Raadsvoorstel

Datum 24 november 2025

Onderwerp	Voorkeursrechtbeschikking gebied Centrum Aa-landen, locatie (nabij) Dobbe 21 en 56 te Zwolle
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Gerdien Rots en Dorrit de Jong

Samenvatting
De raad vestigt een voorkeursrecht op de gebouwen met de bijbehorende grond staande en gelegen aan en nabij Dobbe 21 en 56 (hierna: ‘de locatie’) te Zwolle. De locatie ligt in het gebied Centrum Aa-landen. In de gebiedsvisie van Centrum Aa-landen wordt voorzien in de toevoeging van ongeveer 400 woningen. Het noordelijk deel van het gebied, aangeduid als de Noordplot is in beeld voor de bouw van sociale huurwoningen. De locatie waarop het voorkeursrecht is gevestigd ligt binnen de Noordplot.

Met het voorkeursrecht houdt de gemeente grip op de door haar beoogde woningbouwontwikkeling op de Noordplot, doordat de eigenaren hun eigendom eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden. Andere partijen kunnen daardoor deze locatie niet kopen. Dit gaat prijsopdrijving tegen en vergroot de (economische) haalbaarheid van de ontwikkeling van sociale huurwoningen op de Noordplot. Vestiging van een voorkeursrecht op de rest van de Noordplot is niet nodig. De eigendom hiervan berust al bij de gemeente.

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 – toelichting bij voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad

Openbaarheid
X Openbaar
Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:
1. Op grond van artikel 9.1 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 perceellijst aangegeven onroerende zaken en weergegeven op de bijbehorende kadastrale tekening.

Datum 24 november 2025

Inleiding
Op 16 juni 2025 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 in het gebied circa 400 woningen toevoegen. Na vaststelling van de gebiedsvisie is de Noordplot in beeld gekomen voor de realisatie van sociale huurwoningen. De Noordplot ligt ten noorden van het bestaande winkelcentrum Aa-landen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 26 augustus 2025 een voorkeursrecht gevestigd op de gebouwen met bijbehorende grond staande en gelegen aan en nabij de Dobbe 21 en 56 te Zwolle (‘de locatie’). Het voorkeursrecht houdt in dat als de eigenaren de locatie willen verkopen zij die eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden. Op de rest van de Noordplot is geen voorkeursrecht gevestigd. Dit is niet nodig. De gemeente heeft het eigendom hiervan in handen. Over de vestiging van het voorkeursrecht bent u in een raadsbrief geïnformeerd. Ook het concept raadsvoorstel tot vestiging van het voorkeursrecht is met u gedeeld.

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 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
Met de vestiging van het voorkeursrecht op de locatie wordt prijsopdrijving tegengegaan en wordt de (economische) haalbaarheid van de sociale woningbouw op de Noordplot vergroot.

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. 15 oktober 2025 is de locatie aangegeven en op de perceellijst d.d. 20 november 2025 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 alle drie 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).

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 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 Noordplot wordt gefrustreerd. Vestiging van het voorkeursrecht vergroot de economische haalbaarheid van de beoogde sociale woningbouw op de Noordplot 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 te komen tot de 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.

1.4 *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 digitaal ter inzage gelegd via de website van de gemeente en fysiek 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.
Er zijn geen zienswijzen ingediend.

1.5 *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 voorkeursrechtbeschikking aan de eigenaren. Daarnaast wordt het raadsbesluit met de bijbehorende stukken digitaal ter inzage gelegd via de website van de gemeente en fysiek 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 te bevatten van het voorkeursrecht en de gevolgen daarvan. De beschikking dient vervolgens te worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Om dit rechtsgeldig te kunnen doen is het noodzakelijk om in de perceellijst van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd ook de rechthebbende te noemen. Aangezien de eigendom van één perceel van de locatie in appartementsrechten is gesplitst en daardoor van rechtswege een Vereniging van Eigenaars is ontstaan, wordt deze vereniging ook in de perceellijst genoemd. De beschikking treedt in werking na bekendmaking en de inschrijving van de beschikking in de openbare registers van het Kadaster.

Alternatieve mogelijkheden
De raad kan besluiten om geen voorkeursrecht te vestigen op de locatie. Dan vervalt het voorkeursrecht op 28 november 2025 en daarmee het eerste recht van koop van de gemeente. Dit verkleint de kans dat de gemeente in de toekomst regie heeft op de door haar beoogde woningbouwontwikkeling op de Noordplot. 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.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De eigenaren van de onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd hebben een zienswijze kunnen inbrengen op de voorkeursrechtbeschikking van de raad. Ook staat er bezwaar open tegen de voorkeursrechtbeschikking van zowel het college als van de raad.

Communicatie
De eigenaren zijn vooraf op de hoogte gesteld van het raadsdebat en de geplande besluitvorming van de voorkeursrechtbeschikking.

De voorkeursrechtbeschikking van de raad 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 met bijbehorende stukken (**bijlage 1 t/m 3**) en een toelichting bij het besluit (**bijlage 4**). In de brief staat dat de eigenaren bezwaar kunnen maken tegen het besluit. Na besluitvorming door de raad zal ook de kennisgeving van de voorkeursbeschikking in het Gemeenteblad en de inschrijving in het Kadaster plaatsvinden.

Verwervingstraject
De locatie waarop het voorkeursrecht is gevestigd is inmiddels door de eigenaren te koop aangeboden aan de gemeente. Het college zal gevraagd worden een besluit te nemen over het opstarten van de onderhandelingen over de aankoop. Het streven is om het college hier eind oktober of begin november 2025 een besluit over te laten nemen. De raad zal hierover worden geïnformeerd.

Financiën
De voorkeursbeschikking van de raad heeft geen financiële gevolgen. Mocht het verwervingstraject daadwerkelijk resulteren in een verwerving, dan volgt een collegebesluit inclusief financiële toelichting van de verwerving en eventuele exploitatie. Indien nodig zal de raad dan budget gevraagd worden voor de verwerving en eventuele exploitatie. De onderhandelingen over de aankoop vindt plaats onder voorbehoud van het verkrijgen van deze budgetten, en bestuurlijke goedkeuring.

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. 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
Het voorkeursrecht geeft 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 de Noordplot kan worden vastgesteld waarin de toegedachte functie zal worden vastgelegd.

Datum 24 november 2025

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 geen bezwaren ingediend. Bezwaren die binnen de bezwaartermijn op de voorkeursrechtbeschikking van de raad worden ingediend worden in behandeling genomen en afgehandeld. De gemeenteraad is hierin het bevoegde bestuursorgaan.

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 (officiëlebekendmakingen.nl)
3. Digitale ter inzagelegging via de website van de gemeente en fysieke terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking op het Stadskantoor (balie).
4. Inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers van het Kadaster binnen 4 dagen na bekendmaking. Het voorkeursrecht treedt in werking op het moment van inschrijving.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar.