Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 30 september 2025

Onderwerp Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Kop van Oost
Versienummer

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting
Sinds 2008 werkt gemeente Zwolle samen met SWZ en DeltaWonen aan de natuurlijke wijkvernieuwing van Dieze-Oost. In 2010 is in gezamenlijkheid de gebiedsvisie “Gedroomd Diezerpoort” opgesteld, waar de Kop van Oost onderdeel van uitmaakt. In december 2021 is met de gemeenteraad de Startnotitie Kop van Oost gedeeld. Medio 2022 is de samenwerking met SWZ formeel bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Het eindresultaat van deze SOK is voorliggend Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP).

Dit ROP beschrijft een transformatie van de huidige woningen van Woningstichting SWZ. De bestaande 88 sociale huurwoningen op de locatie worden gesloopt. Het plan bestaat uit twee bouwblokken waarin zich ruim 200 appartementen bevinden. In de nieuwe woongebouwen komt een gemengd woonprogramma met sociale huurwoningen en woningen voor het middel-dure segment.

De volgende stap is dat SWZ het ROP verder uitwerkt onder meer in een bouwplan en een inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Tegelijkertijd wordt voor de Kop van Oost een wijziging voor het Omgevingsplan voorbereid.

Financiële gevolgen
Betreft doel 612 Nieuwe ruimtelijke initiatieven op niveau van projecten en initiatieven
Begroting wijzigen Ja
Budgetnummer

Bijlagen

Openbaarheid
☒ Openbaar (m.u.v. besluitpunt 3/bijlage 2.)
☐ Geheim

Datum 30 september 2025

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het Ruimtelijk ontwikkelplan Kop van Oost vast te stellen.
2. Een krediet van € 135.000,- 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 de anterieure overeenkomst op hoofdlijnen (bijlage 2 - geheim)
4. Kennis te nemen van het Participatiejournaal (bijlage 3)
5. Kennis te nemen van antwoord op advies Commissie voor omgevingskwaliteit dd 13 maart 2025.

Inleiding

SWZ gaat aan de slag met het vernieuwen van de Kop van Oost in Dieze-Oost, een gebied met 88 sociale huurwoningen, overwegend portiekflats (Caspar Fagelstraat en Anthonie Heinsiusstraat). De natuurlijke wijkvernieuwing van Diezerpoort is een geleidelijk proces dat inmiddels 10 jaar loopt, met als basis de gebiedsvisie Gedroomd Diezerpoort. Voor SWZ is de Kop van Oost het laatste deel van Dieze-Oost dat vernieuwd wordt.

In december 2021 is een startnotitie Kop van Oost opgesteld. Deze notitie had tot doel om vanuit de uitgangspunten in de startnotitie en in participatie te komen tot een uitgewerkt Ruimtelijk Ontwikkelplan Kop van Oost als opmaat voor een planologische procedure. Deze ambitie is medio 2022 bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst tussen woningcorporatie SWZ en gemeente Zwolle.

Het voorliggende Ruimtelijk Ontwikkelingsplan is het resultaat van intensieve samenwerking tussen SWZ en de gemeente Zwolle in nauwe afstemming en participatie met de omgeving.

Kader

- Woonvisie, “Ruimte voor Wonen 2017-2027”
- Omgevingsvisie “Mijn Zwolle van Morgen”
- Gebiedsvisie “Gedroomd Diezerpoort”, oktober 2010
- Startnotitie Kop van Oost, december 2021

Beoogd effect

Het ROP ‘Kop van Oost’ vormt het kader voor de realisatie van ruim 200 betaalbare woningen als sluitstuk van de gebiedsontwikkeling Diezerpoort. Het vaststellen van het ROP markeert de start van de bouwplanontwikkeling en de uitwerking naar het inrichtingsplan voor het openbaar gebied. Ook vormt het ROP de basis voor het op te stellen omgevingsplan.

Argumenten

1.1 Het ROP draagt bij aan de ambities uit ‘Gedroomd Diezerpoort’ (2010)

Het ROP is een ruimtelijke en programmatische uitwerking van de gebiedsvisie Gedroomd Diezerpoort op Kop van Oost, opgebouwd vanuit kernwaarden en ontwikkelprincipes, gerelateerd aan de (historische) context en de omgeving. De gebiedsvisie was de start van de natuurlijke wijkvernieuwing en is tevens richtinggevend geweest voor de later opgestelde ruimtelijke randvoorwaarden voor de

ontwikkellocatie Kop van Oost. In het ROP is een verfijning en verdieping van randvoorwaarden op het gebied van bijvoorbeeld wonen, parkeren, cultuurhistorie, beeldkwaliteit, landschap & natuur, klimaat, energie en water.

1.2 Met het ROP wordt bijgedragen aan de woningbouwopgave door toevoeging van ruim 122 betaalbare woningen

Het ROP voorziet in de ontwikkeling van ruim 200 woningen, waarvan 122 extra ten opzichte van de oude situatie. Hiermee dragen we bij aan de ambitie van de gemeente Zwolle, zoals ook beschreven staat in de gemaakte afspraken met de provincie (actualisatie Woondeal West-Overijssel 2025-2030) en het Zwolse Actieplan Woningbouw: Blijven bouwen. In deze actualisatie wordt ingezet op verdichting in bestaand stedelijk gebied en op het vergroten van betaalbare woningbouw. Het plan voorziet in 125 tot 135 sociale huurappartementen in verschillende huurklassen (tot aan de liberalisatiegrens), met een spreiding over diverse woninggroottes. Daarnaast worden 75 tot 85 woningen in het middensegment gerealiseerd (middenhuur en/of betaalbare koop).

1.3 Het ROP vormt de opmaat naar gewijzigd omgevingsplan

Het ROP wordt als basis gebruikt bij het opstellen van het omgevingsplan voor de Kop van Oost. Het omgevingsplan zal planregels bevatten die gericht zijn op het mogelijk maken van de nieuwe ontwikkeling. Mede gelet op het detailniveau van het ROP zal niet voor ieder thema en onderwerp uit het ROP een (globale of gedetailleerde) planregel nodig zijn. Van belang is in ieder geval dat de ruimtelijke hoofdstructuur, het feit dat het gaat om één ruimtelijke ontwikkeling en dat specifieke waarden worden beschermd, met planregels geborgd worden.

1.4 Aansluiten op stedenbouwkundige structuur en cultuurhistorie

De wijk Diezerpoort is gestructureerd naar de ‘wijkgedachte’ en wordt als zodanig gekenmerkt door de diversiteit aan woningtypologieën, de diversiteit in hoog- en laagbouw, de nabijheid van voorzieningen (scholen, kerken, buurtcentra, etc.) en de heldere, groene structuren. Het voorliggende ontwerp streeft naar een harmonieuze aansluiting op de bestaande situatie. De stedenbouwkundige uitgangspunten zijn gebaseerd op een zorgvuldige inpassing van de nieuwbouw in de bestaande stedelijke context. De structuur en de verfijnde architectuur sluiten aan bij de karakteristieken van de wijk en bouwen hierop voort. Daarbij is rekening gehouden met de ruimtelijke randvoorwaarden die door de gemeente Zwolle zijn opgesteld (2020), evenals met de uitkomsten van het zorgvuldige participatieproces (3.1).

2.1 Er is krediet nodig voor het vervolg

Voor het vervolg van het ontwikkelproces is krediet nodig voor planbegeleidingskosten tot en met realisatie ter hoogte van € 135.000,- . Deze kosten worden geheel verhaald in de te sluiten anterieure overeenkomst met SWZ.
Voor de overige te maken en verhalen kosten wordt in een later stadium, bij het sluiten van de anterieure overeenkomst, krediet aangevraagd.

3.1 De informatie over de (concept) financiële afspraken tussen gemeente en SWZ is geheim

SWZ is eigenaar en initiatiefnemer van de ontwikkeling Kop van Oost. De gemeente Zwolle heeft een faciliterende rol. Op grond van de Omgevingswet is kostenverhaal verplicht. De financiële afspraken in bijlage 2 worden onderdeel van de te sluiten anterieure overeenkomst tussen SWZ en de gemeente Zwolle. Deze bijlage is geheim totdat de definitieve anterieure overeenkomst is gesloten.

4.1 Er is sprake van een zorgvuldig participatieproces

Voor de herontwikkeling van Kop van Oost is een specifiek participatieplan opgesteld, op basis van de Zwolse participatieaanpak ‘Hanza!’. Afgesproken is dat de regie hiervan volledig in handen is van SWZ. Het participatieprogramma voor Kop van Oost had en heeft als doel om de betrokkenheid en draagvlak onder de bewoners en belanghebbenden te vergroten. De input en ideeën die tijdens de participatiebijeenkomsten en tijdens gesprekken zijn verzameld is vertaald in dit ROP en worden zoveel als mogelijk meegenomen in de verdere uitwerking.
SWZ heeft daarnaast de website www.swz.nl/kopvanoost ingericht en wordt regelmatig een digitale nieuwsbrief rondgestuurd. De betrokkenheid van omwonenden, belanghebbenden en stakeholders bij Kop van Oost is groot. (zie bijlage 3: participatiejournaal)

5.1 De ontwikkeling is onderscheidend en sluit aan bij de stedenbouwkundige opzet van Dieze-Oost

De ontwikkeling aan de Kop van Oost is een ingewikkelde opgave die voorziet in de beantwoording van veel gestelde kaders, uitgangspunten en ambities op het gebied van bijvoorbeeld stedenbouw, ruimtelijk ontwerp, programma, verkeer, natuur, klimaat, geluid, verkeer.
De commissie omgevingskwaliteit (COK – de voormalige welstandscommissie) heeft een advies uitgebracht voor dit ROP waarin het COK concludeert dat ‘het programma op deze locatie mogelijk wordt geacht, maar dat geadviseerd wordt om met de stedenbouwkundige opzet meer in te spelen op de context en specifiek op de kenmerken van de Wederopbouwwijk’. Het college wijkt hier, gezien de bredere opgaven die spelen in de Kop van Oost, de urgentie van het Zwols Actieplan Woningbouw: Blijven bouwen en de oproep tot versnelling in de aangenomen motie *NU aan de slag met woningbouwprojecten* (M12-1) vanaf. (bijlage 4).
Tijdens het proces zijn diverse modellen onderzocht. Hierbij zijn omgevingskwaliteiten in brede zin integraal gewogen. Daarin spelen haalbaarheid, functionaliteit, gebruikswaarde en sociale aspecten een grote rol in de totstandkoming van het ontwerp.
De Commissie voor Omgevingskwaliteit had zorgen over aansluiting op de bestaande wijkstructuur en de kwaliteit van het groen. In reactie hierop is het plan verder verfijnd: er wordt gekeken naar meer differentiatie in hoogte, naar betere verbindingen tussen gebouwen en naar de inrichting van een pleintje dat de routing door de wijk verbetert.

Alles bij elkaar levert het plan niet alleen nieuwe woningen, maar ook een stevige impuls voor de hele wijk. Het sluit aan bij de cultuurhistorische waarde van Dieze-Oost, versterkt de relatie met de stad en de groene omgeving, en zorgt voor een leefbare, toekomstbestendige woonomgeving.

Alternatieve mogelijkheden

Met SWZ is de afgelopen 4 jaar intensief gewerkt aan de uitwerking van diverse alternatieve ontwikkelmodellen. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende randvoorwaardenkaart op blz. 34/35 van het ROP. Binnen de spelregels van deze kaart dient SWZ een architectonisch ontwerp én een inrichtingsplan op te stellen dat recht doet aan alle gestelde eisen. Ontstaat er in de planuitwerking een idee dat kwalitatieve waarde toevoegt aan het project dat niet correspondeert met de randvoorwaardenkaart dan kan dit in overleg met SWZ en de gemeente worden voorgesteld ter goedkeuring. Met COK is afgesproken dat SWZ in de uitwerking van het ROP aansluiting te zoeken bij het advies van het COK.

Alternatief is om volledig tegemoet te komen in het ontwerp aan het advies van het COK. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld de bebouwing hoger zal worden en meer parkeren op straat opgelost dient te worden. Dit zijn belangrijke punten waar reeds consensus gevonden is met een groot deel van de huidige omwonenden.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
SWZ heeft het ROP in nauwe samenwerking met de gemeente Zwolle tot stand gebracht.
Zoals uit het participatiejournaal blijkt heeft SWZ in dit proces op meerdere momenten bewoners en belanghebbenden zoveel mogelijk betrokken. De laatste inloopbijeenkomst heeft in juni 2025 plaatsgevonden voor omwonenden, belanghebbenden en overige geïnteresseerden. Er was een hoge opkomst en een goede sfeer. SWZ informeert geïnteresseerden regelmatig via haar nieuwsbrief. Daarnaast is de meest recente informatie te vinden op de website www.swz.nl/kopvanoost.

Omwonenden uitten tijdens het proces zorgen over de hoogte van de nieuwbouw en het mogelijke verlies van privacy en uitzicht. SWZ gaf aan dat hoger bouwen noodzakelijk is om het woningtekort in Zwolle te helpen oplossen. De participatie heeft geleid tot aanpassingen in met name de entrees van de parkeergarage en de hoogte van de woonblokken en in parkeeroplossingen. Daarbij is de hoogbouw bewust zo ver mogelijk van de bestaande woningen geplaatst. Ook is gekozen voor een ‘set back’ in de bovenste lagen, zodat het gebouw minder massief oogt en beter aansluit bij de schaal van de buurt. SWZ heeft in juni 2025 visualisaties getoond aan omwonenden zodat zij zagen hoe de hoogbouw zich in de wijk voegt. Zo konden bewoners zich een beter beeld vormen van de impact op hun woonomgeving.

Naar aanleiding van de participatie zijn art. 45-vragen gesteld vanuit de gemeenteraad. De antwoorden zijn reeds gedeeld met de gemeenteraad.

Communicatie
Na vaststelling van het ROP wordt de aanpak voor communicatie en participatie door SWZ voortgezet. In eerste instantie heeft SWZ, nadat ons college heeft ingestemd met het ROP voor Kop van Oost, een nieuwsbrief uitgebracht. In die nieuwsbrief wordt ingegaan op de behandeling van het ROP door uw raad en het vervolg, waaronder de procedure van het omgevingsplan. In een later stadium wordt in de nieuwsbrief de eerstvolgende bewonersbijeenkomst aangekondigd. Door de gemeente en SWZ is een persbericht uitgebracht over het collegebesluit.

Financiën
De kosten voor ambtelijke begeleiding op grond van het beschreven proces in de Zwolse routekaart gebiedsontwikkeling worden verhaald op de ontwikkelaar door middel van een nog te sluiten privaatrechtelijke overeenkomst. Deze begeleidingskosten zijn op basis van de Zwolse Plankostenscan in beeld gebracht. Het is een wettelijke verplichting dat de kosten worden verhaald op de ontwikkelaar.

In de vervolgfase wordt het stedenbouwkundig plan uitgewerkt naar een inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Op dat moment worden de aanlegkosten en beheerkosten definitief geraamd en wordt een investeringsbesluit aan de gemeenteraad voorgelegd.

Risico's

Er is een risicoanalyse opgesteld waaruit blijkt dat de risico's beheersbaar lijken.

De volgende risico's kunnen leiden tot vertraging:

- Het exacte woonprogramma is nog niet definitief vastgesteld. Dit kan invloed hebben op de definitieve parkeervraag en de oplossing ervan (bv deelmobiliteitsconcept).
- Voordat daadwerkelijk tot realisatie kan worden overgegaan zal het omgevingsplan nog gewijzigd moeten worden en zullen er voor diverse activiteiten omgevingsvergunningen verleend moeten worden. Bij dergelijke wettelijke procedures is er altijd sprake van een procesrisico en een risico op vertraging. Dit kan leiden tot leiden tot een latere start van de bouw van woningen.
- Het ROP zijn aan de hand van de geldende wet- en regelgeving opgesteld. Als gevolg van jurisprudentie kan verandering optreden in de wijze waarop die wet- en regelgeving toegepast moet worden. Met name op het gebied van stikstof doet zich dit regelmatig voor, waardoor dat een procesrisico vormt.
- Met SWZ wordt in het kader van kostenverhaal een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten. Op grond van de Omgevingswet moet deze overeenkomst zijn gesloten voordat het omgevingsplan als ontwerp ter visie wordt gelegd. Ten aanzien van de financiële afspraken is er overeenstemming. Deze financiële afspraken zijn onderdeel van de te sluiten overeenkomst. De gesprekken over de overeenkomst zijn in een ver stadium. Mocht het onverhoopt toch niet lukken om de overeenkomst aan te gaan, dan komt het project hiermee (al dan niet tijdelijk) tot stilstand.

Vervolg

Met SWZ wordt een anterieure overeenkomst gesloten, waarmee het kostenverhaal is verzekerd.
Na vaststelling van het ROP wordt het omgevingsplan opgesteld en in procedure gebracht.
Besluitvorming door de raad over het omgevingsplan is voorzien in 2026. Nadat het omgevingsplan rechtskracht heeft, kan gestart worden met bouwrijp maken van het gebied en kunnen omgevingsvergunningen worden verleend voor de bouw van woningen. De start voor de bouw van woningen is voorzien in 2027. Dit is afhankelijk van onder meer eventuele zienswijzen en beroep in de omgevingsplanprocedure en uitwerking van de planning voor wat betreft bouwrijp maken en het verkoopproces.
De komende tijd gaat SWZ (in overleg met de gemeente) aan de slag met de ontwikkeling van de bouwplannen en de uitwerking van het stedenbouwkundig plan naar een (technisch) inrichtingsplan voor de openbare ruimte.

Datum 30 september 2025

Openbaarheid

Dit raadsvoorstel en de bijlagen zijn openbaar, met uitzondering van bijlage 2 (geheim). Op grond van artikel 87 juncto 88 lid 2 Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2 sub b (het economisch of financieel belang van de gemeente) van de Wet open overheid heeft ons college hierop geheimhouding gelegd totdat de anterieure overeenkomst tussen gemeente en SWZ is gesloten (naar verwachting 2026).

Bijlagen

1. ROP kop van Oost
2. Memo Kernpunten AOK
3. Participatiejournaal
4. A. Beantwoording advies COK
   B. Advies COK

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer