voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 10 april 2025

Onderwerp Voorkeursrechten in verband met Ruimtelijk Toekomstperspectief
Versienummer 1.0

Portefeuillehouders Gerdien Rots, Dorrit de Jong

Samenvatting
Het college heeft op 8 april 2025 besloten om het Ruimtelijk Toekomstperspectief vrij te geven voor participatie. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief vormt de basis voor de aanvulling op de 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 (als onderdeel van Vechtrand). Deze voorkeursrechten kunnen ervoor zorgen dat andere partijen geen grond kopen die de gemeente nodig heeft voor de ontwikkeling van deze gebieden. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat speculanten de prijs opdrijven of dat het eigendom versnipperd raakt.
In het gebied Vechtpoort 2 en het gebied Ceintuurbaanzone (eveneens onderdelen van sleutelgebied Vechtrand) heeft het college geen voorkeursrechten gevestigd.
Het voorkeursrecht geldt voor 3 maanden. De gemeenteraad ontvangt een voorstel om het voorkeursrecht binnen die termijn te bevestigen, met een duur van 3 jaar.

Bijlagen
n.v.t.

Openbaarheid
☒ Openbaar (embargo tot 10 april 2025, 15.00 uur)
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Het besluit om in verband met het Ruimtelijk Toekomst Perspectief een voorkeursrecht te vestigen op het sleutelgebied Zwolle-zuid/zuid en op het gebied Vechtpoort 1 (onderdeel van het sleutelgebied Vechtrand).

Datum 10 april 2025

Inleiding

Op 8 april 2025 heeft het college het Ruimtelijk Toekomstperspectief vrijgegeven voor participatie. 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.

Deze brief heeft betrekking op Zwolle-zuid/zuid en Vechtpoort 1.

De gemeente wil bij de ontwikkeling van de gebieden Zwolle-zuid/zuid en Vechtpoort 1 (onderdeel van Vechtrand) zoveel mogelijk de regie houden en prijsspeculatie voorkomen. Het voorkeursrecht zorgt ervoor dat eigenaren die hun grond of woning in het gebied willen verkopen, die eerst aan de gemeente aanbieden. Andere partijen kunnen daardoor geen grond kopen die de gemeente nodig heeft voor de ontwikkeling van de ruimtelijke opgaves in deze gebieden. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat speculanten de prijs opdrijven of dat het eigendom versnipperd raakt.

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.

Kader

Ruimtelijk Toekomstperspectief

Het Ruimtelijk Toekomstperspectief is een uitwerking met richtinggevende keuzes voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de gemeente Zwolle ten behoeve van de Aanvulling Omgevingsvisie. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief geeft op weg naar 2040, met een doorkijk naar 2050, strategisch op gebiedsniveau aan waar we binnen gemeente Zwolle (nieuwe) ruimte zien voor blauwgroen, wonen, economie, mobiliteit en energie, welke gebieden we definiëren als ‘sleutelgebieden[1]’ en welke condities daarbij horen.

De voorgenomen ontwikkeling van Zwolle-zuid/zuid en Vechtpoort 1 is beschreven in het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Het Ruimtelijk toekomstperspectief is vrijgegeven voor participatie. Daarin staat

[1] Sleutelgebieden zijn locaties binnen Zwolle waar meerdere ruimtelijke opgaven samenkomen. Deze gebieden worden integraal ontwikkeld, waarbij wonen, werken, mobiliteit, groen, water en energietransitie in samenhang worden aangepakt. De sleutelgebieden zijn aanvullend en niet concurrerend op de reeds bekende ontwikkelgebieden uit de huidige omgevingsvisie.

ook een onderbouwing van de voorgenomen ontwikkelingen. Over het Ruimtelijk Toekomstperspectief ontvangt u een aparte raadsbrief.

