

Leeuwarden, 4 mei 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.1.25.0761.02

**Indiener:**

5.1.2e  
5.1.2e  
5.1.2e ROTTERDAM

**Gemachtigde:**

5.1.2e  
Postbus 76613  
1070 AMSTERDAM

**Onderwerp:** de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht op het perceel kadastraal bekend gemeente Leeuwarden, sectie B, perceelnummer 3857, 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 5.1.2e , vertegenwoordigd door 5.1.2e  
5.1.2e 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. 19 november 2025, aangevuld met nadere gronden d.d. 5 januari 2026, van 5.1.2e, vertegenwoordigd door 5.1.2e bv (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 3857, gevestigd in het gebied “De Weaze” in Leeuwarden.

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

Op de hoorzitting was 5.1.2e met kennisgeving afwezig. Gemachtigde 5.1.2e

5.1.2e was digitaal 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 3857.

Namens 5.1.2e heeft 5.1.2e van SIX advocaten B.V. te Amsterdam, bezwaar gemaakt tegen dit besluit op 19 november 2025. Nadien heeft de raad van de gemeente Leeuwarden in zijn vergadering van 17 december 2025 besloten om een voorkeursrecht te vestigen op het betreffende perceel. Bij brief van 5 januari 2026 heeft bezwaarde verzocht voornoemd bezwaarschrift aan te merken als een tegen de raadsbeschikking gericht bezwaarschrift.

## 4. Bezwaren

De bezwaren laten zich als volgt samenvatten:

1. Er is onduidelijkheid over welk bestuursorgaan verweer voert. Het college heeft het voorkeursrecht opgelegd, welk besluit de gemeenteraad heeft bestendigd. Het verweer gaat uit van het college, maar is deze wel gemandateerd hiervoor.
2. De procespositie van bezwaarde is geschaad nu de adviezen van een extern advocatenkantoor en de scenariostudie niet bij de stukken is gevoegd.
3. Onvoldoende afwijking van het huidig gebruik in de togedachte bestemming. Het huidige gebruik van de gronden wijkt niet af van de togedachte functie, hetgeen volgens vaste rechtspraak wel zo zou moeten zijn (zie Rb. Midden-Nederland 12 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7131). Er is sprake van gebruik als winkel en van kamerbewoning en appartementen. Niet gemotiveerd is waarom specifiek dit pand is aangewezen of waarom het onderdeel uitmaakt van het gebied.
4. Individuele belangen zijn onvoldoende afgewogen. Volgens vaste rechtspraak moeten de individuele belangen van bezwaarde daadwerkelijk worden meegewogen (zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266, r.o. 19). Er zijn financiële gevolgen, omdat hij in zijn verkoopmogelijkheden ernstig wordt benadeeld terwijl de beoogde herontwikkeling van het gebied niet daadwerkelijk op zijn pand ziet. Ook heeft hij aanzienlijke investeringen gedaan om te komen tot het huidige gebruik van het pand. Bezwaarde voelt zich niet meer vrij in het gebruik van zijn pand. Bovendien is onduidelijk waarom niet is gekozen voor het nemen van een voorbereidingsbesluit of het wijzigen van het omgevingsplan. De keuze voor een voorkeursrecht is niet evenredig. De Omgevingswet kent een bredere belangenafweging dan onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (zie ECLI:NL:RVS:2026:1733 r.o. 5.2).

5. Er is sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu ten aanzien van het pand 5.1.2e het voorkeursrecht niet is bestendigd, terwijl het daar ook om een winkelpand met bewoning boven gaat.
6. Bezwaarde vraagt zich af of er krediet beschikbaar is gesteld voor aankoop. Het is hem onduidelijk wat de strategische inzet is om zijn pand te verkrijgen.
7. Mocht de gemeente het pand willen aankopen, dan kan daar overleg over zijn en daarvoor hoeft geen voorkeursrecht gevestigd te worden.

## 5. Beoordeling van de bezwaren

De commissie overweegt het volgende.

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.

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 zal eerst ingaan op de geuite bezwaren.

Ad 1. Zoals uit de procedurebepalingen in Hoofdstuk 16 § 16.3.6, art. 16.32c Omgevingswet (Ow) blijkt, is een bezwaar dat aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad. Reeds onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) heeft de wetgever beoogd de rechtsbescherming tegen twee achtereenvolgende aanwijzingsbesluiten te weten het besluit van burgemeester en wethouders tot voorlopige aanwijzing en het besluit van de gemeenteraad tot vestiging van het voorkeursrecht te stroomlijnen. Dat geschiedt door te bepalen dat tegen het aanwijzingsbesluit van de gemeenteraad niet afzonderlijk bezwaar of beroep behoeft te worden ingesteld indien reeds bezwaar of beroep aanhangig is tegen het besluit tot voorlopige aanwijzing. Onder de Omgevingswet is hier geen verandering in gekomen. Zoals door de vertegenwoordigers ook is aangegeven voeren zij verweer namens de gemeenteraad.

Ad 2. Met betrekking tot de procespositie van bezwaarde door het ontbreken van stukken is de commissie van mening dat bezwaarde hierdoor niet is benadeeld. Namens de gemeenteraad is aangegeven dat er geen schriftelijke stukken zijn van een externe advocaat, zodat deze ook niet overgelegd kunnen worden. Met betrekking tot de scenariostudie wordt terecht van de kant van de gemeenteraad aangegeven dat dit stuk input is voor de te ontwerpen plannen, maar dat het minder van belang is voor het bestreden besluit.

Ad 3. 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 gemeente voorziet op het perceel een (betere/intensievere) rol voor de toegedachte functies, zoals Verkeer en Wonen, bijvoorbeeld door verbreding van de steeg en toevoeging of transformatie van woningen voor voornoemde doelgroepen. Op het perceel bevindt zich momenteel een pand met woon- en winkelfunctie. Dit komt, nu er sprake is van kamerbewoning, niet overeen met de beoogde (betere en intensievere) functies die de gemeente voor het gebied beoogt. Momenteel wijkt het huidige gebruik van het perceel derhalve wel af van de beoogde (mix aan) toegedachte functies. De raad is derhalve van mening dat zij een voorkeursrecht heeft mogen vestigen.

De commissie is van mening dat de gemeenteraad, gelet op het voorgaande, 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 en de verbetering van de gewenste verkeerssituatie c.q. het licht en lucht maken in het gebied.

Ad 4. Uit vaste rechtspraak<sup>1</sup> volgt dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.

De aangehaalde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant wijkt af van deze geldende jurisprudentie. De rechtbank oordeelt dat de wettekst van de Omgevingswet voldoende duidelijkheid biedt. De rechtbank vermeldt expliciet de wetsgeschiedenis en jurisprudentie onder de Wvg (oud) niet in haar oordeel te betrekken.

---

<sup>1</sup> Zie o.a. ECLI:NL:RVS:2018:2332, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, ECLI:NL:RVS:2020:1989 en ECLI:NL:RBNNE:2025:5098.

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 wijzigen<sup>2</sup>.

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, zoals door bezwaarde aangevoerd. 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 Wet voorkeursrecht gemeenten (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 door bezwaarde aangehaalde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant ging over de aanwijzing van een vijftal gebieden voor mogelijke zonneparken, waarbij het bestuursorgaan zich niet hield aan de door haar zelf vastgestelde richtlijnen en afwijking hiervan ondeugdelijk gemotiveerd had. Deze situatie is volgens de commissie niet vergelijkbaar met de onderhavige.

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 echter 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.

Ten aanzien van de verwijzing naar een uitspraak van de Raad van State d.d. 25 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1733 merkt de commissie op dat deze betrekking heeft op een andere situatie dan hier aan de hand is. Er was in dat geval een specifieke mogelijkheid voor een samenwerking. In dit geval is geen sprake van dergelijke bijzondere individuele gevallen door omstandigheden die afweging behoeven.

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.

De gemeenteraad is volgens eigen zeggen 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. Dit kan niet worden bewerkstelligd door

---

<sup>2</sup> Zie § 5.1.5 en § 5.3.4, Kamerstuk 35133, nr. 3.

het nemen van een voorbereidingsbesluit of het wijzigen van het omgevingsplan en daarmee kan - in tegenstelling tot het door bezwaarde gestelde - dus niet hetzelfde doel worden bereikt als met het voorkeursrecht. Zodra de gemeenteraad de planvorming nader heeft geconcretiseerd, zal een ruimtelijk besluit volgen.

Ad 5. Op 17 december 2025 heeft de gemeenteraad besloten over het vestigen van het voorkeursrecht. Voorafgaand aan besluitvorming is er gestemd over drie amendementen, welke respectievelijk inhielden om - kortgezegd - de panden 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e buiten het voorkeursrechtgebied te houden. De raad heeft voor het amendement gestemd om 5.1.2e niet op te nemen in het voorkeursgebied en tegen de amendementen betreffende de panden 5.1.2e. De reden voor dit verschil lag in het feit dat de laatste twee panden gelegen zijn aan stegen die van belang zijn voor de ontwikkeling en waarop bovendien nog deels bestemmingen liggen, die niet meer passend worden geacht voor de toekomst. Dit geldt niet voor 5.1.2e. Op deze locatie zitten een winkel en woningen. Ook zonder vestiging van het voorkeursrecht zou daar een andere ontwikkeling dan de gewenste niet mogelijk zijn.

Er is derhalve geen sprake van gelijke gevallen of strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het voorkeursrecht is gelegd op percelen waarop moet worden meegekeken in de ontwikkeling. Van tevoren weet de gemeente niet welke plannen de eigenaren (of opvolgende eigenaren) gaan maken en om zeker te zijn van passendheid in de toekomstvisie is het belangrijk grip te houden.

Ad 6. De gemeenteraad heeft aangegeven dat het gebruikelijk is dat een kredietaanvraag wordt gedaan op het moment dat er zekerheid is over de aankoop van een specifiek pand. In dit geval is er nog geen krediet aangevraagd voor enig ander pand binnen het voorkeursrecht voor de Weaze. Het doel van het voorkeursrecht is niet om alle 26 percelen meteen aan te kopen, maar er zijn meerdere doelen. Eén van die doelen is het eerste recht van koop geven, maar het is ook zeker juist om de regie te houden op de gebiedsontwikkeling en prijsopdrijving en versplintering tegen te gaan. Op den duur zal er krediet beschikbaar worden gesteld om alle percelen aan te kopen. Mocht er geen krediet zijn, dan blijft het voorkeursrecht gewoon gelden. Zo gefaseerd mogelijk zal er worden aangekocht, maar als eigenaren het perceel aanbieden en de gemeente er voor kiest om het niet aan te kopen omdat er geen krediet is, dan staat het een eigenaar vrij om het te verkopen. De commissie acht deze handelwijze aanvaardbaar.

Ad 7. Over aankoop van het perceel zal altijd overleg kunnen en moeten plaatsvinden. Zonder voorkeursrecht staat het bezwaarde vrij om de onroerende zaken aan een willekeurige derde te vervreemden. De commissie vindt het begrijpelijk dat de gemeente dit onwenselijk vindt. Het voorkeursrecht geeft aan de gemeente een preferente positie en regierol en blijft derhalve - ondanks de suggestie van bezwaarde om het gesprek met de gemeente aan te gaan - van belang.

## 6. Advies van de commissie

De commissie adviseert de gemeenteraad om:

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

de Adviescommissie bezwaarschriften,

5.1.2e

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, 3, 6 |