bericht

Adviescommissie Bezwaarschriften

Stadhuis
Grote Kerkplein 15
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (038) 498 2173

www.zwolle.nl

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle:

Aan de gemeenteraad van de gemeente Zwolle

Datum 22 oktober 2025
Onderwerp Advies inzake vestigen voorkeursrecht Zwolle-Zuid/Zuid

Inleiding:
De Adviescommissie bezwaarschriften (verder: de Adviescommissie) heeft op 6 oktober 2025 een hoorzitting gehouden over het voorkeursrecht dat bij besluit van 7 juli 2025 is gevestigd op percelen in het gebied aangeduid als Zwolle-Zuid/Zuid. Nadien is beraadslaagd over de bezwaarschriften.

Er zijn 5 bezwaarschriften ter behandeling voorgelegd. In bijlage 1 ‘Lijst bezwaarmakers voorkeursrecht Zwolle-Zuid/Zuid’ staan de namen van bezwaarden opgesomd. Deze lijst maakt onderdeel uit van dit advies. De bezwaarden worden in dit advies verder aangeduid met bezwaarde 1 tot en met 8 en gezamenlijk worden zij aangeduid als ‘bezwaarden’. Bezwaarde 5 heeft namens bezwaarde 6 tot en met 8 een bezwaarschrift ingediend. Zij worden gezamenlijk aangeduid als ‘bezwaarde 5’.

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft op 8 april 2025 een voorlopig voorkeursrechtbeschikking genomen voor het gebied Zwolle-Zuid en die op 9 april 2025 aan rechthebbenden toegezonden. Bij besluit van 7 juli 2025 heeft de gemeenteraad (hierna: de Raad) het voorstel van het college gevolgd door het voorkeursrecht definitief te vestigen op percelen in dit gebied waaronder de percelen van bezwaarden. Op 8 juli 2025 is dit besluit door toezending bekend gemaakt aan bezwaarden.

De bezwaarschriften zijn overeenkomstig de ‘Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften gemeente Zwolle 2024’ voor advisering in handen gesteld van de Adviescommissie.[1]

[1] Te raadplegen via https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR725675/1

De Adviescommissie heeft kennis genomen van de schriftelijke reactie met het voorlopig standpunt van de Raad, inclusief bijlagen, van 17 september 2025.

Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Overwegingen

1. Verzoek om besloten hoorzitting

   Bezwaarde 5 heeft mede namens bezwaarde 6 tot en met 8 een bezwaarschrift ingediend. Bezwaarde 5 heeft in het bezwaarschrift van 15 augustus 2025 een verzoek gedaan tot het houden van een zitting achter gesloten deuren. De reden voor dit verzoek is dat het besluit een grote inbreuk op het eigendomsrecht maakt. De secretaris heeft namens de commissie voorafgaand aan de hoorzitting verzocht om een nadere motivering op het verzoek. Een inhoudelijke motivering is niet ontvangen. Het verzoek is daarom aangehouden teneinde bezwaarde 5 gelegenheid te bieden tijdens de hoorzitting alsnog de redenen voor dat verzoek toe te lichten. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde 5 het motief voor dat verzoek kort toegelicht door te stellen dat het gaat om privébezit en dat hij en de bezwaarden die hij vertegenwoordigt, het ongepast vinden om dit in een openbare zitting te bespreken. De Adviescommissie heeft op grond hiervan en gelet op artikel 11 van de Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften gemeente Zwolle 2024 op het verzoek beslist. De Adviescommissie heeft de aangevoerde gronden niet aangemerkt als een gewichtige reden die zich tegen openbaarheid van de hoorzitting verzet. Het enkele feit dat het voorkeursrecht de economische belangen van de eigenaren van (zakelijke rechten op) de percelen raakt, volgt rechtstreeks uit de wet en het toepassen door de gemeenteraad van dat wettelijk recht. De omvang van die belangen kan mogelijk verschillen per gerechtigde, maar maakt geen onderdeel uit van het bestreden besluit of van de daartegen ingediende bezwaarschriften. De hoorzitting vindt in openbaarheid plaats.

2. Ontvankelijkheid

   Om de bezwaarschriften inhoudelijk te beoordelen moet een bezwaarde aan te merken zijn als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

   Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat alleen eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden van het perceel een rechtsstreeks belang hebben bij een besluit tot het vestigen voorkeursrecht op dat perceel.

   De Adviescommissie volgt het standpunt van de Raad om bezwaarmaker 1 tot en met 8 aan te merken als belanghebbende bij het besluit tot vestigen van het voorkeursrecht.

   De bezwaarschriften van bezwaarden 1 tot en met 4 zijn tegen het collegebesluit van 9 april 2025 ingediend. De bezwarentermijn liep tot en met 21 mei 2025. De bezwaarschriften 1 tot en met 4 zijn binnen de daarvoor gestelde termijn binnengekomen. Gemachtigde van bezwaarde 4 heeft op 19 mei 2025 een pro forma bezwaar ingediend. Er is een nadere termijn gesteld om uiterlijk op 23 juni 2025 nadere gronden in te dienen. De nadere gronden

zijn op 17 juni 2025 per e-mail binnengekomen. De gronden van bezwaar zijn binnen de daarvoor gestelde termijn ontvangen.

Doordat de Raad een definitief besluit heeft genomen is het collegebesluit komen te vervallen. De bezwaarschriften van bezwaarde 1 tot en met 4, die zijn ingediend tegen het collegebesluit worden op grond van artikel 16.32c eerste lid van de Omgevingswet (hierna: Ow) geacht gericht te zijn tegen het besluit van de Raad. Bezwaarde 1 heeft op 13 juli 2025 ook een bezwaarschrift ingediend tegen het raadsbesluit van 7 juli 2025. Dit is door het bestuursorgaan aangemerkt als een aanvulling op het bezwaarschrift tegen het collegebesluit. Bezwaarde 5 heeft zijn bezwaarschrift ingediend nadat het besluit van de Raad is genomen. Bezwaarde 5 heeft mede namens bezwaarden 6 tot en met 8 bezwaar ingediend.

Daarnaast voldoen alle bezwaarschriften aan de eisen die worden in 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. De Adviescommissie concludeert dan ook dat de bezwaarschriften ontvankelijk zijn en zal deze bezwaarschriften inhoudelijk behandelen.

3. <u>Gronden van de bezwaren en verweren</u>

De gronden van bezwaarden zijn in de volgende categorieën ingedeeld:

a. Ruimtelijke bezwaren;
   De gronden zijn niet aantrekkelijk voor woningbouw. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief (hierna: RTP) waarop het besluit is gebaseerd is een strategisch document zonder bindende status. De plannen voor woningbouw in Zwolle-Zuid/Zuid zijn niet uitgewerkt in concrete uitvoeringskaders.
b. Bezwaarde werkt niet mee;
   Bezwaarde werkt niet mee aan de verkoop van zijn perceel.
c. Communicatie en participatie;
   Bezwaarden zijn overvallen door de plannen om voorkeursrecht te vestigen op hun percelen. Zij zijn niet voorafgaand aan het besluit geinformeerd over dit voorgenomen besluit.
d. Onduidelijkheid toekomstig gebruik;
   Het is niet duidelijk of de plannen ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden. De plannen zijn onvoldoende concreet en urgent.
e. Beperking eigendomsrecht;
   Bezwaarden willen zelf bepalen aan wie zij hun percelen verkopen. Het besluit maakt hierop een inbreuk. Het besluit zorgt voor financiële onzekerheden.
f. Discretionaire bevoegdheid;
   De Raad heeft discretionaire bevoegdheid waarbij het alle betrokken belangen moet afwegen. Er heeft geen zorgvuldige alternatieve afweging plaatsgevonden.
g. Zorgvuldigheid;
   Er is geen zorgvuldige belangenafweging gemaakt. Er is ook niet gekeken naar alternatieve locaties die geschikter zijn.
h. Risico op speculatie;

Er is geen sprake van speculatief potentieel.

i. Waardevermindering;
Het vestigen van het voorkeursrecht leidt tot een aantoonbare waardevermindering van de onroerende zaak. Door het voorkeursrecht wordt de vrije marktwerking feitelijk uitgeschakeld.

j. Overige bezwaren voorkeursrecht.
Bezwaarden stellen dat er sprake is van een beperking van de exploitatiemogelijkheden. De vestiging van het voorkeursrecht doorkruist de contracuele afspraken uit de anterieure overeenkomst en ondermijnt het wederzijds vertrouwen tussen overheid en burger.

De verweren worden hieronder kort samengevat

a. Ruimtelijke bezwaren;
Het gevestigde voorkeursrecht stelt de gemeente alleen in staat om in een vroeg stadium ongewenste ontwikkelingen en speculatie binnen het gebied te voorkomen. Het voorkeursrecht behelst echter geen ruimtelijke afweging over de haalbaarheid of wenselijkheid van de voorgenomen ontwikkeling.

b. Bezwaarde werkt niet mee;
Van bezwaarde wordt op dit moment ook geen actie verwacht. Alleen als hij wenst te verkopen is het gevestigde voorkeursrecht relevant.

c. 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.

d. Onduidelijkheid toekomstig gebruik;
Bij het vestigen van het voorkeursrecht hoeft nog niet op perceel niveau bekend te zijn hoe het toekomstig gebruik wordt ingevuld en of het betreffende perceel uiteindelijk nodig is voor de ruimtelijke ontwikkeling.

e. Beperking eigendomsrecht;
Het vestigen van een voorkeursrecht maakt 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 de intentie tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet worden gesteld de gronden te kopen.

f. Discretionaire bevoegdheid;
Er heeft een belangenafweging plaatsgevonden. Dit is uiteengezet onder het kopje ‘gemeentelijk belang bij het voorkeursrecht’. Er is niet gebleken dat deze belangenafweging onvoldoende is.

g. Zorgvuldigheid;
Het RTP heeft de woningbouwbehoefte onderbouwd. Dit is geen bezwaargrond waar verder in dit kader een inhoudelijke reactie nodig is. Dit is immers geen afweging in het kader van het voorkeursrecht.

h. Risico op speculatie;
Op dit moment is onbekend of het gebied ontwikkeld zal worden, noch wat de toekomstige functie van het perceel zal zijn indien ontwikkeling plaatsvindt. Daarom geldt dat elke waardering die afwijkt van het

huidige gebruik en de bestaande mogelijkheden, per definitie speculatief is.

i. Waardevermindering;
In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat door het enkel 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, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De eventuele effecten worden duidelijker naarmate de ruimtelijke plannen concreter worden.

j. Overige bezwaren voorkeursrecht.
Het vestigen van het voorkeursrecht behelst niet de ruimtelijke afweging over de realisatie van het woongebied. Dat gebeurt pas in een latere fase, waarbij ook bestaande rechten en afspraken zullen worden meegewogen. Het voorkeursrecht biedt de gemeente alleen het instrument om in een vroeg stadium van de gebiedsontwikkeling (verdere) ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. De anterieure overeenkomst(en) is de gemeente nagekomen in die zin dat zij medewerking heeft verleend.

4. <u>Inhoudelijke beoordeling</u>
Op grond van artikel 7:11 van de Awb dient een besluit naar aanleiding van ingediende bezwaarschriften volledig heroverwogen te worden. Binnen deze heroverweging is een aanvulling van de motivering mogelijk en kunnen bepaalde gebreken worden hersteld.

Het wettelijke kader is gelegen in de Awb, de Bekendmakingswet, hoofdstukken 9 en 16 van de Omgevingswet (hierna: Ow) en het Omgevingsbesluit. De belangrijkste relevante bepalingen zijn opgenomen in bijlage 2 van het advies en maken onderdeel uit van het advies.

Procedurele vereisten
De Adviescomissie is van oordeel dat zowel het collegebesluit als het raadsbesluit op de wettelijk voorgeschreven wijze uit artikel 3:41 Awb bekend zijn gemaakt aan bezwaarden. Op 7 juli 2025 heeft de Raad besloten tot vestigen van een voorkeursrecht. Op 8 juli 2025 zijn de beschikkingen aan rechthebbenden toegestuurd. De voorkeursrechtbeschikking treedt in werking zodra de beschikking is ingeschreven in het kadaster. De beschikkingen zijn op 9 juli 2025 ingeschreven in het kadaster. De Adviescommissie is van oordeel dat op grond van artikel 16.82a Ow alle beschikkingen tijdig, binnen vier dagen na bekendmaking van het besluit, zijn ingeschreven in het kadaster. Daarmee is het voorkeursrecht op die datum in werking getreden. Daarnaast is voldaan aan artikel 16:32b van de Ow. Op 9 juli 2025 is een kennisgeving van de terinzagelegging van de beschikkingen in het gemeenteblad gepubliceerd. Daarin staat vermeld dat het besluit met de stukken, met ingang van 9 juli 2025 gedurende zes weken tijdens kantooruren voor een ieder kosteloos ter inzage liggen bij de publiekbalie van het Stadskantoor in Zwolle.

Daarmee is naar het oordeel van Adviescommissie aan de procedurele vereisten voldaan.

Algemene reactie op de bezwaargronden

Het voorkeursrecht onder de Ow is een grondbeleidsinstrument bedoeld om de positie van overheden op de grondmarkt te versterken, zodat zij beter regie kunnen houden bij de beoogde herontwikkeling van een gebied. Daarnaast wordt beoogd om grondspeculatie en prijsopdrijving tegen te gaan. Het voorkeursrecht kan worden uitgeoefend door gemeenten, provincies en Rijk. De grondeigenaar op wiens gronden een voorkeursrecht is gevestigd, dient bij voorgenomen verkoop van de gronden deze als eerste aan het overheidsorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd te koop aan te bieden. Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende dus niet tot verkoop. Deze kan zelf beslissen op hij wel of niet wil verkopen. De bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen door de Raad is opgenomen in artikel 9.1 van de Ow. Daaruit volgt dat een gemeentelijk voorkeursrecht door een voorkeursrechtbeschikking kan worden gevestigd. Dit voor zover die onroerende zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in de voorkeursrechtbeschikking een niet agragrische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht. Daarbij geldt ook de eis dat het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale of de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan. Bij het gebruik van deze bevoegdheid moet de Raad op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de betrokken belangen afwegen.

De Adviescommissie dient te beoordelen of de Raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken. Daarnaast of de Raad in redelijkheid aan het algemeen belang dat met de vestiging van het voorkeursrecht is gediend een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan de individuele belangen van bezwaarden.[2]

De inhoudelijke bezwaargronden

De Adviescommissie is van oordeel dat de Raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken om het voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht is gevestigd op grond artikel 9.1, eerste lid, onder c van de Ow. Aan de vereisten uit dit artikel wordt voldaan. De toegedachte bestemming maakt immers wezenlijk andere gebruiksvormen mogelijk, namelijk o.a. woningbouw, alsook andere bestemmingen die afwijken van de huidige bestemming. Dat de plannen op dit moment niet meer dan globaal zijn, is inherent aan de toepassing van 9.1, eerste lid, onder c Ow.[3] Met de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2024 zijn de bepalingen over het voorkeursrecht niet meer te vinden in de Wet voorkeursrecht gemeenten maar in de Ow. De wetgever heeft volgens de Memorie van Toelichting met het opnemen van het voorkeursrecht in de Ow geen wijzigingen beoogd ten opzichte van de oude wetgeving. De jurisprudentie onder de Wet voorkeursrecht gemeenten is nog steeds toepasbaar.

[2] Zie hiervoor de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025 met kenmerk ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, zie rechtsoverweging 19 (te raadplegen via www.rechtspraak.nl).
[3] Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 mei 2019 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2019:1638, rechtsoverweging 5.2. (te raadplegen via www.rechtspraak.nl).

Bezwaarden voeren aan dat onduidelijkheid bestaat over het toekomstig gebruik en of de plannen daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. De Adviescommissie is van oordeel dat de toegedachte functie nog niet op perceel niveau hoeft vast te staan en er hoeft geen zekerheid te bestaan over de verwezenlijking van de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd.[4] De Adviescommissie vindt voor dit oordeel ook steun in de rechtspraak onder de Omgevingswet. De rechtbank Oost-Brabant overwoog in de uitspraak van 10 oktober 2025, dat het besluit van de raad tot vestiging van het voorkeursrecht moet worden onderscheiden van de vaststelling van een omgevingsplan (art. 4.1 Ow) of de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.1, lid 1, onder a Ow). Bij de vestiging van het voorkeursrecht wordt alleen beoordeeld wat de grondslag van de vestiging van het voorkeursrecht is en of het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functie. De uitvoerbaarheid van de toekomstige ontwikkeling kan in het kader van de afweging van de betrokken belangen wel aan de orde zijn, zij het zeer beperkt, aldus de rechtbank. 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.[5] Het is de Adviescommissie niet gebleken dat de toegedachte functie in de toekomst op geen enkele manier kan worden gerealiseerd.

Voor zover bezwaarden vrezen dat de beoogde bestemming niet gerealiseerd wordt (en dat zij daarom de noodzaak van het voorkeursrecht niet zien), merkt de Adviescommissie op dat in de wet termijnen aan het voorkeursrecht zijn verbonden om te voorkomen dat bezwaarden te lang in onzekerheid verkeren. Een voorkeursrecht gebaseerd op een voorkeursrechtbeschikking vervalt na drie jaar tenzij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Dit volgt uit artikel 9.4, eerste lid, onder a Ow. Als bijvoorbeeld een omgevingsvisie of omgevingsplan binnen de gestelde drie jaar wordt vastgesteld, wordt de termijn van het voorkeursrecht verlengd zonder dat daarvoor een nieuw besluit nodig is. **(bezwaargrond a en d).**

Het vestigen van een voorkeursrecht is een passief instrument. Er is namelijk een keuze voor bezwaarden om wel of niet te verkopen. Het zorgt er niet voor dat bezwaarden worden gedwongen hun percelen te verkopen. Het vestigen van het voorkeursrecht houdt in, dat mocht een eigenaar op wiens perce(e)l(en) het voorkeursrecht is gevestigd willen verkopen die eigenaar dat perceel of die percelen eerst moet aanbieden aan de gemeente. Zolang een eigenaar zijn perceel of percelen niet wil verkopen heeft het gevestigde voorkeursrecht feitelijk geen rechtsgevolg. **(bezwaargond b)**

[4] Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 september 2012 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2012:BX8248 (te raadplegen via www.rechtspraak.nl)
[5] Zie hiervoor de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025 met kenmerk ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, zie rechtsoverweging 30 (te raadplegen via www.rechtspraak.nl)

Bezwaarden voeren aan zich overvallen te voelen door het collegebesluit van 9 april 2025. Bezwaarden hadden graag voorafgaand aan het besluit geïnformeerd willen worden. Het collegebesluit van 9 april 2025 is door het nemen van het definitieve besluit van de Raad komen te vervallen. Het besluit van de Raad ligt ter advisering voor. Ten overvloede en slechts ter voorlichting aan bezwaarden merkt de Adviescommissie het volgende op. Dat bezwaarden graag voorafgaand aan de vestiging van het voorkeursrecht hadden willen worden geinformeerd en dat zij zijn verrast door het besluit, kan de Adviescommissie goed begrijpen. Dit betekent echter niet dat het besluit wegens het niet eerder informeren van belanghebbenden onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het vragen van een zienswijze kan in dit geval op grond van artikel 4:11 lid c van de Awb achterwege blijven. Door het voorlopig vestigen van het voorkeursrecht door het college wordt voorkomen dat de onroerende zaak nog snel wordt verkocht voordat het voorkeursrecht in werking treedt. Om te voorkomen dat derden van het aanstaande voorkeursrecht kennis krijgen, zijn bezwaarden niet van tevoren in kennis gesteld van de voorkeursrechtbeschikking. De bevoegdheid zo te handelen volgt uit de systematiek van de wet. Die wetssystematiek is door het college en de Raad gevolgd, zodat van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel geen sprake kan zijn.

Ten overvloede merkt de Adviescommissie op dat er - binnen de wettelijke kaders en met het doel van de bescherming van het algemeen belang - voldoende communicatie en participatie heeft plaatsgevonden. Op de website van de gemeente Zwolle is, nadat de beschikkingen zijn verzonden, een zogenoemde Q&A gepubliceerd. Door de vertegenwoordigers van de Raad is in het kader van de informele aanpak contact opgenomen met bezwaarden om bezwaarschriften nader toe te laten lichten en ook het besluit verder toe te lichten. Daarnaast volgt uit de wet de mogelijkheid voor bezwaarden om een zienswijze in te dienen tegen het voorgenomen besluit van de Raad. Hier is geen gebruik van gemaakt. De ingediende bezwaarschriften tegen het collegebesluit zijn meegenomen als zienswijze tegen het voorgenomen besluit van de Raad. **(bezwaargrond c)**

De Adviescommissie is van oordeel dat het voorkeursrecht in juridisch opzicht een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van bezwaarden maakt. Over de gestelde financiële/economische gevolgen, zoals de genoemde waardevermindering en schade, overweegt de Adviescommissie dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten (welke wet nu ongewijzigd is opgegaan in de Omgevingswet) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Hieruit volgt dat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Het is vaste jurisprudentie dat de wetgever bij de totstandkoming van de mogelijkheid tot het vestigen van het voorkeursrecht het algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren.[6] Bij het vestigen van een voorkeursrecht is weliswaar sprake van een inbreuk op het

[6] Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2018 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2018:2332, rechtsoverweging 2.2. (te raadplegen via www.rechtspraak.nl)

ongestoorde genot van het eigendomsrecht, maar deze inbreuk mag alleen plaatsvinden in het algemeen belang en onder de voorwaarden zoals nu voorzien in de Omgevingswet. Ten overvloede en slechts ter voorlichting aan bezwaarden merkt de Adviescommissie op dat bezwaarden wettelijke waarborgen hebben die hun financiële belangen beschermen. De Omgevingswet kent een procedure om wanneer een eigenaar wenst te verkopen tot een prijsbepaling te komen. Deze procedure beschermt de financiele / economische rechten van de eigenaren van de percelen.

Bezwaarden hebben tijdens de hoorzitting naar voren gebracht, dat zij hebben vernomen dat de termijn van het vestigen van het voorkeursrecht wel 16 jaar kan zijn. Dit betekent volgens bezwaarden dat zij jarenlang in onzekerheid zitten en niet verder kunnen met hun bedrijfsvoering en eigen privéplannen om bijvoorbeeld woningen op hun perceel te bouwen voor hun kinderen. De Raad heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat binnen de geldende vergunningen alles mogelijk blijft. Daarnaast wijst de Raad nog op de uitzonderingen uit artikel 9.8 tot en met 9.10 van de Ow op de hoofdregel dat bij verkoop van de percelen eerst de percelen aan de gemeente moeten worden aangeboden. Een van deze uitzonderingen is de verkoop aan kinderen. In dat geval is er geen verplichting het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Hetgeen bezwaarden hier tijdens de hoorzitting over naar voren hebben gebracht leidt naar het oordeel van de Adviescommissie niet tot de conclusie dat er een onevenredige inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht.
(bezwaargronden e en i)

De Adviescommissie kan de Raad volgen in haar standpunt, dat bij het vestigen van het voorkeursrecht om een discretionaire bevoegdheid van de Raad gaat. Het is de Adviescommissie niet gebleken dat niet aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van het voorkeursrecht is voldaan.
(bezwaargrond f)

Bezwaarden voeren aan dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Bezwaarden voeren aan dat er geen individuele belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zoals de Adviescommissie hierboven reeds heeft overwogen dienen ook de individuele belangen te worden afgewogen tegenover het algemene belang dat met de vestiging van het voorkeursrecht is gediend. De Adviescommissie merkt op dat de Raad tijdens de hoorzitting heeft toegelicht dat in de voorkeursrechtbeschikkingen die aan rechthebbenden zijn verzonden een algemene belangenafweging heeft plaatsgevonden. Deze algemene belangenafweging staat in bijlage 2 van de voorkeursrechtbeschikking. De vertegenwoordiger van de Raad heeft tijdens de hoorzitting gezegd dat dit conform de wetgeving en jurisprudentie is. Het is volgens de gemachtigde van de Raad niet vereist en ook ondoenlijk om per perceel een afweging te maken. De Adviescommissie is, anders dan de Raad, van oordeel dat niet alleen met een algemene belangenafweging kan worden volstaan. De Adviescommissie is van oordeel dat het besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd. Uit de hierboven genoemde uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025 volgt dat individuele belangen en persoonlijke omstandigheden van bezwaarden, belangen en omstandigheden zijn die de Raad op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb moet

betrekken bij de afweging om het voorkeursrecht te vestigen.[7] Het besluit behoeft op dit punt een nadere motivering.

Tijdens de hoorzitting is de gemachtigde van de Raad nog nader ingegaan op de aangevoerde individuele belangen. Er is toegelicht dat het voorkeursrecht inderdaad beperkingen oplegt, maar de gemachtigde van de Raad benadrukt dat bezwaarden de aan hen verleende omgevingsvergunningen kunnen blijven uitvoeren. Dit verandert niet door het vestigen van het voorkeursrecht. Ook is niet gebleken dat de anterieure overeenkomst niet kan worden uitgevoerd. Het voorkeursrecht belemmert dat niet. Het betekent alleen dat een bezwaarde, als deze tot vervreemding wil overgaan, eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen. Bezwaarde 4 voert in zijn bezwaarschrift nog aan dat er geen alternatieven zijn onderzocht. De vertegenwoordiger van de Raad heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat er vier gebieden zijn onderzocht, waarbij is gekeken naar de voorwaarden uit het Ruimtelijk Toekomst Perspectief (hierna: RTP), zoals bereikbaarheid en ligging ten opzichte van het centrum. In de beslisnota over het RTP van 8 april 2025 op pagina 11 en 12 en het RTP op pagina 42 en 43 wordt nader toegelicht waarom er specifiek voor de gebieden Zwolle-Zuid/Zuid en Vechtpoort 1 is gekozen. **Bezwaargrond g**

Dat bezwaarde 5 aanvoert, dat er geen risico is op speculatie in zijn specifieke situatie, omdat de gronden niet geschikt zouden zijn voor grootschalige woningbouwontwikkeling, kan de Adviescommisse niet volgen. De Raad heeft het voorkeursrecht mede gevestigd vanwege de regierol die hij wenst te behouden in de ontwikkeling van het gebied en omdat hij met het voorkeursrecht wil voorkomen dat de ontwikkeling wordt belemmerd. De redenen die bezwaarde 5 hiervoor aanvoert leiden niet tot een ander oordeel. De Raad heeft geldige redenen om het voorkeursrecht te vestigen. **(bezwaargrond h).**

Verder heeft bezwaarde 5 nog aangevoerd dat sprake zou zijn van arbritair (willekeurig) getrokken grenzen van het gebied door de Raad. Het voorkeursrecht en het RTP zijn volgens hem bewust uit elkaar getrokken. Het is de Adviescommissie niet gebleken dat het zou gaan om arbritair (willekeurig) getrokken grenzen door de Raad. De vertegenwoordiger van de Raad heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat het om natuurlijke grenzen gaat, zoals onder andere een spoorlijn aan de westzijde van het gebied. Tijdens de hoorzitting heeft de vertegenwoordiger van de Raad nog aangegeven dat de tekening bij de voorkeursrechtbeschikking is gebaseerd op het RTP. **(bezwaargrond j).**

De Adviescommissie merkt nog op dat zij begrip heeft voor de zorgen die bij bezwaarden leven over de onzekerheden over de toekomstplannen in dit gebied. De Adviescommissie kan dit alleen niet meewegen bij de beoordeling van het besluit, omdat de toekomstplannen voor het gebied niet ter discussie staan in voorliggend besluit. Verder is het de Adviescommissie opgevallen dat tijdens de hoorzitting veel vragen zijn gesteld over het vervolg, zoals hoe het

[7] Zie hiervoor de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025 met kenmerk ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, zie rechtsoverweging 19 (te raadplegen via www.rechtspraak.nl)

gebied er concreet uit komt te zien en wat dit concreet betekent voor de percelen van bezwaarden. Deze vragen vallen buiten de reikwijdte van dit besluit en de bezwaarprocedure. Tijdens de hoorzitting is uitgelegd door de vertegenwoordiger van de Raad, dat het RTP en de toekomstplannen nog verder zullen worden uitgewerkt. De eerste stap daartoe is het vaststellen van de Omgevingsvisie. De Adviescommissie wil niettemin aan de Raad meegeven om bezwaarden ook over het vervolg actief te informeren en waar nodig actief te betrekken bij de toekomstplannen voor het gebied.

Conclusie

De Adviescommissie is van oordeel dat de Raad in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft mogen maken. Daarnaast geven de bezwaargronden en hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht geen aanleiding voor de Adviescommissie om in heroverweging tot het oordeel te komen dat aan de individuele belangen van bezwaarden een groter gewicht had moeten worden toegekend dan aan het algemene belang dat met het vestigen van het voorkeursrecht is gediend. De motivering ten aanzien van de aangevoerde individuele belangen van bezwaarden kunnen in heroverweging door de Raad in de beslissing op bezwaar worden aangevuld. De conclusie is dat het besluit, onder aanvulling van de motivering, in stand kan blijven.

Advies:

De Adviescommissie adviseert:

- De bezwaarschriften ingediend namens bezwaarden 1 tot en met 8 ontvankelijk te verklaren;
- De bezwaarschriften van bezwaarden 1 tot en met 8, onder aanvulling van de motivering, ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten;
- Aan de verzoeken van bezwaarde 4 en 5 om vergoeding van de proceskosten op grond van artikel 7:15 Awb wordt niet toegekomen.

De Adviescommissie bezwaarschriften,

5.1.2e

5.1.2e

de voorzitter,

5.1.2e

de secretaris,

5.1.2e

Bijlagen:

- Bijlage 1: lijst bezwaarden Zwolle-Zuid-Zuid
- Bijlage 2: wettelijk kader
- Bijlage 3: verslag hoorzitting 6 oktober 2025

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	11