken, van 5 november tot en met 17 december 2025, ter inzage bij de receptie van het Stadskantoor, Eusebiusbuitensingel 53 te Arnhem. De openingstijden zijn: maandag tot en met vrijdag van 09.00 tot 17.00 uur.

De voorkeursrechtbeschikking, de bijbehorende kaarten, de perceelslijst en het ontwerpraadsvoorstel zijn digitaal raadpleegbaar in "Bekijk documenten" in de linkerkolom van deze kennisgeving.

Zienswijzen

Binnen drie maanden dient de gemeenteraad de voorlopige voorkeursrecht te bestendigen. Op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om gedurende een termijn van vier weken, ingaande op 5 november 2025 en eindigende op 3 december 2025, hun zienswijzen over het raadsvoorstel schriftelijk, danwel mondeling, naar voren te brengen. De schriftelijke zienswijze kan worden gericht aan: de gemeenteraad van de gemeente Arnhem, ter attentie van de heer B. Dekker, afdeling Gebiedsrealisatie, postbus 9029, 6800 EL Arnhem, onder vermelding van het zaaknummer 4807834. De zienswijze kan ook per e-mail worden ingediend op rijnpark@arnhem.nl.

Mondeling kunnen belanghebbenden hun zienswijze kenbaar maken aan de raad via de heer B. Dekker, telefoonnummer 026-3772040 of rijnpark@arnhem.nl. De gemeente neemt dan contact op om een afspraak te maken.

Bezwaar en voorlopige voorziening

Tegen het besluit van het college tot het vestigen van het voorlopige voorkeursrecht kunnen eigenaren bezwaar maken. Het bezwaarschrift moet uiterlijk zijn verstuurd op 17 december 2025. Het bezwaarschrift moet in ieder geval vermelden:

a) de naam en het adres van de indiener;
b) de dagtekening;
c) omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
d) de gronden van het bezwaar.

Het bezwaarschrift kan worden gericht aan het college van de gemeente Arnhem, Cluster Intern Advies Secretariaat van de Algemene bezwaarschriftencommissie, Postbus 9029, 6800 EL Arnhem.

Het indienen van een bezwaarschrift schorst de werking van het voorkeursrecht niet. Als een belanghebbende een bezwaar heeft ingediend heeft de belanghebbende ook de mogelijkheid om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de rechtbank Gelderland te Arnhem. Een voorlopige voorziening houdt in dat de rechtbank wordt gevraagd om de gevolgen van het besluit op te schorten. De voorlopige voorziening kan worden toegestuurd aan de rechtbank Gelderland, afdeling bestuursrecht, postbus 9030, 6800 EM Arnhem.

Arnhem,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem