Zwolle



Concept
december
2025

Omgevingsprogramma Kantoren

1 Inleiding - Omgevingsprogramma Kantoren: Een nieuwe kantorenstrategie voor Zwolle

In oktober 2023 heeft de raad besloten om een kantorenstrategie te ontwikkelen die het nieuwe beleidskader moet vormen voor kantoorontwikkelingen in Zwolle. In lijn met de omgevingswet kiest het college ervoor om een Omgevingsprogramma Kantoren op te stellen. Dit omgevingsprogramma Kantoren gaat over waar, en onder welke voorwaarden, nieuwbouw (toevoegen), renovatie (vernieuwen) of transformatie (onttrekken) van kantoren mogelijk is. De inhoud geeft antwoord op de vraag hoe de gemeente Zwolle richting geeft aan de ontwikkelingen op de kantorenmarkt en haar visie en doelen verwacht te kunnen realiseren. Dit omgevingsprogramma met uitvoeringsagenda speelt in op de toekomstige ruimtebehoefte en veranderende vestigingsvoorkeuren van kantoorgebruikers tot 2040 en is een uitwerking van het Ruimtelijk Toekomst Perspectief (RTP) en de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie Zwolle.

1.1 Het belang van een gezonde kantorenmarkt voor Zwolle en de regio

Zwolle is als stad continu in ontwikkeling en wil een aantrekkelijke stad zijn en blijven voor talent uit stad en regio. De Regio Zwolle is bloeiende en de stad Zwolle fungeert hierin als vliegwiel. Zwolle kan, en wil, als centrumgemeente een actieve rol spelen en een bijdrage leveren aan de regionale economische agenda.

Het Economisch Perspectief Zwolle geeft richting aan de economische toekomst van Zwolle. Onderstaand figuur geeft de koers, ambities en uitdagingen weer waarvoor we staan.



Door in te zetten op een duurzame, impactvolle en kennisintensieve stedelijke economie willen we onze positie (inter-)nationaal uitbouwen. Dat doen we samen met al het ondernemerschap in de regio. We willen bovendien nieuwe doelgroepen naar de stad trekken die nieuwe impulsen kunnen geven die nodig zijn voor de economische ontwikkeling die we ambiëren: pioniers en

kenniswerkers die kunnen bijdragen aan de vernieuwing van onze economie[1]. Een vitale kantorenmarkt is daarvoor een belangrijke ruimtelijke randvoorwaarde als facilitator van belangrijke werkgelegenheid, krachtige sectoren en een sterke stedelijke economie.

1.1.1 Zwolle versterkt als kantorenstad de arbeidsproductiviteit, verdienvermogen en brede welvaart van de regio

Dankzij haar centrale ligging, goede bereikbaarheid en stedelijk karakter heeft Zwolle een grote aantrekkingskracht op kantoorhoudende bedrijven van binnen en buiten de regio. Met de focus op het behouden en ontwikkelingen van duurzaam en kwalitatief hoogwaardig kantooraanbod kunnen we bedrijven aantrekken en behouden die een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteit en het verdienvermogen van de regio.

De kantorenmarkt en onze visie daarop draagt op verschillende manieren bij aan de brede welvaart:

1) **Economische structuurversterking, versterken arbeidsproductiviteit en vergroten bestaanszekerheid**: Kantoorruimtes bieden werkgelegenheid en stimuleren economische activiteit. Bedrijven die in kantoren gevestigd zijn, dragen bij aan de lokale economie door banen te creëren en diensten in te kopen. Over het algemeen zijn dit banen met een gemiddeld hogere toegevoegde waarde dan andere sectoren en dragen dus bij aan een hogere arbeidsproductiviteit van stad en regio. Zwollenaren en inwoners uit de regio die in deze sectoren werken genieten daardoor een hoger gemiddeld inkomen en hebben daarom minder kans op financiële zorgen over hun bestaanszekerheid.
2) **Vasthouden en aantrekken van talent**
   Kantoorgebruikers voorzien bovengemiddeld vaak in de zogeheten ‘first jobs’ voor pasafgestudeerden. Denk aan bedrijven die traineeships of andere startersfuncties in de adviesbranche. De aanwezigheid en zichtbaarheid van dit soort bedrijven vergroot de kans dat afgestudeerden hun werkende carrière in Zwolle starten en daarmee blijft het talent voor de arbeidsmarkt van de Regio Zwolle behouden.
3) **R&D bevorderen**: Kantooromgevingen bevorderen samenwerking en innovatie. Bedrijven kunnen profiteren van nabijheid tot andere bedrijven en kennisinstellingen, wat leidt tot nieuwe ideeën en technologieën. Zeker wanneer verschillende bedrijven en activiteiten zich bij elkaar in één gebouw bevinden en ze onderdeel zijn van een breder ecosysteem.
4) **Duurzaamheid**: Moderne kantoorgebouwen worden steeds duurzamer, wat bijdraagt aan een betere milieukwaliteit. Dit omvat energie-efficiëntie, gebruik van hernieuwbare energiebronnen en duurzame bouwmaterialen. De huidige kantorenvoorraad is door het gebrek aan nieuwbouw de laatste jaren verouderd. Met deze kantorenstrategie proberen we vernieuwing en daarmee verduurzaming van de gebouwde omgeving te versnellen. Eigenaren en huurders vragen steeds vaker om ‘Paris Proof’ kantoorpanden; gebouwen met een laag energieverbruik. Dit is de duurzame standaard. Door hier samen op in te zetten zorgen we dat onze kantorenvoorraad aantrekkelijk blijft en bedrijven kunnen voldoen aan hun verplichtingen.
5) **Vergroten koopkracht omgeving**: Het toevoegen van werknemers in een gebied kan de draagkracht voor voorzieningen in dat gebied vergroten. Lokale ondernemers kunnen bijvoorbeeld profiteren van werknemers die tussen de middag een broodje halen of een boodschap doen.

[1] Kompas Zwolle

1.1.2 Kantoren faciliteren veel werkgelegenheid en robuustheid economie

In absolute zin zijn kantoorgebruikers voor Zwolle ook een belangrijke categorie werkgevers. Ongeveer 1/3 van alle banen in Zwolle bevindt zich in een kantooromgeving (circa 40.000 kantoorgerelateerde banen). Grote en snelgroeiende sectoren zoals de zakelijke dienstverlening en de ICT-sector zijn dienstverlenend en werken dan ook vaak samen met andere partijen in de stad. Zij helpen bijvoorbeeld andere ondernemers met het financieren van innovaties of het mogelijk maken van de transitie in digitalisering. Dat is nodig om de arbeidsproductiviteit en toegevoegde waarde van onze economie te verhogen. Het hele economische ecoysteem van Zwolle profiteert op die manier van de nabijheid en ontwikkelingen in kennis, kunde en dienstverlening.

Zwolle is ook een concentratiegebied voor regionale hoofdkantoren en publieke (semi-) overheidsinstellingen. De publieke sector is een belangrijke werkgever voor de regio maar draagt ook bij aan de robuustheid van onze economie. In economisch zwaardere tijden, waarin conjunctuurgevoelige bedrijven het lastig hebben en krimpen, blijkt de publieke sector vaak robuust en een belangrijke drijver voor de lokale economie en daarmee het verdienvermogen en bestaanszekerheid van de stad.

1.1.3 Meebewegen met veranderende eisen aan werkomgevingen

De generaties van nu en morgen stellen andere eisen aan haar werkomgeving. Verschillende maatschappelijke trends dwingen tot een andere manier om na te denken over werklocaties. Denk daarbij aan plaats- en tijdonafhankelijke werken, een goede balans tussen werk en privé, flexibiliteit, meer aandacht voor fysieke en mentale gezondheid en ruimte voor sport en natuur. De laatste jaren zien we een verschuiving in de vraag naar werkmilieus: van onpersoonlijke, monofunctionele, grijze locaties aan de rand van de stad naar multifunctionele, groene locaties op een locatie die met OV en fiets goed te bereiken is. Bedrijven en organisaties zoeken vanwege de krapte op de arbeidsmarkt naar een manier om hun talent een prettige en uitdagende werkomgeving te bieden en kwalitatief goede werklocaties zijn hiervoor cruciaal. Daarom zetten we in op het verbeteren van de kwaliteit van onze kantorenvoorraad.

Samengevat beantwoordt dit Programma Kantoren in de eerste plaats aan de veranderende vraag naar passende en kwalitatief goede toekomstbestendige werkmilieus. Ten tweede schept het beleid de ruimtelijke randvoorwaarden die nodig zijn om het kennis- en innovatie ecosysteem sterker te maken en daarmee draagt het bij aan de ambitie van de gemeente om te streven naar meer brede welvaart, een gezonde en inclusieve arbeidsmarkt en een duurzamere samenleving.

1.2 Relatie met ‘Ons Zwolle van morgen’

De omgevingsvisie uit 2021 bevat geen specifieke visie op de kantorenmarkt, maar benoemde wel het belang van publieke en zakelijke dienstverlening voor de stad Zwolle. Sinds het opstellen van die omgevingsvisie is de leegstand afgenomen tot een gezonde frictieleegstand en is er zelfs sprake van dreigende krapte en een kwalitatieve mismatch. Met name op het gebied van duurzaamheid. In dit nieuwe beleidskader kiezen we er bewust voor om terughoudend met transformaties van kantoren om te gaan en waar we het nog wel doen, hier voorwaarden aan te verbinden voor compensatie. Daarnaast zet het gerichter in op het toevoegen van nieuwe duurzame kantoren (vervanging van toekomstige transformaties) op strategische locaties.

Relatie met het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP)
Het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) als opmaat naar een nieuwe omgevingsvisie is

recenter (2025) en hierin wordt gesignaleerd dat er de afgelopen jaren veel kantoorruimte is getransformeerd naar wonen en dat het niet wenselijk meer is zonder meer kantoortransformatie naar wonen te faciliteren. In het RTP koesteren we daarom de bestaande kantorenvoorraad en zetten in op herontwikkeling (vernieuwing en verduurzaming) van bestaande kantoren. De markt vraagt om nieuwe kwalitatieve kantoorruimtes op strategische locaties zoals de Spoor- en Singelzone. Deze locaties moeten aansluiten bij de veranderende eisen van moderne werkmilieus, zoals flexibiliteit, duurzaamheid en een goede bereikbaarheid met openbaar vervoer en fiets. Ook moeten we een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod zien te voorkomen, de bestaande voorraad verduurzamen en diversiteit en betaalbaarheid van het kantorenaanbod waarborgen.

Dit RTP geeft op hoofdlijnen weer welke opgaven en doelstellingen we als gemeente hebben op het gebied van kantoren. In dit Omgevingsprogramma Kantoren hebben we dit verder uitgewerkt en vertaald naar concrete beleidskeuzes, handelingskaders per gebied en een uitvoeringsagenda.

1.2.1 Relatie met de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie Zwolle (d.d. 14 oktober 2025)

In de aangevulde ontwerp-omgevingsvisie is de koers uit het RTP overgenomen en de kwantitatieve omvang van de vervangingsvraag in Zwolle (circa 100.000 m2 tot 2040) is concreet toegevoegd aan de ambitie voor de stad om economisch vitaal te blijven.

Relatie met andere beleidsvelden
De kantorenstrategie raakt ook andere domeinen zoals woningbouw, bedrijventerreinen, energietransitie en juridische planvorming. Ook kiezen we er voor om het zwaartepunt van nieuwe kantoorruimte toe te voegen op de best bereikbare OV-locatie (Spoorzone) om duurzame mobiliteitskeuzes zoveel mogelijk te stimuleren. Vanwege de vele raakvlakken is er bij de totstandkoming van dit beleid veelvuldig afstemming geweest met betrokken beleidsafdelingen en gebiedsprogramma’s.

Relatie met provinciaal beleid
De provincie Overijssel stelt via de Ladder voor duurzame verstedelijking eisen aan de onderbouwing van nieuwe kantoorontwikkelingen. Nieuwe plannen moeten onderbouwd worden met actuele marktcijfers en een ruimtelijk-economische analyse. Dit betekent dat wij als gemeente zorgvuldig de kantorenmarkt moeten monitoren en de programmering van vraag en aanbod op stadsniveau in balans moet zijn. We stemmen daarom regelmatig af met de provincie en waar nodig ook met gemeenten uit de regio.

2 Trends & Ontwikkelingen in de kantorenmarkt

De kantorenmarkt is een dynamische markt en daarom continu aan veranderingen onderhevig. In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt de meest dominante trends en hun effect op de situatie in Zwolle.

2.1 Algemene trends en ontwikkelingen

Trends & Ontwikkelingen	Toelichting	Effect voor Zwolle
Kleinere kantoorgebruikers	Door veranderende werkgewoonten en een verschuiving naar het meer uitbesteden van activiteiten zoals ICT, advies en onderzoek zijn er meer kleine kantoorgebruikers gekomen.	Minder behoefte aan grote kantoren en meer aan multi-tenant gebouwen die kunnen inspelen op de gewenste flexibiliteit in de ruimtebehoefte van bedrijven. Zwolle kent een aantal zeer grote kantoorgebouwen zoals de Ijsseltoren op Voorsterpoort en The Mayor in het Roelenkwartier. Deze gebouwen zijn of worden steeds meer geschikt gemaakt voor de verhuur aan meerdere gebruikers.
Toekomstbestendige kantoren	Beweging naar hoogwaardige, kwalitatieve en duurzame kantoorruimte	Verouderde kantoren moeten gerenoveerd en verduurzaamd worden, er moeten nieuwe kantoren ontwikkeld worden en de aantrekkelijkheid van de omgeving moet omhoog om kansrijk te blijven in de toekomst. In Zwolle zie je dat hier een transitie gaande is. Bedrijven bewegen naar de meest duurzame gebouwen (zoals The Citypost) en dat biedt weer ruimte voor bedrijven om van een slecht energielabel naar een gemiddeld label te verhuizen. Zo wordt de voorraad van bovenaf verduurzaamd. Daarvoor is het wel van belang dat er ook voldoende nieuwe duurzame kantoorruimte wordt toegevoegd aan de voorraad.
Functiegemengde omgeving	Aantrekkelijkheid van een levendige omgeving met functiemix en nabijheid van voorzieningen	Monofunctionele kantoorlocaties kunnen op minder interesse rekenen dan locaties met veel voorzieningen in de nabijheid zoals het centrum en de Spoorzone. Zwolle speelt op deze trend in door in gebiedsontwikkelingen meer functiemenging na te streven. De gebiedsvisie voor Oosterenk is hier een mooi voorbeeld van. De toevoeging van nieuwe functies versterkt de bestaande kantoorfunctie, mits het de kantoorfunctie niet verdrukt.
Multifunctionele gebouwen	Door het nieuwe werken stellen gebruikers andere eisen aan ontmoeting, sfeer en creativiteit	Kantoren worden steeds meer een ontmoetingsplek waar sfeer, gezondheid en creativiteit belangrijk zijn. Gebouwen waar je de ruimte krijgt om in je pauze even te kunnen sporten, een gezonde lunch kunt nuttigen en je collega's kunt ontmoeten en kunt samenwerken zijn belangrijker worden factoren voor bedrijven om talent te kunnen aantrekken en behouden.
Openbaar vervoer belangrijk	Goede ontsluiting van kantoorlocatie met trein (en bus) op loopstand belangrijkere vestigingsfactor	Zwolle is het tweede OV-knooppunt van Nederland en de nabije omgeving van het station is daardoor een toplocatie voor kantoren en bedrijven uit heel (Noord-Oost) Nederland. Het biedt werknemers de kans om op een duurzame manier naar het werk te komen en daarmee de voetafdruk van het bedrijf op het milieu te verkleinen.
Bereikbaarheid van talent	Talent is schaars en daarom trekken bedrijven naar gebieden en locaties waar talent goed kan komen (met OV) en veel aanwezig is (arbeidsmarktpotentieel)	Zwolle heeft als grootste stad in de regio met veel mbo en hbo onderwijsinstellingen een aantrekkingskracht op bedrijven die afhankelijk zijn van het kunnen aantrekken van voldoende talent om te kunnen groeien en bloeien. Ook is Zwolle zeer goed verbonden met universiteitssteden zoals Groningen, Enschede, Amsterdam en Utrecht. Zwolle, en specifiek de Spoorzone, heeft daarom een magneetwerking voor uiteenlopende bedrijven en instellingen die vanwege de bereikbaarheid van talent zich hier willen vestigen
Uitdagende marktomstandigheden voor nieuwbouw	Door hoge bouwkosten en lagere huurprijzen (vergeleken met de Randstad) is de interesse van ontwikkelaars en beleggers voor nieuwbouw in Zwolle beperkt.	Nieuwbouwontwikkelingen komen moeilijk van de grond in Zwolle. We zullen daarom slimme oplossingen moeten vinden en in gebiedsontwikkelingen opgaven en ambities aan elkaar moeten verbinden om de (ver)nieuwbouw toch van de grond te krijgen.

Figuur 1 - Tabel met belangrijkste Trends & Ontwikkelingen in de kantorenmarkt

Veranderende voorkeuren in de kantorenmarkt

Bedrijven zoeken steeds vaker naar dynamische, goed bereikbare werkomgevingen met nabijheid van voorzieningen. De voorkeur verschuift van monofunctionele locaties naar betekenisvolle werklocaties die bijdragen aan welzijn, samenwerking en maatschappelijke waarde. Zwolle biedt met haar strategische ligging, sterke onderwijsinstellingen en goede verbindingen met universiteitssteden een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor talentgerichte organisaties. De Spoorzone speelt hierin een sleutelrol, terwijl andere locaties zoals Oosterenk en Voorsterpoort een impuls nodig hebben om aantrekkelijk te blijven.

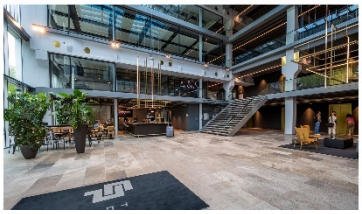
Duurzame mobiliteit en regelgeving als drijfveren

Naast energieverbruik van het kantoor worden bedrijven door Europese duurzaamheidswetgeving ook steeds scherper op de impact van het woon-werkverkeer van hun

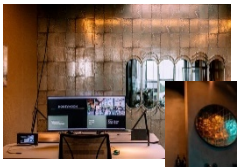
medewerkers op het milieu. Vanaf 2024 moeten bedrijven met meer dan 250 werknemers zich namelijk houden aan de “Corporate Sustainability Reporting Directive” (CSRD), een richtlijn van de Europese Unie. Dit betekent dat zij verplicht zijn te rapporteren over de impact van hun activiteiten op mens en milieu. Hieronder valt bijvoorbeeld CO2-uitstoot. In de daaropvolgende jaren zal de CSRD steeds verder worden uitgebreid naar kleinere bedrijven. Bedrijven worden hiermee verplicht om na te denken over mobiliteit, en het verduurzamen ervan. Daarmee gaat mobiliteit een belangrijke factor worden in de kantorenmarkt. Dit draagt in steeds hogere mate bij aan de wens van organisaties en bedrijven om dichtbij goed openbaar vervoer te vestigen, zodat hun medewerkers een duurzaam alternatief hebben om naar hun werk te komen. Dit vergroot de relevantie van goed bereikbare, duurzame kantoorlocaties zoals de Spoorzone.

Gebruikerswensen: voorzieningen, welzijn en duurzaamheid
Werknemers hechten steeds meer waarde aan nabijheid van dagelijkse voorzieningen, horeca, persoonlijke diensten en sportmogelijkheden. Ook binnen kantoorpanden zijn hospitality, ontmoetingsruimtes en flexibele werkplekken essentieel. Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol, met eisen zoals energieneutrale gebouwen, groene buitenruimte en keurmerken als BREEAM en WELL. De gemeente Zwolle integreert deze wensen in gebiedsontwikkeling en adviseert vastgoedeigenaren over toekomstbestendig vastgoed.







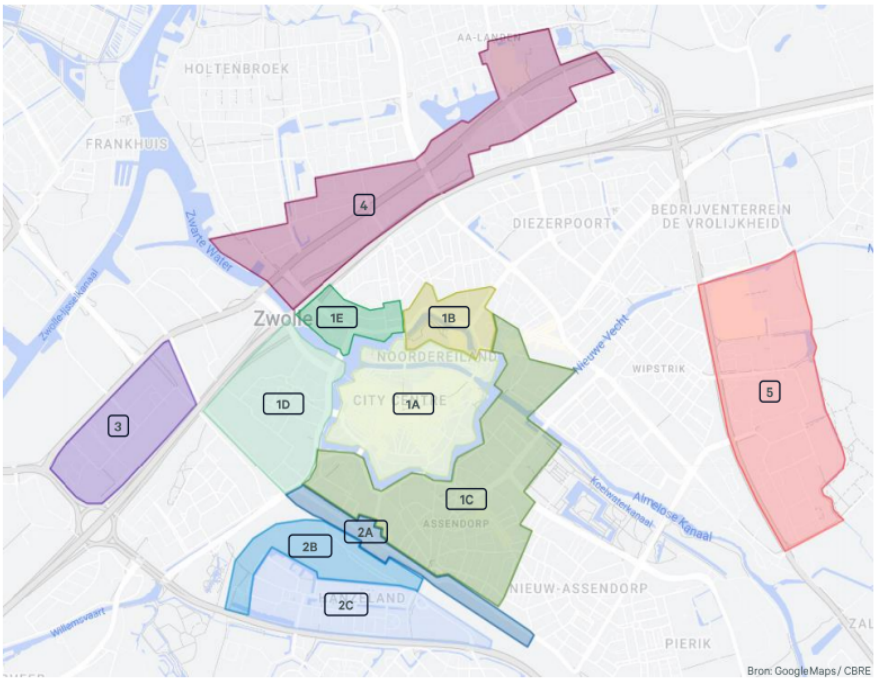




3 Analyse van de Zwolse Kantorenmarkt in 2024

In dit hoofdstuk gaan we specifieker in op de belangrijkste kenmerken van vraag en aanbod in de Zwolse kantorenmarkt. Een recente marktanalyse van CBRE ligt hieraan ten grondslag[2].

Zwolle kent verschillende typen kantoorlocaties en om hierin onderscheid te kunnen maken voor onze analyse en beleidsuitspraken hebben we gekozen voor onderstaande gebiedsindeling. Deze gebiedsindeling correspondeert niet overal met de gebiedsprogramma's maar is gebaseerd op het kantoormilieu dat het gebied typeert.



Centrumgebied
1A. Binnenstad
1B. Noorderkwartier
1C. Singelzone
1D. Kamperpoort
1E. Roelenkwartier

Spoorzone
2A. Oosterlaan & Westerlaan
2B. Innovatiedistrict
2C. Hanzehoven + Hanze-Oost

3. Voorsterpoort

4. Zwartewaterallee

5. Oosterenk

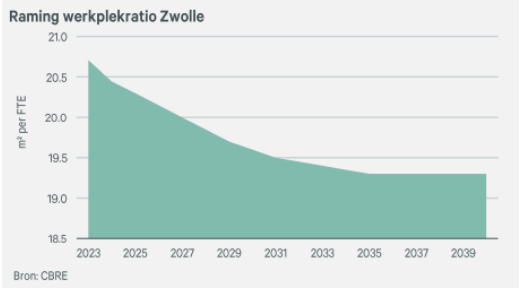
3.1 De vraag naar kantoorruimte

In deze paragraaf gaan we in op de verwachte vraag naar kantoorruimte voor de komende 15 jaar in Zwolle.

3.1.1 Kwantitatieve vraag naar kantoorruimte tot 2035

In 2022 raamden we nog een uitbreidingsvraag van 30.000 m2 kantoorruimte tot 2031. Dit was gebaseerd op een prognose uit 2021 en rekening houdend met een groei van de stad van circa 20.000 extra inwoners. Begin 2025 is deze vraagraming licht neerwaarts bijgesteld doordat we verwachten dat de kantoor gerelateerde werkgelegenheid in Zwolle de komende jaren zal stabiliseren rond de 40.000 banen en de werkplekratio (oppervlakte per werknemer), onder invloed van het hybride werken, nog wat verder zal dalen. Daar tegenover staat dat er een toenemende behoefte is aan secundaire ruimten in een kantoor, zoals vergader- ontmoetings- en ontspanningsplekken. We





[2] Actualisatie Kantorenmarktvisie Zwolle – Oktober 2024

verwachten daardoor dat er geen sprake meer zal zijn van een uitbreidingsvraag maar dat de ‘voorraad in gebruik’ stabiel blijft. De hoeveelheid kantoorruimte hoeft dus niet groter te worden dan hij nu is, maar in aantal vierkante meters wel gelijk blijven.

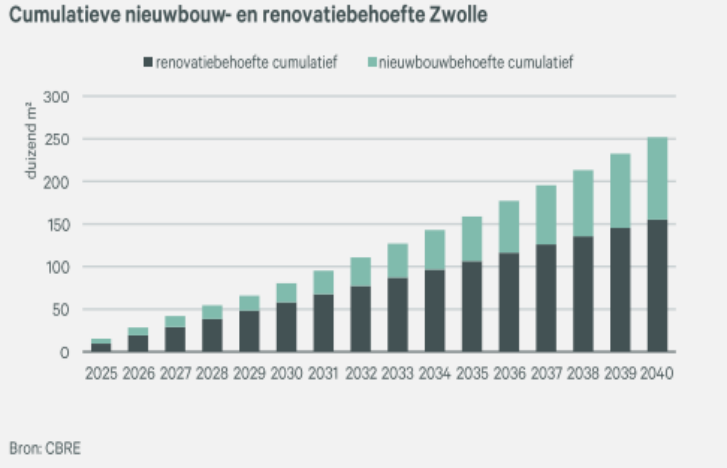
3.1.2 Grote Vervangingsvraag

Dat de hoeveelheid kantoorruimte niet hoeft te worden uitgebreid, betekent niet dat er geen behoefte is aan nieuwe kantoren. Doordat er de afgelopen jaren weinig is geïnvesteerd in de bestaande kantoren en er weinig nieuwbouwplannen voor kantoren zijn, komt er een omvangrijke vervangingsvraag op de stad af. Deze vervangingsvraag bestaat uit twee componenten:

1. **Nieuwbouw** ter vervanging van kantoren die verdwijnen uit de voorraad.
2. **Renovatie** van bestaande, kansrijke gebouwen.

CBRE heeft voor ons becijferd dat de vervangingsvraag tot 2040 ongeveer 250.000 m2 kantoorruimte omvat. Dit geeft aan hoeveel vierkante meter er tot 2040 aan moderne kantoorruimte in Zwolle bij moet komen, in de vorm van nieuwbouw of renovatie, om bedrijven goed te kunnen blijven huisvesten in Zwolle en de werkgelegenheid in balans te kunnen houden met de groeiende stad.

Op basis van een optelsom van door de gemeente goedgekeurde transformatieplannen, verwachten we dat de komende jaren circa 120.000 m2 kantoorruimte aan de voorraad onttrokken zal worden ten behoeve van woningbouw. Om dit te compenseren en vraag en aanbod in balans te houden concluderen we dat voor de periode tot 2040 de **vraag naar vervangende nieuwbouw circa 100.000 m2 bedraagt.**



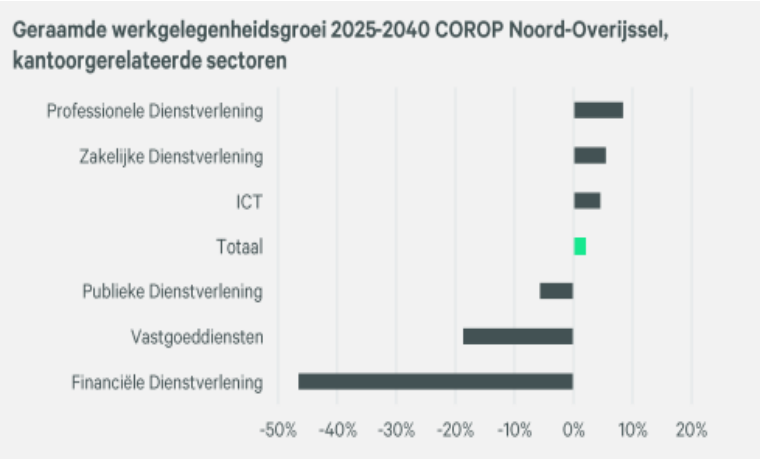
Daarbovenop verwachten we vanwege de verouderende voorraad dat we **de komende 15 jaren een opgave hebben om circa 150.000 m2 kantoorruimte te renoveren** en van een kwaliteitsimpuls te voorzien om in te kunnen spelen op de behoefte van de markt. Beide opgaven zijn een grote uitdaging om samen met de marktpartijen op te gaan pakken.

In hoofdstuk 4 gaan we verder in op deze opgaven en de strategie om daarmee om te gaan.

3.1.3 Kwalitatieve Vraag naar Kantoorruimte

Naast de kwantitatieve vraag is het ook van belang om de kwalitatieve vraag te duiden. Het gaat immers niet alleen om de vraag of er voldoende vierkante meters kantoor in Zwolle zijn, maar ook of die zich op de juiste locatietype bevinden en of het kantoorconcept aansluit bij de behoefte van verschillende soorten gebruikers.

De grafiek rechts geeft aan in welke sectoren we groei en krimp kunnen verwachten. We zien dat in vooral de commerciële zakelijke en professionele dienstverlening groei wordt verwacht, evenals in de ICT sector. De prognose voor de publieke sector in Noord-Overijssel is licht negatief maar vanwege de grote concentratie van publieke dienstverleners in de stad Zwolle als regionaal centrum verwachten we dat deze sector grotendeels stabiel zal blijven. De sectoren met de grootste procentuele werkgelegenheidskrimp zijn relatief kleine sectoren. Vandaar dat er per saldo nog een toename verwacht wordt.

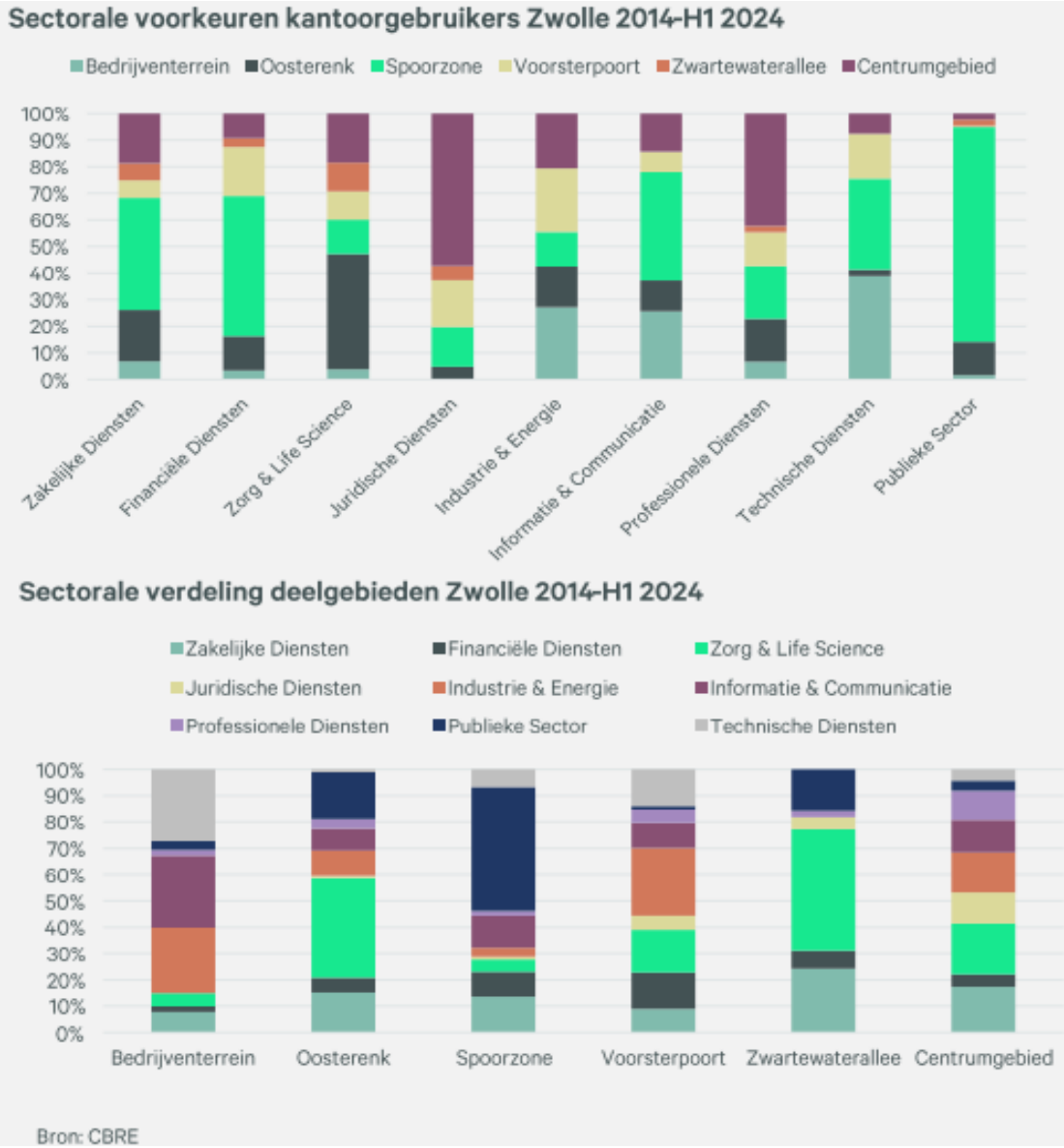


Voor de groeisectoren ‘Professionele Dienstverlening’, ‘Zakelijke Dienstverlening’ en ‘ICT’ geldt dat hun groei op regioniveau beperkt is maar de verwachting is dat de groei van deze sectoren in Zwolle sterker zal zijn. Dit heeft te maken met de magneetwerking van de stad Zwolle op innovatieve en creatieve bedrijven uit de regio. Dat soort bedrijven zijn steeds meer afhankelijk van de toegang tot kennis en talent en dat vind je meer in een stad als Zwolle dan daarbuiten. Een vestigingslocatie zoals de Spoorzone of het Innovatie District Zwolle kan voor dit soort bedrijven de perfecte combinatie van vestigingsfactoren bieden. We verwachten daarom dat bedrijven in deze sectoren steeds meer naar Zwolle zullen kijken wanneer zij hard groeien en/of een huisvestingsbesluit moeten nemen.

Locatie doorslaggevend in vestigingskeuze
Wanneer we naar onderstaande grafiek kijken, waarin de opname van de afgelopen 10 jaar is opgedeeld naar sector en deelgebied, zien we dat veel economische sectoren een sterke locatievoorkeur hebben. Zo richt de publieke sector zich vrijwel geheel op de Spoorzone. Ook bij de zakelijke en financiële dienstverlening is dit gebied dominant.

De sector ICT is ook dominant in de Spoorzone maar het valt op dat er ook een groot aandeel is dat de voorkeur heeft voor bedrijventerreinen. Dit komt vermoedelijk doordat het wordt gezien als een goedkoop vestigingsalternatief met bovendien een goede autobereikbaarheid. Dit gegeven onderschrijft de ambitie van het Innovatiedistrict om ook betaalbare ruimte voor creatieve ondernemers en dienstverleners te realiseren.

In het centrumgebied zien we vooral professionele en juridische dienstverleners. Daar gaat het vaak om kleinere bedrijven die waarde hechten aan een eigen pand in een hoogwaardige omgeving, zoals het singelgebied. Op Oosterenk, maar ook langs de Zwartewaterallee zien we dat de zorgsector een duidelijke voorkeur heeft voor vestigen in dit gebied.



Zwolle heeft dus best een divers palet aan kantoorlocaties die allemaal specifieke doelgroepen aantrekken. Deze diversiteit is een kracht voor ons vestigingsklimaat en biedt ook kansen om nog beter te benutten. Zo heeft Oosterenk de potentie om zich nog meer te gaan profileren als regionaal cluster voor zorg(innovatie) en vitaliteit.

Duurzaamheid als vestigingsfactor

Naast locatie kiezen bedrijven in algemene zin steeds duidelijker voor kwaliteit en daarin wordt de duurzaamheid van een pand steeds zwaarder gewogen (ook wel 'Paris Proof' kantoren genoemd). Uit opnamecijfers blijkt dat duurzame gebouwen sneller worden verhuurd dan minder duurzame gebouwen. Zeker bij de grotere corporate kantoren is een duurzaam gebouw niet meer een wens maar een eis geworden. Het renoveren/verduurzamen van bestaande gebouwen en toevoegen van nieuwe kantoren is daarom een must om bedrijven voor de stad te behouden. Momenteel is het aanbod van zeer duurzame kantoren in Zwolle te beperkt.

"**Bedrijven hebben meer oog voor duurzaamheid en energiekosten**, waardoor de vraag naar nieuwe of gerenoveerde kantoren in sterke mate toe neemt. En dat terwijl bijna alle beschikbare kantoorgebouwen niet aan deze eisen voldoen. Veelal zijn ze verouderd of zijn ze gelegen op locaties die niet meer passen binnen de huisvestingstrategie van de meeste bedrijven. Ruimte voor nieuwbouw van kantoren is dan ook nodig om deze bedrijven te faciliteren in hun behoefte en hun groei."
bron: CBRE

Bovendien, door aan de bovenkant van de markt nieuwe en heel duurzame kantoorgebouwen toe te voegen aan de voorraad, kunnen minder kapitaalkrachtige kantoorgebruikers ook doorschuiven naar de duurzamere gebouwen. Zo verduurzaamt de kantorenvoorraad op een organische wijze, zonder dat bepaalde doelgroepen zich genoodzaakt voelen om veel hogere huisvestingslasten te moeten accepteren, die ze niet of moeilijk kunnen doorberekenen aan hun klanten of cliënten.

3.1.4 Aandacht voor betaalbaarheid deel van de kantorenvoorraad

Betaalbaarheid van huisvesting is door de teruglopende leegstand steeds meer een aandachtspunt. Uit de marktanalyse blijkt dat het leegstandspercentage in kantoren aan de kwalitatieve onderkant van markt laag is. De verklaring hiervoor is dat een deel van de kantoorgebruikers in Zwolle zijn aangewezen op deze kantoren met een lagere kwaliteit vanwege de lagere huurprijzen die hier worden gevraagd. Met name maatschappelijke non-profit organisaties en startende ondernemers kunnen niet veel geld uitgeven aan dure huisvesting. Als inclusieve stad, en stad met de ambitie om meer start-ups en scale-ups te faciliteren, moeten we als gemeente meer dan voorheen rekening houden met het feit dat er behoefte is aan een divers en betaalbaar aanbod aan kantoorruimte. Als centrumgemeente voor onze regio hebben we bovendien de plicht deze non-profit organisaties ruimtelijk te faciliteren, onder meer omdat zij vaak voor Zwolle kiezen vanwege voordelen en eisen op het gebied van toegankelijkheid/bereikbaarheid, efficiëntie (centraliseren van diensten) en/of samenwerking met andere organisaties, bedrijven en overheden. Het koesteren van het betaalbare deel van onze kantorenvoorraad is daarom expliciet een aandachtspunt in dit kantorenprogramma.

3.2 Aanbodanalyse

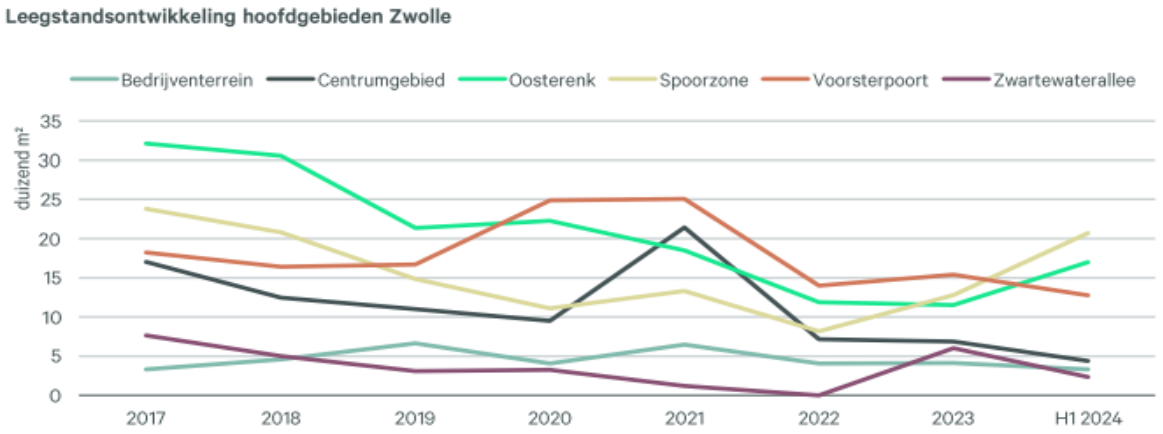
Voor deze aanbodanalyse maken we onderscheid tussen twee onderdelen:

1) Bestaand aanbod; in de praktijk is dit de leegstand in de bestaande voorraad
2) Nieuw aanbod; plancapaciteit van nog niet gerealiseerde kantoren

Samen geven ze een beeld van in hoeverre we in staat zijn om de huidige en toekomstige vraag naar kantoorruimte ruimtelijke te kunnen faciliteren.

3.2.1 Leegstandsontwikkeling

De leegstand is ten opzichte van de vorige kantorenmarkt analyse uit 2021 iets opgelopen en bedroeg in 2024 circa 58.000 m2, oftewel zo'n 7,5% van de voorraad. Dit is licht boven het gewenste frictieniveau van circa 5 tot 7%, hetgeen stadsbreed niet zorgelijk is. De verwachte raming van kantoorwerkgelegenheid in Zwolle blijft de komende jaren stabiel en door toekomstige transformaties van verouderde kantoren naar woningen, zal de leegstand ook weer verder teruglopen.



Uit bovenstaand plaatje valt op dat sinds 2022 (het jaar van het vorige marktonderzoek) de leegstand in de Spoorzone is toegenomen. De gestegen leegstand in de Spoorzone valt volledig te verklaren door de oplevering van The City Post, waar enkele gebruikers binnen het gebied naartoe zijn verhuisd waardoor hun voormalige onderkomen leeg is komen te staan. Zonder dit effect zou de leegstand in de Spoorzone gedaald zijn naar frictieniveau. Gezien de goede locatie- en relatief hoge gebouwkwaliteit is de verwachting dat de leeggekomen panden ook binnen afzienbare tijd weer zullen worden opgenomen door de markt. Dat neemt niet weg dat we met marktpartijen moeten inzetten op renovatie van verouderde kantoren (gebouwkwaliteit verbeteren) en de gebiedskwaliteit kunnen verhogen. De plannen voor de Spoorzone en grote ingrepen zoals de Passerelle over het spoor en de aanleg van het Koggepark spelen hier al mooi op in.

De situatie is wezenlijk anders in de deelgebieden Oosterenk en Voorsterpoort, die beide te maken hebben met structurele leegstand. Met uitzondering van autobereikbaarheid is de locatiekwaliteit hier onvoldoende en met name op Oosterenk geldt dit in veel gevallen ook voor de gebouwkwaliteit. Hoewel de opname van kantoorruimte in beide gebieden begint aan te trekken, liggen er kansen om de omgevingskwaliteit te verhogen en aantrekkelijker te maken. De verwachting is dat met de uitvoering van de gebiedsvisie Oosterenk en de (herziene) ontwikkelagenda Voorsterpoort beide gebieden in kwaliteit omhoog gaan waardoor de marktvraag weer kan toenemen en vraag en aanbod in deze gebieden beter in balans komen.

In het Centrum/Singelzone signaleren we daarentegen een stevig tekort aan kantoorruimte. Het is wenselijk om de komende jaren te verkennen hoe we kwalitatief goede kantoorruimte kunnen toevoegen in dit gebied omdat er vanuit de markt veel vraag is naar dit soort locaties met modern en duurzaam kantoorvastgoed.

3.2.2 Plancapaciteit kantoren

Plancapaciteit verwijst naar de capaciteit voor nieuwbouw van kantoren die beschikbaar is in bouwplannen en omgevingsplannen. Het omvat zowel harde plannen (die juridisch-planologisch zijn vastgesteld en waar de bouw direct kan beginnen) als zachte plannen (potentiële locaties voor kantoren die nog niet definitief zijn), zoals gebiedsvisies en Ruimtelijke Ontwikkel Plannen (ROP). Daarbinnen maken we nog onderscheid tussen publieke (in eigendom van de overheid) en private (in eigendom van private partijen) plancapaciteit. Dit geeft aan waar de invloed van de gemeente groter of kleiner is.

Inzicht in de plancapaciteit en duiding hoe de gemeente daarmee omgaat is ook nodig om een gedegen ruimtelijk-economische onderbouwing te kunnen geven voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen (goede ruimtelijke ordening). In het kader van dit kantorenprogramma focussen we ons vooral op de match of mismatch tussen vraag en aanbod (leegstand + plancapaciteit).

Tabel 1 – Overzicht harde en zachte plancapaciteit kantoren in Zwolle

Kantorenlocatie	**Plancapaciteit publiek (in m² bvo)**		**Plancapaciteit privaat (in m² bvo)**		**Totaal**
	Hard	zacht	hard	zacht	
Oosterenk	32.000 m2	-	-	-	32.000 m2
Zwartewaterallee	-	-	13.500 m2	-	13.500 m2
Spoorzone (totaal)	11.000 m2	-	19.500 m2	28.000 m2	58.500 m2
Voorsterpoort	-	-	10.000 m2	35.000 m2	45.000 m2
Centrumgebied	-	-	-	2.000 m2	2.000 m2
Overig	-	-	5.000	2.000 m2	7.000
Totaal	43.000 m2	-	48.000 m2	67.000 m2	**158.000 m2**

Zoals in de tabel te zien is, zit een groot deel van de plancapaciteit op de perifere kantoorlocaties aan de randen van de stad (Oosterenk, Zwartewaterallee en Voorsterpoort). Bovendien zijn er al alternatieve plannen goedgekeurd voor de kavels aan de Zwartewaterallee (woningbouw) en ook voor Oosterenk wordt gedacht aan een invulling met veel meer woningen. De kavels die hier zijn bestemd voor kantoorontwikkeling zijn niet actief in uitgifte en dus momenteel niet te koop.

Het tweede dat opvalt is dat een groot deel van de geplande kantoormeters in de Spoorzone nog ‘zacht’ zijn. Het voornemen om in Hanzekwartier nieuwe kantoren te realiseren is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de uitdagende marktomstandigheden, prioritering van beleidsambities en beschikbare ruimte. Dit is een risico voor het behalen van de beleidsambities uit dit kantoorprogramma.

Ten derde blijkt dat er in het Centrumgebied nauwelijks concrete plannen zijn voor het toevoegen van nieuwe kantoorruimte, terwijl dit wel een aantrekkelijk vestigingsmilieu is voor kantoorgebruikers. Alleen in Noorderkwartier en Kamperpoort (Nieuwe Veemarkt) is sprake van mogelijke toevoeging van nieuwe kantoorruimte, hetzij beperkt. Hier liggen dus kansen om een deel van de vervangingsvraag op te vangen.

