bericht

Zwolle

Memo

Stadhuis
Grote Kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (038) 498 2173
bezwaarschriften@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Aan De onafhankelijke Adviescommissie bezwaarschriften van gemeente Zwolle

Datum 17 september 2025

Ons kenmerk -

Onderwerp Schriftelijke reactie bestuursorgaan bezwaarschriften voorkeursrechtbeschikking Vechtpoort 1.

Geachte leden van de commissie,

Hieronder volgt de schriftelijke reactie van het bestuursorgaan naar aanleiding van diverse bezwaarschriften tegen de beschikking voorkeursrecht van de gemeenteraad van Zwolle voor het gebied Vechtpoort 1.

I. Inleiding

Voorkeursrecht is een instrument waarmee de gemeente grondbeleid kan voeren. Dit is geregeld in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet (Ow).

Het college van burgemeester en wethouders (het college) heeft op 8 april 2025 een voorlopige voorkeursrechtbeschikking genomen voor het gebied Vechtpoort 1 en die op 9 april 2025 aan rechthebbenden toegezonden. De gemeenteraad heeft op 7 juli 2025 een voorkeursrechtbeschikking genomen. Dit besluit is op 8 juli 2025 aan de rechthebbenden toegezonden.

De grondslag van de beschikking is het toegedachte gebruik toekomstige woningbouwlocatie/woonwijk met bijbehorende functies.
Het gaat hier om plekken die nu nog niet de functie wonen hebben of waar intensiever gewoond gaat worden dan nu het geval is.
Dit toegedachte gebruik is dus niet-agrarisch én wijkt af van het huidig gebruik en voldoet daarmee aan de vereisten voor het geldig vestigen van een voorkeursrecht (artikel 9.1, eerste lid, sub c Ow).

Het toegedachte gebruik staat in het Ruimtelijk Toekomstperspectief (het RTP). Het RTP is op 7 juli 2025 door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is onder meer het gebied Vechtpoort 1 in beeld gebracht voor een toekomstige woningbouwlocatie/woonwijk met bijbehorende functies.

De gemeente krijgt (in het kort gezegd) door dit voorkeursrecht het recht om als eerste een onroerende zaak te kunnen kopen. Op deze manier kan de gemeente strategische locaties verwerven, versnippering voorkomen en grondspeculatie tegengaan.
Het voorkeursrecht is van toepassing als een eigenaar zijn onroerende zaak wil verkopen, maar verplicht de eigenaar niet actief tot verkoop.

Bij verdere planontwikkeling worden de concrete functies nog nader uitgewerkt. In de toekomst zal dus pas blijken of en naar welke functie de percelen concreet wijzigen.

In deze schriftelijke reactie staat de vestiging van het voorkeursrecht Vechtpoort 1 centraal. De inhoud van mogelijke toekomstige ruimtelijke plannen en de procedures die daarbij horen worden hier niet verder toegelicht.

II. De bezwaren

De 16 bezwaarmakers, zoals genoemd in bijlage 1 hebben een bezwaarschrift ingediend.

Naar aanleiding van het collegebesluit:
1. Ingekomen op 16 april 2025.
2. Ingekomen op 22 april 2025.
3. Ingekomen op 22 april 2025.
4. Ingekomen op 29 april 2025.
5. Ingekomen op 13 mei 2025, aangevuld met een zienswijze aan de gemeenteraad op 21 mei 2025.
6. Ingekomen op 18 mei 2025.
7. Ingekomen op 19 mei 2025, aangevuld op 17 juni 2025.
8. Ingekomen op 19 mei 2025
9. Ingekomen op 19 mei 2025
10. Ingekomen op 19 mei 2025
11. Ingekomen op 19 mei 2025
12. Ingekomen op 19 mei 2025, aangevuld op 17 juni 2025.
13. Ingekomen op 27 mei 2025
14. Ingekomen 20 mei 2025
15. Ingekomen op 20 mei 2025
16. Ingekomen op 17 augustus 2025, aangevuld op 2 september 2025

Bezwaarschrift 1 t/m 15 is gericht tegen het besluit van het college, waarvan bezwaarschift 7 en 12 op 17 juni 2025 nader zijn aangevuld.

Bezwaarschrift 16 is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 juli 2025.

Gelet op artikel 16.32c eerste lid Ow worden deze bezwaren geacht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 juli 2025 te zijn gericht.

III. Vertegenwoordiging van het bestuursorgaan

Zoals vermeld zijn de bezwaarschriften gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Deze memo is geschreven door een vertegenwoordiger van het college van burgemeester en wethouders, werkzaam als behandelaar bezwaarschriften bij de afdeling Juridische Zaken.
Deze vertegenwoordiger is hiertoe bevoegd op grond van artikel 160, eerste lid aanhef sub e Gemeentewet. Dit wetsartikel regelt de bevoegdheden van het college. Uit de

Memorie van Toelichting blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat hieronder ook valt: het voeren van verweer namens de gemeenteraad in een (bezwaar)procedure.[1]

In deze memo wordt verder gesproken van de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan.

IV. Ontvankelijkheid

Het bestuursorgaan is van oordeel dat bezwaren 1 tot en met 7 en 7 tot en met 16 ontvankelijk zijn en inhoudelijk kunnen worden behandeld. Bezwaarschrift 8 is niet ontvankelijk. Hieronder volgt een toelichting op dit standpunt.

Bezwaarschrift 8 was niet compleet. Op 21 mei 2025 zijn de statuten van de rechtspersoon opgevraagd om te beoordelen of de bezwaarmaker de rechtspersoon mag vertegenwoordigen. Deze stukken zijn niet binnen de daarvoor gestelde termijn binnengekomen. De behandelaar heeft bezwaarde er telefonisch op gewezen dat dit ook nog kan worden opgestuurd tijdens de bezwarentermijn van het raadsbesluit. Dit is per e-mail bericht bevestigd. Hierop is geen reactie ontvangen.

Volgens artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Bezwaarschriften 1 tot en met 15 zijn gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 8 april 2025.
Dit besluit is op 9 april 2025 bekendgemaakt (verzonden) aan alle rechthebbenden. De uiterlijke datum om bezwaar aan te tekenen is 21 mei 2025.
Deze bezwaarschriften zijn binnen de daarvoor gestelde termijn binnengekomen.

Bezwaarschrift 16 is gericht tegen het raadsbesluit van 7 juli 2025. Het raadsbesluit is op 8 juli 2025 toegezonden aan de rechthebbenden. De uiterlijke datum om bezwaar aan te tekenen is 19 augustus 2025. Dit bezwaarschrift is op tijd binnengekomen. Bezwaarde 16 had op persoonlijke titel bezwaar gemaakt. Hij heeft telefonisch aangegeven dat hij namens een bedrijf bezwaar maakte. Hij heeft vervolgens tot 3 september 2025 de tijd gekregen om aan te tonen dat hij gerechtigd is dit bedrijf te vertegenwoordigen. Volgens informatie van de Kamer van Koophandel van 2 september 2025 bleek dit inderdaad het geval. Het betreffende bedrijf dat bezwaarde 16 vertegenwoordigt heeft een beschikking voorkeursrecht ontvangen.

Gemachtigde van bezwaarde 7 en 12 heeft op 19 mei 2025 een pro forma bezwaar ingediend. Er is een nadere termijn gesteld om nadere gronden in te dienen (tot en met 23 juni 2025). De nadere gronden zijn per e-mailbericht binnen de daarvoor gestelde termijn op 17 juni 2025 binnen gekomen. De nadere gronden zijn eveneens via aangetekende verzending binnengekomen,

[1] Kamerstuk 28243, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen, pagina 8

Een bezwaarschrift dient te voldoen aan de eisen uit artikel 6.5 van de Awb.
Volgens dat artikel moet een bezwaarschift worden ondertekend en ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit en de gronden van het bezwaar bevatten.

Een bezwaarschrift kan elektronisch (zonder handtekening) worden ingediend, indien het bestuursorgaan aangeeft dat dit is toegestaan. Bezwaren 1, 6, 8, 9, 10,11 en 16 zijn digitaal via de website binnengekomen en hebben dit dus volgens de daarvoor opengestelde weg gedaan. Een bezwaarschrift kan voor particulieren alleen via DigiD en voor bedrijven via EHerkenning worden ingediend. Dit functioneert als een digitale handtekening. Zij voldoen daarmee aan het ondertekeningsvereiste.

Ook staan er in die bezwaarschriften de gronden en het besluit waartegen het bezwaar zich richt. De dagtekening blijkt uit de datum waarop het bezwaar is binnengekomen. Aangezien dit digitaal is gebeurd, is die datum hetzelfde als de datum van binnenkomst van het bezwaar.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 8:1, eerste lid, van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit bezwaar maken.

Alle bezwaarden hebben zowel de beschikking van het college als de beschikking van de gemeenteraad toegezonden gekregen aangezien zij rechthebbende zijn van één of meerdere percelen waar een voorkeursrecht op is gevestigd. Bezwaarden 7 en 12 laten zich vertegenwoordigen door een advocatenkantoor.

Bezwaarden 9, 14 en 15 hebben een bezwaarschrift met gronden ingediend en gevraagd om nog nadere gronden in te dienen. Hiertoe is voor bezwaarschrift 9 een termijn tot 12 juni 2025 gesteld, voor bezwaarschrift 14 en 15 een termijn tot 14 juni 2025. De nadere gronden zijn niet ontvangen. Ook niet als aanvulling op het bezwaarschrift gedurende de bezwarentermijn van het raadsbesluit. Omdat de bezwaarschriften het ging om nadere gronden heeft dit wat het bestuursorgaan betreft geen gevolgen voor de ontvankelijkheid.

Bezwaarde 15 heeft wel het bezwaar nader toegelicht in een mondeling gesprek en ook een brief gestuurd na afloop van dit gesprek. De vragen die in die brief stonden zijn per e-mailbericht beantwoord (bijlage 7.15.1).

V. Juridisch kader

Op grond van artikel 9.1, tweede lid Ow kan het college een voorkeursrechtbeschikking nemen, waardoor op een onroerende zaak een voorkeursrecht wordt gevestigd, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie (voorlopig voorkeursrecht).

Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid Ow, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid Ow, ingaat. Dit blijkt uit artikel 9.4, derde lid Ow.

Op grond van artikel 9.1, eerste lid onder c Ow kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan 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 visie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Op grond van artikel 9.4, eerste lid onder a Ow vervalt een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid onder c drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan.

Het voorkeursrecht treedt in werking op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven in de openbare registers (artikel 16.82a, tweede lid Ow).

In artikel 7.1, eerste lid Omgevingsbesluit (Ob) staat wat een voorkeursrechtbeschikking in ieder geval moet bevatten, namelijk:

a. de kadastrale aanduidingen van de onroerende zaak of zaken waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd en de naam van de gemeente of gemeenten waar die onroerende zaak of zaken zijn gelegen;
b. de kadastrale grootte van elk van de in de beschikking opgenomen percelen;
c. als een gedeelte van een perceel in de beschikking wordt opgenomen: de grootte van dat gedeelte;
d. de namen van de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de in de beschikking opgenomen onroerende zaak of zaken volgens de basisregistratie kadaster;
e. de grondslag op basis waarvan het besluit is genomen;
f. de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht;
g. voor zover van toepassing: de grondslag op basis waarvan eerder een voorkeursrecht is gevestigd op de onroerende zaak of zaken en het tijdstip waarop dat voorkeursrecht is vervallen; en
h. een grondtekening waarop is weergegeven of vermeld:
    1°. de ligging van de percelen of gedeelten van percelen die tot de onroerende zaak of zaken behoren en de kadastrale nummers van die percelen op een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte;
    2° elke onroerende zaak waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd;
    3° de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het daaromheen gelegen gebied; en
    4°. een noordpijl en de naam van de gemeente of gemeenten.

Een voorkeursrechtbeschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden (artikel 3:41 Awb).

Volgens artikel 16.32b Ow geeft het bestuursorgaan kennis van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking en de op de beschikking betrekking hebbende stukken op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze.

Volgens artikel 12, eerste lid van de Bekendmakingswet doet het bestuursorgaan in ieder geval zijn wettelijk voorgeschreven mededelingen in de vorm van een volledige publicatie en kennisgevingen in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud, met vermelding van de wijze waarop en de periode waarin de stukken waar de kennisgeving betrekking op heeft voor een ieder ter inzage liggen.

Volgens artikel 13, eerste lid Bekendmakingswet vindt de terinzagelegging waarop een mededeling of kennisgeving als bedoeld in artikel 12, eerste of tweede lid van die wet betrekking heeft, zowel op elektronische wijze plaats als op een door het bestuursorgaan aan te wijzen locatie.
De ten behoeve van de terinzagelegging aan te wijzen locatie is gelegen binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt.

Volgens artikel 16.32c eerste lid Ow zijn de bezwaren aanhangig tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college na het nemen van een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad geacht te zijn gericht tegen het raadsbesluit.

Op grond van artikel 7:11, eerste lid Awb vindt op grondslag van het bezwaarschrift een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Volgens artikel 7:11, tweede lid Awb herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit, voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft.

VI. Onderbouwing besluit

Feiten en omstandigheden
Op 8 april 2025 heeft het college een voorkeursrechtbeschikking genomen voor het gebied Vechtpoort 1.

Op 9 april 2025 zijn de beschikkingen verzonden naar alle rechthebbenden. Hiertegen zijn 15 bezwaren binnengekomen.

Op 10 april 2025 heeft in het Gemeenteblad 2025, 163167[2] mededeling plaatsgevonden van de wijze waarop (digitaal op de website van de gemeente en fysiek op het Stadskantoor van gemeente Zwolle aan Lübeckplein 2) en de periode waarin (met ingang van 10 april 2025 gedurende zes weken) de stukken ter inzage hebben gelegen.

Op 10 april 2025 is het voorlopig voorkeursrecht ingeschreven in de openbare registers.

[2] Gemeenteblad 2025, 163167 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Rechthebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om voorafgaande aan de besluitvorming van de gemeenteraad een zienswijze in te dienen. Dit kon tot 22 mei 2025. Dit stond in de brief van 9 april 2025 die naar de rechthebbenden is gegaan onder het kopje “Duur van de vestiging, raadsbesluit en zienswijzen”.

Op 19 juni 2025 heeft het college aan alle rechthebbenden een aankondiging gedaan van het raadsdebat op 30 juni 2025 en de raadsvergadering van 7 juli 2025 waar naar verwachting dit onderwerp op de agenda zal staan.

Op 7 juli 2025 heeft de gemeenteraad besloten voorkeursrecht te vestigen voor Vechtpoort 1.

Op 8 juli 2025 zijn de beschikkingen verzonden naar alle rechthebbenden. Hiertegen is één bezwaarschrift binnengekomen.

De 15 bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn binnengekomen worden geacht tegen het raadsbesluit van 7 juli 2025 te zijn gericht (16.32c eerste lid Ow)

Op 9 juli 2025 heeft in het Gemeenteblad 2025, 301507[3] de mededeling publicatie plaatsgevonden van de wijze waarop (digitaal op de website van de gemeente en fysiek op het Stadskantoor van gemeente Zwolle aan Lübeckplein 2) en de periode waarin (met ingang van 9 juli 2025 gedurende zes weken) de stukken ter inzage hebben gelegen.

Op 9 juli 2025 is het voorkeursrecht ingeschreven in de openbare registers.

Inwerkingtreding voorkeursrecht
De voorlopige voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders is in werking getreden op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers, te weten op 10 april 2025.
De voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad is in werking getreden op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers, te weten op 9 juli 2025.
Op grond van artikel 9.4, derde lid Ow is het voorkeursrecht van het college van burgemeester en wethouders vervallen op het tijdstip dat het voorkeursrecht van de gemeenteraad is ingegaan. Het voorlopig voorkeursrecht van het college van burgemeester en wethouders is doorgehaald in de openbare registers.

Belangenafweging
Zoals hierboven vermeld worden de bezwaren geacht te zijn gericht tegen het raadsbesluit. Daarom wordt de belangenafweging uit de toelichting van het raadsbesluit hieronder verder toegelicht.
Bij het collegebesluit is ook sprake geweest van een toelichting. Aangezien de bezwaren zijn geacht tegen het raadsbesluit te zijn gericht en het voorkeursrecht van het college inmiddels is vervallen, ga ik daar nu niet verder op in.

[3] Gemeenteblad 2025, 301507 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

De gemeente heeft belang bij de vestiging van het voorkeursrecht. Dit is uitgebreid toegelicht in bijlage 2 behorende bij de brief van 8 juli 2025 aan de rechthebbenden.

Samengevat zijn de belangen van het bestuurorgaan als volgt:

a. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.
b. Het tegengaan van prijsopdrijving.

Ad a.
De gemeente houdt grip op de gebiedsontwikkeling doordat andere partijen geen grondposities meer kunnen verwerven. De vestiging van het voorkeursrecht draagt bij aan een succesvolle verdere ontwikkeling van het gebied

Ad b.
Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie. Hiermee voorkomt de gemeente dat de ontwikkeling van het gebied onnodig duur wordt.

De belangen van de rechthebbenden zijn ook meegewogen. Deze vestiging kan belastend zijn voor de huidige eigenaren. Tegelijkertijd is het voorkeursrecht een passief instrument. Het voorkeursrecht verplicht eigenaren niet om aan de gemeente te verkopen. Pas als zij dat willen, dan moeten zij hun onroerende zaak eerst aan de gemeente aanbieden. De regels in de Ow hierover beschermen de rechten van de eigenaren.
Verder betekent de vestiging van het voorkeursrecht niet dat de ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt.
De belangen gediend bij de vestiging wegen zwaarder dan de individuele belangen van eigenaren bij het ongestoord genot van hun eigendom.

Voor de volledige belangenafweging verwijs ik naar bijlage 2 behorende bij de brief van 8 juli 2025 aan de rechthebbenden (bladzijde 7 en 8).

VII. Gronden van bezwaar

Voor de efficiëntie is er voor gekozen niet alle bezwaargronden per bezwaarmaker apart te benoemen. De bezwaren zijn in categorieën ingedeeld, te weten:

- *Ruimtelijke bezwaren*
- *Communicatie en participatie*
- *Procedure verkoop aan gemeente*
- *Onduidelijkheid toekomstig gebruik*
- *Beperking eigendomsrecht*
- *Schade en waardevermindering*
- *Overige bezwaren voorkeursrecht*

VIII. Informele aanpak

Met alle bezwaarden is door de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan per e-mail en/of telefonisch contact opgenomen. Tijdens het telefoongesprek werd de bezwaarde in de gelegenheid gesteld vragen te stellen of het bezwaarschrift verder toe te lichten.

Een zevental bezwaren is na een telefoongesprek, een mailwisseling en/of een gesprek op locatie ingetrokken.

IX. Reactie op de gronden van het bezwaar

Ruimtelijke bezwaren
Inhoudelijke ruimtelijke bezwaren hebben geen betrekking op het gevestigde voorkeursrecht. Om hierop inhoudelijk te reageren zijn andere procedures van toepassing. Bezwaarden zijn er op gewezen dat ze zich kunnen aanmelden voor de nieuwsbrief over de omgevingsvisie en het RTP[4] om goed op de hoogte te blijven.
De ruimtelijke bezwaren zijn wel doorgenomen in het kader van de voorbereiding van het RTP.

Communicatie en participatie
Vanuit de gemeente is veel aandacht besteed aan de communicatie rond het voorkeursrecht. Beide beschikkingen zijn verstuurd met een uitgebreide toelichting. Verder staat er veel informatie op de website van de gemeente Zwolle, inclusief veelgestelde vragen en antwoorden daarbij. Dit alles met het doel om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over dit instrument. Meer kan van de gemeente niet worden verlangd.

Voordat de beschikking voorlopig voorkeursrecht werd genomen is er geen mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen. Dat brengt het karakter van deze beschikking met zich mee. De voorkeursrechtbeschikking is genomen om ongewenste ontwikkelingen en prijsopdrijving tegen te gaan. Als hier vooraf ruchtbaarheid aan was gegeven had dat wellicht een impuls gegeven aan grondspeculatie, hetgeen onwenselijk was geweest.
Voorafgaand aan het raadsbesluit is wel de gelegenheid geboden om een schriftelijke zienswijze in te dienen. Hierop is door één rechthebbende gebruik gemaakt (zie bijlage 7.5.2).

Procedure verkoop aan gemeente
Als een eigenaar of rechthebbende (de vervreemder) het goed waarop het voorkeursrecht rust, wil verkopen biedt hij (of zij) dit altijd eerst aan de gemeente aan. Dit is een aanbod om in onderhandeling te treden. Dit blijkt uit artikel 9.7 Ow.

Het verkopen aan eigen kinderen en enkele andere in de wet genoemde familieleden is een uitzondering op de hoofdregel. Dit blijkt uit artikel 9.8 Ow. Bezwaarde nummer 4 is hierop in het informele traject gewezen.

Bezwaarde nummer 13 vraagt om een uitzondering op de hoofdregel, aangezien zij een partij hebben die hun percelen willen kopen. Gelet op de genomen voorkeursrechtbeschikking wordt een uitzondering niet gemaakt. Gelet op artikel 7.3 van het Omgevingsbesluit kunnen deze bezwaarden per aangetekende brief de gemeente uitnodigen om in onderhandeling te treden over vervreemding aan de gemeente, tegen nader overeen te komen voorwaarden (artikel 9.12, eerste lid Ow).

[4] Omgevingsvisie | Gemeente Zwolle

Bezwaarden nummer 13 geven aan dat de gemeente ook andere instrumenten heeft om de regierol te vervullen. De gemeente beschikt inderdaad over andere instrumenten, maar niet een instrument om te voorkomen dat eigenaren aan anderen kunnen verkopen dan aan de gemeente. Dit acht de gemeenteraad van belang in dit stadium van de gebiedsontwikkeling, vandaar dat is gekozen voor de vestiging van een voorkeursrecht.

Onduidelijkheid toekomstig gebruik
Er is nu sprake van toegedacht gebruik voor een woonwijk met bijbehorende functies, zoals uitgewerkt in het RTP. Aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Ow is inherent dat bij de vestiging van een voorkeursrecht nog niet op perceelsniveau bekend is hoe het toekomstig gebruik wordt ingevuld en of het betreffende perceel uiteindelijk is benodigd. Ook hoeft nog geen zekerheid te bestaan omtrent de uitvoering.[5] De door bezwaarmakers gewenste duidelijkheid over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling kan en hoeft dus nog niet te worden geboden. In de komende jaren zullen de plannen nader worden uitgewerkt, waarbij uiteraard de rechthebbenden worden betrokken.[6]

Meer duidelijkheid kan op dit moment niet gegeven worden. Dit is nu ook niet aan de orde bij de bezwarenbehandeling voorkeursrecht. Toegedacht gebruik is voldoende voor het vestigen van voorkeursrecht.

Beperking eigendomsrecht
Het vestigen van voorkeursrecht is een instrument voor grondbeleid op basis van de Omgevingswet. De beperking van eigendomsrecht heeft daarmee zijn grondslag in deze formele wet.
Verder maakt het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarde niet langer de eigendomsrechten kan uitoefenen, maar uitsluitend dat bij vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet worden gesteld de gronden te kopen.[7]

Schade en waardevermindering
In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat door het vestigen van het voorkeursrecht waardevermindering optreedt en/of schade wordt veroorzaakt.
De onzekerheid over en de effecten van eventuele ontwikkelingen hangen samen met de ruimtelijke planvorming. De eventuele effecten worden duidelijker naarmate de ruimtelijke plannen concreter worden. De procedures rondom de vaststelling van die ruimtelijke plannen zullen de bezwaarden gebruikelijke wettelijke mogelijkheden bieden om een zienswijze in te dienen.

[5] Onder meer: ABRvS 29 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3543, r.o. 2.3, ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7340, r.o. 2.4.1 en ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3
[6] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3
[7] Zie hierover: ABRvS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002: AE6739 en ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8248, r.o. 5.4

De koopprijs komt aan de orde in de onderhandelingen, die op gang komen nadat de rechthebbende een aanbod heeft gedaan. Als de rechthebbende en de gemeente er niet onderling uitkomen, kan de rechtbank de prijs vaststellen (artikel 9.16 Ow). Hiervoor geldt een prijsvaststellingsprocedure. De rechter neemt een beslissing over de prijs. Hij bepaalt daarvoor de werkelijke waarde van de onroerende zaak. Dat is de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economisch verkeer tussen redelijk handelende kopers en verkopers (artikel 16.122, lid 2 en 15.22 Ow).

Overige bezwaren voorkeursrecht
Het vestigen van voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid van het college en vervolgens van de gemeenteraad. Het bestuursorgaan heeft hiertoe beleidsvrijheid. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie waar gemachtigde van de bezwaarden 7 en 12 naar verwijst.[8] Ten tijde van die uitspraak gold de Wet voorkeursrecht gemeenten nog. Inmiddels is de Omgevingswet in werking getreden. Deze uitspraak blijft, gelet op de systematiek, ook onder de Omgevingswet relevant.
In de uitspraak wordt bevestigd dat het vaste jurisprudentie is dat de vestiging van een voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid is. Het al dan niet uitoefenen van die bevoegdheid dient, indien aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan, door de rechter terughoudend te worden getoetst.[9]

Uit de andere uitspraak waar gemachtigde van bezwaarden 7 en 12 naar verwijst komt de gemeenteraad bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de toegekende bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen, beleidsruimte toe en moet daarbij alle betrokken belangen worden afgewogen.[10]

In dit geval heeft er een belangenafweging plaatsgevonden alvorens tot besluitvorming is overgegaan.
Zowel het college als de gemeenteraad hebben geconcludeerd dat de belangen gediend bij de vestiging voorkeursrecht zwaarder wegen dan de individuele belangen van eigenaren bij het ongestoord genot van hun eigendom.[11]
Hier is in de voorkeursbeschikking uitgebreid aandacht aan besteed. Zie ook onder het kopje in deze schriftelijke reactie “Toelichting op het besluit”.

Volgens gemachtigde van bezwaarden 7 en 12 kan van een echte afweging van belangen niet worden gesproken. Bezwaarden verwijzen hiervoor naar het besluit van 8 april 2025, onder het kopje “belangenafweging”. Bezwaarden stellen dat door het college slechts werd aangeven dat een belang bestaat bij het vestigen van voorkeursrecht. Bezwaarde geeft aan dat onvoldoende is gemotiveerd welk belang dit precies is.

[8] ECLI:NL:RVS:2014:3786, Raad van State, 201311766/1/A3 r.o. 4:5
[9] Zie ook: ABRvS 29 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3543, r.o. 2.3.
[10] ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, voorheen LJN BW3871, Raad van State, 201105317/1/A3 r.o. 2.3.1
[11] Zie ook bijvoorbeeld: ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862 en ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332 waaruit voortvloeit dat het individuele financiële belang van de eigenaar reeds door de wetgever is afgewogen tegen het algemene belang dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht.

Het gemeentelijk belang is in dat besluit door het college wel degelijk toegelicht. Dit is uiteengezet onder het kopje “gemeentelijk belang bij het voorkeursrecht”.
Uit het bezwaarschrift blijkt niet welk onderdeel van deze belangenafweging onvoldoende wordt bevonden. Ook blijkt niet op welk onderdeel de motivering ondeugdelijk zou zijn en het besluit onzorgvuldig voorbereid zou zijn. Ook in het raadsbesluit voorkeursrecht is weer een belangenafweging opgenomen, zie hiervoor hetgeen eerder is toegelicht in deze schriftelijke reactie.

Het RTP heeft de woningbouwbehoefte onderbouwd. Het bestuursorgaan gaat hier bij deze bezwarenbehandeling verder niet op in. De inschatting van de woningambities is geen bezwaargrond die in het kader van deze bezwarenbehandeling een inhoudelijke reactie behoeft. Dit is immers geen afweging in het kader van het voorkeursrecht.

Bezwaarde 16 heeft niet zozeer bezwaar tegen het opgelegde voorkeursrecht, maar heeft gevraagd een correctie uit te voeren van eigendomsgrenzen. Dit is dus geen bezwaar tegen het voorkeursrecht. Bezwaarde is gevraagd deze vraag nader te onderbouwen en hierop wordt gereageerd buiten de bezwarenbehandeling om.

X. Voorlopige conclusie

Onder voorbehoud van de uitkomst van de hoorzitting – waarbij eventueel nieuwe gezichtspunten naar voren kunnen komen – luidt de voorlopige conclusie van het bestuursorgaan dat het besluit op de juiste gronden is genomen en in stand kan blijven.

Bezwaarden nr.7, 12 en 13 hebben een verzoek om proceskostenvergoeding ingediend.
Als het besluit in stand blijft dient het verzoek, aldus het bestuursorgaan, om vergoeding van de proceskosten op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb te worden afgewezen.

Het bestuursorgaan ziet uw advies met belangstelling tegemoet.
Uiteraard zal er vertegenwoordiging van het bestuursorgaan aanwezig zijn tijdens de hoorzitting op 7 oktober 2025.

Dit document is door de gemeente Zwolle digitaal vervaardigd en daarom niet van een ondertekening voorzien.

Datum 17 september 2025

BIJLAGEN

nummer	omschrijving	datum
1	Lijst bezwaarmakers	-
2	Beslisnota voorkeursrecht met bijlagen	8 april 2025
3	Getekende grondtekening voorlopig voorkeursrecht	7 april 2025
4	Bekendmaking besluit	9 april 2025
5	Inschrijving kadaster voorlopig voorkeursrecht	10 april 2025
6	Kennisgeving terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking	10 april 2025
7	Bezwaarschriften	-
8	Raadsvoorstel met bijlagen	11 juni 2025
9	Getekende grondtekening	-
10	Aankondiging raadsbesluit	19 juni 2025
11	Bekendmaking raadsbesluit	8 juli 2025
12	Inschrijving kadaster definitief voorkeursrecht	9 juli 2025
13	Kennisgeving terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking	9 juli 2025