Deze toelichting behoort bij de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad van de gemeente Zwolle d.d. 7 juli 2025 met betrekking tot het vestigen van een voorkeursrecht op de onroerende zaken gelegen op de locatie Vechtpoort 1 te Zwolle.

Waarom is het voorkeursrecht gevestigd? En op welke grondslag?

Ruimtelijk Toekomstperspectief
De gemeente heeft in 2021 een Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Morgen' vastgesteld. Daarin staat in grote lijnen hoe de toekomst van Zwolle er tot 2030 uitziet.

Op 8 april 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders een besluit genomen over het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Dat vormt de basis voor de later vast te stellen Omgevingsvisie Ons Zwolle van Overmorgen. Het college heeft het Ruimtelijk toekomstperspectief vrijgegeven voor participatie: iedereen kon vanaf 10 april 2025 in het Ruimtelijk Toekomstperspectief zien wat op hoofdlijnen de plannen zijn. De gemeenteraad heeft op 7 juli 2025 een besluit genomen over het Ruimtelijk Toekomstperspectief, waarin de uitkomst van de participatie is meegenomen.

Het bouwen van nieuwe huizen is een belangrijk onderwerp in het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Er staat in, dat de gemeente wil kijken of er woningen gebouwd kunnen worden in Vechtpoort 1, als onderdeel van Vechtrand. Dat gebeurt op plekken, die nu nog niet de functie wonen hebben of waar intensiever gewoond gaat worden dan nu het geval is. Deze mogelijke ontwikkeling zorgt ervoor, dat dit gebied interessant kan worden voor speculanten. De gemeente wil voorkomen dat speculanten gronden kunnen kopen om zo zoveel mogelijk regie te houden bij de ontwikkeling van Vechtpoort 1. Daar is het voorkeursrecht voor nodig.

In het Sleutelgebied Vechtrand vestigen we voorkeursrechten op het gebied Vechtpoort 1, het aanpalende stadspark Vechtrand en de locatie voor de stadsrandhub/ gebiedsontsluiting voor Vechtpoort 1 op de Ceintuurbaan. In het gebied Vechtpoort 2 en het gebied Ceintuurbaanzone (eveneens onderdelen van sleutelgebied Vechtrand) heeft het college geen voorkeursrechten gevestigd. De reden hiervoor is dat het college Vechtpoort 2 ziet als een gebied waar we de ambitie voor de blauwgroene opgave kunnen realiseren, met mogelijk kleinschalige woningbouw die ondergeschikt is aan deze opgave. In het gebied Ceintuurbaanzone voorziet het Ruimtelijk Toekomstperspectief woningbouw in goede balans met het versterken van de aanwezige economische functie in het gebied. Daar gaat het vooral om percelen waar binnenstedelijke herontwikkeling van bestaande bebouwing is voorzien, met weinig omliggend terrein. Bij deze opgaven is het risico op speculatie minder aanwezig.

Omgevingswet
De gemeenteraad heeft het voorkeursrecht (definitief) gevestigd. Dat is gedaan met een voorkeursrechtbeschikking. De grondslag daarvoor staat in de Omgevingswet (artikel 9 lid 1 sub c). Voor een geldige voorkeursrechtbeschikking moet aan drie eisen worden voldaan:

1. De locatie waar het voorkeursrecht op rust, krijgt een niet-agrarische functie of het is een moderniseringslocatie. Dat is de toegedachte functie.
2. Het huidige gebruik wijkt af van de toegedachte functie.
3. De functie is niet toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan.

Aan alle drie de voorwaarden is voldaan. Dat lichten we toe:

Ad 1. Niet agrarisch
Het Ruimtelijk Toekomstperspectief voorziet dat de onroerende zaken gebruikt gaan worden voor de ontwikkeling van een woningbouwlocatie/woonwijk met bijbehorende functies. Daar horen in

ieder geval bij: het stadspark, waterberging en de voorziene infrastructuur, maar mogelijk ook functies als "maatschappelijk" en "commercieel". Dat zijn niet-agrarische functies. In het Ruimtelijk Toekomstperspectief is dit verder onderbouwd.

Ad 2. Huidig gebruik
Er is een kaart, waarop staat binnen welk gebied het voorkeursrecht is gevestigd. Die kaart is een bijlage bij het besluit van de gemeenteraad.
Het gaat om het gebied dat bij benadering als volgt is begrensd:

- In het westen: het Westerveldse Aapad
- In het noorden: de Nieuwe Vecht
- In het oosten: de Vecht
- In het zuiden: de spoorlijn Zwolle-Meppel.

Het zonnepark en de Joodse begraafplaats vallen buiten het te ontwikkelen gebied, daar zit dan ook geen voorkeursrecht op.
Er zit ook geen voorkeursrecht op een gedeelte in het midden van Vechtpoort 1 (omgeving Veldhoek), omdat dit vrij intensief bebouwd is en daarom vooralsnog buiten de ontwikkeling blijft.

Het gebied is momenteel grotendeels agrarisch in gebruik. Er staan ook enkele losstaande bedrijfsopstallen/woningen, er is een bloemenkwekerij en een sociale onderneming met een horecapunt. Daarmee wijkt het huidig gebruik van de onroerende zaken af van het toegedachte gebruik als woonwijk met bijbehorende voorzieningen.

Belangrijk om te vermelden is, dat in deze fase van de planvoorbereiding nog niet duidelijk is of alle onroerende zaken nodig zijn voor de ontwikkeling, of dat bepaalde functies behouden kunnen blijven. Voor het vestigen van het voorkeursrecht door het college en de gemeenteraad hoeft dat ook niet. Bij de verdere planontwikkeling zal dit blijken en worden de concrete functies nader uitgewerkt.

Ook stelt de wet niet de eis dat het moet gaan om een wezenlijke andere gebruiksvorm. Het is ook voldoende als het gaat om (bijvoorbeeld) een intensievere vorm van gebruik. Dit betekent, dat ook aan de wettelijk eis voldaan wordt voor wat betreft in het gebied bestaande bebouwing. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief houdt namelijk in ieder geval rekening met een intensievere vorm van bebouwing en gebruik dan nu het geval is.

Ad 3. Functie nog niet toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan
De toegedachte functie volgt uit het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief vormt de basis voor de aanvulling op de huidige omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Overmorgen', maar is geen zelfstandige visie, programma of omgevingsplan. Daarmee is de functie (nog) niet toegedacht in een gemeentelijke visie of programma of toegedeeld in een omgevingsplan.

Gemeentelijk belang bij het voorkeursrecht
De gemeenteraad vestigt het voorkeursrecht, omdat de gemeente daar belang bij heeft. Dit betreft:

- *Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.*
  De gemeente houdt grip op de gebiedsontwikkeling doordat andere partijen geen grondposities meer kunnen verwerven. Dit is van belang, omdat het uitgangspunt bij de ontwikkeling van het gebied Vechtpoort 1 is dat de gemeente de regie voert en sturingsinstrumenten heeft. Ook versterkt de gemeente haar onderhandelingspositie met ontwikkelaars die (een deel van) het gebied willen ontwikkelen. Zo draagt de vestiging van het voorkeursrecht bij aan een succesvolle verdere ontwikkeling van het gebied.
- *Het tegengaan van prijsopdrijving.*

Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie. Er is sprake van grondspeculatie als partijen vanwege de mogelijke ontwikkeling in een gebied grondposities gaan innemen. Daarmee drijven zij de prijs op van onroerende zaken die nodig zijn voor de ontwikkeling in het gebied. Als marktpartijen de onroerende zaken gaan opkopen, dan kunnen zij hogere bedragen gaan betalen aan huidige eigenaren, mogelijk in de hoop om daarna dezelfde onroerende zaken weer met winst aan de gemeente te verkopen.
Een ander effect is, dat zulke transacties ook doorwerken naar andere, vergelijkbare onderhandelingen door de gemeente. Terwijl die transacties dan niet de marktwaarde vertegenwoordigen en geen goede vergelijking meer zijn voor die onderhandelingen. De ontwikkeling van Vechtpoort 1, waaronder het stadspark, kan hierdoor onnodig duur worden. Het kan zelfs zo zijn dat de ontwikkeling niet meer rendabel te ontwikkelen is. Dan kan de gemeente het doel – meer woningen in een goede woonomgeving – in dit gebied niet realiseren. Het voorkeursrecht vergroot dus de economische haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied Vechtpoort 1 op gemeentelijke voorwaarden.

Belangenafweging
De vestiging van het voorkeursrecht kan belastend zijn voor de huidige eigenaren. Tegelijkertijd is het voorkeursrecht een passief instrument. Het voorkeursrecht verplicht eigenaren niet om aan de gemeente te verkopen. Pas als zij dat willen, dan moeten zij hun onroerende zaak eerst aan de gemeente aanbieden. In de Omgevingswet staan regels over hoe tot een prijsbepaling wordt gekomen. Die regels beschermen de rechten van de eigenaars. Verder betekent de vestiging van het voorkeursrecht niet dat de ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. Dit betekent ook, dat het op dit moment niet nodig is om een afweging te maken tussen het belang van de eigenaar bij het behoud van zijn eigendom en het algemeen belang dat is gediend bij realisatie van de ontwikkeling. Die afweging vindt pas plaats bij de daadwerkelijke ruimtelijke besluitvorming die de woonwijk mogelijk gaat maken.
Al met al, vindt de raad de belangen gediend bij de vestiging zwaarder wegen dan de individuele belangen van eigenaren bij het ongestoord genot van hun eigendom.
Daarbij is ook van belang dat de wetgever in algemene zin het belang van de eigenaren al heeft afgewogen tegen het algemene belang door het instrument van het voorkeursrecht op te nemen in de Omgevingswet.

Zienswijze en bezwaren
Ter voorbereiding op het te nemen raadsbesluit konden eigenaars die dat wilden een zienswijze inbrengen. . Dit heeft één zienswijze opgeleverd. Daarnaast is een aantal bezwaren ontvangen tegen het collegebesluit van 7 april 2025. Die ingediende bezwaren zien ook deels op onderwerpen relevant voor het al dan niet vaststellen van het raadsbesluit. Reden waarom de aangevoerde bezwaargronden ook zijn meegegeven aan de gemeenteraad.

De aangevoerde argumenten zien veelal op de in het Ruimtelijk Toekomstperspectief gemaakte ruimtelijke keuzes voor het woongebied Vechtpoort 1. Hiervoor verwijzen we naar het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Verder wordt vaak aangevoerd dat de plannen nog onvoldoende concreet of urgent zijn, de belangen onjuist zijn afgewogen, geen risico bestaat op speculatie, dan wel de exploitatiemogelijkheden onnodig worden beperkt. Ook komt vaak terug dat het eigendom in waarde zou dalen vanwege het voorkeursrecht.

In algemene zin verwijzen wij hier naar hetgeen hierboven is beschreven onder het kopje “Belangenafweging”. Daaruit volgt dat de plannen voor Vechtpoort I nog niet uitgewerkt hoeven zijn of op korte termijn moeten worden gerealiseerd. Hierboven is ook toegelicht welke ontwikkelingen en bijbehorende functies zijn toegedacht in het Ruimtelijk Toekomstperspectief, en dat de uitwerking zal gaan plaatsvinden. Voor de vestiging van het voorkeursrecht is niet meer vereist dan dat. Er is dan ook geen aanleiding alsnog af te zien van de vestiging van een definitief voorkeursrecht. Ook wordt benadrukt dat de inbreuk op het eigendomsrecht beperkt is. Alleen bij een voornemen tot verkoop, moet de onroerende zaak eerst aan de gemeente worden aangeboden. Voor het overige kan de

eigenaar de onroerende zaak blijven exploiteren. Het voorkeursrecht belemmert dat niet. Ook de waarde van de onroerende zaak daalt niet, omdat de gemeente, bij aankoop, gehouden is de werkelijke waarde van de onroerende zaak te betalen. In dat kader heeft de belangenafweging dan ook op een juiste wijze plaatsgevonden.

Vervolg
Het voorkeursrecht treedt in werking bij de inschrijving in de openbare registers (ook wel genoemd: het Kadaster) en geldt voor een periode van 3 jaar na die inschrijving.