

Deze toelichting behoort bij de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad van de gemeente Zwolle d.d. 7 juli 2025 met betrekking tot het vestigen van een voorkeursrecht op de onroerende zaken gelegen op het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid te Zwolle.

Waarom is het voorkeursrecht gevestigd? En op welke grondslag?

Ruimtelijk Toekomstperspectief

De gemeente heeft in 2021 een Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Morgen' vastgesteld. Daarin staat in grote lijnen hoe de toekomst van Zwolle er tot 2030 uit ziet.

Op 8 april 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders een besluit genomen over het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Dat vormt de basis voor de later vast te stellen Omgevingsvisie Ons Zwolle van Overmorgen. Het college heeft het Ruimtelijk toekomstperspectief vrijgegeven voor participatie: iedereen kan vanaf 10 april 2025 in het Ruimtelijk Toekomstperspectief zien wat op hoofdlijnen de plannen zijn. De gemeenteraad beslist op 7 juli 2025 over het Ruimtelijk Toekomstperspectief, waarin de uitkomst van de participatie is meegenomen.

Het bouwen van nieuwe huizen is een belangrijk onderwerp in het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Er staat in, dat het college wil kijken of er woningen gebouwd kunnen worden ten zuiden van Zwolle Zuid. Dat gebeurt op plekken, die nu nog niet de functie wonen hebben of waar intensiever gewoond gaat worden dan nu het geval is. Deze mogelijke ontwikkeling zorgt ervoor, dat dit gebied interessant kan worden voor speculanten. De gemeente wil voorkomen dat speculanten gronden kunnen kopen om zo zoveel mogelijk regie te houden bij de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid. Daar is het voorkeursrecht voor nodig.

Omgevingswet

De gemeenteraad heeft het voorkeursrecht (definitief) gevestigd. Dat is gedaan met een voorkeursrechtbeschikking. De grondslag daarvoor staat in de Omgevingswet (artikel 9 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 de voorwaarden is voldaan. Dat lichten we toe:

Ad 1. Niet agrarisch

Het Ruimtelijk Toekomstperspectief voorziet dat de onroerende zaken gebruikt gaan worden voor de ontwikkeling van een woningbouwlocatie/woonwijk met bijbehorende functies. Daar horen in ieder geval bij: "verkeer", "groen", "water", maar mogelijk ook functies als "maatschappelijk" en "commercieel". Dat zijn niet-agrarische functies. In het Ruimtelijk Toekomstperspectief is dit verder onderbouwd.

Ad 2. Huidig gebruik

Er is een kaart, waarop staat binnen welk gebied het voorkeursrecht is gevestigd. Die kaart is een bijlage bij het besluit van de gemeenteraad.

Het gaat om het gebied dat bij benadering als volgt is begrensd:

- In het westen: de spoorlijn
- In het noorden: Ittersumerbroek
- In het oosten: de N337
- In het zuiden: de watergang ten zuiden van de Jan van Arkelweg.

Het zonnepark valt buiten het te ontwikkelen gebied, daar zit dan ook geen voorkeursrecht op.

Het gebied is momenteel grotendeels agrarisch in gebruik. Er staan ook enkele losstaande bedrijfsopstallen/woningen, een golftuin en een camping. Daarmee wijkt het huidige gebruik van de onroerende zaken af van het toegedachte gebruik als woonwijk met bijbehorende voorzieningen.

Belangrijk om te vermelden is, dat in deze fase van de planvoorbereiding nog niet duidelijk is of alle onroerende zaken nodig zijn voor de ontwikkeling, of dat bepaalde functies behouden kunnen blijven. Voor het vestigen van het voorkeursrecht door het college hoeft dat 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. Dit betekent, dat ook aan de wettelijk eis voldaan wordt voor wat betreft in het gebied bestaande bebouwing. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief houdt namelijk in ieder geval rekening met een intensievere vorm van bebouwing en gebruik dan nu het geval is.

Ad 3. Functie nog 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.

Gemeentelijk belang bij het voorkeursrecht

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

- *Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.*
De gemeente houdt grip op de gebiedsontwikkeling doordat andere partijen geen grondposities meer kunnen verwerven. Dit is van belang, omdat het uitgangspunt bij de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid 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. Zo draagt de vestiging van het voorkeursrecht bij aan een succesvolle verdere ontwikkeling van het gebied.
- *Het tegengaan van prijsopdrijving.*
Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie. Er is sprake van grondspeculatie als partijen vanwege de mogelijke ontwikkeling in een gebied grondposities gaan innemen. Daarmee drijven zij de prijs op van onroerende zaken die nodig zijn voor de ontwikkeling in het gebied. Als marktpartijen de onroerende zaken gaan opkopen, dan kunnen zij hogere bedragen gaan betalen aan huidige eigenaren, mogelijk in de hoop om daarna dezelfde onroerende zaken weer met winst aan de gemeente te verkopen.
Een ander effect is, dat zulke transacties ook doorwerken naar andere, vergelijkbare onderhandelingen door de gemeente. Terwijl die transacties dan niet de marktwaarde vertegenwoordigen en geen goede vergelijking meer zijn voor die onderhandelingen. De ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid kan hierdoor onnodig duur worden. Het kan zelfs zo zijn dat de ontwikkeling niet meer rendabel te ontwikkelen is. Dan kan de gemeente het doel – meer woningen in een goede woonomgeving – in dit gebied niet realiseren. Het voorkeursrecht vergroot dus de economische haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Zwolle Zuid op gemeentelijke voorwaarden.

Belangenafweging

De raad realiseert zich dat de vestiging van het voorkeursrecht belastend is 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 zullen zij hun onroerende zaak eerst aan de gemeente moeten aanbieden. In de Omgevingswet staan regels

over hoe tot een prijsbepaling wordt gekomen. Die regels beschermen de rechten van de eigenaars.

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 realisatie van de ontwikkeling. Die afweging vindt pas plaats bij de daadwerkelijke ruimtelijke besluitvorming die de woonwijk mogelijk gaat maken.

Al met al, vindt de raad de belangen gediend bij de vestiging zwaarder wegen dan de individuele belangen van 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.

Zienswijzen

Ter voorbereiding op het te nemen raadsbesluit konden eigenaars die dat wilden een zienswijze inbrengen. De zienswijzen zijn bij de besluitvorming over het voorkeursrecht voorgelegd aan de gemeenteraad, voorzien van een beantwoording.

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.