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 de gemeente Zwolle

Datum 17 september 2025

Ons kenmerk -

Onderwerp Schriftelijke reactie bestuursorgaan bezwaarschriften voorkeursrechtbeschikking Zwolle Zuid-Zuid.

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 ten zuiden van Zwolle Zuid.

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 Zwolle Zuid-Zuid 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 is beschreven en (nader) onderbouwd in het Ruimtelijk Toekomstperspectief (het RTP). Het RTP is op 7 juli 2025 door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is onder meer het gebied Zwolle Zuid-Zuid 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 Zwolle Zuid-Zuid centraal. De inhoud van mogelijke toekomstige ruimtelijke plannen en de procedures die daarbij horen worden hier niet verder toegelicht.

II. De bezwaren

De 5 bezwaarmakers, zoals genoemd in bijlage 1 hebben een bezwaarschrift ingediend:

De bezwaren zijn ingekomen:

1. Op 10 april 2025 naar aanleiding van het collegebesluit en op 13 juli 2025 naar aanleiding van het raadsbesluit.
2. Op 11 mei 2025 naar aanleiding van het collegebesluit
3. Op 11 mei 2025 naar aanleiding van het collegebesluit
4. Op 19 mei 2025 en de nadere gronden op 17 juni 2025 naar aanleiding van het collegebesluit
5. Op 15 augustus 2025 naar aanleiding van het raadsbesluit.

Bezwaarschrift 1 is gericht tegen het besluit van het college en is op 13 juli 2025 naar aanleiding van het raadsbesluit aangevuld.

Bezwaarschriften 1 tot en met 4 zijn tegen het besluit van het college gericht. Gelet op artikel 16.32c eerste lid Ow zijn deze bezwaren geacht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 juli 2025 te zijn gericht.

Bezwaarschrift nummer 5 is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 7 juli 2025.

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.

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

IV. Ontvankelijkheid

Het bestuursorgaan is van mening dat de bezwaren ontvankelijk zijn en inhoudelijk kunnen worden behandeld. Hieronder volgt hierop een toelichting op dit standpunt.

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 4 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.
De bezwaarschriften 1 tot en met 4 zijn binnen de daarvoor gestelde termijn binnengekomen.

Bezwaarde nummer 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.
Het raadsbesluit is op 8 juli 2025 toegezonden aan de rechthebbenden. De uiterlijke datum om bezwaar aan te tekenen is 19 augustus 2025. Deze aanvulling is dus op tijd binnengekomen.

Gemachtigde van bezwaarde 4 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 binnengekomen op 17 juni 2025 (binnen de daarvoor gestelde termijn). De nadere gronden zijn eveneens via aangetekende verzending binnengekomen.

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, 2, 3 en 5 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. Dit functioneert als een digitale handtekening. Zij voldoen daarmee aan het ondertekeningsvereiste.

Ook staan in die bezwaarschriften de gronden en het besluit waartegen het bezwaar zich richt.

De dagtekening van bezwaarschriften 1, 2, 3, en 5 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.

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. Bezwaarde 4 laat zich vertegenwoordigen door een advocatenkantoor.

Bezwaarde 5 dient bezwaar in tegen het raadsbesluit namens zichzelf en anderen. De handtekeningen zijn bijgevoegd. Deze bezwaarden zijn allen rechthebbenden.

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 omgevingsvisie 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 Zwolle Zuid-Zuid.

Op 9 april 2025 zijn de beschikkingen verzonden naar alle rechthebbenden. Hiertegen zijn 4 bezwaren binnengekomen.

Op 10 april 2025 heeft in het Gemeenteblad 2025, 161969[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.

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 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 Zwolle Zuid-Zuid.

Op 8 juli 2025 zijn de beschikkingen verzonden naar alle rechthebbenden.
De vier 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, 301497[3] de 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

[2] Gemeenteblad 2025, 161969 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
[3] Gemeenteblad 2025, 301497 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

(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 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.

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 bestuursorgaan 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 ervoor gekozen niet alle bezwaargronden per bezwaarmaker apart te benoemen. De bezwaren zijn in categorieën ingedeeld, te weten:

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

Eén bezwaar is na een mailwisseling en een gesprek op locatie ingetrokken.

IX. Reactie op de gronden van het bezwaar

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. Uiteraard zijn de ruimtelijke bezwaren wel doorgenomen in het kader van de voorbereiding van het Ruimtelijk Toekomstperspectief.
De voorkeursrechtbeschikking levert geen dwang op om te verkopen, maar is een instrument voor grondbeleid. Met bezwaarde 1 zijn gesprekken gevoerd, zowel aan de telefoon als in een persoonlijk gesprek waarin het voorkeursrecht is toegelicht. Ook het toegedachte gebruik van het gebied is aan de orde geweest.

De huidige vergunde activiteiten kunnen overigens gewoon voortgezet worden. Het voorkeursrecht komt alleen aan de orde als bezwaarde wenst te verkopen.

Voor wat betreft de ruimtelijke plannen is van belang dat de concreetheid daarvan in deze fase nog niet noodzakelijk is.[4]

Volgens bezwaarden 5 is het niet de verwachting dat binnen 6 jaar en 3 maanden een nieuw omgevingsplan is vastgesteld. Bezwaarden baseren zich op stukken die zijn opgevraagd in het kader van de Wet Open Overheid.

Deze opmerking is ambtelijk intern bij de voorbereiding van het besluit gemaakt, wat niet wil zeggen dat dit het standpunt of opvatting is van het college of de gemeenteraad. Daarbij komt dat bij vestiging van het voorkeursrecht op deze grondslag niet hoeft vast te staan dat de gewenste ontwikkeling daadwerkelijk binnen de (maximale) geldigheidsduur van het voorkeursrecht wordt gerealiseerd.[5] Verder neemt het voorgaande niet weg dat de procedure om voorkeursrecht te vestigen is gevolgd en daarbij is voldaan aan de vereisten zoals die in de Omgevingswet staan. Als er niet binnen de termijnen die daarover in de Omgevingswet zijn genoemd een opvolgende grondslag voor het voorkeursrecht is vastgesteld, vervalt het voorkeursrecht. Dit is echter geen reden om van het vestigen van voorkeursrecht af te zien.

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.

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. Hier is geen gebruik van gemaakt.

Onduidelijkheid toekomstig gebruik
Er is nu sprake van toegedacht gebruik voor een woonwijk met bijbehorende functies, hetgeen nader is onderbouwd en beschreven 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

[4] Zie onder meer: ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989, r.o. 4.
[5] Zie onder meer: ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638, r.o. 5.1

nog geen zekerheid te bestaan omtrent de uitvoering.[6] 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.[7]

Het vestigen van het voorkeursrecht betekent niet dat het op het betreffende perceel uitgeoefende bedrijf moet worden beëindigd (bezwaarde 1).

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.[8]

Bezwaarden 5 geven aan dat het voorkeursrecht de exploitatiemogelijkheden belemmert. Het belemmert volgens bezwaarden de mogelijkheid om het landgoed op de reguliere wijze te ontwikkelen, te financieren en te vervreemden. Het beperkt volgens bezwaarden de economische positie van de eigenaren.

In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat door het enkele vestigen van het voorkeursrecht de exploitatiemogelijkheden worden belemmerd. Zo blijven de bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het vigerende omgevingsplan van kracht en kan de eigenaar nog steeds omgevingsvergunningen aanvragen of nieuwe activiteiten melden. 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. Voor wat betreft financiering door derden ten behoeve van de exploitatie geldt dat de vestiging van (bijvoorbeeld) een hypotheek niet valt onder het vervreemdingsverbod. Mogelijk kan wel sprake zijn van een rechtshandeling in de zin van artikel 9.22 Ow. Dat hangt echter af van de specifieke situatie. Het ligt daarom voor de hand dat, als er concrete plannen bestaan omtrent financiering, de eigenaar in overleg treedt met de gemeente omtrent de mogelijkheden.[9]

Discretionaire bevoegdheid
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 bezwaarde 4 naar verwijst.[10] Ten tijde van die uitspraak gold de Wet voorkeursrecht gemeenten nog. Inmiddels is de Omgevingswet in

[6] 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
[7] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3
[8] 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
[9] Overigens is het feit dat de vestiging van bijvoorbeeld een recht van hypotheek nog geen reden om te concluderen dat het gevestigde voorkeursrecht niet berust op een deugdelijke belangenafweging. Zie: Rb. Oost-Brabant 8 september 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4450.
[10] ECLI:NL:RVS:2014:3786, Raad van State, 201311766/1/A3 r.o. 4:5

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.[11]

Uit de andere uitspraak waar bezwaarde 4 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.[12]

Belangenafweging
In dit geval heeft er wel degelijk 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.[13]

Hier is in de voorkeursbeschikking uitgebreid aandacht aan besteed. Zie ook onder het kopje in deze schriftelijke reactie “Toelichting op het besluit”.

Volgens bezwaarde nr 4 kan van een echte afweging van belangen niet worden gesproken. Bezwaarde verwijst hiervoor naar het besluit van 8 april 2025, onder het kopje “belangenafweging”. Bezwaarde stelt 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.

Het gemeentelijk belang is in dat besluit door het college en de gemeenteraad 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.

Zorgvuldigheid
Bezwaarde 4 wijst op een verkeerde inschatting van woningambitie.
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

[11] Zie ook: ABRvS 29 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3543, r.o. 2.3.
[12] ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, voorheen LJN BW3871, Raad van State, 201105317/1/A3 r.o. 2.3.1
[13] 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.

bezwarenbehandeling een inhoudelijke reactie behoeft. Dit is immers geen afweging in het kader van het voorkeursrecht.

Volgens bezwaarden 5 is het gebied arbitrair tot stand gekomen en verruimd. Zij baseren zich op stukken die zij hebben opgevraagd in het kader van de Wet Open Overheid. Dit zijn ambtelijke berichten ter voorbereiding op de besluitvorming. Ter voorbereiding op de besluitvorming zijn aanpassingen gedaan.

Het gebied in het RTP en het gebied volgens de voorkeursrechtbeschikking zijn daardoor op elkaar afgestemd, al hebben zij een verschillend abstractieniveau. Zie hieronder (afbeelding 1 en 2).



Afbeelding 1: gebiedsaanduiding in RTP, indicatieve aanduiding. Zie bijlage 6.1.



Afbeelding 2: Gebiedskaart behorende bij het voorkeursrecht (zie bijlage 6.3).

Risico op speculatie
Volgens bezwaarden 5 is er in hun geval geen risico op speculatie. Er is speciaal voor die percelen waar het bezwaar op is gericht een bestemmingsplan vastgesteld. De gronden zijn niet beschikbaar voor grootschalige woningbouw ontwikkeling.

Eventuele speculatie over de waarde van een perceel is niet gebaseerd op de huidige ruimtelijke mogelijkheden, maar op verwachtingen van wat in de toekomst mogelijk zou kunnen zijn. 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.

Waardevermindering
Bezwaarden 5 wijzen op waardevermindering door uitsluiting, marktwerking en insluiting.

In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat door het enkele 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 daarover een zienswijze in te dienen.

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 onderling niet 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 zo 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 feit dat er veel energie is gestoken in het bedrijf van bezwaarde 1 en de gasten naar Zwolle worden doorverwezen heeft geen betrekking op het genomen voorkeursrecht.

Bezwaarden 5 wijzen op een eerder met de gemeente gesloten anterieure overeenkomst waarin afspraken zijn gemaakt voor ontwikkelingen op hun eigendom dat nu is bezwaard met een voorkeursrecht. Zij achten de vestiging daarom in strijd met die afspraken. Daarnaast wijzen zij erop dat in het kader van die ontwikkeling de gemeente de realisatie van een extra woning heeft afgewezen. Dat achten zij moeilijk te rijmen met de nu gewenste grootschalige ontwikkeling tot woongebied.

In reactie hierop wordt allereerst herhaald dat de vestiging van het voorkeursrecht niet de ruimtelijke afweging behelst 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. Alleen hierom slaagt deze bezwaargrond niet.

Ten overvloede wijst het bestuursorgaan nog op de ontwikkeling waarover een anterieure overeenkomst is gesloten in 2023. Deze overeenkomst bouwt voort uit een overeenkomst uit 2013. Deze ontwikkeling is inmiddels gerealiseerd of wordt gerealiseerd. Dat betekent dat de gemeente zijn verplichtingen voortvloeiend uit de anterieure overeenkomst(en) is nagekomen in die zin dat zij medewerking heeft verleend aan het planologisch mogelijk maken van de gewenste ontwikkeling. Die verplichtingen strekken echter niet zo ver dat het de gemeente niet meer is toegestaan om ter plekke te voorzien in een andere toekomstige ontwikkeling, zoals het thans voorziene woongebied.

Dat een gemeente in een eerder stadium geen medewerking heeft verleend aan een extra woning op het nu bezwaarde eigendom, maakt ook niet dat vestiging van een voorkeursrecht niet meer mogelijk is. Het voorkeursrecht is immers gevestigd in verband met de mogelijke grootschalige herontwikkeling van het gebied tot woonwijk, hetgeen wat anders is dan het al dan niet toestaan van solitaire woningen.

Ook wijzen bezwaarden 5 op beperking exploitatiemogelijkheden.
De huidige vergunde activiteiten kunnen echter voortgezet worden. Het voorkeursrecht komt alleen aan de orde als bezwaarden wensen te verkopen.

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 4 en 5 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 vertegenwoordiging van het bestuursorgaan aanwezig zijn tijdens de hoorzitting op 6 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 met bijlagen	8 april 2025
3	Getekende grondtekening	8 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	18 juni 2025
11	Bekendmaking raadsbesluit	8 juli 2025
12	Inschrijving kadaster definitief voorkeursrecht	9 juli 2025
13	Kennisgeving terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking	9 juli 2025

In bijlage 7.5.2. wordt in het bezwaarschrift verwezen naar het Woo verzoek. Vanwege de omvang van het bestand wordt verwezen naar onderstaande link:
https://www.zwolle.nl/file/250716-woo-verzoek-voorkeursrecht-zwolle-zuidpdf