Oldehoofsterkerkhof 2
Postbus 21000
8900 JA Leeuwarden
Telefoon 14058

Gemeente Leeuwarden

Raadsvoorstel

Vestiging voorkeursrecht in de zin van artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet op gronden in het gebied de Weaze te Leeuwarden
Zaaknummer: 2025-265560

Aan de gemeenteraad.

Inleiding
Het Weaze-gebied is onderwerp van een integrale gebiedsaanpak, ingegeven door de complexiteit aan opgaven op het vlak van veiligheid, leefbaarheid, economische vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit. In november 2023 heeft uw raad middels een motie verzocht tot het opstellen van een ontwikkelkader voor het gebied. Naar aanleiding hiervan wordt toegewerkt naar een programmatische en gefaseerde transformatie van het gebied.

Om de regie op deze transformatie te versterken is het wenselijk om op strategische locaties gebruik te maken van de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op basis van de Omgevingswet (Ow). Daarmee wordt het de gemeente mogelijk gemaakt om bij voorgenomen verkoop van panden en gronden een eerste recht van koop te verkrijgen. Deze instrumentele inzet van de Ow is gericht op het versterken van de gemeentelijke positie bij toekomstige verwervingen en transformatie van het gebied.

De percelen waarop is beoogd het voorkeursrecht te vestigen, worden momenteel gebruikt voor met name de exploitatie van seksinrichtingen, horecabedrijven met een erotische vermaaksfunctie en speelautomatenhallen. In het met het voorkeursrecht te belasten gebied bevinden zich ook enkele woningen, bedrijven en winkels. De gemeente heeft een ander gebruik voor het gebied voor ogen. Zij denkt een kwalitatief hoogwaardige mix van de volgende functies toe aan de percelen: Bedrijf (niet zijnde seksinrichting of speelautomatenhallen), Horeca (niet zijnde horecabedrijf met een erotische vermaaksfunctie), Wonen, Maatschappelijk, Cultuur en Ontspanning, Verkeer en Detailhandel. Waar het huidig gebruik al een van de voornoemde functies is, beoogt de gemeente een betere en/of intensievere vorm daarvan te realiseren.

De gemeente beoogt door realisatie van de toegedachte functies een transformatie van een donker, smal en onoverzichtelijk gebied naar een overzichtelijk, licht en bruisend gebied te bewerkstelligen. Daarbij komt tevens ruimte voor nieuwe woningen voor starters, stedelijke professionals en kleine huishoudens. Realisatie van nieuwe woningen zal onder meer plaatsvinden op verdiepingen, door transformatie van bestaande en leegstaande bedrijven, detailhandel en woningen. Met functiemenging wordt beoogd een aantrekkelijk gebied te creëren. Deze toegedachte functies worden nader geconcretiseerd met de scenariostudie Weaze. In de loop van volgend jaar worden de toegedachte functies nog verder geconcretiseerd in een Ontwikkelkader Weaze dat in de loop van 2026 aan uw raad wordt aangeboden. Het spreekt daarnaast voor zich dat de functies die nu enkel in de beschikking zijn toegedacht, nog nader moeten worden uitgewerkt met uw raad en op den duur zullen worden vervat in een herijking van de omgevingsvisie, programma of omgevingsplan.

Op 14 oktober 2025 heeft het college besloten tot voorlopige vestiging van een voorkeursrecht voor de duur van drie maanden op percelen in het gebied De Weaze ten behoeve van de hiervoor beschreven gebiedsontwikkeling. Aan uw raad wordt gevraagd om het voorkeursrecht te bestendigen door vestiging van een voorkeursrecht in de zin van artikel 9.1 lid 1 sub c Ow.

Beoogd effect
Door het vestigen van het voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie bij verkoop van onroerend goed binnen het gebied. Grondeigenaren van de met een voorkeursrecht belaste onroerende zaken worden met een voorkeursrecht niet gedwongen om tot verkoop over te gaan, maar op het moment dat zij vrijwillig willen verkopen, dienen zij hun onroerende zaak/zaken eerst aan de gemeente aan te bieden. Met het voorkeursrecht bevriest de gemeente in feite de eigendomsposities in het gebied. Dit versterkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente en vergroot het handelingsperspectief op verwerving, functieverandering en herontwikkeling. Prijsopdrijving en speculatie kunnen zo tevens worden voorkomen, wat ten goede komt aan de beoogde ontwikkeling.

Argumenten
De bestendiging van het voorkeursrecht draagt bij aan de beoogde ontwikkeling en de preferente positie is voor de gemeente van belang
De fysieke en sociale kwaliteit van het gebied Weaze staat onder druk, mede door een eenzijdige functiemix, structurele overlast en de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit. Om te komen tot de beoogde ontwikkeling van de Weaze is het van belang dat we als gemeente kunnen sturen op programma, fasering, tempo, ruimtelijke indeling en aansluiting op de binnenstad. Om dit te kunnen realiseren is het voorstel op een deel van de gronden in het gebied de Weaze een voorkeursrecht te vestigen. Daarmee voorkomen we grondspeculatie en prijsopdrijvingen en kunnen we regie houden op samenhang en tempo van uitvoering. Deze actieve strategie past, gezien de urgentie van de opgave, het beste binnen ons gemeentelijk instrumentarium (instrumentarium nieuw vast te stellen grondbeleid uit het Beleidsprogramma grond), met als doel het verbeteren van leefbaarheid, veiligheid en stedelijke kwaliteit.

Met ander instrumentarium zoals bijvoorbeeld via een exploitatieplan samen met een bestemmingsplan kunnen kosten en opbrengsten worden verdeeld en kan bepaald worden welk programma en welke functies op welke plek komen. Daarmee wordt echter geen speculatie voorkomen, kunnen de maatschappelijke kosten als gevolg van die speculatie oplopen en is bovendien geen grip op tempo. Bij inzet van enkel het instrument bestemmingsplan kan geen plicht tot uitvoering worden opgelegd terwijl de opgave en samenhang binnen het gebied, zeker in het licht van de wooncrisis, daar wel om vraagt. In het vervolgproces wordt expliciet de samenwerking gezocht met eigenaren die de potentie en een belang van samenhangende aanpak ook zien.

Het vestigen van voorkeursrecht is geen lichtzinnige keuze en vraagt om een zorgvuldige belangenafweging. Het kan grote impact op betrokkenen hebben en communicatie is daarom een belangrijk onderdeel bij elke stap bij de verdere uitvoering van het voorkeursrecht. Vanaf de eerste (juridische) brief en persoonlijk contact tot aan de laatste paal in de grond.

Het voorkeursrecht komt te vervallen als de raad geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking neemt
Het voorlopig voorkeursrecht is vooruitlopend op een besluit van uw raad gevestigd voor de duur van maximaal drie maanden (artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet). Na deze drie maanden vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Om het voorkeursrecht te behouden moet uw raad binnen deze termijn besluiten het voorkeursrecht te bestendigen op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet.

Om te voorkomen dat het voorkeursrecht over drie jaar vervalt, dient de nieuwe functie te worden toegedacht of toegedeeld in een omgevingsvisie, -programma of -plan
Bij bestendiging door de raad, geldt het voorkeursrecht in beginsel voor de duur van drie jaar. Als er binnen deze drie jaar een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan wordt vastgesteld door uw raad waarin de functie is toegedacht waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, zal het voorkeursrecht daarmee van rechtswege met drie dan wel vijf jaar worden verlengd. Gebeurt dit niet, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege en is het niet mogelijk om binnen een termijn van twee jaar opnieuw een (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen op dezelfde grondslag.

Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te brengen tegen het ontwerp raadsbesluit
De Awb biedt de mogelijkheid om onder omstandigheden het bieden van de mogelijkheid tot indiening van zienswijzen tegen een voorgenomen raadsbesluit achterwege te laten. Het gaat dan om situaties waarbij of de vereiste spoed zich er tegen verzet of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Anders dan voor het collegebesluit tot vestiging, geldt dat niet voor onderhavige vestiging door de raad. Gelijktijdig met de voorkeursrechtbeschikking van het college, zou het ontwerp raadsvoorstel en -besluit ter inzage worden gelegd. Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk en/of mondeling gedurende vier weken zienswijzen in te dienen (van 22 oktober 2025 tot en met 19 november 2025). Er zijn gedurende de zienswijzetermijn 4 zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben tot aanpassing van de voorkeursrechtbeschikking geleid.

Na afloop van de zienswijzetermijn is gebleken dat de stukken voor de raad niet op de daartoe bestemde locatie (gemeenteblad.nl en het gemeentehuis) ter inzage hebben gelegen. Het ontwerp-raadsvoorstel en -besluit, inclusief bijbehorende stukken, waren echter wel online beschikbaar via de gemeentelijke website en eenvoudig vindbaar via zoekmachines zoals Google. Ook gelet op het feit dat het raadsvoorstel en -besluit in grote mate overeenkomen met het collegevoorstel en -besluit, kan worden geconcludeerd dat belanghebbenden niet zijn geschaad in hun mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Dit blijkt ook uit het feit dat drie zienswijzen zijn ingediend die zich baseren op het raadsvoorstel. Eigenaren en beperkt gerechtigden worden bovendien uitgenodigd voor de informatieve raadsvergadering op 10 december 2025, waar zij de mogelijkheid hebben om in te spreken en eventuele (nadere) zienswijzen naar voren te brengen.

De raad heeft niet eerder een voorkeursrecht op de betrokken onroerende zaken gevestigd
Artikel 9.3 Ow schrijft voor dat binnen twee jaar na intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht niet opnieuw door hetzelfde bestuursorgaan een voorkeursrecht kan worden gevestigd op dezelfde grondslag. Er is door de raad niet eerder een voorkeursrecht gevestigd op de betrokken onroerende zaken. Dit verbod vormt dus geen belemmering voor bestendiging van het voorkeursrecht.

Kanttekeningen en risico's
Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument
De gemeente heeft met het voorkeursrecht een eerste recht van koop. Als de eigenaren/beperkt gerechtigden hun (recht op de) onroerende zaken niet willen vervreemden, dan kunnen de onroerende zaken niet door de gemeente worden verkregen. De eigenaren van de betrokken onroerende zaken kunnen met een voorkeursrecht in geen geval gedwongen worden om tot verkoop over te gaan door toepassing van het voorkeursrecht.

Eigenaren en beperkte gerechtigden kunnen het voorkeursrecht als een onevenredige inbreuk op hun eigendomsrecht ervaren
Door het voorkeursrecht mogen de betrokken eigenaren niet meer zelf beslissen aan wie zij (het recht op) hun onroerende zaken vervreemden. Zij zijn verplicht om het bij een voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden. Uitgangspunt is dat de gemeente, als zij bereid is tot aankoop over te gaan, een marktconforme prijs betaalt. 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.

De gemeente is zich bewust van de impact die het voorkeursrecht voor betrokkenen kan hebben, maar is van opvatting dat het algemeen belang hier dient te prevaleren. Het staat eigenaren en beperkt gerechtigden bovendien vrij om bezwaar en beroep in te stellen tegen het besluit.

Door het voorkeursrecht kan de gemeente worden gedwongen om actie te ondernemen op een moment dat het niet uitkomt
Als een eigenaar of beperkt gerechtigde zijn (recht op de) onroerende zaak aanbiedt aan de gemeente, dan moet de gemeente binnen zes weken besluiten. Het kan voorkomen dat de gemeente meer tijd nodig heeft. Als de gemeente niet tijdig een besluit neemt, is de eigenaar/beperkt gerechtigde gedurende drie jaar vrij om aan een derde te verkopen.

Alternatieve verwervingsinstrumenten
De gemeente kan ook proberen de onroerende zaken te verkrijgen door middel van minnelijke verwerving. De gemeente kan in gesprek gaan met de eigenaren/beperkt gerechtigden en haar plannen voor de realisatie van een bedrijventerrein toelichten. Het is onzeker of rechthebbenden daaraan medewerking willen verlenen. Zonder voorkeursrecht kunnen zij daar ook niet toe worden verplicht. Dit kan tot gevolg hebben dat de prijzen voor de percelen worden opgedreven en dat de percelen aan andere gegadigden worden verkocht.

Een andere mogelijkheid is onteigening. Dit is een ingrijpend middel en heeft te gelden als ultimum remedium. Voor inzet van het onteigeningsinstrument dient de gemeente aan te kunnen tonen dat de onteigening noodzakelijk en

urgent is. Bovendien moet er een vastgesteld omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit zijn die de onteigening planologisch mogelijk maakt.

Financiën
Op dit moment zijn er nog geen financiële gevolgen voor de vestiging van het voorkeursrecht, anders dan inzet van ambtelijke capaciteit en kosten voor kadastrale inschrijving en communicatie en juridische begeleiding.

Aankoop onroerende zaak
Dit kan veranderen op het moment dat een eigenaar of beperkt gerechtigde zijn (recht op de) onroerende zaak/zaken aan de gemeente aanbiedt. Als de gemeente besluit de onroerende zaken aan te kopen, dan treden partijen met elkaar in onderhandeling. Als zij het eens worden over de koopprijs en overige voorwaarden, kan een koopovereenkomst worden gesloten. De eigenaar of beperkt gerechtigde ontvangt een reële marktprijs.

Eventuele toekomstige verwervingen zullen afzonderlijk ter besluitvorming aan uw raad worden voorgelegd, voorzien van financiële onderbouwing, een voorstel ter dekking of aanvraag voor benodigd krediet.

Prijsvaststellingsprocedure
Wanneer de eigenaar of beperkt gerechtigde en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs, kan de rechtbank deskundigen benoemen die een advies geven over de prijs. De kosten voor die procedure komen voor rekening van de gemeente.

Hoewel het de gemeente in principe vrijstaat om te besluiten tot het wel of niet overgaan tot aankoop, kan zij in een bepaald stadium verplicht worden aan te kopen tegen een door de rechtbank te bepalen prijs. Dat is in principe niet eerder dan nadat de rechtbank de prijs bij beschikking heeft vastgesteld. De gemeente is na het onherroepelijk worden van die beschikking gedurende drie maanden verplicht om op verzoek van de rechthebbende mee te werken aan vervreemding tegen de door de rechtbank bepaalde prijs. Dat kan pas op het moment dat de prijsvaststellingsprocedure geheel is doorlopen. De gemeente heeft tot het moment van rechterlijke prijsvaststelling de mogelijkheid het verzoek in te trekken. De rechthebbende zou van verkoop kunnen afzien nadat de prijsvaststellingsprocedure (geheel of gedeeltelijk) is doorlopen. Ook in die situatie komen de kosten in principe voor rekening van de gemeente.

Communicatie
Bekendmaking en inschrijving
De voorkeursrechtbeschikking van de raad moet op de voorgeschreven wijze worden bekendgemaakt, ter inzage gelegd en ingeschreven. De voorkeursrechtbeschikking wordt bekend gemaakt door de eigenaren en beperkt gerechtigden per aangetekende brief de beschikking en de daarbij behorende bijlagen toe te zenden. De voorkeursrechtbeschikking dient vervolgens binnen vier dagen ter inschrijving te worden aangeboden bij het Kadaster. Vanaf inschrijving treedt het voorkeursrecht in werking.

Terinzagelegging en kennisgeving

De voorkeursrechtbeschikking en de daarop betrekking hebbende stukken worden voor eenieder ter inzage gelegd in het gemeentehuis van Leeuwarden. De stukken zijn daarnaast ook digitaal in te zien via [invoegen link]. Van de terinzagelegging wordt kennisgegeven door middel van een publicatie in het digitale Gemeenteblad (te raadplegen via: www.officielebekendmakingen.nl).

Vervolg

Bezwaar en beroep

Tegen de voorkeursrechtbeschikking van de raad kan bezwaar worden gemaakt. Het besluit met de daarbij behorende bijlagen wordt voor eenieder ter inzage gelegd in het gemeentehuis. De eigenaren en beperkt gerechtigden kunnen binnen zes weken, te rekenen vanaf het moment van terinzagelegging, bezwaar maken tegen het besluit. Tegen de beslissing op een bezwaarschrift kan de belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank. Vervolgens staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking. De voorkeursrechtbeschikking blijft van kracht.

Indien al bezwaar of beroep aanhangig is tegen het collegebesluit tot voorlopige vestiging, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen dit raadsbesluit.

Degene die een bezwaarschrift heeft ingediend kan – bij een spoedeisend belang – tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter.

Actie gemeente

De gemeente onderneemt actie op het moment dat een of meer van (de rechten op) de onroerende zaken te koop worden aangeboden. Als dit naar opvatting van de gemeente te lang duurt, dan kan worden bezien of een ander grondverwervingsinstrument uitkomst kan bieden voor de beoogde ontwikkeling.

Intrekking/verval van het voorkeursrecht

Nadat het voorkeursrecht is gevestigd, vraagt een verdere instandhouding dat voortvarend wordt gewerkt aan de planologische besluitvorming (uiterlijk binnen 3 jaar) in de vorm van een omgevingsvisie of programma of een omgevingsplan. Dit vraagt om een projectgerichte en integrale aanpak. Gebeurt dat niet (tijdig), dan vervalt de voorkeursrechtbeschikking van de raad drie jaar na inwerkingtreding van rechtswege.

Als bij concretisering van de plannen blijkt dat een kleiner gebied nodig is, dan moet het voorkeursrecht voor de onroerende zaken waaraan niet langer de beoogde functies wordt toegedacht, worden ingetrokken. De gemeente moet de eigenaren/beperkt gerechtigden hierover informeren. Een vervallen of ingetrokken voorkeursrechtbeschikking moet ook worden doorgehaald in de openbare registers.

Verlenging voorkeursrecht

Zodra de gemeente een omgevingsvisie, -programma of –plan vaststelt waarin de nieuwe functie nader is uitgewerkt, loopt het voorkeursrecht automatisch door voor de duur die bij de betreffende grondslag hoort (drie jaar voor de omgevingsvisie/-programma of vijf jaar voor het omgevingsplan). Alleen voor

de verlenging van het voorkeursrecht met vijf jaar op grond van een omgevingsplan is een nieuw besluit vereist.

Leeuwarden, 17 december 2025

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

Signed By: de Haan, Hein
02/12/2025 14:28:53 CET
ID: 8867e11b-bc46-4d08-b9e7-01b0d55e6e85
Auth: Scribble

secretaris.

Signed By: de Jong, Eelke
03/12/2025 10:13:36 CET
ID: 8867e11b-bc46-4d08-b9e7-01b0d55e6e85
Auth: Scribble

**Dit document is rechtsgeldig digitaal ondertekend.*