Omgevingswet
De regels over het vestigen van een voorkeursrecht staan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Kernboodschap
We zetten het gemeentelijk voorkeursrecht in om zoveel mogelijk regie te kunnen houden op de ontwikkeling van Zwolle-zuid/zuid en Vechtpoort 1 en om speculatie in deze gebieden te voorkomen. Het voorkeursrecht geldt voor 3 maanden. De raad ontvangt een voorstel om de door het college gevestigde voorkeursrechten binnen die termijn definitief te maken, met een duur van 3 jaar.

Het voorkeursrecht betekent dat eigenaren die hun onroerende zaken willen verkopen, deze eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden. Als de gemeente ingaat op het aanbod, volgen er onderhandelingen over de prijs. Een voorkeursrecht dwingt een eigenaar niet tot verkoop. De eigenaar beslist zelf of hij wil verkopen. Er zijn wettelijke regels om een eerlijke prijs te bepalen en om de rechten van de eigenaars te beschermen.

Het vestigen van de voorkeursrechten betekent niet dat de ontwikkelingen zoals die in het Ruimtelijk Toekomstperspectief zijn geschetst, ook echt allemaal doorgaan. Dat is nu nog niet bekend. Op het moment dat er wel besluitvorming plaatsvindt die de toekomstige ontwikkelingen daadwerkelijk mogelijk maakt, vindt ook over het handhaven van het voorkeursrecht de afweging plaats tussen de belangen van de eigenaar en de belangen van de gemeente. Voor beperkt gerechtigden (erfpacht, opstal, vruchtgebruik) geldt hetzelfde als voor de eigenaren in de gebieden.

Het vestigen van voorkeursrecht is geen lichtzinnige keuze en vraagt om zorgvuldige afwegingen. Het kan impact hebben op betrokken grondeigenaren. Communicatie en persoonlijk contact is daarom onderdeel van de stappen die we (gaan) zetten.

Toelichting
Grondslag voorkeursrecht
Er zijn wettelijke regels voor het vestigen van een geldig voorkeursrecht. De voorkeursrechtbeschikkingen van het college voldoen aan die regels. De reden daarvoor is dat de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht gevestigd is, een niet-agrarische functie (woningbouwlocatie/woonwijk met bijbehorende functies) krijgen. Dat is anders dan het huidige gebruik. Het huidige gebruik in zowel Zwolle-zuid/zuid als Vechtpoort 1 is grotendeels agrarisch met losstaande bedrijfsopstallen/ woningen. In Zwolle-zuid/zuid zijn er ook een golftuin en een camping. In Vechtpoort 1 zijn er ook een bloemenkwekerij en een sociale onderneming met een horecapunt.

Achtergrond van het voorkeursrecht
Het college heeft deze voorkeursrechten gevestigd om ook voor toekomstige generaties voldoende (betaalbare) woningen te kunnen bouwen. Met het voorkeursrecht kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen in de gebieden tegengaan, zoals grondspeculatie en versnippering van eigendom. Ook versterkt de gemeente haar onderhandelingspositie met ontwikkelaars die (een deel van) het gebied willen ontwikkelen. Zo houdt de gemeente grip op de gebiedsontwikkeling en draagt de vestiging van de voorkeursrechten bij aan een succesvolle verdere ontwikkeling van de gebieden.

Impact van het voorkeursrecht
Het college begrijpt dat het voorkeursrecht impact heeft op de eigenaren in het gebied. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een woning of een bedrijf van een eigenaar in de gebieden. Dan kan de toekomst op en rond de huidige woon- of werkplek door het voorkeursrecht onzeker zijn of voelen. Deze onzekerheid kan het college nu nog niet wegnemen. Voor de toekomstige ontwikkelingen in Zwolle Zuid en Vechtpoort 1 zijn nog geen concrete ruimtelijke plannen ontwikkeld. Het is dus nog niet aan te geven of en wat voor ontwikkelingen er plaats zullen vinden op deze locaties. In de komende periode gaan wij nader onderzoek doen op welke locaties ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden, wanneer dat zou kunnen en onder welke omstandigheden. Daarom kunnen we nu nog niet inschatten hoe lang het voorkeursrecht op de gebieden en op locaties van individuele eigenaren blijft bestaan. Naarmate de onderzoeken hier op termijn meer duidelijkheid over geven, kunnen we ook concreter aangeven wat er met de voorkeursrechten gebeurt.

Belangenafweging
Het college realiseert zich dat de vestiging van het voorkeursrecht belastend is voor de huidige eigenaren. Tegelijkertijd is het voorkeursrecht een passief instrument. Eigenaren zijn niet verplicht om aan de gemeente te verkopen. Alleen als ze zelf willen verkopen, moeten zij hun onroerende zaak eerst aan de gemeente aanbieden. Inwoners en grondeigenaren behouden hun eigendom. In de Omgevingswet staan regels om een eerlijke prijs te bepalen en om de rechten van de eigenaars te beschermen.
Verder betekent de vestiging van het voorkeursrecht niet dat de ontwikkeling zoals die in het Ruimtelijk Toekomstperspectief is geschetst, ook echt doorgaat.
Op het moment dat er besluitvorming plaatsvindt die de toekomstige ontwikkelingen daadwerkelijk mogelijk maakt, vindt ook over het voorkeursrecht de afweging plaats tussen de belangen van de eigenaar en de belangen van de gemeente.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over de collegebesluiten. Dit komt door de aard van de besluiten. Belanghebbenden (personen bedoeld in artikel 9.7 Omgevingswet) zouden namelijk voordat het voorkeursrecht is gevestigd nog transacties kunnen doen om het effect van de voorkeursrechten te voorkomen.
Eigenaren in de gebieden ontvangen een brief waarin staat waar zij meer informatie over de voorkeursrechten kunnen vinden en hoe zij bezwaar kunnen maken tegen het besluit van het college. Dit is nader uitgewerkt in de paragraaf Communicatie.

Communicatie
We streven ernaar de eigenaren (86 in Zwolle- zuid/zuid en 140 in Vechtpoort 1) op donderdag 10 april 2025 per brief te informeren. Daarbij ontvangen zij het collegebesluit en een toelichting bij het besluit. In de brief staat dat zij bezwaar kunnen maken tegen het besluit. Verder vermeldt de brief dat het college een raadsvoorstel voorbereidt en dat de eigenaren die dat willen daarover een zienswijze kunnen indienen.
Op 10 april 2025 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 speciaal daarvoor opengestelde e-mailadressen kunnen de eigenaren vragen stellen en aangeven of zij behoefte hebben aan een persoonlijke toelichting. Op de website van de gemeente (www.zwolle.nl/voorkeursrecht) staat een toelichting over voorkeursrechten en een Q&A.

Op donderdagmiddag 10 april a.s. verstuurt de gemeente een persbericht waarin wordt ingegaan op de motivering waarom de gemeente voor de inzet van voorkeursrecht heeft gekozen.

Financiën

Op dit moment zijn financiële gevolgen door eventuele aankoop in de toekomst nog niet in beeld (te brengen). Dit is onderdeel van het nader onderzoek dat plaatsvindt in vervolg op besluitvorming over het Ruimtelijk Toekomstperspectief.

Risico's

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, wordt dit risico beheersbaar geacht.
De voorkeursrechten van het college gelden voor 3 maanden. Voor het definitief vestigen van het voorkeursrecht is binnen die termijn van 3 maanden een raadsbesluit nodig, dat voor maximaal 3 jaar geldt. Tijdens deze periode kan de gemeente andere maatregelen uitwerken om eventuele nadelige effecten te beperken. Daarom wordt dit risico als klein beschouwd. Als de raad het voorgestelde besluit niet neemt, eindigt het voorkeursrecht.

Vervolg

Uw raad ontvangt een voorstel om het voorlopige voorkeursrecht binnen 3 maanden definitief te maken, voor een duur van 3 jaar.
De termijn om een zienswijze in te dienen over het raadsvoorstel vermelden we in de brief aan de eigenaren. Bij het raadsvoorstel worden de zienswijzen opgenomen en is de collegereactie onderdeel van het voorstel.

Openbaarheid

Deze raadsinformatiebrief is openbaar (embargo tot 10 april 2025, 15.00 uur).

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer