

Leeuwarden, 4 augustus 2026

Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften, Algemene Kamer
aan de gemeenteraad van de gemeente Leeuwarden

Samenstelling van de commissie:

5.1.2e , voorzitter
5.1.2e , lid
5.1.2e , lid

5.1.2e , secretaris

Bezwaarschrift nr: BZW.1.25.0761.03

Indiener:

Stichting Heereweegen

T.a.v. 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e AMSTERDAM

Gemachtigde:

Sight Advocaten

T.a.v. 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e AMSTERDAM

Onderwerp: de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht op het perceel kadastraal bekend als gemeente Leeuwarden, sectie B, perceelnummer 4450, gelegen in het gebied “De Weaze” in Leeuwarden

Datum van de hoorzitting: 30 maart 2026

Advies van de commissie:

De commissie adviseert de gemeenteraad om:

1. Het bezwaarschrift van Stichting Heereweegen, vertegenwoordigd door 5.1.2e van Sight Advocaten, ongegrond te verklaren;
2. Het bestreden besluit in stand te laten.

Bijlage: verslag van de hoorzitting

1. Inleiding

De Adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift d.d. 24 november 2025, ontvangen 25 november 2025, aangevuld met nadere gronden d.d. 30 januari 2026, ontvangen 2 februari 2026, van Stichting Heereweegen, vertegenwoordigd door 5.1.2e van Sight Advocaten (hierna bezwaarde).

Dit bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad (hierna verweerder) d.d. 17 december 2025, bekendgemaakt d.d. 22 december 2025, kenmerk 2025-265560 en 2025-327417, waarbij een gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd op het perceel kadastraal bekend gemeente Leeuwarden, sectie B, perceelnummer 4450, gesitueerd in het gebied “De Weaze” in Leeuwarden.

De commissie heeft op 30 maart 2026 een openbare hoorzitting gehouden.

Op de hoorzitting was met kennisgeving vooraf 5.1.2e van Stichting Heereweegen, alsmede 5.1.2e als gemachtigde van Stichting Heereweegen, niet aanwezig om het bezwaarschrift toe te lichten.

Het verslag van de hoorzitting is als bijlage bij dit advies gevoegd.

In dit advies zal de commissie eerst aangeven wat de relevante regels zijn. Vervolgens worden de feiten kort weergegeven. Daarna volgt een opsomming van de bezwaren. Tenslotte zal de commissie de bezwaren beoordelen en daarover een advies uitbrengen.

2. Regelgeving en beleid

De toepasselijke wetgeving is Hoofdstuk 9 en Hoofdstuk 16, § 16.3.6 van de Omgevingswet. Voorts is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

3. Feiten

Op 14 oktober 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op het perceel kadastraal bekend Gemeente Leeuwarden, sectie B, nummer 4450. Namens Stichting Heereweegen heeft 5.1.2e van Sight advocaten te Amsterdam, pro forma bezwaar gemaakt tegen dit besluit op 24 november 2025. Bij brief van 11 december 2025 heeft de commissie Stichting Heereweegen in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift uiterlijk op 5 februari 2026 aan te vullen. De gemeenteraad van de gemeente Leeuwarden in zijn vergadering van 17 december 2025 besloten om een voorkeursrecht te vestigen op het betreffende perceel. Middels een brief d.d. 22 december 2025 is bezwaarde van dit besluit in kennis gesteld. Bij brief van 30 januari 2026 heeft bezwaarde ook hier bezwaar tegen gemaakt. Op 5 februari 2026 is het bezwaarschrift aangevuld met nadere gronden. Het bezwaarschrift is behandeld op de hoorzitting van 30 maart 2026.

4. Bezwaren

De bezwaren laten zich als volgt samenvatten:

1. Verkeerde vestigingsgrondslag voorkeursrecht

Het gevestigde voorkeursrecht is gebaseerd op artikel 9.1, lid 1, sub c Omgevingswet. Bezwaarde vraagt zich af of onderhavig voorkeursrecht niet moet zijn/worden gebaseerd op artikel 9.1, lid 1, sub a, Omgevingswet.

2. Geen sprake van afwijkend gebruik

Bezwaarde is van mening dat geen sprake is van afwijkend gebruik. De begane grond van 5.1.2e wordt gebruikt door de KPN-winkel. De daarboven gelegen twee woningen worden sinds 2023 verhuurd. Een groot deel van de begane grond wordt gebruikt als kantoor/kantineopslag. Slechts een klein gedeelte van het perceel staat leeg. Bovendien heeft bezwaarde voorafgaand aan het vestigen van het (tijdelijke) voorkeursrecht bij de gemeente aangegeven dat zij de in 2021 vergunde (4) appartementen op korte termijn wilde gaan realiseren. Gelet op het bovenstaande meent bezwaarde dat de betere en/of intensievere vorm van wonen al is bereikt. Om deze reden

kan in dit concrete geval - in redelijkheid - niet meer worden gesproken van een 'afwijkend gebruik' in de zin van artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet.

3. Onevenredige gevolgen voor bezwaarde

Bezwaarde meent dat de vestiging van onderhavig voorkeursrecht onevenredige gevolgen voor haar heeft. Als gevolg van het voorkeursrecht kunnen de 4 te realiseren appartementen (zijde Aytasteeg) niet meer rechtstreeks aan de betreffende doelgroep worden verkocht. Dit leidt tot financiële risico's. Bovendien leidt de vestiging van het voorkeursrecht tot een waardedrukkend effect voor de 4 appartementen. Gelet op het bovenstaande staat het algemene belang dat is gediend met de vestiging van het voorkeursrecht dus niet in verhouding tot de onevenredige gevolgen daarvan voor bezwaarde.

4. Strijd met algemene beginselen behoorlijk bestuur

Het bestreden besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder met het motiverings-, evenredigheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

5. Beoordeling van de bezwaren

De commissie overweegt het volgende.

Ontvankelijkheid

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een bezwaarschrift ontvankelijk moet zijn voordat er aan de inhoud van het bezwaarschrift wordt toegekomen. Daartoe is in de Awb een aantal vereisten opgenomen. Ten eerste dient de bezwaarde belanghebbende te zijn bij het besluit waartegen hij bezwaar maakt.

Vervolgens dient te worden nagegaan of het bezwaarschrift ingevolge artikel 6:7 Awb op tijd is ingediend en of er is voldaan aan de vereisten van artikel 6:5 Awb.

Bezwaarde is belanghebbende bij het bezwaar. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet voorts aan de vereisten van artikel 6:5 Awb.

De commissie is gelet op het voorgaande van oordeel dat het bezwaarschrift inhoudelijk kan worden behandeld.

Inhoudelijk

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de gemeenteraad terecht en op goede gronden heeft besloten een voorkeursrecht te vestigen op het perceel van bezwaarde.

De commissie gaat hieronder in op de geuite bezwaren

Ad 1. Bij de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Ow is vereist dat aan het plangebied functies worden toegedacht, die afwijkend zijn van het huidige gebruik. Voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking moet een grondslag zijn. Met de Omgevingswet zijn er nieuwe instrumenten en besluiten in het omgevingsrecht ontstaan en in verband daarmee zijn de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking gewijzigd. Er is gekozen voor die kerninstrumenten uit de Omgevingswet die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de gemeentelijke omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan als vervanger van de structuurvisie, het bestemmingsplan en het inpassingsplan. Ook als de gewenste niet-agrarische functie (nog) niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie is toegedacht of toegedeeld, kan, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan, een voorkeursrecht worden gevestigd als het gebruik afwijkt van de toegedachte functie. De voorkeursrechtbeschikking vormt dan zelf de grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij gebreke van een toegedachte of toegedeelde functie in de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan. In de voorkeursrechtbeschikking zal de gewenste functie dan voor de locatie moeten worden omschreven (toegedacht). Deze toegedachte functie kan ook inhouden dat de wens bestaat om de locatie als moderniseringslocatie aan te gaan wijzen.

In casu is dat in de bestreden voorkeursrechtbeschikking gebeurd. Bij voorkeursrechtbeschikking heeft de raad verscheidene functies toegedacht aan het gebied. Bij het vestigen van een

voorkeursrecht hoeven de grenzen van het plangebied nog niet geheel vast te liggen of dat functies al exact aan een onroerende zaak kunnen worden toegekend. De concrete plannen moeten nog uitgewerkt worden en bij die uitwerking zal nader worden geconcretiseerd wat de grenzen van het gebied zijn en welke functies op welke percelen worden beoogd.

Wel blijkt duidelijk uit het bestreden besluit welk gebruik de gemeente beoogt in het gebied. De reden om op deze gronden een voorkeursrecht te vestigen, is omdat aan deze gronden de volgende (niet-agrarische) functies worden toegedacht: Bedrijf (niet zijnde seksinrichting of speelautomatenhallen), Horeca (niet zijnde horecabedrijf met een erotische vermaaksfunctie), Wonen, Maatschappelijk, Verkeer, Cultuur, en Ontspanning en Detailhandel. Waar het huidige gebruik al Wonen is, beoogt de gemeente een betere en/of intensievere vorm daarvan. Het huidige gebruik van de gronden wijkt dus af van de toegedachte functies.

In bezwaar is daarnaast namens de gemeenteraad aangevoerd dat de gemeente een transformatie beoogt 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 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 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 commissie meent met de raad dat het voorkeursrecht niet op grond van art. 9.1, lid 1, sub a (of b), Ow had kunnen worden gevestigd en dat art. 9.1, lid 1, sub c, Ow derhalve de juiste grondslag is. Het gaat niet om een beoogde gebiedsontwikkeling die reeds mogelijk is op basis van het vigerende omgevingsplan. In dat geval zou ook geen nadere planologische uitwerking nodig zijn, maar zou de gemeente op basis van het vigerende omgevingsplan direct tot de gewenste ontwikkeling kunnen overgaan en/of een voorkeursrecht hebben kunnen vestigen om de realisatie van het omgevingsplan veilig te stellen. Het betreft hier een nieuwe, nader uit te werken, integrale ontwikkeling van het gebied waarin het huidige planologische regime niet voorziet. Derhalve heeft naar het oordeel van de commissie de vestiging van het voorkeursrecht terecht plaatsgevonden op grond van art. 9.1 lid 1 sub c Ow.

Ad 2. Het is de commissie duidelijk dat het huidige gebruik van het perceel niet overeenstemt met de door de gemeente beoogde functies van het gebied. Bezwaarde erkent dit ook deels nu zij aangeeft dat de plannen nog niet gerealiseerd zijn. De gemeente voorziet op het perceel een (betere/intensieve) rol voor de in de voorkeursrechtbeschikking genoemde toegedachte functies, zoals Verkeer en Wonen. Het perceel wordt momenteel deels gebruikt voor wonen, deels voor winkel/opslag en een gedeelte staat leeg. Dit komt niet overeen met de beoogde (betere en intensievere) functies die de gemeente voor het gebied beoogt en daarmee wijkt het huidige gebruik af van de toegedachte functies.

De locatie van de te ontwikkelen vier appartementen, die reeds in 2021 vergund zijn, maar nog niet gerealiseerd zijn, is op dit moment leegstaand, waardoor het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functies.

De commissie is van mening dat de gemeenteraad, gelet op het voorgaande en ook het onder Ad 1. gestelde, voldoende heeft gemotiveerd waarom het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functies in het gebied. Ook is voldoende gemotiveerd waarom het perceel van bezwaarde in het besluit is meegenomen, gelet op het huidige gebruik van het pand.

Ad 3. Uit vaste rechtspraak¹ volgt dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken

¹ Zie o.a. ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332; ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871; ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1989 en Rb. Noord-Nederland 12 december 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:5098.

grondeigenaren, zodat het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel inzake de Omgevingswet blijkt duidelijk dat de wetgever heeft beoogd de reikwijdte van het voorkeursrecht zo min mogelijk te wijzigen².

Weliswaar is één van de uitgangspunten van Hoofdstuk 9 Omgevingswet dat de positie van de eigenaar wordt verbeterd, maar de doorgevoerde wijzigingen (verbetering bekendmaking, verval voorkeursrecht, mogelijkheid van zelfrealisatie) zien niet op een andere of explicietere belangenafweging. De reikwijdte blijft gelijk en de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt.

De Memorie van Toelichting geeft blijk van een conserverende en consoliderende gedachte ten aanzien van dit onderwerp. In lijn hiermee kan de commissie de redenering van de raad volgen, dat ook de vaste lijn in de jurisprudentie ten aanzien van dit punt nog geldend is, namelijk dat de wetgever bij de totstandkoming van de Omgevingswet, net als bij 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 vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarde zijn eigendomsrechten niet langer kan uitoefenen. Ook het gebruik van het pand wordt niet belemmerd. Investerings, gedaan ten behoeve van het gebruik van het pand, kunnen normaal worden benut. Zolang er geen wens tot verkoop is, verandert er niets.

In de voorkeursrechtbeschikking is niet alleen de beschrijving van het belang dat met het voorkeursrecht wordt gediend gemotiveerd, maar ook of dit de inzet van het instrument voorkeursrecht rechtvaardigt. Ook is gemotiveerd waarom de genoemde percelen onder de voorkeursbeschikking vallen, zoals hiervoor al is aangegeven. In het onderhavige geval gaat het om een zeer beperkt gebied. Niet alleen de financiële belangen van bezwaarde, maar ook ruimtelijke belangen van de gemeente, de bedrijfsbelangen van bezwaarde en zijn eigendomsrecht spelen een rol. Als bezwaarde voornemens is zijn investeringen en bedrijfsvoering voort te zetten en eigenaar te blijven, staat de vestiging van het voorkeursrecht daaraan niet in de weg. Het voorkeursrecht brengt geen planologische wijziging met zich mee en dwingt een eigenaar niet tot verkoop. En ook bij verkoop aan de gemeente wordt bezwaarde niet benadeeld. Immers, bij de verkoop van de onroerende zaken aan de gemeente ontvangt bezwaarde een marktconforme prijs. 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 bezwaarde verplicht worden de gronden af te nemen tegen een door de rechter bepaalde waarde.

In casu heeft bezwaarde de wens de nog te realiseren appartementen te verkopen en meent hij dat hij door het voorkeursrecht hierin belemmerd wordt. Ook ziet bezwaarde een waardedrukkend effect waardoor er sprake zou zijn van onevenredig nadeel. Echter, bezwaarde kan de appartementen voor een marktconforme prijs zowel aan de gemeente verkopen en mogelijk aan een derde, aangezien bezwaarde het college kan vragen een uitzondering te maken op het voorkeursrecht. Gelet op de hiervoor genoemde wetsgeschiedenis is de commissie van mening dat geen sprake is van een onvoldoende afweging van de individuele (financiële) belangen van bezwaarde tegenover het algemeen belang. De wetgever heeft deze belangen immers reeds bij het vaststellen van de wettelijke regeling tegen elkaar afgewogen, waarbij het algemeen belang prevaleert.

De raad heeft naar de mening van de commissie, gelet op het voorgaande, het algemeen belang dat met het voorkeursrecht is gediend zwaarder mogen laten wegen de belangen van bezwaarde bij het niet vestigen van het voorkeursrecht. De raad mocht dan ook een voorkeursrecht vestigen op het aan bezwaarde toebehorende perceel. Er heeft dus op verschillende vlakken een belangen- en evenredigheidsafweging plaatsgevonden. Er is naar het oordeel van de commissie geen sprake van (onevenredig) nadeel.

Ad 4. Gelet op het voorgaande ziet de commissie dan ook niet dat er sprake zou zijn van strijd

² Zie § 5.1.5 en § 5.3.4, Kamerstuk 35133, nr. 3.

met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder met het motiverings-, evenredigheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Het bestreden besluit is voldoende gemotiveerd, is zorgvuldig tot stand gekomen en de betrokken belangen zijn afgewogen. Het besluit is noodzakelijk, geschikt en evenwichtig om tot het doel te komen waarvoor het is genomen.

6. Advies van de commissie

De commissie adviseert de gemeenteraad om:

1. Het bezwaarschrift van Stichting Heereweegen, vertegenwoordigd door 5.1.2e van Sight Advocaten, ongegrond te verklaren;
2. Het bestreden besluit in stand te laten.

de Adviescommissie bezwaarschriften,

5.1.2e

d

5.1.2e

de secretaris.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 2, 6