Deze toelichting behoort bij de voorkeursbeschikking van de gemeenteraad van de gemeente Zwolle d.d. 24 november 2025 met betrekking tot het vestigen van een voorkeursrecht op de locatie gelegen aan en nabij Dobbe 21 en 56 te Zwolle

Waarom is het voorkeursrecht gevestigd? En op welke grondslag?

Gebiedsvisie Centrum Aa-landen
De gemeenteraad heeft op 16 juni 2025 de gebiedsvisie voor het gebied Centrum Aa-landen te Zwolle vastgesteld. Daarin staat in grote lijnen beschreven hoe de gemeente aankijkt tegen dit gebied. De gemeente wil in het gebied circa 400 woningen toevoegen. De gemeente is aan het kijken waar er woningen gebouwd kunnen worden. Het gebied ten noorden van het bestaande winkelcentrum Aa-landen, aangeduid als de Noordplot, is in beeld gekomen voor de realisatie van sociale huurwoningen. De locatie gelegen aan en nabij Dobbe 21 en 56 te Zwolle maakt onderdeel uit van de Noordplot. Deze locatie heeft nog niet de functie van wonen. Het gebouw dat op de locatie staat is nu in gebruik als (fysio)praktijkruimte.

De mogelijke ontwikkeling van woningbouw in het gebied Centrum Aa-landen zorgt ervoor dat het gebied interessant kan worden voor speculanten. De gemeente wil voorkomen dat speculanten of ontwikkelaars de locatie kopen en hierdoor de beoogde realisatie van sociale woningbouw in de Noordplot onder druk komt te staan. De gemeente wil regie houden op de woningbouwontwikkeling op de Noordplot en de mogelijkheid openhouden om daar de bouw van sociale huurwoningen voor het hele gebied te realiseren. Daarvoor is het vestigen van een voorkeursrecht nodig. Het voorkeursrecht wordt alleen gevestigd op de locatie. Vestiging van een voorkeursrecht op de rest van de Noordplot is niet nodig. De eigendom hiervan berust al bij de gemeente.

Omgevingswet
De gemeenteraad heeft het voorkeursrecht (definitief) gevestigd. Dat is gedaan met een voorkeursrechtbeschikking. De grondslag daarvoor staat in de Omgevingswet (artikel 9.1 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 voorwaarden is voldaan. Dat lichten we toe:
Ad 1. Toegedachte functie is niet agrarisch
De Gebiedsvisie gaat uit van de realisatie van circa 400 woningen in hele gebied van Centrum Aa-landen. Op basis van gemeentelijk woonbeleid (o.a. Woonvisie 'Ruimte voor Wonen' 2017-2027) betekent dit dat er circa 70 sociale huurwoningen gebouwd gaan worden. De gemeente voorziet dat de locatie waarop het voorkeursrecht is gevestigd samen met de rest van de Noordplot gebruikt gaat worden voor de ontwikkeling en realisatie van de sociale huurwoningen (gestapeld) met bijbehorende functies “verkeer”, “parkeren”, “groen”, “water” e.d. Dat zijn niet-agrarische functies.

Ad 2. Huidig gebruik
Er is een kaart, waarop staat op welke gebouw(en) en grond het voorkeursrecht is gevestigd. Deze kaart is een bijlage bij het raadsbesluit. Het gaat daarbij om de locatie met daarop het gebouw en de bijbehorende en bijbehorende grond (nabij) Dobbe 21 en 56.
De locatie is momenteel in gebruik als (fysio)praktijkruimte. Daarmee wijkt het huidig gebruik van de locatie af van het toegedachte gebruik als sociale huurwoningen met bijbehorende functies.

Ad 3. Functie is nog niet toegedacht
De toebedachte functie volgt uit de Gebiedsvisie. De Gebiedsvisie vormt de basis voor het Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) met het programma en vervolgens het omgevingsplan.
De gebiedsvisie is geen zelfstandige visie, programma of omgevingsplan. Daarmee is de functie (nog) niet toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of toegedeeld in een omgevingsplan.

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

- *Regie houden op de woningbouwontwikkeling op de Noordplot*
  De gemeente houdt grip op de ontwikkeling van de Noordplot doordat andere partijen de locatie niet meer kunnen verwerven. Dit is van belang omdat de gemeente de Noordplot grotendeels al in handen heeft en door de vestiging van het voorkeursrecht ook in staat is de rest van de Noordplot te verwerven. Zo draagt de vestiging van het voorkeursrecht bij aan de de realisatie van sociale woningbouw binnen het hele gebied Centrum Aa-landen.
- *Het tegengaan van prijsopdrijving.*
  Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie. Hiervan is sprake als partijen grond of gebouwen gaan aankopen vanwege de mogelijke woningbouwontwikkeling in een gebied of op een locatie. Daarmee drijven deze partijen de prijs op van de gronden en de gebouwen die nodig zijn voor de woningbouw in een gebied of op een locatie. Als private partijen de locatie opkopen dan kunnen ze hogere bedragen gaan betalen aan de huidige eigenaren mogelijk in de hoop om daarna dezelfde zaken weer met winst aan de gemeente te verkopen. In dit specifieke geval zou dan de (financiële) haalbaarheid van de ontwikkeling en realisatie van sociale huurwoningen op de Noordplot waar de locatie onderdeel van uitmaakt onder druk komen te staan.

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. De regels beschermen de rechten van de eigenaren.
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 de realisatie van de ontwikkeling. Die afweging vindt pas plaats bij de daadwerkelijke ruimtelijke besluitvorming die de bouw van sociale huurwoningen mogelijk gaat maken.
Al met al vindt de raad de belangen die gediend zijn bij de vestiging zwaarder wegen dan de individuele belangen van de 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 de eigenaren die dat wilden tot 28 september 2025 een zienswijze inbrengen. Dit heeft geen zienswijzen opgeleverd. Daarnaast konden eigenaren binnen een periode van 6 weken bezwaar indienen tegen de voorkeursbeschikking van het college. Er zijn geen bezwaren ontvangen tegen het collegebesluit.

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.

Zwolle, 24 november 2025

Burgemeester, Peter Snijders

Griffier, Eric Meurs