

## Reactienota Zienswijzen op (ontwerp)voorkeursrechtbeschikking van de raad

### ‘Vestiging voorkeursrecht gebied De Weaze te Leeuwarden’

Zaaknummer 2025-298109

17 december 2025

#### 1. Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: ‘het college’) heeft op 14 oktober 2025 besloten om een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 9.1, tweede lid, Omgevingswet. Dit voorlopig voorkeursrecht is door inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking d.d. 14 oktober 2025 (hierna: ‘het collegebesluit’) in de openbare registers van het Kadaster op 15 oktober 2025 gevestigd op de onroerende zaken gelegen aan de Aytasteeg, Wirdumerdijk, Weaze, Nauwesteeg, Reigersplein en Reigerstraat in het gebied De Weaze in de kadastrale gemeente Leeuwarden.

Het collegebesluit heeft tezamen met de bijbehorende bijlagen, waaronder een grondtekening, en een perceellijst, ter inzage gelegen van 22 oktober 2025 tot en met 19 november 2025. In deze periode zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen tegen de ontwerpraadbeschikking bij de gemeenteraad (hierna: ‘de raad’) in te dienen. Daarnaast konden belanghebbenden bij het college bezwaar maken tegen het collegebesluit.

Als belanghebbenden zijn aan te merken (rechts)personen wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dat wil zeggen dat een belanghebbende een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang dient te hebben. Dit brengt met zich mee dat uitsluitend eigenaren en beperkt gerechtigden van de met een voorkeursrecht belaste percelen zijn te kwalificeren als belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (‘Awb’). Dit betekent dat indieners die geen eigenaar of beperkt gerechtigde van de met een voorkeursrecht belaste percelen zijn, niet-ontvankelijk zijn in hun zienswijze.

#### 2. Zienswijzen

De raad heeft in totaal vier zienswijzen ontvangen tegen de ontwerpvoorkeursrechtbeschikking van de raad tot vestiging van het voorkeursrecht. De zienswijzen zijn binnen de gestelde termijn ingediend.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ingediende zienswijzen namens wie persoonlijk of door gemachtigden een zienswijze hebben ingediend:

Volgnummer	Indieningsdatum	Eigenaar / beperkt gerechtigde
1.	18 november 2025	Eigenaar
2.	18 november 2025	Eigenaar
3.	19 november 2025	Eigenaar
4.	14 november 2025, aangevuld 18 november 2025	Huurder/exploitant

*\* NB: de volgnummers in de tabel verwijzen naar het nummer waaronder de zienswijze in de reactienota is opgenomen.*

Hieronder in deze nota geeft de raad zijn standpunt op de ontvangen zienswijzen. Daarbij zijn de zienswijzen samengevat en voorzien van een reactie. Ook geeft de raad daarbij aan of de zienswijze heeft geleid tot aanpassing van het concept raadsvoorstel en het concept-raadsbesluit.

## **Zienswijze 1**

### Samenvatting van de zienswijze

Indiener geeft het volgende aan:

- I. Indiener stelt dat de toegedachte functie(s), waaronder (een betere en/of intensievere vorm van) wonen, reeds voldoende is geborgd vanwege de ontwikkeling in het verleden naar twee wooneenheden op de verdieping van het pand aan de Wirdumerdijk en de verhuur daarvan sinds 2023. Verder beschikt indiener over een omgevingsvergunning (verleend op 16-09-2021) voor de realisatie van een woningbouwplan dat reeds bijdraagt aan de toegedachte functie(s) voor het gebied De Weaze.
- II. Het vestigen van het voorkeursrecht in deze fase van de ontwikkeling leidt bij de indiener tot zeer grote financiële gevolgen, omdat de te realiseren appartementen niet rechtstreeks aan de doelgroep verkocht kunnen worden, waardoor de haalbaarheid van de planning in het geding is.

### Reactie

De reactie is als volgt:

- I. Het huidige gebruik van het perceel stemt niet (geheel) overeen met de aan het perceel toegedachte functie(s). Voor zover de gemeente bekend is er op het perceel in beperkte mate sprake van bewoning, maar staat een groot gedeelte van het perceel (waar voorheen een seksbioscoop werd geëxploiteerd) leeg. De gemeente staat positief tegenover het bouwplan van indiener. Daarom is in 2021 een omgevingsvergunning verleend, waarbij is overwogen dat het gaat om de realisatie van mooie woningen conform gemeentelijk beleid. Deze woningen zijn echter nog niet gerealiseerd, waardoor het huidige gebruik van het perceel niet overeenkomt met de door de gemeente toegedachte functie(s).  
Het voorkeursrecht staat de ontwikkeling van de woningen in overeenstemming met het bouwplan niet in de weg: het voorkeursrecht bevriest immers slechts de eigendomsverhoudingen, maar uitvoering van het bouwplan is mogelijk. Het voorkeursrecht biedt een extra waarborg dat de gewenste realisatie van woningen op het perceel plaatsvindt. Hoewel de omgevingsvergunning in 2021 is verleend, is nog niet tot bouw overgegaan thans is deze nog niet voltooid. Indien de eigenaar (onverhoopt toch) niet tot uitvoering van het bouwplan overgaat, staat het de eigenaar vanwege het voorkeursrecht niet vrij om het perceel aan een derde te verkopen, maar dient het perceel eerst aan de gemeente aangeboden te worden. Op die manier wordt voorkomen dat een derde de gewenste ontwikkeling van het perceel belemmert thans doorkruist. Zo behoudt de gemeente een regierol op de ontwikkeling van het perceel.
- II. Het voorkeursrecht belemmert, zoals indiener stelt, inderdaad de verkoop van de appartementen aan derden nadat deze zijn gerealiseerd. Dat is inherent aan het voorkeursrecht. De eigenaar kan de appartementen echter wel te koop aanbieden aan de gemeente, die daarvoor een marktconforme prijs dient te betalen. Bovendien biedt de wet de mogelijkheid van artikel 9.10 Omgevingswet: het staat indiener vrij om het college te verzoeken een uitzondering te maken op het voorkeursrecht zodat de eigenaar direct aan een woningzoekende kan verkopen. Indien de eigenaar niet tot verkoop aan de gemeente wil overgaan, kan de eigenaar van die mogelijkheid gebruikmaken.

## Conclusie

Het voorkeursrecht waarborgt dat het bouwplan van woningen en derhalve een van de toegedachte functies wordt verwezenlijkt. Indien uitvoering van het bouwplan niet plaatsvindt, verhindert het voorkeursrecht de verkoop aan een derde partij waardoor een niet door de gemeente gewenste ontwikkeling kan worden verhinderd. Gelet op het voorgaande leidt deze zienswijze niet tot aanpassing van de motivering van het concept-raadsvoorstel en concept-raadsbesluit.

## **Zienswijze 2**

### Samenvatting van de zienswijze

Indiener geeft het volgende aan:

- I. Indiener geeft aan dat het pand onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het complex gelegen aan de Wirdumerdijk, bestaande uit winkel- en kantoorruimte. Tevens is een trafohuisje aanwezig dat toegankelijk is vanuit de Aytasteeg. Indiener geeft aan dat het geen zelfstandige ruimten zijn, maar dat het één winkelruimte betreft. Indiener acht het niet mogelijk en wenselijk dat een voorkeursrecht wordt gevestigd op gronden die slechts een deel van een bestaande ruimte beslaan en geen zelfstandige eenheid vormen. Indiener meent bovendien vanwege de feitelijke verbondenheid van het complex onevenredig benadeeld te worden, omdat het niet meer mogelijk is volledig vrij over zijn eigendom te beschikken en tot vervreemding te besluiten nu een gedeelte wel en een gedeelte niet onder het voorkeursrecht valt.
- II. Bovendien zou de winkelruimte blijkens de bijlage bij het ontwerp raadsbesluit buiten het relevante gebied vallen en zou de geschetste problematiek waaronder omtrent overlast en raamprostitutie niet spelen op de gronden van indiener.
- III. Indiener stelt dat de toegedachte functies onvoldoende concreet zijn omschreven en dat de onderbouwing van het voorkeursrecht onvoldoende is. Daarnaast staat volgens indiener vast dat de gronden in gebruik zijn conform de toegedachte functie detailhandel. Het feitelijke gebruik voor detailhandel wijkt volgens indiener aldus niet af van de toegedachte functie.

## Reactie

De reactie is als volgt:

- I. Vestiging van een voorkeursrecht op een (gedeelte van een) complex is mogelijk. Artikel 9.12 Ow biedt daarvoor de oplossing. Indien een eigenaar over wenst te gaan tot verkoop van gronden waarop slechts voor een deel een voorkeursrecht is gevestigd maar die een samenhangend geheel vormen, kan de eigenaar bij verkoop als voorwaarde stellen dat het geheel van onroerende zaken wordt aangekocht door de gemeente. De raad realiseert zich dat het voorkeursrecht een inbreuk maakt op het eigendomsrecht van indiener. Dit heeft de raad ook meegewogen in de belangenafweging om tot vestiging van het voorkeursrecht over te gaan. De raad meent echter dat, ondanks dat weliswaar sprake is van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, deze inbreuk plaatsvindt in het algemeen belang en onder de voorwaarden zoals opgenomen in de Omgevingswet en dat niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Daarbij moet - blijkens vaste rechtspraak van de Afdeling - in aanmerking worden genomen dat het voorkeursrecht een betrekkelijk beperkte inbreuk is op het eigendomsrecht (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0295, 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8248 en 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786). Het voorkeursrecht heeft namelijk niet tot gevolg dat indiener als eigenaar van de onroerende zaak niet langer zijn eigendomsrecht kan uitoefenen, maar alleen dat als hij wil overgaan tot vervreemding van zijn onroerende zaken eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen

deze te kopen. Deze beperkte inbreuk op het eigendomsrecht is afgezet tegen het algemene belang dat hier is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht. De raad meent dan ook dat het eigendomsrecht van indiener niet aanzienlijk wordt beperkt door het voorkeursrecht. Zoals hiervoor al benoemd verplicht het voorkeursrecht een eigenaar, zoals indiener, dus niet om tot verkoop van zijn onroerende zaken aan de gemeente over te gaan. Een eigenaar is vrij om te bepalen of hij/zij zijn onroerende zaken wil verkopen of niet. De eigendomsrechten van eigenaren worden daarmee gerespecteerd. Bovendien bestaat op grond van art. 9.10 Ow de mogelijkheid voor de eigenaar om het college te verzoeken om een uitzondering te maken op de aanbiedingsplicht. Daarnaast wordt indiener bij verkoop aan de gemeente niet benadeeld. Immers, bij de verkoop van de onroerende zaken aan de gemeente ontvangt de eigenaar een marktconforme prijs (werkelijke waarde) voor de onroerende zaken, die wordt beïnvloed door de actuele marktomstandigheden. Daarnaast biedt de Omgevingswet de mogelijkheid, zo nodig via de rechter, om tot een reële prijs te komen voor de onroerende zaken. De gemeente kan onder omstandigheden door de eigenaar verplicht worden de gronden af te nemen tegen een door de rechter bepaalde waarde.

- II. De gebiedsontwikkeling van De Weaze heeft onder meer als doel de problematiek omtrent raamprostitutie, overlast, ondermijning te voorkomen, maar de gemeente wenst vooral tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen van het gebied. 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. De percelen van indiener grenzen aan een van de smalle stegen van het gebied en vallen binnen het te ontwikkelen gebied. De precieze invulling van het gebied staat echter nog niet vast en wordt nader uitgewerkt in een ontwikkelkader.
  - III. Bij de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c, Omgevingswet is het vereist dat aan het plangebied functies worden toegedacht, die afwijken van het huidige gebruik. Daarbij geldt dat deze toegedachte functies moeten zijn toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking. Dit betekent echter niet dat de gemeente al tot op detailniveau hoeft te weten wat er op welke onroerende zaak binnen het plangebied in de toekomst zal gebeuren. Het is in die zin inherent aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9, eerste lid, onder c, Omgevingswet dat de grenzen van het plangebied nog niet geheel vastliggen en dat het nog niet duidelijk hoeft te zijn welke functies exact aan een onroerende zaak worden toegekend, laat staan of de functies kunnen worden ingepast en gerealiseerd (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2445 en 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786). De mogelijke onduidelijkheid over de grootte van het plangebied en de toegedachte functies is dus inherent aan de slagvaardige toepassing van het voorkeursrecht in een vroegtijdig stadium. Dat de toegedachte functies op dit moment nog niet op perceelniveau zijn geconcretiseerd, is in deze fase dan ook gebruikelijk. De toegedachte functies moeten nog verder uitgewerkt worden. Onderdeel van die uitwerking is het opstellen van een gebiedsprogramma en vervolgens het wijzigen van het Omgevingsplan (beleidsdocumenten/normstellende documenten). Voor een vestiging op grond van art. 9.1 lid 1 sub c Ow is voldoende dat de functies zijn toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking en daar is in dit geval sprake van.
- Niettemin is al wel duidelijk dat het huidige gebruik van de onroerende zaak van indiener niet overeenstemt met de door de gemeente beoogde (betere en intensievere) functie van het gebied. De gemeente beoogt een transformatie van het gebied om onder meer het gevoel van veiligheid en een vermindering van overlast te realiseren. Daarbij wil zij door sloop, verbouwing en renovatie aan het gebied een openbaarder karakter geven, waarmee het gebied met donkere, smalle stegen - die mede bijdragen aan overlast - verandert in een ruimtelijk, overzichtelijk en licht gebied. Deze transformatie houdt tevens in dat de gemeente extra woningen wil realiseren. Daarbij legt de gemeente de focus op woningen voor de doelgroepen starters, stedelijke professionals en kleine huishoudens. Deze toevoeging van woningen wenst zij onder meer door sloop en nieuwbouw te realiseren en ook door transformatie van bestaande en leegstaande bedrijven en detailhandel en door realisatie van woningen op verdiepingen boven winkels. De gemeente voorziet op de percelen een kleinere rol voor de functie

Detailhandel, waaronder begrepen opslag en kantoren, waarbij meer ruimte komt voor functies als Wonen en Verkeer. Op de percelen bevindt zich momenteel een pand waar met name detailhandel plaatsvindt en waarbij een deel van de ramen dichtgetimmerd is. Dit komt niet overeen met de beoogde (betere en intensievere) functie(s) die de gemeente voor het gebied beoogt. Momenteel wijkt het huidig gebruik van de percelen derhalve af van de beoogde (mix aan) toegedachte functies op de percelen.

### Conclusie

De gronden van indiener vallen binnen het gebied waaraan de raad van het huidig gebruik afwijkende functies toebedenkt. Indiener wordt niet onevenredig benadeeld door vestiging van het voorkeursrecht op het gedeelte van het door hem genoemde complex.

Niettemin wordt ter verduidelijking de motivering van de toegedachte functie(s) aangepast, in die zin dat uitgebreider wordt toegelicht welke functies de gemeente wenst te realiseren in het gebied.

De ingediende zienswijze heeft geleid tot het amendement ‘begrenzing voorkeursrecht in het gebied de Weaze, Wirdumerdijk 33’ waarmee het conceptradsbesluit en -voorstel is aangepast. Hierdoor wordt het voorkeursrecht voor de percelen van indiener niet bestendigd.

## **Zienswijze 3**

### Samenvatting van de zienswijze

Indiener geeft het volgende aan:

- I. Indiener stelt dat het huidige gebruik van de gronden niet afwijkt van de toegedachte functie en dat de onderbouwing van het voorkeursrecht derhalve onvoldoende is. Daarnaast staat volgens indiener vast dat de gronden in gebruik zijn conform de toegedachte functie winkel- en woonfunctie. Hoe op deze wijze een intensievere woonfunctie kan worden gerealiseerd, ziet indiener niet. Het feitelijke gebruik voor winkel- en woonfunctie wijkt aldus niet af van de toegedachte functie.
- II. In het raadsbesluit is bovendien niet gemotiveerd waarom specifiek het pand van cliënt behoort tot het gebied waarop een voorkeursrecht zou moeten worden gevestigd.
- III. Indiener geeft verder aan dat er onvoldoende afweging heeft plaats gevonden op de individuele belangen van indiener, waarbij wordt verwezen naar recente rechtspraak van de rechtbank Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266. Indiener vermoedt een onterechte aanwijzing als onderdeel van het gebied De Weaze vanwege de functie prostitutie in het omgevingsplan, terwijl het pand niet in lijn met die functie wordt gebruikt. Indiener geeft aan dat dit aanzienlijke financiële gevolgen heeft om dat indiener beperkt wordt in zijn verkoopmogelijkheden.
- IV. Tot slot geeft indiener aan dat indiener in het recente verleden aanzienlijke investeringen heeft gedaan in het pand om te komen tot het huidige gebruik. Indiener is onduidelijk in hoeverre het vestigen van het voorkeursrecht deze investeringen tenietdoet en of het huidige gebruik onder deze omstandigheden kunnen worden voortgezet. Indiener geeft aan dat dit onvoldoende is meegewogen bij het besluit tot de vestiging van het voorkeursrecht. Bovendien is het indiener onduidelijk waarom niet is gekozen voor het nemen van een voorbereidingsbesluit of het wijzigen van het omgevingsplan, terwijl daarmee volgens indiener hetzelfde doel kan worden bereikt.
- V. Indiener meent bovendien dat een voorkeursrecht niet nodig is, omdat indiener ervoor open staat wanneer de gemeente in contact zou treden over aankoop.

### Reactie

De reactie is als volgt:

- I. Zie de reactie onder II en III bij zienswijze 2, waarin is toegelicht dat bij de vestiging van een voorkeursrecht op grond van art. 9.1 lid 1 sub c Ow niet vereist is dat de gemeente al tot op detailniveau hoeft te weten wat er op welke onroerende zaak binnen het plangebied in de toekomst zal gebeuren. Het is in die zin inherent aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet dat de grenzen van het plangebied nog niet geheel vastliggen. Het voorkeursrecht is gevestigd vooruitlopend op een definitieve bepaling van de begrenzing van het plangebied, waarbij het nog niet duidelijk hoeft te zijn welke functies aan een onroerende zaak worden toegekend. De toegedachte functies moeten nog verder uitgewerkt worden. Onderdeel van die uitwerking is het opstellen van een gebiedsprogramma en vervolgens het wijzigen van het Omgevingsplan. Bij die uitwerking zal tevens worden toegelicht op welke wijze de toegedachte functies worden toegedacht aan het gebied en op welke wijze de gemeente die functies wil realiseren.  
Niettemin is al wel duidelijk dat het huidige gebruik van de onroerende zaak van indiener niet overeenstemt met de door de gemeente beoogde (betere en intensievere) functies van het gebied. De gemeente beoogt een transformatie van het gebied om onder meer het gevoel van veiligheid en een vermindering van overlast te realiseren. Daarbij wil zij door sloop, verbouwing en renovatie aan het gebied een openbaarder karakter geven, waarmee het gebied met donkere stegen - die mede bijdragen aan overlast - wordt getransformeerd in een ruimtelijk, overzichtelijk en licht gebied. Deze transformatie houdt tevens in de gemeente extra woningen wil realiseren. Daarbij legt de gemeente de focus op woningen voor de doelgroepen starters, stedelijke professionals en kleine huishoudens. Deze toevoeging van woningen ziet zij voor zich door sloop en nieuwbouw te realiseren en tevens door transformatie van bestaande woonruimten, detailhandel en bedrijven en door realisatie van woningen op verdiepingen boven bedrijven en detailhandel. De gemeente voorziet op het perceel een (betere/intensievere) rol voor de functies Verkeer en Wonen, onder meer door verbreding van de steeg en toevoeging thans transformatie van woningen voor voornoemde doelgroep. Op het perceel bevindt zich momenteel een pand met woon- en winkelfunctie. Dit komt niet overeen met de beoogde (betere en intensievere) functie(s) die de gemeente voor het gebied beoogt. Momenteel wijkt het huidig gebruik van het perceel derhalve af van de beoogde (mix aan) toegedachte functies.
- II. De gebiedsontwikkeling van De Weaze heeft onder meer als doel de problematiek omtrent raamprostitutie, overlast, ondermijning te voorkomen. De gemeente wenst daarnaast tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen van het gebied. 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. Het perceel van indiener grenst aan een van de smalle stegen van het gebied en valt binnen het te ontwikkelen gebied. Het perceel zal worden opgenomen in het ontwikkelkader dat door de gemeente wordt opgesteld waarbij de beoogde functies en grenzen van het gebied nader worden geconcretiseerd. Zoals onder I is toegelicht, past het huidige gebruik echter niet in de toegedachte functies en is inherent aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet dat de grenzen van het plangebied nog niet geheel vastliggen. De exacte grenzen van het gebied zijn nog onderdeel van de planvorming. Indien het perceel van indiener na planvorming niet in de ontwikkeling worden meegenomen, zal de gemeente (zoals zij wettelijke verplicht is) het voorkeursrecht intrekken. De raad is echter voornemens het gehele gebied De Weaze integraal te ontwikkelen en de gronden van indiener maken onderdeel uit van dat gebied.
- III. De raad realiseert zich dat het voorkeursrecht (mogelijk) een inbreuk maakt op het eigendomsrecht van indiener, maar meent dat het algemeen belang boven het specifieke belang van de eigenaar komt. Zie voor een nadere toelichting de

beantwoording onder I bij zienswijze 2 die volgt uit vaste rechtspraak onder de Wvg (oud).

De Afdeling heeft in rechtspraak (waaronder de uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332) geoordeeld dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg (oud) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Het enkele financiële belang van een eigenaar hoeft derhalve niet meer afzonderlijk in de afweging te worden betrokken. De rechtbank Oost-Brabant wijkt in de uitspraak van 10 oktober 2025 (ECLI:NL:RBOBR:2025:6266) af van deze geldende jurisprudentie, op basis van de redenering dat de wettekst van de Omgevingswet voldoende duidelijkheid biedt. De rechtbank betreft derhalve de wetsgeschiedenis en jurisprudentie onder de Wvg (oud) niet in diens oordeel. Uit de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet blijkt echter expliciet dat de wetgever de reikwijdte van het voorkeursrecht zoveel mogelijk gelijk heeft gehouden ten opzichte van de Wvg (oud). Het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant lijkt daarmee in strijd met de wil van de wetgever én de geldende lijn in de rechtspraak. De gemeente meent derhalve dat het bij zienswijze 2 onder I beschrevene nog steeds geldt: de wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wvg (oud) er bewust voor gekozen een afweging van belangen te laten plaatsvinden in het kader van een voorgenomen vervreemding aan de gemeente en derhalve is een individuele belangenafweging bij de vestiging niet noodzakelijk (zie rechtspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786 en 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332). Gelet op de parlementaire geschiedenis gaat deze redenering ten aanzien van de Wvg (oud) vergelijkbaar op voor een voorkeursrecht op basis van de Omgevingswet. Er is derhalve geen sprake van een onvoldoende afweging van de individuele belangen van indiener.

Overigens is niet juist het vermoeden van indiener dat sprake is van een onterechte vestiging van het voorkeursrecht vanwege de functie prostitutie in het omgevingsplan, terwijl het pand niet in lijn met die functie wordt gebruikt. De gemeente wenst over te gaan tot een integrale ontwikkeling van het gebied en de gronden van indiener vallen (zoals onder II benadrukt) binnen het te ontwikkelen gebied, waarbij het huidig gebruik afwijkt van de toegedachte functie(s).

- IV. Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat een eigenaar bij voorgenomen vervreemding diens percelen eerst aan dient te bieden aan de gemeente. Het voorkeursrecht brengt echter geen planologische wijziging met zich mee en dwingt een eigenaar niet tot verkoop. Het vestigen van het voorkeursrecht heeft derhalve geen direct effect op het huidige gebruik van de gronden en enige investeringen die gedaan zijn. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van de exacte plannen voor het gebied. Om in de tussentijd grondspeculatie en versnippering te voorkomen en de gemeente een regierol te geven, heeft zij het voorkeursrecht gevestigd. Zodra de gemeente de planvorming nader heeft geconcretiseerd, zal een ruimtelijk besluit volgen.
- V. Het is goed om te vernemen dat indiener zich bereid verklaart om in overleg te treden met de gemeente over verkoop. Zonder voorkeursrecht staat het indiener echter vrij om de onroerende zaken aan een derde te vervreemden. Dat vindt de gemeente onwenselijk. Het voorkeursrecht geeft aan de gemeente een voorrangspositie en regierol en blijft derhalve - ondanks de bereidwilligheid van indiener om het gesprek met de gemeente aan te gaan - van belang.

### Conclusie

Het perceel van indiener vallen binnen het gebied waaraan de raad van het huidig gebruik afwijkende functies toebedenkt. De gemeente meent bovendien dat de geldende rechtspraak, tevens gezien de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet, ook geldt ten aanzien van de Omgevingswet. Daaruit volgt dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg (oud) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren. Het enkele financiële belang van een eigenaar hoeft derhalve niet afzonderlijk in de afweging te worden betrokken.

Niettemin wordt ter verduidelijking de motivering van de toegedachte functie(s) aangepast, in die zin dat uitgebreider wordt toegelicht welke functies de gemeente wenst te realiseren in het gebied. Gelet op het voorgaande leidt deze zienswijze wel tot aanpassing van het concept-raadsvoorstel en concept-raadsbesluit.

## **Zienswijze 4**

### Samenvatting van de zienswijze

Indiener geeft het volgende aan:

- I. Indiener stelt vast dat het voorkeursrecht gebruikt wordt als instrument om de exploitatie van seksinrichtingen te beëindigen.
- II. Indiener stelt dat de toegedachte functie niet concreet in een beleidsdocument of normstellend document van de overheid is omschreven, dat er geen sprake is van prostitutiebeleid en dat daarom nog zeer vaag en uiterst onzeker is welke functies daadwerkelijk planologisch mogelijk zullen worden gemaakt.
- III. Indiener stelt dat de gemeente voldoende andere instrumenten voorhanden heeft om de genoemde maatschappelijke problematiek aan te pakken en dat een voorkeursrecht vestigen niet noodzakelijk is. Tevens is indiener van mening is dat door inzet van het voorkeursrecht de gemeente opnieuw indiener tegenwerkt en de exploitatie van seksinrichtingen in dit gebied onmogelijk wil maken.
- IV. Verder geeft indiener zich er niet in kan vinden dat zijn ondernemersvrijheid wordt beperkt c.q. aangetast doordat de gemeente voornemens een planologisch toegelaten functie zodanig te wijzigen dat deze niet meer is toegelaten en dit als onevenredig nadelig wordt beschouwd.
- V. Indiener meldt dat het recht op bewoning van de verbonden bedrijfswoning slechts mogelijk is bij exploitatie van de seksinrichting en dat bij beëindiging van deze exploitatie, bewoning niet meer mogelijk is. Hierdoor wordt indiener in zijn woonrecht aangetast en ook gelet daarop zou het vestigen van het voorkeursrecht onevenredig zijn.
- VI. Tot slot geeft indiener aan dat bij aanvang van de termijn van terinzagelegging het ontwerp-raadsvoorstel- en besluit en bijbehorende stukken niet ter inzage zijn gelegd en dat hierover dan ook geen zienswijze kenbaar gemaakt kon worden en dat de gemeenteraad gezien dit gegeven de voorkeursrechten niet kan bestendigen.

### Reactie

De reactie is als volgt:

- I. Het voorkeursrecht betreft een regisserend maar passief instrument. Een voorkeursrecht houdt in dat een eigenaar een aanbiedingsplicht heeft jegens het overheidsorgaan dat het voorkeursrecht gevestigd heeft op de onderhavige onroerende zaak. Een voorkeursrecht dwingt de grondeigenaar echter niet tot verkoop. Bovendien heeft de verkoop van de onroerende zaak geen (direct) effect op de afgegeven exploitatievergunning of huurovereenkomst. Concluderend kan dan ook opgemaakt worden dat het vestigen van een voorkeursrecht geen direct effect heeft op de exploitatie van de seksinrichtingen en die exploitatie niet beëindigt.
- II. Bij de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c, Omgevingswet is het vereist dat aan het plangebied functies worden toegedacht, die afwijken van het huidige gebruik. Daarbij geldt dat deze toegedachte functies moeten zijn toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking. Dit betekent echter niet dat de gemeente al tot op detailniveau hoeft te weten wat er op welke onroerende zaak binnen het plangebied in de toekomst zal gebeuren. Het is in die zin inherent aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van artikel 9, eerste lid, onder c, Omgevingswet dat de grenzen van het plangebied nog niet geheel vastliggen en dat het



nog niet duidelijk hoeft te zijn welke functies exact aan een onroerende zaak worden toegekend, laat staan of de functies kunnen worden ingepast en gerealiseerd (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2445 en 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786). De mogelijke onduidelijkheid over de grootte van het plangebied en de toegedachte functies is dus inherent aan de slagvaardige toepassing van het voorkeursrecht in een vroegtijdig stadium. Dat de toegedachte functies op dit moment nog niet op perceelniveau zijn geconcretiseerd, is in deze fase dan ook gebruikelijk. De toegedachte functies moeten nog verder uitgewerkt worden. Onderdeel van die uitwerking is het opstellen van een gebiedsprogramma en vervolgens het wijzigen van het Omgevingsplan (beleidsdocumenten/normstellende documenten). Voor een vestiging op grond van art. 9.1 lid 1 sub c Ow is voldoende dat de functies zijn toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking en daar is in dit geval sprake van.

- III. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt, kort samengevat, dat de wetgever de positie van de gemeente bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid heeft willen versterken door de raad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden (zie de uitspraken van de Afdeling van 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089, 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786 en 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332). In dit geval heeft het raad in de voorkeursrechtbeschikking overwogen dat het de onroerende zaken in het gebied De Weaze graag in eigendom wil verwerven om de beoogde ontwikkeling te kunnen realiseren en onder meer om grondspeculatie te voorkomen. Om die reden is het voorkeursrecht gevestigd. Door vestiging en bestendiging van een voorkeursrecht kan de gemeente de eigendomsverhoudingen in een gebied dus in feite bevroren en zo ongewenste transacties tegengaan. Zo verkrijgt zij grip op de eigendomssituatie in het gebied en kan worden voorkomen dat derde partijen (bijvoorbeeld ontwikkelaars of speculanten) zich een grondpositie verschaffen die aan de (voortvarende) ontwikkeling van het gebied in de weg kan staan. Het voorkeursrecht zorgt echter niet voor een planologische wijziging: het voorkeursrecht beperkt de eigenaar slechts bij vervreemding van de onroerende zaak. De exploitatie van indiener wordt door het voorkeursrecht dus niet verhinderd. Het voorkeursrecht geeft slechts aan dat de gemeente op termijn een van het huidige gebruik afwijkende functie beoogd. Zij zal dat echter verder dienen uit te werken en uiteindelijk planologisch mogelijk moeten maken, bijvoorbeeld door wijziging van het omgevingsplan. Indien een planologische wijziging wordt doorgevoerd, kan indiener tegen die planologische wijzigingen opkomen bijvoorbeeld door middel van bezwaar en beroep.
- IV. Zoals onder I. en III. aangegeven heeft het voorkeursrecht en de werking daarvan op dit moment geen directe invloed op de bedrijfsvoering van indiener. Het voorkeursrecht zorgt immers niet voor een planologische wijziging en doet niet af aan de mogelijkheid van indiener om een seksinrichting te exploiteren. Indien een planologische wijziging wordt doorgevoerd, kan indiener tegen die planologische wijzigingen opkomen bijvoorbeeld door middel van bezwaar en beroep. Indiener wordt derhalve niet in zijn ondernemersvrijheid beperkt.
- V. Zoals onder I. en III. aangegeven heeft het vestigen van het voorkeursrecht en de werking daarvan geen directe invloed op de mogelijkheid om een seksinrichting te exploiteren op de percelen en derhalve ook niet op de bewoning van de bedrijfswoning door indiener. Het woonrecht wordt door vestiging van het voorkeursrecht niet aangetast.
- VI. Naar aanleiding van deze ingediende zienswijze, kwam de gemeente er - na afloop van de zienswijzetermijn- achter dat de stukken voor de raad niet op de daarvoor bestemde plek (gemeentebld.nl) ter inzage hebben gelegen. Het ontwerpraadsvoorstel- en besluit en bijbehorende stukken zijn echter online te raadplegen op de gemeentelijke website en zijn tevens via Google gemakkelijk vindbaar. Gelet op de zeer vergelijkbare inhoud van het collegebesluit en raadsbesluit, heeft indiener bovendien toch een

zienswijze kunnen indienen. De gemeente heeft de stukken inmiddels ook per email aan indiener toegestuurd. Daarbij heeft de gemeente aan indiener medegedeeld dat hij niet-ontvankelijk is, omdat indiener geen eigenaar of beperkt gerechtigde is (of op een andere wijze rechtstreeks wordt geraakt door het besluit) en dus geen belanghebbende is. Op grond van art. 4:8 Awb (en het collegebesluit) bestaat slechts voor belanghebbenden de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Indiener is c.q. wordt (desondanks) wel uitgenodigd voor de informatieve raadsvergadering op 10 december 2025.

### Conclusie

Indiener is niet-ontvankelijk. Indiener is namelijk geen eigenaar noch beperkt gerechtigde tot een met een voorkeursrecht belast perceel.

Ten overvloede wordt vermeld dat de zienswijze - ook indien deze was ingediend door een belanghebbende - niet had geleid tot een aanpassing van het concept-raadsvoorstel en concept-raadsbesluit.