Zwolle

Concept Raadsvoorstel

Datum 3 november 2025

Onderwerp	Voorkeursrechtbeschikking Centrum Aa landen, locatie (nabij) Dobbe 21 en 56 te Zwolle
Versienummer	1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting
De raad vestigt een voorkeursrecht op de gebouwen met de bijbehorende grond gelegen op de locatie (nabij) Dobbe 21 en 56 (hierna: ‘de locatie’). De locatie ligt in het gebied Centrum Aa-landen te Zwolle. Het deelgebied dat ten noorden van het bestaande winkelcentrum Aa-landen ligt, aangeduid als de Noordplot, is in beeld als mogelijke bouwlocatie voor sociale huurwoningen. De locatie waar het voorkeursrecht op gevestigd wordt, ligt binnen de grenzen van de Noordplot en is nodig voor de beoogde bouw van sociale huurwoningen. De locatie heeft momenteel geen woonbestemming en is nu in gebruik als (fysio)praktijkruimte. Door het voorkeursrecht moeten de eigenaren die willen verkopen hun locatie eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Zo houdt de gemeente met het voorkeursrecht grip en regie op de door haar beoogde woningbouwontwikkeling op de Noordplot. De gemeente is eigenaar van rest van het grondgebied binnen de Noordplot. Vestiging van een voorkeursrecht op de rest van de Noordplot is niet nodig.

Financiële gevolgen

Betreft doel	611 Omgevingsvisie als leidende agenda
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	54000529-28801

Bijlagen
Bijlage 1 – Voorkeursrechtbeschikking Gemeenteraad
Bijlage 2 – Grondtekening
Bijlage 3 – Perceellijst van onroerende zaken
Bijlage 4 – Zienswijzen [VOLGT BIJ DEFINITIEF RAADSVOORSTEL]

Openbaarheid
X Openbaar
Geheim

Datum 3 november 2025

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Op grond van artikel 9 lid 1 sub c Omgevingswet een (definitief) voorkeursrechtbeschikking te nemen, waardoor op meerdere onroerende zaken een (definitief) voorkeursrecht wordt gevestigd voor een opvolgende periode van 3 jaar, op de onroerende zaken zoals weergeven op bij dit besluit behorende grondtekening (**bijlage 2**) en perceellijst met onroerende zaken (**bijlage 3**) met de aantekening dat op deze onroerende zaken in de afgelopen 2 jaar niet eerder een voorkeursrecht is gevestigd.
2. De voorkeursbeschikking bekend te maken door kennisgeving van de terinzagelegging daarvan met de bijbehorende stukken in het Gemeenteblad en door toezending van de voorkeursrechtbeschikking aan de eigenaren van de onroerende zaken.

Inleiding

Op 16 juni 2015 is de gebiedsvisie voor het gebied Centrum Aa-landen te Zwolle door uw raad vastgesteld. Daarin staat in grote lijnen beschreven hoe de gemeente aankijkt tegen dit gebied. De gemeente wil het gebied transformeren tot een aantrekkelijke woonwijk en circa 400 woningen toevoegen. Hiermee draagt de visie bij aan de Zwolse woningbouwopgave. In het hele gebied moet een gevarieerde mix van woningen komen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 26 augustus 2025 een voorkeursrecht gevestigd op de locatie (nabij) Dobbe 21 en 56 te Zwolle. Deze locatie ligt in het deel van het gebied ten noorden van het bestaande winkelcentrum Aa-landen, aangeduid als de Noordplot. De Noordplot is in beeld voor de realisatie van sociale huurwoningen die zijn voorzien in het hele gebied Centrum Aa-landen. Het voorkeursrecht is gevestigd om de beoogde bouw van sociale huurwoningen op de Noordplot mogelijk te maken. Het college heeft geen voorkeursrecht gevestigd op de rest van de Noordplot. De rest van de Noordplot is al eigendom van de gemeente. Vestiging van een voorkeursrecht is dus niet nodig. Over de vestiging van het voorkeursrecht bent u in een raadsbrief geïnformeerd.

Kader

Gebiedsvisie Centrum Aa-landen

De voorgenomen ontwikkeling van het gebied Centrum Aa-landen (waaronder de Noordplot) is uitgebreid beschreven in de op 16 juni 2025 vastgestelde gebiedsvisie Centrum Aa-landen. Voor een onderbouwing van de voorgenomen ontwikkeling wordt hier dan ook verwezen naar deze gebiedsvisie Centrum Aa-landen.

Omgevingswet

Voor het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht door middel van een voorkeursrechtbeschikking van de raad onder de Omgevingswet (artikel 9 lid 1 onder c) wordt de eis gesteld dat aan de locatie een niet-agrarische functie wordt toegedacht of het een moderniseringslocatie betreft, en dat het huidige gebruik afwijkt van deze toegedachte functie en dat de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan.

Datum 3 november 2025

Beoogd effect
Met het vestigen van het voorkeursrecht wordt beoogd grip te krijgen op de beoogde bouw van sociale huurwoningen op de locatie en de Noordplot waar de locatie onderdeel van uitmaakt. Het voorkeursrecht houdt in dat als de eigenaren de eigendom van de locatie willen verkopen zij de locatie eerst te koop moeten aanbieden aan de gemeente.

Argumenten
1.1 *Hierdoor heeft de gemeente meer grip op het ontwikkelproces en – programma in de Noordplot*
Door het voorkeursrecht kan de gemeente voorkomen dat de locatie in handen komt van derden (speculanten of projectontwikkelaars), waardoor de grondprijzen mogelijk stijgen en de (financiële) haalbaarheid van de bouw van sociale huurwoningen gefrustreerd wordt. Door zelf de locatie te verwerven, krijgt de gemeente meer regie over de door haar beoogde sociale woningbouw in de Noordplot.

1.2 *Er wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor het vestigen van het voorkeursrecht*
Op de grondtekening d.d. 12 augustus 2025 is de locatie aangegeven en op de perceellijst d.d. 20 augustus zijn de kadastrale aanduidingen, de grootte van de locatie en de namen van de eigenaren genoemd. De kadastrale gegevens en de eigenaren zijn na de inschrijving van de voorkeursbeschikking van het college in het Kadaster niet gewijzigd.

Op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen als de in de voorkeursbeschikking aan de onroerende zaken
(1) een niet agrarische functie wordt toegedacht;
(2) die functie afwijkt van het huidige gebruik;
(3) de functie niet is toegedacht in een omgevingsvisie, -programma of omgevingsplan
Aan alledrie de genoemde voorwaarden is voldaan.
De toegedachte functie voor de locatie en de Noordplot is Wonen (sociale huur/gestapeld) met bijbehorende functies waaronder infrastructuur, parkeervoorzieningen, verkeer en groen. De toegedachte functies zijn niet agrarisch (1). De locatie is nu in gebruik als (fysio)praktijkruimte. De toebedachte nieuwe functie wijkt dus af van het huidige gebruik (2). 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 of toegedeeld in een omgevingsplan (3).

De locatie waarop het voorkeursrecht is gevestigd is niet eerder betrokken in een voorkeursbeschikking op grond van de Omgevingswet of in een aanwijzing op grond van de voorheen geldende Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG).

1.3 *Het vestigen van het voorkeursrecht is te rechtvaardigen*
Het algemeen belang rechtvaardigt in dit geval dat er een voorkeursrecht wordt gevestigd op de locatie. Het voorkeursrecht is een belangrijk instrument voor de gemeente om regie te voeren op de door haar beoogde woningbouwontwikkeling op de locatie en de Noordplot. Het vestigen van het voorkeursrecht draagt bij aan het realiseren van gemeentelijk beleid (Woonvisie Ruimte voor Wonen 2017-2027/Gebiedsvisie). Daarnaast voorkomt de gemeente met het voorkeursrecht grondspeculatie doordat derden (speculanten of projectontwikkelaars) positie gaan innemen en hiermee de grondprijs

van de locatie opdrijven. Indien marktpartijen de locatie gaan opkopen dan zullen zij mogelijk hogere bedragen gaan betalen aan de huidige eigenaren mogelijk in de hoop de grond met winst door te verkopen aan de gemeente met als gevolg dat de (financiële) haalbaarheid van de realisatie van sociale woningbouw op de locatie en de Noordplot wordt gefrustreerd. Vestiging van het voorkeursrecht vergroot de economische haalbaarheid van de beoogde sociale woningbouw op de Noordplot en de locatie op gemeentelijke voorwaarden.

Het belang van de eigenaren van de locatie op het ongestoord genot van het eigendomsrecht staat tegenover het algemeen belang. Het voorkeursrecht beperkt de eigenaren om de locatie op de vrije markt te verkopen. Het voorkeursrecht betekent niet dat de eigenaren verplicht zijn om de locatie aan de gemeente te verkopen. Daarmee blijven de (eigendoms)rechten van de eigenaren dus gerespecteerd. Als de eigenaren willen verkopen dan moeten zij hun eigendom eerst te koop aanbieden aan de gemeente. De Omgevingswet kent een procedure om vervolgens te komen tot een prijsbepaling.
Het voorkeursrecht betekent niet dat de realisatie van de sociale woningbouw ook daadwerkelijk plaatsvindt. Dit betekent ook dat het op dit moment niet nodig is om een afweging te maken tussen het belang van de eigenaren en het algemeen belang dat gediend is bij de vestiging van het voorkeursrecht. De afweging vindt pas plaats bij de daadwerkelijke ruimtelijke besluitvorming die de realisatie van de sociale woningbouw op de locatie en de Noordplot mogelijk moet maken.

Al met al wegen de belangen gediend bij de vestiging van het voorkeursrecht zwaarder 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 private belang al heeft afgewogen tegen het algemeen belang door het instrument van voorkeursrecht in de Omgevingswet op te nemen.

2.1 *Het raadsbesluit met de voorkeursrechtbeschikking wordt volgens de daarvoor geldende voorschriften bekendgemaakt en ingeschreven*
De voorkeursrechtbeschikking van de raad moet bekend gemaakt worden. Deze bekendmaking geschiedt door toezending van het besluit met de voorkeursbeschikking aan de eigenaren. Daarnaast wordt het raadsbesluit met de bijbehorende stukken ter inzage gelegd bij de balie op het Stadskantoor. Kennisgeving van de terinzagelegging vindt plaats door publicatie in het Gemeenteblad (officiëlebekendmakingen.nl). De kennisgeving dient een zakelijke beschrijving bevatten van het voorkeursrecht en de gevolgen daarvan. De beschikking dient vervolgens te worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Het voorkeursrecht is definitief gevestigd na inschrijving van de beschikking in het Kadaster.

2.2 *Afhandeling ingediende zienswijze voorafgaand aan het raadbesluit*
De voorbereiding van een besluit om een voorkeursrecht te vestigen moet gebeuren volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 4.8 Awb schrijft voor dat in voorbereiding op een besluit belanghebbenden een zienswijze (schriftelijk of mondeling) naar voren kunnen brengen.
Om hier invulling aan te geven is een concept raadsbesluit met de voorkeursrechtbeschikking tot definitieve vestiging van het voorkeursrecht tegelijk met de voorkeursrechtbeschikking van het college met bijbehorende stukken ter inzage gelegd op het Stadskantoor. Eigenaren zijn tot uiterlijk 28 september 2025 in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. De eigenaren zijn hierover per brief geïnformeerd en hiervan is ook kennisgegeven in het Gemeenteblad (officiëlebekendmaking.nl). Het concept raadsvoorstel met de voorkeursbeschikking is

via een raadsbrief met u gedeeld.
Dit heeft [AANTAL] zienswijzen opgeleverd. De ingebrachte zienswijzen zijn geen aanleiding geweest om het concept- raadsbesluit met bijbehorende stukken aan te passen.

Alternatieve mogelijkheden
De raad kan besluiten om geen voorkeursrecht te vestigen op de locatie. Dan vervalt het voorkeursrecht dat het college op 26 augustus 2025 heeft gevestigd en hoeven de eigenaren de locatie niet eerst te koop aanbieden aan de gemeente. Dit verkleint de kans dat de gemeente in de toekomst regie heeft op de door haar beoogde woningbouwontwikkeling op de Noordplot en de locatie. Dit kan de gemeente beperken in haar mogelijkheden om de door haar beoogde aantal sociale huurwoningen (70) te kunnen realiseren. Ook is er meer risico op grondspeculatie wat een negatief effect kan hebben op de financiële haalbaarheid van de sociale huurwoningen op de Noordplot, op de locatie en in het hele gebied.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
In de periode tussen het collegebesluit van 26 augustus 2025, waarbij een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd, en dit raadbesluit, is er aan de eigenaren de mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen. De eigenaren zijn gewezen op deze mogelijkheid.

Communicatie
Het (definitief) gevestigde voorkeursrecht wordt met een brief bekend gemaakt aan de eigenaren van de met het voorkeursrecht belaste locatie. Dat gebeurt na besluitvorming door de raad. Daarbij ontvangen zij de voorkeursrechtbeschikking van de raad (bijlage 1) met de bijbehorende stukken. In de brief staat dat de eigenaren bezwaar kunnen maken tegen het besluit van de raad. Na besluitvorming door de raad zal ook de kennisgeving van het besluit met de voorkeursbeschikking in het Gemeenteblad en de inschrijving in het Kadaster plaatsvinden.

Financiën
Op dit moment zijn de financiële gevolgen door een eventuele aankoop in de toekomst nog niet in beeld (te brengen). Dit is een onderdeel van nader onderzoek. Mocht het voorkeursrecht resulteren in een aanbod aan de gemeente om de locatie te kopen, dan wordt de raad een verwervings- en eventueel exploitatiebudget gevraagd.

Risico’s
Het toepassen van het voorkeursrecht kan financiële gevolgen hebben voor de gemeente in geval van aanbiedingen
Er kan een financieel risico ontstaan als de overeengekomen of door de rechter bepaalde aankoopprijs hoger is dan de waarde bij het huidig gebruik. Als de ruimtelijke ontwikkeling dan niet doorgaat, kan dit tot een verlies leiden. Omdat het voorkeursrecht de gemeente niet verplicht om te kopen totdat de rechter een onherroepelijke beschikking afgeeft over de prijs, wordt dit risico beheersbaar geacht.

Het toepassen van het voorkeursrecht geeft geen garantie dat de gemeente positie verkrijgt
De eigenaren worden niet verplicht de locatie te verkopen. Alleen als zij willen verkopen, moeten zij de locatie aan de gemeente te koop aanbieden. Het voorkeursrecht geeft dus geen zekerheid dat de gemeente eigenaar wordt en als eigenaar kan sturen op de gewenste wijze van ontwikkeling. Andere

gemeentelijke instrumenten, zoals onteigening, blijven inzetbaar, waardoor dit risico beheerst kan worden.

Het voorkeursrecht heeft een beperkte looptijd
Het voorkeursrecht heeft een looptijd van drie jaar. Voor die tijd moet de raad een Omgevingsvisie-/-programma vaststellen dan wel een Omgevingsplan vast stellen waarin de toegedachte functie is neergelegd. Lukt dat niet dan vervalt het voorkeursrecht. De verwachting is dat tijdig een Omgevingsplanwijziging voor Noordplot en de locatie kan worden vastgesteld waarin de toegedachte functie zal worden vastgelegd.

Tegen het besluit/de voorkeursbeschikking staat bezwaar open
De eigenaren van de locatie kunnen binnen 6 weken na bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking bezwaar indienen. Tegen het besluit van het college zijn [AANTAL] bezwaren ingediend. Nu die bezwaren volgens de wet ook mede geacht worden te zijn gericht tegen het besluit van de raad is de verwachting dat er ook tegen het raadsbesluit dezelfde bezwaren worden ingediend.

Vervolg
Na besluitvorming door de raad zullen de volgende zaken worden opgepakt:
1. Bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking door deze te verzenden naar de eigenaren van de locatie.
2. Kennisgeving van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking publiceren in het gemeenteblad (oficiëlebekendmakingen.nl)
3. Fysieke terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking op het Stadskantoor (balie).
4. Inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers van het Kadaster binnen 3 dagen na bekendmaking. Het voorkeursrecht is definitief gevestigd op het moment van inschrijving.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar.