Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 3 juni 2024

Onderwerp Ruimtelijk ontwikkelplan Centrumgebied Oosterenk
Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting
Eind 2020 is de gebiedsvisie Oosterenk vastgesteld. De ambitie is om Oosterenk in de nabije toekomst door te ontwikkelen naar een hoogwaardig, prettig en leefbaar gemengd stedelijk gebied, waarin zowel gewerkt als gewoond wordt. De transformatie van Oosterenk vindt gefaseerd plaatst door plannen per deelgebied verder uit te werken. Eén van de deelgebieden is de centrumzone. Voor dit gebied is er in de afgelopen jaren door een coalitie van BPD Bouwfonds gebiedsontwikkeling, Jansen Vastgoed en deltaWonen namens de corporaties samen met de gemeente Zwolle gewerkt aan het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan (ROP) wat nu voorligt ter besluitvorming. Het Centrumgebied omvat twee ontwikkellocaties rondom het Isala ziekenhuis. BPD ontwikkelt aan ‘de Standsrand’ de voormalige Waterschapslocatie aan de Dokter van Thienenweg, ongeveer 250 woningen. Op de ‘Kop van de Boulevard’ aan de Dokter Spanjaardweg ontwikkelt Jansen Vastgoed ongeveer 330 woningen en voorzieningen.
De volgende stap is dat de ontwikkelaars het ROP verder uitwerken, onder meer in een bouwplan en een inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Tegelijkertijd wordt voor de Stadsrand en de Kop van de Boulevard een wijziging voor het Omgevingsplan voorbereid.

Financiële gevolgen

Betreft doel	6.1.2 We zorgen voor een stad met ruimtelijke kwaliteit en heldere toekomstbestendige ruimtelijke structuren op niveau van concrete projecten en initiatieven
Begroting wijzigen	Ja
Budgetnummer	54340897

Bijlagen
1. Ruimtelijk ontwikkelplan Centrumgebied Oosterenk, mei 2024, incl. bijlagen (1 t/m/ 13)
2. Participatiejournaal Centrumgebied Oosterenk, mei 2024
3. Anterieure overeenkomst op hoofdlijnen (geheim)
4. Brief Delta Coatings, d.d. 8 april 2024
5. Beantwoording college Brief Delta Coatings
6. Aanbiedingsbrief BPD, d.d. 30 mei 2024
7. Aanbiedingsbrief Jansen Vastgoed, d.d. 30 mei 2024

Openbaarheid
Openbaar (m.u.v. bijlage 3)

Datum 3 juni 2024

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het Ruimtelijk ontwikkelplan Centrumgebied Oosterenk vast te stellen.
2. Een krediet van € 500.936,- beschikbaar te stellen voor de ambtelijke begeleidingskosten voor het vervolgproces en deze kosten te dekken uit bijdragen uit de privaatrechtelijke overeenkomst (anterieure overeenkomst) in het kader van kostenverhaal.
3. Kennis te nemen van het Participatiejournaal Centrumgebied Oosterenk
4. Kennis te nemen van de anterieure overeenkomst op hoofdlijnen (geheim)
5. Kennis te nemen van de beantwoording van de brief van Delta Coatings, d.d. 8 april 2024
6. Kennis te nemen van de aanbiedingsbrieven van BPD en Jansen Vastgoed

Inleiding

Op 23 november 2020 is de gebiedsvisie Oosterenk vastgesteld. De ambitie is om Oosterenk in de nabije toekomst door te ontwikkelen naar een hoogwaardig, prettig en leefbaar gemengd stedelijk gebied, waarin zowel gewerkt als gewoond wordt. De transformatie van Oosterenk vindt gefaseerd plaatst door plannen per deelgebied verder uit te werken.

Voor de centrumontwikkeling is eind 2021 een convenant gesloten door een coalitie van partijen. De coalitie bestaat uit BPD, Jansen Vastgoed, deltaWonen (namens de drie Zwolse corporaties) en de gemeente. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van het centrumgebied voor Oosterenk. Het Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) dat nu ter besluitvorming wordt aangeboden is hiervan het resultaat.

De afgelopen jaren is er hard gewerkt aan het Ruimtelijk Ontwikkelplan dat nu voorligt. We zijn verheugd dat we dit nu aan uw raad kunnen voorleggen in de overtuiging dat we hiermee in de nabije toekomst de eerste grote stappen in de transformatie van Oosterenk kunnen gaan zetten.

Kader

De gebiedsvisie Oosterenk is in 2020 vastgesteld. In 2021 is de Omgevingsvisie Ons Zwolle van Morgen vastgesteld. De Omgevingsvisie scherpt een aantal ambities aan, zoals voor energie en klimaat en biedt onder voorwaarden meer mogelijkheden voor hoogbouw langs de Ceintuurbaan, waaronder in Oosterenk.
In juni 2023 is een subsidie Woningbouwimpuls (WBI) toegekend voor 600 woningen op Oosterenk. De woningen in de centrumontwikkeling zijn onderdeel van deze subsidieaanvraag. Op 5 oktober 2023 heeft uw raad ingestemd met de uitwerking en realisatie van de publieke maatregelen waarvoor WBI-subsidie is verkregen en heeft hiervoor krediet beschikbaar gesteld.

Beoogd effect

Oosterenk staat aan de vooravond van grote ontwikkelingen: van een gebied waar mensen werken, leren en zorgen naar een dynamische leefomgeving waar wonen en recreëren aan worden toegevoegd. Met dit Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) krijgt die nieuwe toekomst voor de eerste twee deelgebieden in Centrumgebied Oosterenk vorm. Het Ruimtelijk Ontwikkelplan Centrumgebied Oosterenk voorziet in de ontwikkeling van 577 woningen en geeft ruimte voor maatschappelijke en commerciële voorzieningen. Met dit ROP wordt het ruimtelijke en programmatische kader vastgesteld als basis voor verdere uitwerking richting een Wijzigingsbesluit Omgevingsplan.

Argumenten

1.1 Het toevoegen van woningen op Oosterenk draagt bij aan de regionale prestatieafspraken over het bouwen van voldoende woningen tot en met 2030.
In de Woondeal West-Overijssel zijn specifieke afspraken gemaakt over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave in West-Overijssel. Daarbij is Oosterenk als één van de sleutelprojecten genoemd, omdat de eerste 1.000 woningen in Oosterenk onderdeel zijn van de plancapaciteit die nodig is om te voldoen aan de opgave tot en met 2030. Ook in de Woonagenda West-Overijssel 2021-2025 is Oosterenk als sleutelproject benoemd. In de Verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle ‘Warme Harten in een Klimaatadaptieve Delta” is de Ceintuurbaanzone, waarvan Oosterenk deel uitmaakt ook separaat beschreven als het deel waar Zwolle als ‘Warm hart voor de regio’ verder kan groeien naar een kwalitatief hoogwaardig stedelijk gebied in een aantrekkelijk en klimaatrobuust landschap.

1.2 De ontwikkeling van het centrumgebied Oosterenk draagt bij aan de ambities en doelen uit de Visie op Oosterenk en de Omgevingsvisie "Ons Zwolle van Morgen" (2021).
Het ROP is een ruimtelijke en programmatische uitwerking van de Visie op Oosterenk, opgebouwd vanuit kernwaarden en ontwikkelprincipes, gerelateerd aan de (historische) context en de omgeving. Het beeklandschap van de Westerveldse Aa is als inspiratiebron genomen en vanaf daar bouwen de woongebouwen op naar de stedelijkheid van de toekomstige Ceintuurbaanzone. In de stedenbouwkundige opzet ontstaat een herkenbare buurt waarin sociale samenhang de rode draad is en waar de groene loper voor de wandelaar en fietser wordt uitgelegd. De ABC-locatie van Isala (gelegen tussen de Kop van de Boulevard en de Stadrand) is volgens de vastgestelde gebiedsvisie onderdeel van Centrumgebied Oosterenk, deelgebied de Boulevard. Isala heeft aangegeven dat deze locatie op korte termijn niet beschikbaar is voor herontwikkeling. In overleg met Isala is dit deelgebied daarom niet tot in detail uitgewerkt in het ruimtelijk ontwikkelplan. Om te zorgen voor een goede integrale gebiedsontwikkeling is er wel op visieniveau gekeken naar de ABC-locatie, zodat deze plek in de toekomst in samenhang met de omgeving kan worden ontwikkeld.

1.3 Het ROP dient als kader voor de verdere programmatische en ruimtelijke uitwerking van de ontwikkellocaties Kop van de Boulevard en Stadsrand.
Het ROP voorziet in de ontwikkeling van 577 woningen en geeft ruimte voor maatschappelijke en commerciële voorzieningen. Met het beoogde woningbouwprogramma wordt, in aanvulling op de bouw van 58 flexwoningen aan de stadsrand dit jaar, voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de toegekende subsidie Woningbouwimpuls. In de verdere uitwerking kan het woningbouwprogramma nog wijzigen binnen een bandbreedte van 540 en 600 woningen, op basis van integrale uitwerking en mits tenminste aan de WBI-afspraken wordt voldaan. Het parkeren wordt in lijn met de mobiliteitsambities voor de gebiedstransformatie volledig uit het zicht op de ontwikkellocaties opgelost. Hierdoor ontstaat ruimte om de ambities voor onder andere groen, recreatie, energie en klimaat waar te maken. Dit zal binnen de kaders van dit ROP in de verdere planuitwerking een plek moeten krijgen.

1.4 Het ROP biedt een haalbaar kader voor verdere ontwikkeling en realisatie van twee deelgebieden binnen het Centrumgebied Oosterenk.

Dit ROP is tot stand gekomen in een periode waarin de uitdagingen zijn toegenomen. De haalbaarheid van bouwprojecten staat nog steeds onder druk door gestegen rentes en bouwkosten in recente jaren. Tegelijkertijd is de vraag naar nieuwe woningen groot.

Bij de uitwerking van het ROP is de economische haalbaarheid onderdeel van gesprek met de marktpartijen geweest en zijn waar nodig scherpe keuzes gemaakt om tot een haalbaar ROP te komen, dat kan dienen als kader voor de uitwerking naar een Wijziging Omgevingsplan.
In het coalitieakkoord (2022) is de ambitie verwoord om 50% betaalbare woningen te realiseren in nieuwe gebiedsontwikkelingen. Voor de bestaande gebiedsontwikkelingen is onderzocht of 50% betaalbare woningen haalbaar is. De gebiedsvisie Oosterenk is in 2020 vastgesteld en de centrumontwikkeling Oosterenk is gestart in 2021 met het convenant tussen de marktpartijen en de gemeente. Binnen het lopende proces is onderzocht of met de ambitie om 50% betaalbare woningen te realiseren, tot een haalbaar plan kon worden gekomen. Dat blijkt niet het geval.
Omwille van de voortgang zijn wij bereid om in te stemmen met 40% betaalbare woningen binnen dit project (conform de Betaalbaarheidsagenda 2022) en de ambitie uit het coalitieakkoord binnen de verdere gebiedsontwikkeling Oosterenk op te lossen.
Voor de eerste 15 jaar doen we dit met de bouw van 58 tijdelijke flexwoningen (sociale huur) door deltaWonen op de stadsrandkavel van de gemeente. Dit is 10% van de beoogde 577 woningen in de centrumontwikkeling. Voor de lange termijn kan de gemeente in de gebiedsontwikkeling nog sturen op het aandeel betaalbare woningen.
Ons college is bereid deze keuze nu te maken om een start te maken met een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Met deze eerste belangrijke stap geven we een impuls aan de verdere transformatie van Oosterenk. Het realiseren van een evenwichtig woningbouwprogramma blijft hierbij ten allen tijde het uitgangspunt.

1.5 Dit ROP maakt de eerste stappen in de ontwikkeling van het centrumgebied van Oosterenk mogelijk.
De Verstedelijkingsstrategie uit 2022 biedt een aanvullend perspectief op de ontwikkeling van de oostkant van de stad, waar de gebiedsontwikkeling op Oosterenk onderdeel van is. Dit perspectief krijgt een nadere invulling in de volgende uitwerking van de Omgevingsvisie, waarbij een studie naar de Ceintuurbaanzone één van de bouwstenen is. Ons college wil binnen deze gegeven context in lijn met de Gebiedsvisie op Oosterenk nu een goede start maken met de gebiedstransformatie Oosterenk. Deze eerste stappen in de ontwikkeling van Oosterenk zijn no-regret en staan de toekomstige ontwikkeling van de Ceintuurbaanzone in het kader van de uitwerking Omgevingsvisie niet in de weg.

1.6 Met de ontwikkelende partijen zijn afspraken gemaakt over verdere uitwerking en planning om het beoogde programma te realiseren.
Ons college heeft in een anterieure overeenkomst afspraken met de ontwikkelaars gemaakt over het vervolgproces. De afspraken uit de intentieovereenkomst "kaders realisatie woningbouwinitiatieven en publieke maatregelen Oosterenk", het voor de aanvraag Woningbouwimpuls minimaal te realiseren programma en de daarmee samenhangende publieke maatregelen (herinrichting van de openbare ruimte) zijn overgenomen. Ook de afspraken over de financiële bijdragen van de ontwikkelende partijen aan de publieke maatregelen zijn overgenomen. Aanvullend zijn afspraken gemaakt over het kostenverhaal voor het vervolg, de planning en de fasering.

Alternatieve mogelijkheden

De ontwikkellocaties die in het ROP zijn opgenomen grenzen direct aan het ziekenhuisterrein. Vanuit de wens van de coalitie om gezamenlijk met Isala te werken aan een integrale gebiedsontwikkeling zijn gesprekken gevoerd met Isala over de mogelijkheid om toe te treden tot de coalitie en de ABC-locatie (gelegen in het plangebied, tussen de ontwikkellocaties Stadsrand en Kop van de Boulevard) mee te

nemen in dit ROP. Isala heeft aangegeven dat de eventuele ontwikkeling van de ABC-locatie op korte termijn niet aan de orde is. Met Isala zijn vervolgens goede afspraken gemaakt over de samenwerking. De ABC-locatie is in hoofdlijnen (ontwikkelprincipes) meegenomen in het ROP om in ieder geval de ruimtelijk samenhang te kunnen garanderen. Er wordt separaat met Isala gekeken hoe de gezondheidszorg zich op de langere termijn gaat ontwikkelen en hoe de vastgoedontwikkeling van het ziekenhuis kan aansluiten bij de transformatie van het gebied.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Om te komen tot het ROP zijn omliggende bedrijven, omwonenden en andere belanghebbenden actief betrokken om hun wensen en aandachtspunten mee te geven. Met de directe buren (bedrijven en instellingen) zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd. De ondernemersvereniging (OVB) is betrokken bij het proces en door de OVB is voor de ondernemers op Oosterenk een informatiebijeenkomst over de centrumontwikkeling georganiseerd. Voor een groter omliggend gebied zijn een drietal Ateliers Centrumgebied Oosterenk gehouden. Daarnaast is er een enquête gehouden over woonbehoeften van potentiële toekomstige bewoners.

Uit de participatie zijn diverse wensen en aandachtspunten naar voren gekomen. Zo is er een grote behoefte aan woningen in alle prijssegmenten, meer groen en ontmoetingsplekken. Zorgen waren er onder meer over de hoogte van de gebouwen, een goede verkeersafwikkeling, parkeeroverlast en het zicht op de Westerveldse Aa. De input is waar mogelijk verwerkt in het ruimtelijk ontwikkelplan, waarbij aansluiting is gezocht bij de opgaven waarvoor we staan, zoals de woningbouwopgave en de stap naar duurzame mobiliteit. Een uitgebreid verslag over de participatie is te lezen in bijgevoegd participatiejournaal.

Communicatie

Belanghebbenden en geïnteresseerden zijn vooraf geïnformeerd over het voorgenomen besluit, onder andere via de website van de coalitie. Voor het vervolg worden communicatie en participatieplannen opgesteld op basis van de participatieaanpak Hanza!. De marktpartijen zijn verantwoordelijk voor de communicatie en participatie voor de verdere uitwerking van de Kop van de Boulevard en de Stadsrand. De gemeente is verantwoordelijk voor het ontwerp en de realisatie van de openbare ruimte. De communicatie en participatie wordt onderling afgestemd.

Financiën

Voor de voorbereiding en realisatie van de herinrichting van de openbare ruimte is door uw raad op 16 oktober 2023 krediet beschikbaar gesteld. In de anterieure overeenkomst zijn kostenverhaalsafspraken gemaakt waarmee de ambtelijke begeleidingskosten voor het vervolgproces zijn gedekt. Deze kosten zijn op basis van de Zwolse plankostenscan geraamd op € 500.936, -.

Voor de afronding van het ROP richting besluitvorming zijn meer gemeentelijke uren besteed dan geraamd. Hiervoor wordt in het najaar bij de Berap aanvullend budget gevraagd.

Datum 3 juni 2024

Risico's

Vertraging woningbouwplanning

In de anterieure overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de woningbouwplanning voor deze ontwikkeling. Op dit moment is de verwachting dat in 2026 kan worden gestart met de bouw van de

eerste woningen. De ontwikkelaars hebben ondanks de in recente jaren opgelopen rente en gestegen bouwkosten, aangegeven vertrouwen te hebben in deze ontwikkeling en in te staan voor het ROP met het omschreven ambitieniveau, het beoogde programma en de bijbehorende planning. Er blijft echter een risico bestaan dat de bij de vaststelling van het ROP afgesproken woningbouwplanning niet wordt gehaald door factoren die buiten de invloed van gemeente en marktpartijen liggen. Veranderende macro-economische omstandigheden blijven een risico voor de planning. Ook zijn er andere risico's, zoals de toenemende problematiek rondom de netcongestie. Om vertraging te voorkomen wordt waar mogelijk gestuurd op het tijdig kunnen aansluiten van nieuwbouw op het elektriciteitsnetwerk, onder andere door bij netbeheerder Enexis vroegtijdig in gesprek te gaan.

Ambities gebiedsontwikkeling komen mogelijk onder druk te staan

Het belang van voortgang, het realiseren van voldoende woningen in de stad en het ontwikkelen van een haalbaar kader, in combinatie met hoge ambities en de uitdagingen die binnenstedelijk ontwikkelen met zich meebrengt, heeft zich bij de ontwikkeling van het ROP vertaald in druk op de beschikbare ruimte. Dit betekent dat in het vervolgproces een ontwerpopgave voorligt, waarbij moet worden gestuurd op kwalitatief goede integrale oplossingen, waarin ook de groenambities, zoals een prettige buitenruimte, recreatie, biodiversiteit, energie en klimaat voldoende ruimte krijgen.

Integrale ontwikkeling centrumgebied kost meer tijd door diverse belangen en grondposities.

Bij de ontwikkeling van het ROP is gestuurd op een integrale ontwikkeling van de Kop van de Boulevard, de voormalige Waterschapslocatie en de ABC-locatie van Isala. Hier moet het hart van het nieuwe Oosterenk een plek krijgen. Isala heeft lopende het proces aangegeven dat de ontwikkeling van de ABC-locatie pas later in de tijd kan ontwikkelen. Het ROP is zover mogelijk integraal uitgewerkt, waarbij de ABC-locatie op hoofdlijnen is meegenomen. Na de vaststelling van het ROP zal er sprake zijn van twee ontwikkellocaties waar in de nabije toekomst woningen kunnen worden gerealiseerd. De gemeente stuurt op het realiseren van het toekomstige hart van het gebied in vervolggesprekken met Isala over de ontwikkeling van het ziekenhuisterrein, incl. ABC-locatie en door afspraken te maken over fasering en flexibiliteit in de te ontwikkelen functies en voorzieningen, zoals in de plint van de Kop van de Boulevard naast de ABC-locatie. Isala volgt te zijner tijd een eigen planvormingsproces met de gemeente.

Vervolg

Voor zowel de Stadsrand als de Kop van de Boulevard wordt op basis van het Ruimtelijk Ontwikkelplan een Wijzigingsbesluit Omgevingsplan voorbereid. Daarnaast worden de bouwplannen verder uitgewerkt naar een Voorlopig en Definitief Ontwerp als basis voor een Omgevingsvergunning. De gemeente werkt parallel hieraan de herinrichting van de openbare ruimte die samenhangt met de ontwikkelingen uit naar een Voorlopig en Definitief Ontwerp.

Openbaarheid

Deze beslisnota is openbaar. De bijlagen zijn openbaar met uitzondering van bijlage 3.

Datum 3 juni 2024

Bijlage 3 van deze beslisnota is geheim tot en met 2033 (de looptijd van de subsidie Woningbouwimpuls), op grond van artikel 87 juncto 88 lid 2 van de Gemeentewet, met een beroep op het financiële belang van de gemeente en het belang van de wederpartij(en) van de gemeente, zoals genoemd in artikel 5.1 lid 2 sub b en f van de Wet open overheid.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer