Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 11 juni 2025

Onderwerp	Voorkeursrechtbeschikking gebied ten zuiden van Zwolle Zuid
Versienummer	3
Portefeuillehouder	Dorrit de Jong

Samenvatting
De raad vestigt een voorkeursrecht op het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid. Dat gebied is in het Ruimtelijk Toekomstperspectief in beeld gebracht als mogelijke woningbouwlocatie. Met het voorkeursrecht houdt de gemeente grip op de gebiedsontwikkeling doordat eigenaren in het gebied hun eigendom eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden. Andere partijen kunnen daardoor geen grondposities meer verwerven. Dit gaat prijsopdrijving tegen en vergroot de (economische) haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid.

Financiële gevolgen

Betreft doel	611 Omgevingsvisie als leidende agenda
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen
1. Ruimtelijk Toekomstperspectief
2. Voorkeursrechtbeschikking gemeenteraad
3. Grondtekening
4. Lijst van onroerende zaken
5. Toelichting bij de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Op grond van artikel 9 lid 1 sub c Omgevingswet een voorkeursrechtbeschikking te nemen, waardoor een gemeentelijk voorkeursrecht wordt gevestigd voor een opvolgende periode van 3 jaar op de bij dit besluit behorende lijst met onroerende zaken en weergegeven op de bijbehorende kadastrale tekening;

Datum 11 juni 2025

Inleiding
Op 8 april 2025 heeft het college het Ruimtelijk Toekomstperspectief vrijgegeven voor participatie. U bent hierover en over het voorkeursrecht in twee sleutelgebieden reeds geïnformeerd in raadsbrieven. Ook het concept raadsvoorstel ter vestiging van het voorkeursrecht is met u gedeeld.

Het Ruimtelijk Toekomstperspectief vormt de basis voor de aanvulling op de huidige omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van Overmorgen’. In het Ruimtelijk Toekomstperspectief staan vijf sleutelgebieden waarin verschillende ruimtelijke opgaves samenkomen. Daaronder vallen sleutelgebieden ten zuiden van Zwolle Zuid (in het Ruimtelijk Toekomstperspectief noemen we dit “Zwolle-Zuid/Zuid") en Vechtrand. Sleutelgebied Vechtrand omvat Vechtpoort 1, Vechtpoort 2 en Ceintuurbaanzone. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief zet voor Zwolle- Zuid/Zuid en Vechtpoort 1 in op woningbouw. In verband met het besluit over het Ruimtelijk Toekomstperspectief, heeft het college besloten om gelijktijdig voorkeursrechten te vestigen op percelen in Zwolle- Zuid/Zuid en Vechtpoort 1. Dit voorstel heeft betrekking op het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid.

Kader
Ruimtelijk Toekomstperspectief
De voorgenomen ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid (in het Ruimtelijk Toekomstperspectief dat ter participatie is vrijgegeven noemen we dit Zwolle-zuid/zuid) is uitgebreid beschreven in het gelijktijdig met het door het college vestigen van het voorlopig voorkeursrecht ter participatie vrijgegeven Ruimtelijk Toekomstperspectief. Voor een onderbouwing van de voorgenomen ontwikkeling wordt hier dan ook verwezen naar dat Ruimtelijk Toekomstperspectief, in het bijzonder paragraaf 4.3 en 5.2. Uw raad is verzocht op 7 juli 2025 eveneens een besluit te nemen over het Ruimtelijk Toekomstperspectief, waarin de uitkomst van de participatie is meegenomen.

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, dat het huidige gebruik afwijkt van deze toegedachte functie en dat de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan.

Beoogd effect
Als gevolg van de vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet kunnen de huidige eigenaren[1] de onroerende zaken niet meer direct verkopen aan derden. De onroerende zaken moeten eerst aan de gemeente te koop worden aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat de onroerende zaken worden verkocht aan derden met als doel te speculeren of op een andere wijze de toekomstige ontwikkeling van de genoemde sleutelgebieden te frustreren.

Argumenten
1.1 Hieronder wordt uiteengezet dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de vestiging van een voorkeursrecht, wat het gemeentelijk belang daarbij is en waarom die belangen zwaarder wegen dan het belang van de eigenaar bij het ongestoorde genot van zijn eigendom.

[1] Met eigenaren worden alle personen bedoeld die vallen onder de definitie van “vervreemder” in de zin van artikel 9.7 Omgevingswet. Controle vindt (nogmaals) plaats enkele dagen voorafgaand aan het raadsbesluit. Eventuele wijzigingen worden verwerkt op de lijst van onroerende zaken (bijlage 4).

- *Grondslag*: op grond van artikel 9.1 lid 1 onder c Omgevingswet kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen als in de voorkeursrechtbeschikking aan de betrokken onroerende zaken (1) een en niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht, (2) die functie afwijkt van het huidige gebruik en (3) de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke visie, programma of omgevingsplan. Aan alle drie de voorwaarden is voldaan.
    - *Niet-agrarisch*: Allereerst voorziet het Ruimtelijk Toekomstperspectief in de ontwikkeling van de betrokken onroerende zaken tot woningbouwlocatie/ woonwijk met bijbehorende functies, waaronder in ieder geval verkeer", "groen", "water", maar mogelijk ook functies als "maatschappelijk" en "commercieel". Daarmee wordt voorzien in een niet-agrarische functie. Ter onderbouwing van de voorziene ontwikkeling Zwolle zuid-zuid wordt verwezen naar het Ruimtelijk Toekomstperspectief.
    - *Huidig gebruik*: het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, is weergegeven op de als **bijlage 3** aan dit besluit gehechte kaart. Het gebied wordt begrensd door de spoorlijn in het westen, Ittersumerbroek in het noorden, de N337 in het oosten en de watergang ten zuiden van de Jan van Arkelweg in het zuiden. Het zonnepark binnen het gebied blijft buiten de ontwikkeling en wordt niet belast met een voorkeursrecht. Het gebied is momenteel grotendeels agrarisch in gebruik, met enkele losstaande bedrijfsopstallen/ woningen, een golftuin en een camping. Daarmee wijkt het huidig gebruik van de onroerende zaken af van het toegedachte gebruik als woonwijk met bijbehorende voorzieningen. Hierbij zij aangetekend dat in deze fase van de planvoorbereiding nog niet duidelijk is of alle onroerende zaken zijn benodigd voor de ontwikkeling, of dat bepaalde functies behouden kunnen blijven. Dat hoeft 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. Daarmee is ook aan de wettelijk eis voldaan voor wat betreft in het gebied bestaande bebouwing, nu het Ruimtelijk Toekomstperspectief in ieder geval voorziet in een intensievere vorm van bebouwing en gebruik dan nu het geval.
    - *Functie 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.
- *Ongewenste ontwikkelingen*: met de vestiging van het voorkeursrecht voorkomt de gemeente ongewenste ontwikkelingen in het gebied. De gemeente houdt grip op de gebiedsontwikkeling doordat derden geen grondposities meer kunnen verwerven. Dit is van belang, omdat het uitgangspunt bij de ontwikkeling van de sleutelgebieden 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. Daarmee draagt de vestiging van het voorkeursrecht bij aan een succesvolle verdere ontwikkeling van het gebied.
- *Prijsopdrijving*: daarnaast voorkomt de gemeente met de vestiging van het voorkeursrecht grondspeculatie doordat derden vanwege de mogelijke ontwikkeling posities gaan innemen en hiermee de prijs van de benodigde onroerende zaken opdrijven. Indien marktpartijen de onroerende zaken gaan opkopen, dan zullen zij immers hogere bedragen kunnen gaan betalen

aan zittende eigenaren, mogelijk in de hoop om deze weer met winst aan de gemeente te gaan verkopen. Hiernaast kunnen dergelijke transacties met zich meebrengen dat ook in andere vergelijkbare onderhandelingen de gemeente wordt geconfronteerd met transacties die niet de marktwaarde vertegenwoordigen. De ontwikkeling kan hierdoor onnodig duur worden en mogelijk zelfs tot gevolg hebben dat de ontwikkeling niet meer rendabel te ontwikkelen is. Vestiging van het voorkeursrecht vergroot dus de economische haalbaarheid van de ontwikkeling van de sleutelgebieden op gemeentelijke voorwaarden.

- *Belangenafweging*: de vestiging van het voorkeursrecht kan belastend zijn voor de huidige eigenaren. Tegelijkertijd is het voorkeursrecht een passief instrument. Eigenaren zijn niet verplicht om aan de gemeente te verkopen. Pas als zij dat willen, dan zullen zij hun onroerende zaak eerst aan de gemeente moeten aanbieden. De Omgevingswet kent daarnaast een procedure om vervolgens te komen tot een prijsbepaling, die de rechten van de eigenaars beschermt. Daarnaast 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 gediend bij de vestiging van het voorkeursrecht. Die afweging vindt pas plaats bij de daadwerkelijke ruimtelijke besluitvorming die de woonwijk mogelijk gaat maken. Al met al, wegen de belangen gediend bij de vestiging zwaarder dan de individuele belangen van eigenaars 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 algemene belang door het instrument van het voorkeursrecht op te nemen in de Omgevingswet.

1.2 Zienswijzeprocedure voorafgaand aan het raadsbesluit

De voorbereiding van een besluit om een voorkeursrecht te vestigen moet gebeuren volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht. In dat kader schrijft artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht voor dat in voorbereiding op een besluit belanghebbenden een zienswijze (schriftelijk of mondeling) naar voren kunnen brengen. Ter voorbereiding op het te nemen raadsbesluit kunnen eigenaars die dat willen een zienswijze inbrengen. Dit heeft geen zienswijzen opgeleverd, maar wel een aantal bezwaren tegen het collegebesluit van 7 april 2025. De ingediende bezwaren zien ook deels op onderwerpen relevant voor het al dan niet vaststellen van het onderhavige besluit. Reden waarom de aangevoerde bezwaargronden hieronder ook kort worden besproken.

De aangevoerde argumenten zien veelal op de in het Ruimtelijk toekomstperspectiefgemaakte ruimtelijke keuzes voor het woongebied Zwolle-Zuid/Zuid, waarvoor we verwijzen 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 Zwolle-Zuid/Zuid nog niet uitgewerkt hoeven te zijn of op korte termijn moeten worden gerealiseerd. Onder 1.1 van dit voorstel is 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.

1.3 Bekendmaking en inschrijving voorkeursbeschikking
De voorkeursrechtbeschikking van de raad moet bekend worden gemaakt. Deze bekendmaking geschiedt door toezending van het besluit/de voorkeursrechtbeschikking aan de eigenaren. Er dient daarnaast een kennisgeving van de terinzagelegging te worden gedaan in het Gemeenteblad. De kennisgeving dient een zakelijke beschrijving te bevatten van het voorkeursrecht en de gevolgen daarvan. De beschikking dient voorts te worden ingeschreven in de openbare registers. Om dit rechtsgeldig te kunnen doen is het noodzakelijk om in de lijst van onroerende zaken ook de rechthebbenden te vermelden. De beschikking treedt in werking na de bekendmaking en de inschrijving van de beschikking in de openbare registers.

Alternatieve mogelijkheden
De raad kan besluiten om geen voorkeursrecht te vestigen op het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid (in het Ruimtelijk Toekomstperspectief dat ter participatie is vrijgegeven noemen we dit Zwolle-zuid/zuid). Dan vervalt het voorkeursrecht op 10 juli 2025 en hoeven eigenaren hun grond niet eerst aan de gemeente aan te bieden. Dit verkleint de kans dat de gemeente in de toekomst als grondeigenaar kan sturen op de ontwikkeling van het gebied. Dit kan de gemeente beperken in het verwezenlijken van haar ruimtelijke ambities. Ook is er meer risico op grondspeculatie, wat een negatief effect kan hebben op de (financiële) haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Eigenaars die dat willen hebben een zienswijze kunnen inbrengen voor het te nemen raadsbesluit. Ook kunnen zij bezwaar maken tegen de voorkeursrechtbeschikking. Zowel die van het college als eventueel die van de raad.

Bij de participatiebijeenkomsten over het Ruimtelijk Toekomstperspectief zijn ook vragen gesteld over het voorkeursrecht. Deze vragen zijn ter plekke beantwoord en hebben geen nadere/ nieuwe zienswijzen opgeleverd met betrekking tot het voorkeursrecht.

Communicatie
We hebben eigenaren vooraf op de hoogte gesteld van het raadsdebat en de geplande besluitvorming over het vestigen van het voorkeursrecht.

We maken het vestigen van het voorkeursrecht met een brief bekend aan de eigenaren van de met voorkeursrecht belaste percelen in gebied ten zuiden van Zwolle Zuid (in het Ruimtelijk Toekomstperspectief dat ter participatie is vrijgegeven noemen we dit Zwolle-Zuid/Zuid). Dat doen we na besluitvorming door de raad. Daarbij ontvangen zij de voorkeursrechtbeschikking van de raad (zie **bijlage 2**) en een toelichting bij het besluit (zie **bijlage 5**). In de brief staat dat zij bezwaar kunnen maken tegen het besluit. Na besluitvorming door de raad zal ook de kennisgeving van het besluit in het Gemeenteblad en de inschrijving van het besluit in de openbare registers plaatsvinden.

Er is extra aandacht voor de communicatie richting de eigenaren. Via het speciaal daarvoor opengesteld e-mailadres, voorkeursrecht-zwollezuid@zwolle.nl, kunnen de eigenaren vragen stellen en aangeven of zij behoefte hebben aan een persoonlijke toelichting. We staan de eigenaren zo veel mogelijk persoonlijk te woord, waaronder in ieder geval de eigenaren die in het gebied een woning te koop hebben staan.
Op de website van de gemeente (www.zwolle.nl/voorkeursrecht) staat een toelichting over voorkeursrechten, en veel gestelde vragen.
Op basis van de reacties van de eigenaren bekijken we hoe we de communicatie met de eigenaren verder kunnen intensiveren en op maat kunnen maken.

Financiën
Het besluit om het definitieve voorkeursrecht te vestigen heeft geen financiële gevolgen.
Mocht het voorkeursrecht resulteren in een verwerving, 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 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
Grondeigenaren en zakelijk gerechtigden worden niet verplicht hun onroerende zaken te verkopen. Alleen als zij willen verkopen, moeten zij de onroerende zaken eerst aan de gemeente aanbieden. De vestiging van een voorkeursrecht geeft dus geen zekerheid dat de gemeente eigenaar wordt en als eigenaar kan sturen op de gewenste wijze van ontwikkeling. Het voorkeursrecht sluit de inzet van andere gemeentelijke instrumenten niet uit, daarom wordt dit niet als een risico gezien in relatie tot het voorkeursrecht.

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 waarin de toegedachte functie is neergelegd. Lukt dat niet dan vervalt het voorkeursrecht. De verwachting is dat tijdig een Omgevingsvisie wordt vastgesteld, nu dit voorkeursrecht is gebaseerd op het Ruimtelijk Toekomstperspectief dat de basis vormt voor de wijziging en aanvulling van de Omgevingsvisie.

Tegen het besluit (voorkeursrechtbeschikking) van de raad staat bezwaar open (inclusief de mogelijkheid van het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de rechtbank).
De eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden kunnen binnen een periode van 6 weken, na bekendmaking en inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking, bezwaar indienen tegen de voorkeursrechtbeschikking. Tegen het besluit van het college zijn 5 bezwaren ingediend. De bezwaren zijn volgens de wet mede gericht tegen het besluit van de raad. Na het aflopen van de bezwarentermijn op het raadsbesluit worden alle bezwaren in behandeling genomen en behandeld.

Datum 11 juni 2025

Vervolg
Na besluitvorming door de raad zullen de volgende zaken worden opgepakt:

1. Bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking door deze te verzenden naar de eigenaren en zakelijk gerechtigden.
2. Kennisgeving van de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking publiceren in het gemeenteblad (officiëlebekendmakingen.nl).
3. Digitale ter inzagelegging op de website van de gemeente en een fysieke terinzagelegging via het KCC van de gemeente Zwolle.
4. Binnen 4 dagen na bekendmaking de voorkeursrechtbeschikking in te schrijven in de openbare registers; het voorkeursrecht treedt in werking op het moment van inschrijving.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer