Raadsvoorstel

Datum 4 november 2025

Onderwerp Bezwaarschriften voorkeursrecht Zwolle Zuid Zuid
Versienummer

Portefeuillehouder Dorrit de Jong

Samenvatting
Tegen het door de gemeenteraad gevestigde voorkeursrecht Zwolle Zuid Zuid zijn zes bezwaarschriften ingediend. Eén van die bezwaarschriften is ondertekend door 4 personen. Dit maakt dat er sprake is van 10 bezwaarmakers.

Met de bezwaarmakers is contact opgenomen in het informele traject. Dit heeft ertoe geleid dat er één bezwaar is ingetrokken.
In het kader van de formele behandeling van de resterende bezwaarschriften heeft er een hoorzitting plaatsgevonden door de onafhankelijke Adviescommissie Bezwaarschriften van de gemeente Zwolle (de commissie). De commissie heeft advies uitgebracht en adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren met aanvulling van de motivering. Bij het volgen van dit advies blijft het voorkeursrecht gelden.
De volgende stap is dat uw raad een besluit neemt over de ingediende bezwaren.

Financiële gevolgen

Betreft doel	611 Omgevingsvisie als leidende agenda
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	N.v.t.

Bijlagen

1. Advies commissie voorkeursrecht Zwolle Zuid Zuid.
2. Lijst bezwaarden
3. Wettelijk kader
4. Verslag hoorzitting 6 oktober 2025
5. Schriftelijke reactie bestuursorgaan
6. Bezwaarschrift 1 tegen collegebesluit
7. Bezwaarschrift 1 tegen raadsbesluit
8. Bezwaarschrift 2
9. Bezwaarschrift 3
10. Bezwaarschrift 4
11. Bezwaarschrift 5 6 7 8 tegen raadsbesluit
12. Bezwaarschrift 5 6 7 8 inhoudelijk tegen raadsbesluit
13. Bezwaarschrift 5 6 7 8 handtekening (1)
14. Bezwaarschrift 5 6 7 8 handtekening (2)

Openbaarheid

☒ Openbaar (bijlagen geanonimiseerd)
☐ Geheim

Datum 4 november 2025

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Overeenkomstig het advies van de Adviescommissie Bezwaarschriften (de commissie) de bezwaarschriften ongegrond te verklaren met aanvullende motivering.
2. De motivering aan te vullen door het raadsvoorstel, de schriftelijke reactie van de gemeenteraad en het advies van de commissie deel te laten uitmaken van de beslissing op bezwaar.
3. Overeenkomstig het advies van de commissie het verzoek om vergoeding proceskosten door bezwaarmakers 4, 5, 6, 7 en 8 af te wijzen.

Inleiding

Een voorkeursrecht houdt in dat bijvoorbeeld een eigenaar van een woning of grond deze eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden. Dit is alleen zo als er een wens tot verkoop is. Er is geen plicht om te verkopen. De gemeente heeft dus het “voorkeursrecht ” om het als eerste te kopen.
Dit is geregeld in de Omgevingswet. Er zijn ook enkele uitzonderingen. Op de website van de gemeente Zwolle staan veelgestelde vragen over dit onderwerp.[1]

Op 8 april 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders een voorkeursrechtbeschikking genomen voor een gebied, aangeduid als Zwolle Zuid Zuid. Hiertegen zijn bezwaren ingediend.
Vervolgens heeft de gemeenteraad op 7 juli 2025 besloten een voorkeursrechtbeschikking te nemen voor hetzelfde gebied. Hiermee is het collegebesluit vervallen. De bezwaren die zijn ingediend tegen het collegebesluit zijn daarna automatisch gericht tegen het raadsbesluit.
Ook dit regelt de Omgevingswet.

Er is advies gevraagd aan de onafhankelijke Adviescommissie Bezwaarschriften (de commissie). Op alle bezwaren is namens de gemeenteraad gereageerd in een schriftelijke reactie (zie bijlage 5). De indieners van de bezwaarschriften zijn in de gelegenheid gesteld om hun bezwaren nader toe te lichten bij de commissie. Tijdens de hoorzitting op 6 oktober 2025 hebben zes bezwaarmakers van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het verslag hiervan is bijgevoegd (zie bijlage 4).
Vervolgens heeft de commissie advies uitgebracht (zie bijlagen 1,2 en 3).
Het advies is om de bezwaren ongegrond te verklaren met aanvulling van de motivering. Het opgelegde voorkeursrecht blijft hiermee in stand.
De bezwaarschriften zijn bijgevoegd (bijlagen 6 tot en met 14).

De volgende stap is dat de gemeenteraad een besluit neemt over de ingediende bezwaren.

Kader

- Algemene wet bestuursrecht wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537
- Omgevingswet: wetten.nl - Regeling - Omgevingswet - BWBR0037885
- Raadsbesluit 7 juli 2025 vestiging voorkeursrecht Vechtpoort 1.
- Raadsbesluit 7 juli 2025 vaststelling Ruimtelijk Toekomstperspectief: ruimtelijk-toekomstperspectief

[1] Veelgestelde vragen voorkeursrecht | Gemeente Zwolle

Beoogd effect
Door het nemen van een raadsbesluit wordt de juridische procedure doorlopen. Bij het volgen van het advies van de commissie blijft het gevestigde voorkeursrecht in stand.

Argumenten
1.1 en 2.1 De commissie adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren met aangevulde motivering.
Dit betekent dat de voorkeursrechtbeschikking blijft gelden. Er is volgens het advies van de commissie wel een aanvullende motivering nodig.

De bezwaren zijn tijdens de behandeling in de volgende categorieën ingedeeld:

- *Ruimtelijke bezwaren*
- *Bezwaarde werkt niet mee*
- *Communicatie en participatie*
- *Onduidelijkheid toekomstig gebruik*
- *Beperking eigendomsrecht*
- *Discretionaire bevoegdheid*
- *Zorgvuldigheid*
- *Risico op speculatie*
- *Waardevermindering*
- *Overige bezwaren voorkeursrecht*

In het advies van de commissie worden deze bezwaargronden puntsgewijs behandeld.
Zowel het verweer namens uw raad als de reactie van de commissie zijn in het advies uitgebreid uiteen gezet.

De commissie concludeert vervolgens in het advies dat uw raad in redelijkheid van uw bevoegdheid gebruik heeft mogen maken. De bezwaargronden en hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht geven geen aanleiding voor de commissie 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 aanvullende motivering, zoals de commissie adviseert, heeft te maken met een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 10 oktober 2025. Deze uitspraak gaat over het meewegen van individuele belangen van bezwaarden.[2] Dit is een zeer recente uitspraak die pas bekend was na de hoorzitting.

De commissie geeft in haar advies aan dat uit genoemde uitspraak blijkt dat de gemeenteraad naast de algemene belangenafweging ook persoonlijke omstandigheden en individuele belangen had moeten afwegen. De genomen voorkeursrechtbeschikking kan in stand blijven, maar behoeft volgens de commissie wel aanvullende motivering.

Volgens de eerdere lijn in de jurisprudentie was een individuele belangenafweging niet nodig. Het is geen uitspraak die gedaan is in hoger beroep. Het is nog niet duidelijk of deze uitspraak vaste jurisprudentie zal worden. Bovendien is expliciet ruimte geboden aan individuele rechthebbenden om

[2] ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, Rechtbank Oost-Brabant, 24/4161, 24/4285, 25/26, SHE 25/30 en 25/89

hun zienswijze kenbaar te maken en daarbij in te gaan op hun belangen die aan de vestiging van het voorkeursrecht in de weg staan. Ook heeft de raad bij het nemen van zijn besluit kennisgenomen van de tegen het collegebesluit ingediende bezwaren. Voor zover daar specifieke belangen uit naar voren kwamen die werden geraakt door de vestiging van het voorkeursrecht is hiermee ook rekening gehouden.

Desondanks stellen wij voor een aanvullende motivering op te nemen in de beslissing op bezwaar. Hierbij verwijzen wij naar het voorgaande, de namens de raad ingediende reacties op de aangevoerde bezwaren en het advies van de adviescommissie. Hieruit blijkt dat de aangevoerde individuele belangen of niet worden geraakt door de vestiging van het voorkeursrecht (bijvoorbeeld de vrees niet te kunnen uitbreiden of de onderneming te exploiteren), niet opwegen tegen het algemene belang dat het voorkeursrecht dient of voldoende wordt beschermd door bijvoorbeeld de prijsbepalingsprocedure. Daarmee is de individuele belangenafweging, voor zover die noodzakelijk zou zijn, aanvullend gemotiveerd.

De commissie geeft een aanbeveling
Een aanbeveling valt buiten de beoordeling van de bezwaren en het besluit voorkeursrecht.
In deze fase is het voor het voorkeursrecht nog niet noodzakelijk dat er uitgewerkte ruimtelijke plannen zijn. Gelet op hetgeen besproken is tijdens de hoorzitting geeft de commissie aan uw raad mee om alle bezwaarden actief te betrekken en te informeren over de toekomstplannen en de omgevingsvisie.

Bij de totstandkoming van het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) is intensief en breed geparticipeerd. In het vervolgtraject blijven we deze lijn vasthouden. In de komende jaren werken we via gebiedsvisies, ruimtelijke en natuurontwikkelplannen toe naar omgevingsplannen. In dit proces worden inwoners, ondernemers en andere betrokkenen nadrukkelijk betrokken. De gebiedsbijeenkomsten staan binnenkort gepland en vormen de start van deze gezamenlijke uitwerking. Om op de hoogte te blijven kunnen betrokkenen zich aanmelden voor de nieuwsbrief Ons Zwolle voor Overmorgen en de nieuwsbrief voor het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid.[3]

3*.1 De Adviescommissie adviseert af te zien van proceskostenvergoeding*
Door bezwaarden 4, 5, 6, 7 en 8 wordt proceskostenvergoeding gevraagd. Hieraan wordt niet toegekomen, aangezien de bezwaren ongegrond worden verklaard. Voor de argumenten verwijzen wij verder naar het bijgevoegde advies.

Alternatieve mogelijkheden
Het alternatief is om van het advies van de commissie af te wijken en de motivering van het genomen besluit niet aan te passen. Om juridische risico’s te voorkomen en het goed gemotiveerde advies stelt het college voor het advies van de commissie te volgen.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De bezwaarmakers zijn allemaal benaderd door de behandelaar van de bezwaarschriften. In veel gevallen heeft er een telefoongesprek plaatsgevonden waarbij de bezwaarmakers vragen konden stellen en waarbij de behandelaar de procedure toelichtte. In sommige gevallen hebben er informele gesprekken plaatsgevonden en/of zijn specifieke vragen per e-mail beantwoord.
Tijdens de gehouden hoorzitting was er gelegenheid de bezwaren verder toe te lichten.

[3] Omgevingsvisie | Gemeente Zwolle

Datum 4 november 2025

Communicatie
De bezwaarmakers zijn al op de hoogte van het advies van de commissie.
Als uw raad een besluit heeft genomen krijgen de bezwaarmakers een beslissing op bezwaar toegestuurd.

Financiën
Het nemen van een beslissing op bezwaar heeft geen financiële gevolgen. Het gevestigde voorkeursrecht blijft in stand.

Risico's
Tegen de beslissing op bezwaar van de raad staat beroep open bij de Rechtbank Overijssel, team Bestuursrecht.
De bezwaarmakers kunnen binnen zes weken na toezending van de beslissing op bezwaar beroep in stellen bij de rechtbank. Zij kunnen de voorzieningenrechter ook om een voorlopige voorziening vragen.
Na het aflopen van de beroepstermijn neemt de rechtbank eventuele beroepschriften en verzoeken om voorlopige voorziening in behandeling.

Vervolg
Na de besluitvorming door uw raad zal het college van burgemeester en wethouders de bezwaarmakers het raadsbesluit met bijlagen toesturen.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel is openbaar met uitzondering van de persoonsgegevens die in de bijlagen zijn opgenomen. Ten aanzien van deze gegevens is geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 en 88, tweede lid van de Gemeentewet met een beroep op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid onder e van de Wet Open Overheid).
De persoonsgegevens bij de openbare raadsstukken zijn geanonimiseerd.
Uw raad krijgt de stukken die niet zijn geanonimiseerd wel ter beschikking.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer