

GEWIJZIGD

Voorstel aan de raad

Nummer: 26.457

Portefeuille: De Wilde
Programma: 0 Bestuur en ondersteuning
Taakveld: 03 Beheer overige gebouwen

Onderwerp: Vestiging voorkeursrecht 'Leonardo Hotel'

Voorgesteld besluit

1. De rechtsgevolgen van de voorkeursrechtbeschikking van het college van 30 juni 2026, welke van rechtswege vervalt drie maanden na het ingaan daarvan, te bestendigen door voor het verstrijken van de werkingsduur op grond van artikel 9.1 lid 1 onder b van de Omgevingswet een voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken waar het 'Leonardo Hotel Lelystad City Center' wordt geëxploiteerd, zoals weergegeven op de grondtekening (bijlage 1) en aangegeven op de percelenlijst (bijlage 2), welke onroerende zaken niet eerder betrokken zijn geweest in een voorkeursrechtbeschikking van de raad en deel uitmaken van een locatie waaraan de (niet-agrarische) functie 'Hoogstedelijk woonmilieu met een functiemenging van wonen, werken, cultuur, recreatie, horeca en voorzieningen' wordt toegedacht, zoals af te leiden uit de door de raad op 17 februari 2026 vastgestelde Omgevingsvisie Lelystad 2050, en waarvan het huidige feitelijke gebruik afwijkt van die functie;
2. Het voorkeursrecht te vestigen voor de duur van maximaal vijf jaar als bedoeld in artikel 9.4 lid 1 onder b van de Omgevingswet, waardoor de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht, gelet op artikel 7.1 lid 1 onder f van het Omgevingsbesluit, het tijdstip betreft waarop vijf jaar zijn verstreken nadat het voorkeursrecht in werking is getreden;
3. Deze voorkeursrechtbeschikking bekend te maken door de toezending ervan aan de in bijlage 2 vermelde eigenaren en houders van beperkte rechten, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te verzoeken om deze voorkeursrechtbeschikking, binnen vier dagen na bekendmaking ervan, in te schrijven in het daartoe bestemde (beperkingen)register, zo spoedig mogelijk kennis te geven van deze voorkeursrechtbeschikking en de terinzagelegging daarvan in het Gemeenteblad alsmede deze voorkeursrechtbeschikking en de daarop betrekking hebbende stukken zowel in fysieke zin ter inzage te leggen bij Burgerzaken als digitaal raadpleegbaar te maken via de gemeentelijke webpagina.
4. De bevoegdheid tot het intrekken van het voorkeursrecht voor de onroerende zaken waarvoor dat recht te zijner tijd niet langer nodig is, te mandateren aan het college.

Urgentie Raad

Het college heeft op 30 juni 2026 besloten om op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet (Ow) een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op de onroerende zaken waar het 'Leonardo Hotel Lelystad City Center' (Leonardo Hotel) wordt geëxploiteerd. Op grond van artikel 9.4 lid 3 van de Ow geldt het voorkeursrecht van het college voor een termijn van drie maanden na het ingaan ervan. Na die drie maanden vervalt het voorkeursrecht automatisch of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 van de Ow ingaat. Om de gelding van het voorkeursrecht voort te zetten is mitsdien binnen die termijn van drie maanden een nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig van de raad.

Voorgaande besluitvorming

Zie Urgentie raad.

Inleiding

Geheimhouding

Het college heeft op grond van artikel 87 Gemeentewet in samenhang met artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid geheimhouding opgelegd op de bijlagen 3, 6 en 7 om de financiële en economische belangen van de gemeente veilig te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat de gewenste regie van de gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling wordt gefrustreerd.

De gemeente wil het Stadshart van Lelystad weer in het hart van de mensen brengen. Dat vereist een grondige aanpak, waarbij de nadruk van een stadscentrum met veel winkels verschuift naar een gemengde binnenstad waar je ook kunt wonen, werken, uitgaan en relaxen. Een aantrekkelijk Stadshart met goede (economische en culturele) voorzieningen vormt daarbij de benodigde basis voor de groei richting 120.000 inwoners. Woningbouw is een essentieel onderdeel van de gewenste gebiedstransformatie, waarbij met het Rijk is afgesproken om ruim 3.500 woningen in het Stadshart te realiseren. Dit vraagt om de toevoeging van stedelijke woonmilieus die nieuwe doelgroepen aantrekken en die aansluiten bij wensen en behoeften van een diverse en groeiende stad. Een levendig stadscentrum en groei kunnen elkaar dan stimuleren.

Dat het bouwen aan het Stadshart van morgen en overmorgen een expliciete opgave is blijkt uit de door de raad op 17 februari 2026 vastgestelde Omgevingsvisie Lelystad 2050. De in de Omgevingsvisie neergelegde gebiedstransformatie naar een gemengd (hoog)stedelijk milieu - waarin wonen een belangrijke plaats inneemt - wordt ondersteund door de Woonvisie, het Actieplan Stadshart, de Hoogbouwvisie Stadshart en de Nota van Uitgangspunten Stadshart. Daarbij heeft elk deelgebied binnen het Stadshart een eigen karakter, functie en ontwikkelpotentie, waardoor het geheel kan uitgroeien tot een veerkrachtig, economisch aantrekkelijk en toekomstbestendig stadscentrum.

Gericht transformeren, verdichten en samenwerken geeft richting aan toekomstige projecten en verbeteringen van bestaande bebouwing. Dit vraagt om op strategische locaties in het Stadshart keuzes te maken. Een van deze essentiële locaties betreft het in het deelgebied Theaterkwartier, op de grens met het deelgebied Stadshart Oost, gelegen pand waar het 'Leonardo Hotel Lelystad City Center' (Leonardo Hotel) wordt geëxploiteerd. Het Leonardo Hotel staat precies in de overgangszone tussen het Theaterkwartier en het Stadshart Oost, waarbij het toevoegen van woningen de gemene deler voor de stedenbouwkundige opgave is. Door deze verbondenheid maakt de locatie van het 'Leonardo Hotel' onderdeel uit van een ontwikkelstrategie die de gemeente op dit moment voor (een deel van) het Stadshart Oost aan het uitwerken is.

Komende jaren zal de gemeente daarom aan de slag gaan om de locatie van het 'Leonardo Hotel' als hoogstedelijk transformatiegebied concreet vorm te geven. Het is daarbij van belang dat de gemeente regie houdt op de gebiedsontwikkeling in z'n algemeenheid en de strategische posities op deze locatie in het bijzonder.

Doel

Om betere omstandigheden te creëren voor een mogelijke transformatie van de locatie van het 'Leonardo Hotel' wordt voorgesteld om het reeds gevestigde voorkeursrecht te continueren. Met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie in de vorm van een eerste recht van koop op de in de beschikking opgenomen onroerende zaken. Vanaf het moment dat de voorkeursrechtbeschikking in werking treedt, moeten de eigenaren en houders van beperkte rechten op de desbetreffende onroerende zaken bij een voorgenomen vervreemding (verkoop) eerst de gemeente Lelystad uitnodigen om te onderhandelen over de verkrijging van de aangeboden onroerende zaak of zaken. Dit maakt dat de gemeente een actieve en regisserende rol kan spelen bij de uitvoering van haar plannen. Ook wordt voorkomen dat de onroerende zaken in de tussentijd worden vervreemd aan derden, zonder dat deze eerst aan de gemeente ter verkrijging worden aangeboden. Daarnaast beoogt de gemeente door de vestiging van een voorkeursrecht prijsopdrijving door grondspeculatie te voorkomen, waardoor de financieel economische uitvoerbaarheid van de plannen dichterbij komt. De wet geeft de gemeente daarmee een middel in handen om de waardevermeerdering van de betrokken onroerende zaken in eigen hand te houden en in te zetten in het algemeen belang.

Argumenten

1.1 Er wordt voldaan aan de vereisten voor de toepassing van de bevoegdheid door de raad tot vestiging van een voorkeursrecht

Artikel 9.1 lid 1 onder b van de Ow biedt de raad de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op onroerende zaken die deel uitmaken van een locatie, waaraan in een gemeentelijke omgevingsvisie een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het huidige feitelijke gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan, zodat zij reeds in een vroegtijdig stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte functie wordt belemmerd.

Het instrument van het voorkeursrecht en artikel 9.1 lid 1 onder b van de Ow in het bijzonder brengen met zich mee, dat op het moment dat het voorkeursrecht kan worden aangewend, veelal nog niet zeker zal zijn of de toegedachte functie feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van het voorkeursrecht, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van de onroerende zaken die benodigd zijn voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat deze onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht door de raad, zolang uit een omgevingsvisie maar voldoende blijkt welke locatie het betreft en welke functie aan die locatie wordt toegedacht.

Omgevingsplan gemeente Lelystad

Ter plaatse van het 'Leonardo Hotel' geldt het Omgevingsplan gemeente Lelystad, waar het bestemmingsplan 'Theaterkwartier' van rechtswege onderdeel van is. De betrokken onroerende zaken (bijlagen 1 en 2) hebben de bestemming 'Gemengd -1' met de functieaanduiding 'hotel' en 'horeca tot en met categorie 3'. De voor 'Gemengd-1' aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, een theater (ter plaatse van de aanduiding 'theater'), een hotel (ter plaatse van de aanduiding 'hotel'), horeca en wonen in de vorm van bovenwoningen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van gemengd - bovenwoningen'. De desbetreffende onroerende zaken worden feitelijk ook als zodanig gebruikt. Reguliere woningbouw is hierop planologisch niet toegestaan.

Omgevingsvisie Lelystad 2050

De locatie van het 'Leonardo Hotel' (midden in het Stadshart van Lelystad) maakt onderdeel uit van de door de raad op 17 februari 2026 vastgestelde Omgevingsvisie Lelystad 2050 (Omgevingsvisie), waarin de gemeente haar strategische beleidskeuzes voor de toekomstige ontwikkeling van Lelystad vastgelegd. Uit deze Omgevingsvisie volgt onder meer het volgende:

Paragraaf 5.2.2 van de Omgevingsvisie stelt uitdrukkelijk dat het Stadshart één van de prioritaire ontwikkellocaties is:

“Lelystad wil dat nieuwe ontwikkelingen worden uitgevoerd in de juiste volgorde en met onderlinge afstemming. Er staan meerdere grote en kleine ontwikkelingen op de agenda. Bijvoorbeeld het Stadshart en beoogde uitbreidingslocaties zoals Zuiderhage en het Waterfront.”

Diezelfde paragraaf benoemt functiemenging in het Stadshart en hoogstedelijke woonmilieus als expliciete beleidskeuze:

“Dat vraagt om op strategische locaties keuzes te maken, zoals het sturen op functiemenging, met name in het Stadshart en het sturen op stedelijke en hoogstedelijke woonmilieus. Dat wil zeggen, intensief en meervoudig ruimtegebruik dicht bij hoogwaardig openbaar vervoer met een hoge woonkwaliteit.”

Paragraaf 5.2.3 bevat een kernpassage die woningtoevoeging als noodzakelijk middel voor de stadshartopgave benoemt:

“Een bruisend Stadshart hoort bij een goede stad. Het Stadshart vraagt bijzondere aandacht als het gaat om het tempo van de ontwikkeling van dit, voor de gehele stad, cruciale gebied. Want zonder aantrekkelijk Stadshart wordt het aantrekken van nieuwe inwoners veel moeilijker. (...) Lelystad verdient een kloppend Stadshart met een gevarieerd aanbod van functies die uitnodigen tot bezoeken en te beleven zoals theater, bioscoop, horeca en winkels. Het Stadshart is de plek waar ruimte is om te winkelen en uit te gaan, elkaar te ontmoeten en stedelijkheid gevoeld kan worden. Het Stadshart van Lelystad heeft zeker die potentie, maar heeft extra aandacht nodig om die waar te kunnen maken. Deels door met extra woningen te zorgen voor meer mensen die reuring kunnen brengen, maar ook door de pleinen, straten en parken te voorzien van ruimte voor levendigheid, ontmoeting en aantrekkelijke openbare ruimte.”

Paragraaf 5.2.4 formuleert transformatie als nieuw beleidsinstrument:

“Kwalitatief verdichten is een deels nieuwe koers waarbij we nieuwe woningen en voorzieningen toevoegen om de omgeving van de bestaande en nieuwe woningen te verbeteren. (...) We maken één Lelystad, geen losse ontwikkelingen die op zichzelf staan. Iedere ingreep draagt bij aan het grotere geheel.”

En:

“De focus ligt op de bestaande stad en dat betekent dat er eerst wordt gekozen voor binnenstedelijke verdichting. (...) Op gerichte plekken wordt gezocht naar woonmilieus die stedelijk of zelfs hoogstedelijk worden.”

Paragraaf 6.2.3 (Locaties van stedelijke betekenis) benoemt het stedelijk profiel van het Stadshart en benoemt woningbouw uitdrukkelijk als onderdeel van het beoogde programma:

“Stedelijk profiel, vinden we in het Stadshart. Hier ligt de focus op reuring via winkelen, werken en uitgaan. Er is ruimte voor cultuur (zoals de bioscoop, de Agora en Kubus), horeca, een divers winkelaanbod, werken, middelbaar en hoger onderwijs en stedelijke voorzieningen. De woningbouw richt zich op verschillende leefstijlen. (...) Het Stadshart is een plek voor en door mensen, waarbij de diversiteit aan mensen, woonmilieus, winkels, horeca, ondernemmilieus, architectuur, cultuur en werken ervoor zorgt dat het een aantrekkelijke plek is om te bezoeken, te wonen en te ondernemen.”

Paragraaf 6.2.4 kwalificeert het Stadshart als het meest hoogstedelijke prioriteitsgebied:

“Hoogstedelijk Lelystad: Onze prioritaire (uitbreidings)gebieden het Stadshart, Zuiderhage en Waterfront krijgen (deels) een hoogstedelijk Lelystads milieu. Daarvan heeft het Stadshart, als hét centrum van de stad, het meest hoogstedelijke karakter. (...) Rondom het stadshart wordt gewerkt aan een samenhangende centrumstructuur waarin sprake is van hogere dichtheden en functiemenging.”

Paragraaf 7.2.2 bevestigt dat woningbouw in het Stadshart niet slechts een toekomstige ambitie is, maar een lopende prioriteit:

“Momenteel lopen er woningbouwprojecten in hoofdzakelijk de drie prioritaire gebieden: Stadshart, Zuiderhage, en het Waterfront. Deze plannen zullen op korte en middellange termijn een grote bijdrage gaan geven aan het aantal woningen in Lelystad.”

Voorts zijn in bijlage II bij de Omgevingsvisie diverse kaarten opgenomen. Daaruit blijkt dat de locatie van het ‘Leonardo Hotel’ onderdeel uitmaakt van de ‘Gebiedengroep Stedelijke Ontwikkeling’, de ‘Gebiedengroep Economische Drager’ en de ‘Gebiedengroep Robuust Natuurlijk Raamwerk’. Op de kaart ‘Stedelijke ontwikkeling’ zijn de onderhavige onroerende zaken geduid als ‘Hoogstedelijk’ en ‘Transformeren’, consistent met de tekstuele kwalificatie van het Stadshart als hoogstedelijk transformatiegebied. Daarmee bestaat een directe ruimtelijk relatie tussen de locatie waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd en het gebied waarvoor de Omgevingsvisie een transformatieopgave beschrijft.

Gelet op het bovenstaande wordt aan de locatie van het ‘Leonardo Hotel’ op basis van de Omgevingsvisie een functie toegedacht die ten tijde van het nemen van de voorkeursrechtbeschikking al deels in overeenstemming met die functie wordt gebruikt. Desondanks kan worden gesproken van een afwijkend gebruik, omdat de gemeente een kwalitatief beter en intensiever gebruik dan het daadwerkelijke feitelijke gebruik beoogt én meer dan alleen recreatie en horeca omvat, maar juist ook de transformatie naar een hoogstedelijk – verdicht – woonmilieu (zie hiervoor ook Inleiding). Het bestaande gebruik wijkt daarmee af van de toegedachte functie en de toegedachte functie is niet-agrarisch, waardoor wordt voldaan aan de in artikel 9.1 lid 1 onder b van de Ow gestelde vereisten voor vestiging van een voorkeursrecht op basis van de Omgevingsvisie.

1.2 Op de onroerende zaken is niet eerder een voorkeursrecht gevestigd

Uit artikel 9.3 van de Ow volgt dat het niet is toegestaan om binnen twee jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht door hetzelfde bestuursorgaan opnieuw een voorkeursrecht te vestigen op dezelfde grondslag. De constatering dat hiervan geen sprake is (geweest), dient te blijken uit de voorkeursrechtbeschikking.

1.3 Het algemeen belang rechtvaardigt de vestiging van het voorkeursrecht

Een gemeentelijke voorkeursrechtbeschikking maakt slechts een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken. Door de wetgever is in de Ow voorzien in de bescherming van de belangen van de eigenaren en beperkt gerechtigden door regels die bepalen onder welke voorwaarden het voorkeursrecht mag worden toegepast, regels ten aanzien van de procedure en regels ten aanzien

van de rechtsbescherming. De in hoofdstuk 9 van de Ow opgenomen regels respecteren bijvoorbeeld bestaande rechtsverhoudingen. Zo kan toch tot vervreemding worden overgegaan als dat aan de echtgenoot of geregistreerd partner is, of aan bepaalde bloed- of aanverwanten. Een belanghebbende kan ook verzoeken om toepassing van de bevoegdheid tot intrekking. Daarnaast is het uitgangspunt dat als er een wens is om tot vervreemding over te gaan de betreffende gerechtigde een reële prijs ontvangt. Als partijen het niet eens zijn over de prijs, kan via de rechter een oordeel over de prijs worden verkregen. Op grond van artikel 16.122 van de Ow jo artikel 15.22 van de Ow stelt de rechter de prijs vast overeenkomstig de werkelijke waarde, zoals die ook bij onteigening wordt bepaald. De omstandigheid dat de desbetreffende onroerende zaken eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden, betekent dus niet dat de prijs lager dan de werkelijke waarde zou kunnen worden vastgesteld.

In het kader van deze belangenafweging is gekeken naar het algemeen belang van de gemeente bij de mogelijke transformatie van de locatie van het 'Leonardo Hotel' naar een hoogstedelijk gebied met een functiemenging van wonen, werken, cultuur, recreatie, horeca en voorzieningen en de belangen van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken. Als gevolg van deze voorkeursrechtbeschikking zijn er geen verdere gevolgen voor de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken, anders dan dat zij, bij de wens om de onroerende zaak of het beperkte recht te vervreemden, de verplichting hebben om de onroerende zaak of het beperkte recht eerst aan te bieden aan de gemeente. Van een verplichting om tot vervreemding over te gaan is geen sprake. Van overige niet-financiële, persoonlijke, omstandigheden is bovendien niet gebleken. Tegenover de belangen van de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken staat het algemene belang om te voorzien in de behoefte om nieuwe woningen toe te voegen, dat zich tevens laat vertalen in het versterken van de levendigheid, aantrekkelijkheid en economische vitaliteit van het Stadshart. De gemeente is gebaat bij maximale regie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en het voorkomen van grondspeculatie. Dat leidt tot de conclusie dat het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht vanwege het algemeen belang zwaarder weegt dan het achterwege laten van de toepassing daarvan. De verplichting voor de eigenaren en houders van beperkte rechten van de desbetreffende onroerende zaken om deze eerst aan de gemeente aan te bieden, heeft voor hen geen onevenredige gevolgen in verhouding tot het te dienen algemene belang.

2.1 In de voorkeursrechtbeschikking moet de eerst mogelijke vervaldatum worden vermeld

In artikel 7.1 lid 1 onder f van het Omgevingsbesluit is bepaald dat een voorkeursrechtbeschikking de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht moet vermelden. Uit artikel 9.4 lid 1 onder b van de Ow volgt dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 onder b van de Ow van rechtswege vervalt vijf jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd is toegedeeld in het omgevingsplan. In het laatste geval wordt de gelding van het voorkeursrecht vanaf dat moment op basis van een nieuwe grondslag (artikel 9.1 lid 1 onder a van de Ow) voortgezet voor een wettelijk bepaalde termijn. Er is dan geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig. Gedurende de werkingsduur van het voorkeursrecht kunnen de plannen verder worden uitgewerkt en zal vorm worden gegeven aan een meer concrete inpassing van de beoogde transformatie.

3.1 Er moet worden voldaan aan de procedurele vereisten na het nemen van de voorkeursrechtbeschikking

Het besluit van de raad moet op grond van de gestelde eisen in de Ow, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Bekendmakingswet bekend worden gemaakt, ter inzage worden gelegd en worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Verder moet het bestuursorgaan kennisgeven van de terinzagelegging door publicatie in het elektronisch publicatieblad. De voorkeursrechtbeschikking treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.

4.1 *Het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd is verplicht tot onverwijld intrekking*

Mocht op enig moment vaststaan dat een onroerende zaak waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet (langer) nodig is voor de transformatie naar een hoogstedelijk woongebied, wordt vanaf dat moment niet langer voldaan aan de voor vestiging geldende eisen. Uit artikel 9.5 lid 1 van de Ow volgt dat het voorkeursrecht dan onverwijld wordt ingetrokken door het bestuursorgaan dat het heeft gevestigd. Aangezien de gemeenteraad het voorkeursrecht heeft gevestigd, betekent dit dat de raad het bestuursorgaan is dat tot intrekking moet besluiten. Gelet op de vergaderfrequentie van de raad kan dan naar alle waarschijnlijkheid niet worden voldaan aan de eis van een “onverwijld” intrekking. Daarom wordt de raad voorgesteld zijn bevoegdheid tot intrekking van het voorkeursrecht te mandateren aan het college. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de bevoegdheid tot mandatering van de intrekkingsbevoegdheid mogelijk acht, waarbij is overwogen dat bij de toepassing van de intrekkingsbevoegdheid de overdraagbaarheid van de onroerende zaak in volle omvang wordt hersteld (Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 71).

Kanttekeningen

1. *Het vestigen van het voorkeursrecht betekent actie van de gemeente*

Als een eigenaar van of houder van een beperkt recht op een met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak dit ter verkrijging aanbiedt aan de gemeente, moet het bevoegd gezag (het college) conform artikel 9.13 van de Ow binnen zes weken na ontvangst van de opgave van de eigenaar of houder van een beperkt recht besluiten of de gemeente al dan niet in beginsel bereid is de onroerende zaak of het beperkt recht tegen nader overeen te komen voorwaarden aan te kopen. Indien het bevoegd gezag een positief beginselbesluit neemt, zal er vervolgens een onderhandelingsproces op gang komen gericht op de totstandkoming van een koopovereenkomst tussen de eigenaar of houder van een beperkt recht en de gemeente. Ingeval van een negatief beginselbesluit of na het ongebruikt verstrijken van de termijn van zes weken is de eigenaar of houder van een beperkt recht gedurende drie jaar vrij om de in het aanbod vermelde zaak of het beperkt recht daarop te vervreemden aan derden (artikel 9.14 lid 1 van de Ow). Gedurende deze termijn blijft het voorkeursrecht wel op de onroerende zaak of het beperkt recht rusten en dus voor een eventuele nieuwe eigenaar gelden.

2. *De vestiging van het voorkeursrecht kan met zich meebrengen dat de gemeente verplicht is tot aankoop*

Het voorkeursrecht wordt alleen geactiveerd doordat een eigenaar of houder van een beperkt recht – als hij zijn onroerende zaak of beperkt recht daarop wil vervreemden – wettelijk verplicht is de zaak eerst aan de gemeente aan te bieden. Hoewel de Ow als uitgangspunt heeft dat het volledig aan de gemeente is om te bepalen of zij de te koop aangeboden zaak of beperkt recht wenst aan te kopen, zijn er twee uitzonderlijke situaties waarin de gemeente kan worden verplicht om de onroerende zaak of beperkt recht waarvoor de uitnodiging is gedaan aan te kopen. De eerste situatie kan zich voordoen indien de rechtbank naar aanleiding van een prijsvaststellingsprocedure uitspraak heeft gedaan over de prijs (artikel 9.20 van de Ow). De andere situatie kan zich voordoen als sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder (artikel 9.18 lid 1 van de Ow). Ten aanzien van laatstgenoemde situatie geldt dat het bevoegd gezag (het college) voorafgaand het verzoek van de vervreemder om een prijsvaststellingsprocedure te starten heeft afgewezen, de termijn voor het starten van die procedure stilzwijgend heeft laten verstrijken of de prijsvaststellingsprocedure tussentijds heeft beëindigd.

3. *De omvang van de aanbieding kan ruimer zijn dan hetgeen is aangewezen*

Uitgangspunt is dat een eigenaar of houder van een beperkt recht vrij is om te bepalen wat hij aan de gemeente te koop aanbiedt. Het aanbod kan het geheel van de met een voorkeursrecht belaste onroerende zaak betreffen, maar ook slechts een deel daarvan. Het is daarnaast mogelijk dat de eigenaar of houder van een beperkt recht zijn aanbod verruimt door daarin niet alleen de met het

voorkeursrecht belaste onroerende zaak te nemen, mits de andere gronden tezamen met de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak een zogeheten 'samenhangend geheel' vormen. De gemeente is vervolgens verplicht om ten aanzien van dat verruimde aanbod een beginselbesluit te nemen. Indien de gemeente het aanbod weigert, dan is de eigenaar of houder van een beperkt recht gedurende drie jaar vrij de met het voorkeursrecht belaste onroerende zaak waarvoor de uitnodiging is gedaan, aan derden te vervreemden (artikel 9.14 lid 1 van de Ow).

Financiën

De vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht brengt (beperkte) proces- en uitvoeringskosten met zich mee, waaronder de kosten van bekendmaking, terinzagelegging en inschrijving in de openbare registers. Deze kosten zijn op voorhand niet exact in te schatten maar worden indicatief ingeschat tussen € 50.000,00 en € 65.000,00. De daadwerkelijke kosten zullen van diverse zaken afhankelijk zijn, zoals het indienen van bezwaar en/of zienswijze(n). Deze kosten passen binnen het budget Beheer overige gebouwen en gronden.

Het voorkeursrecht leidt niet reeds door zijn vestiging tot een rechtstreekse verplichting voor de gemeente om tot aankoop over te gaan. De gemeente onderkent wel dat aanbidding van een met voorkeursrecht belaste onroerende zaak op termijn financiële consequenties kan hebben. Om die reden wordt iedere mogelijke verwerving afzonderlijk beoordeeld op de financiële inpasbaarheid en bestuurlijke wenselijkheid.

Voor de kosten van een eventuele (strategische) aankoop zal, waar nodig, een voorstel aan de raad worden gedaan voor het beschikbaar stellen van middelen en het vaststellen van het bijbehorende financiële kader.

De gemeente heeft de inzet van het voorkeursrecht mede gezien in het licht van de actuele begroting, waaruit blijkt dat de gemeente beschikt over een structureel sluitende meerjarenbegroting en dat de financiële risico's binnen de beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. Daarnaast volgt uit de jaarrekening 2025 en de goedkeurende accountantsverklaring over 2025 dat de gemeente een gezond financieel beleid voert en beschikt over voldoende weerstandsvermogen. Uit de bevindingen van de accountant blijkt dat de financiële kengetallen zich gunstig ontwikkelen. De solvabiliteit bedraagt 32% en ligt daarmee ruim boven de door de VNG gehanteerde signaleringswaarde van 20%. Ook de netto schuldquote, de grondexploitatiequote en de structurele exploitatieruimte laten een positieve ontwikkeling zien. Deloitte concludeert dat de afwijkingen ten opzichte van de signaleringswaarden voor Lelystad positief zijn. Daarmee beschikt de gemeente over voldoende financiële draagkracht om de risico's die samenhangen met het voorkeursrecht op verantwoorde wijze op te vangen.

Communicatie

Zienswijze

In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming door uw raad is het onderhavige raadsvoorstel alsmede het voorgenomen raadsbesluit aan belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden van de in de voorkeursrechtbeschikking van het college betrokken onroerende zaken) bekend gemaakt. Gedurende een termijn van vier weken zijn eigenaren en beperkt gerechtigden ingevolge artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk zienswijzen bij uw raad naar voren te brengen. Van deze mogelijkheid is door EHM Hotel Lelystad Onroerend Goed B.V. als belanghebbende op 28 juli 2026 gebruik gemaakt, deze is beantwoord in de bijgaande Nota van beantwoording zienswijzen (bijlage 3). Wij adviseren u om het voorgenomen raadsbesluit ongewijzigd te laten.

Vervolg

Procedure

Indien uw raad conform voorstel besluit wordt de voorkeursrechtbeschikking op 9 september 2026 bekendgemaakt aan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden. Dit gebeurt door middel van een aangetekende brief met bijlagen. Hiervoor is bijgevoegd het model bekendmakingsbrief belanghebbenden (bijlage 4).

Vervolgens moet de voorkeursrechtbeschikking binnen vier dagen na de bekendmaking moet worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en treedt het voorkeursrecht op het tijdstip van inschrijving in werking.

Na het ingaan van het voorkeursrecht ligt het besluit van de raad met de daarop betrekking hebbende stukken voor een periode van zes weken voor eenieder kosteloos ter inzage bij Burgerzaken en zijn de stukken te raadplegen via de gemeentelijke webpagina. Kennisgeving van deze terinzagelegging moet plaatsvinden in het Gemeenteblad. Hiervoor is bijgevoegd de concepttekst van de publicatie in het Gemeenteblad (bijlage 5).

Bezwaar en voorlopige voorziening

De voorkeursrechtbeschikking van de raad wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Voor belanghebbenden (lees: de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden van de in de voorkeursrechtbeschikking van de raad betrokken onroerende zaken) bestaat dan ook de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het besluit gedurende een periode van zes weken na verzending van de brief waarin de voorkeursrechtbeschikking van de raad bekend is gemaakt.

Indien een belanghebbende bezwaar heeft gemaakt kan deze tevens aan de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Bijlagen

1. Grondtekening
2. Percelenlijst
3. GEHEIM Nota van beantwoording zienswijze
4. Model bekendmakingsbrief belanghebbenden
5. Publicatie Gemeenteblad
6. GEHEIM Concept memo inzake voorkeursrecht gemeente
7. GEHEIM notitie bij het raadsvoorstel voorkeursrecht Leonardo hotel.

Lelystad, 18 augustus 2026

Het college van de gemeente Lelystad,

de plaatsvervangend gemeentesecretaris,

J.D. Pruijm

**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*