Conclusie plancapaciteit
In het licht van de trends en ontwikkelingen en de marktbehoefte kunnen we concluderen dat de harde plancapaciteit zich niet op de juiste plekken in de stad bevindt en dat de plannen op goede locaties nog zacht en daarmee onzeker zijn.

3.3 Mismatch Vraag en Aanbod

Uit bovenstaande analyse van vraag en aanbod blijkt dat er sprake is van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. We verwachten de meeste vraag in de Spoorzone (stationslocatie) en het Centrumgebied (hoog voorzieningenniveau), terwijl het overgrote deel

van het aanbod (leegstand + plancapaciteit) zich bevindt in kantoorgebieden waar vanuit de markt minder vraag naar is (Oosterenk, Zwartewaterallee en Voorsterpoort).

Daar bovenop komt het feit dat de komende jaren ruim 120.000 m2 kantoorruimte uit de voorraad onttrokken wordt (sloop + functieverandering), terwijl de concrete plannen voor nieuwe kantoren die dat moeten compenseren beperkt zijn. Begin 2025 is circa 30.000 m2 aan toevoeging van nieuwe kantoorruimte concreet. Om een gebalanceerde kantorenmarkt te houden en aan de grote vervangingsvraag (100.000 m2) te kunnen voldoen, moeten er nieuwe kantoorplannen, die nu nog onzeker zijn, concreet gemaakt worden. **Er is dus naast een kwalitatieve mismatch, ook sprake van een kwantitatieve mismatch tussen vraag en aanbod.**

Omdat de doorlooptijd voor nieuwbouwplannen in de praktijk vaak tussen 5 en 10 jaar is, verwachten we de komende jaren een oplopend tekort aan kwalitatieve kantoorruimte in Zwolle. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de maatregelen om deze kwantitatieve en kwalitatieve mismatch tegen te gaan.

4 Doelstellingen en Strategie voor een toekomstbestendige kantorenmarkt

Voorgaande analytische hoofdstukken schetsen de context waarin de huidige Zwolse kantorenmarkt zich begeeft en het geeft een beeld van waar de kantorenmarkt en economie zich naartoe ontwikkelt en welke opgaven dat met zich meebrengt. De conclusies uit de analyse leiden tot vier doelstellingen voor het Programma Kantoren en daaruit volgen 5 beleidskeuzes die samen de ruimtelijke accommodatiestrategie vormen voor een toekomstbestendige kantorenmarkt.

4.1 Doelstelling 1 - Toevoegen van 100.000 m2 nieuwe kantoorruimte tot 2040

Om te kunnen voorzien in voldoende ruimte voor onze ondernemers en instellingen, en mee te groeien met de ontwikkeling van de stad, willen we de komende jaren 100.000 m2 kantoorruimte toevoegen in Zwolle om de transformaties/sloop te compenseren en grote krapte te voorkomen.

Uitgangspunt van de Zwolse gemeenteraad is dat de kantorenvoorraad niet verder mag afnemen, zodat we blijvend ruimte kunnen bieden aan hoogwaardige werkgelegenheid voor onze groeiende stad (Beslisnota CBRE-kantorenmarktvisie Zwolle met vervolgaanpak).

Rol gemeente in de uitvoering en realisatie van het doel

- De gemeente stuurt op het toevoegen van nieuwe kantoorruimte door in gebiedsontwikkelingen programmatische afspraken te maken met ontwikkelaars over het toevoegen van nieuwe kantoorruimte en dit planologisch ook mogelijk te maken en vast te leggen in een omgevingsplan.

4.2 Doelstelling 2 - Kwalitatieve mismatch verminderen

We willen de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod verminderen. Naast het toevoegen van nieuwe kantoorruimte (doelstelling 1) is de belangrijkste opgave om de kwaliteit van bestaande kantoren te verhogen.

Rol van de gemeente in de uitvoering en realisatie van het doel

Voor het verminderen van de kwalitatieve mismatch verschilt de rol per opgave.

- Voor investeringen in de kwaliteit van het gebouw in de vastgoedeigenaar verantwoordelijk. Door in dit Omgevingsprogramma Kantoren duidelijke handelingskaders voor kantoren te geven, stimuleren we eigenaren en ontwikkelaars om in te zetten op renovatie en verduurzaming van hun vastgoed.
- Voor kantoorlocaties waar de omgevingskwaliteit een impuls kan gebruiken (Voorsterpoort en Oosterenk) heeft de gemeente een actieve rol om herontwikkeling van een gebied mogelijk te maken en bijvoorbeeld functies toe te voegen die de aantrekkelijkheid van de omgeving versterken.
- We stimuleren kantooreigenaren en ontwikkelaars om vernieuwende werkconcepten en communities toe te passen die bijdragen aan het verbeteren van ons innovatie ecosysteem.

4.3 Doelstelling 3 – Kantorenvoorraad verder verduurzamen

We willen dat er een versnelling komt in het verduurzamen van de kantorenvoorraad in Zwolle. Voor nieuwbouw van kantoren is het uitgangspunt dat het gebouw 'Paris Proof' is. Voor bestaande kantoorgebouwen streven we naar minimaal energielabel A en zoveel mogelijk gebouwen met een keurmerk zoals BREEAM voor duurzame bouw en WELL als keurmerk voor een gezonde omgeving.

Rol van de gemeente in de uitvoering en realisatie van het doel
In projecten en gebiedsontwikkelingen stellen we voorwaarden aan de duurzaamheid van kantoorgebouwen, waarbij bij nieuwbouw 'Paris Proof' de norm is en bij verbouw projecten zo duurzaam als haalbaar. Niet alles is afdwingbaar maar door afspraken met onze partners en ontwikkelaars sturen we op het realiseren van dit doel.

4.4 Doelstelling 4 – Diversiteit in het aanbod én betaalbaar

We willen ons vestigingsklimaat robuust, innovatiever en inclusief krijgen en houden, zodat bedrijven kunnen groeien, bloeien en innoveren en maatschappelijke non-profit organisaties hun werk goed en kosteneffectief kunnen uitoefenen. Daarvoor is een divers scala aan werklocaties nodig en door de grote druk op ruimte staan met name de betaalbare kantoorgebouwen onder druk. Diversiteit en betaalbaarheid van kantoorruimte zijn waarden die we meer willen koesteren in onze stad.

Vanwege onze centrale rol in de regio willen we in Zwolle een divers en compleet aanbod van kantoorlocaties zodat ondernemers goed kunnen ondernemen, overheidsorganisaties effectief en slim kunnen samenwerken en maatschappelijke instellingen hun maatschappelijke taken goed en kostenefficiënt kunnen uitvoeren. Meer informele werklocaties zijn ook nodig voor starters, start-ups en scale-ups. Met name creatieve ondernemers en bedrijven zoeken vaak naar de rafelrandjes en unieke plekken van een stad om zich te vestigen. Daarmee kunnen zij zich onderscheiden van andere bedrijven, maar ook voor hen is de betaalbaarheid een belangrijke factor. We willen voorkomen dat deze bedrijven hun potentie niet kunnen waarmaken doordat ze zich genoodzaakt voelen om buiten de regio of op anonieme bedrijventerreinen te vestigen.

Rol van de gemeente in de uitvoering en realisatie van het doel
Door op stedelijk niveau de balans te bewaken, op interessante plekken kantoorprogramma toe te voegen (bijvoorbeeld De Makersfabriek en Harculo) en bewust te kiezen om bepaalde

kantoren te koesteren, borgen we een divers én betaalbare kantorenvoorraad voor alle doelgroepen in Zwolle.

4.5 De 5 strategische beleidskeuzes voor een gezonde toekomstbestendige kantorenmarkt:

Zwolle heeft de ambitie om als stad een schaalsprong te maken en daar hoort een duurzame en kwalitatieve groei van werkgelegenheid en de stedelijke economie bij. Tegelijkertijd zien we dat verschillende functies strijden om ruimte in de stad en de oude plannen niet meer aansluiten bij de marktontwikkelingen. De complexer wordende ruimtelijke puzzel vraagt om het hanteren van een gedegen ruimtelijke accommodatiestrategie voor kantoren. In deze paragraaf werken de hierboven genoemde doelstellingen uit in 5 strategische beleidskeuzes die samen de ruimtelijke accommodatiestrategie voor een toekomstbestendige kantorenmarkt vormen.

1. We koesteren en behouden de bestaande kantorenvoorraad met toekomstwaarde en zetten in op herontwikkeling (vernieuwing en verduurzaming) van bestaande kantoorgebouwen.
2. We gaan ons extra inspannen voor het samen met de markt (slim) toevoegen van kantoren op de meest kansrijke kantoorlocaties in de stad.
3. We maken ruimte voor meer functiemenging op Oosterenk, Voorsterpoort en verkleuring van de Zwartewaterallee.
4. We willen stimuleren dat kantoorlocaties zich meer gaan profileren en onderscheiden om zo de diversiteit tussen en aantrekkingskracht van de verschillende kantoorlocaties te vergroten.
5. We werken niet (meer) mee aan de vestiging van zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen.

In onderstaande paragrafen worden deze 5 keuzes nader toegelicht en uitgewerkt.

4.5.1 Koesteren van bestaande voorraad en inzetten op herontwikkeling

Uit de marktanalyse en gesprekken met marktpartijen blijkt dat nieuwbouw van pure kantoorgebouwen op veel plekken in Zwolle de komende jaren uitdagend is vanwege lastige marktomstandigheden (hoge bouwkosten en achterblijvende huurprijzen) en beperkte ruimte. De huidige geplande vervangingsopgave van 100.000 m2 tot 2040 is een ambitieuze doelstelling om te behalen. Om die reden is het ongewenst om de vervangingsopgave verder op te laten lopen. Kansrijker en duurzamer is het koesteren van bestaande kantoorgebouwen. Daarom kiezen we er expliciet voor om:

A. Niet meer mee te werken aan nieuwe plannen voor functieverandering of sloop van kantoren, tenzij…
- Het initiatief/plan voorziet in de realisatie van gelijkwaardige hoeveelheid nieuwe kantoorruimte, waarmee aantoonbaar een kwaliteitsverbetering van de kantoorruimte wordt gerealiseerd. Voorwaarden hiervoor zijn dat dit realistisch en afdwingbaar moet zijn, en geborgd middels juridische en planologische instrumenten.
- Het college van B&W gebruik maakt van een hardheidsclausule en besluit dat andere ambities prevaleren boven behoud van de kantoorfunctie. Er geldt daarvoor een motiveringsverplichting waarom de vervangende functie niet op een andere plek of in combinatie met de kantoorfunctie kan worden gerealiseerd.

En om:

B. In te zetten op herontwikkeling van bestaande kantoren.

Door ons beleid aan te scherpen en per gebied programmatische handelingskaders op te stellen (zie hoofdstuk 5), geven we vastgoedeigenaren een duidelijk investeringskader. Deze duidelijkheid is belangrijk voor marktpartijen om een goede inschatting te kunnen maken van de potentiële waarde van een kantoorgebouw. Zo verminderen we de kans op speculatie en vergroten we de kans dat eigenaren of kantoorontwikkelaars de benodigde investeringen gaan doen in renovatie en/of herontwikkeling.

Bijkomend voordeel van renovatie in plaats van sloop / nieuwbouw is dat het duurzamer is om een bestaand gebouw weer toekomstbestendig te maken. In veel gevallen kan het energieverbruik vaak flink naar beneden en is er al een netaansluiting en dus geen problemen met netcongestie. Een mooi voorbeeld is de herontwikkeling van het oude postsorteercentrum in kantoorgebouw The City Post dat een van de weinige Parisproof kantoorgebouwen in Nederland is en daarmee bedrijven van buiten de regio verleidt om voor Zwolle en de Spoorzone te kiezen.

4.5.2 Slim toevoegen van kantoren op top locaties in de stad

Om te voldoen aan de vervangingsopgave en de kwalitatieve mismatch in de kantorenmarkt te verkleinen, zet de gemeente extra in op het realiseren van circa **100.000 m^2 nieuwe kantoorruimte** op de meest geschikte locaties in de stad. Dit gebeurt op drie niveaus:

1. Spoorzone (48.000 – 60.000 m^2)

- **Hoofdfocusgebied** vanwege OV-bereikbaarheid, voorzieningen en aantrekkingskracht op talent.
- Ambitie: minimaal 48.000 m^2 conform Nota van Uitgangspunten, mogelijk oplopend naar tot 60.000 m^2 tot 2040 indien ruimte gevonden kan worden.
- Uitvoering via het programma Spoorzone.
- Verkenning naar alternatieve ruimte (optoppen, transformatie, nieuwe locaties) om risico's van zachte plannen te beperken.

2. Centrumgebied en Voorsterpoort (30.000 m^2)

- **Centrumgebied**: 10.000 m^2 kleinschalige, hoogwaardige kantoorruimte in multifunctionele gebouwen.
- **Voorsterpoort**: 20.000 m^2, mits geïnvesteerd wordt in locatiekwaliteit en voorzieningen.

3. Verspreide locaties in de stad (10.000 m^2) – 'Specials'

- Ruimte voor innovatieve werkconcepten op unieke plekken zoals:
  - Nieuwe Veemarkt / Bogenhal
  - Voormalig Philipsterrein / Makersfabriek
  - IJsselcentrale/Harculo
  - Zwartewaterallee
- Gericht op diversiteit en identiteit van werklocaties.

Verdere uitwerking van deze verdeling van de vervangingsopgave over de stad staat in de handelingskaders per gebied (hoofdstuk 5).

4. Ruimte voor kleinschalige initiatieven buiten de toplocaties
Vanwege de gezonde balans tussen vraag en aanbod en de beperkte leegstand willen we initiatiefnemers de ruimte bieden om buiten de kantoorontwikkellocaties kleinschalige kantoorruimte te ontwikkelen. Een boekhouder, zelfstandig adviseur of kleine ondernemer heeft soms de voorkeur voor kantoorruimte in een wijk of nabij de eigen woning. Omdat wonen en werken in elkaars nabijheid voordelen heeft (o.a. minder vervoersbewegingen) willen we onder bepaalde voorwaarden in deze behoefte voorzien.
Voorwaarden voor medewerking zijn:

- Het moet gaan om een eigenaar/gebruiker
- Het initiatief mag niet groter zijn dan 250 m2 bvo
- Het kantoor moet voldoen aan de gemeentelijke duurzaamheidsambities voor nieuwbouw; energieneutraal + aardgasvrij
- Het initiatief moet in overeenstemming zijn met ander gemeentelijk beleid en regelgeving.

Door het stellen van deze voorwaarden voorkomen we dat er gebouwd wordt voor leegstand, stimuleren we toekomstbestendige werkruimte en we beperken de impact op leegstand elders in de stad.

4.5.3 We maken ruimte voor meer functiemenging op Oosterenk en Voorsterpoort en verkleuring van de Zwartewaterallee

De beschikbare gemeentelijke plancapaciteit op Oosterenk gaan we niet meer inzetten voor pure kantoorgebouwen. Als gemeente hebben we de ambitie om van Oosterenk een gemengd stedelijk gebied te maken. Momenteel werken we aan een nieuw ontwikkelkader voor het hele gebied waarin behoud van bestaande courante kantoren het uitgangspunt is. De onbebouwde kavels worden ingezet voor een mix aan stedelijke functies zoals woningen en voorzieningen. Het verkleuren van deze kantoorlocatie naar een gemengd gebied geeft een impuls aan de locatiekwaliteit van Oosterenk en verhoogt daarmee de toekomstwaarde van de bestaande kantoren.

Aan de Zwartewaterallee bevinden zich ook nog lege kavels met een kantoorbestemming (in privaat bezit). In de gebiedsvisie voor de Zwartewaterallee is in veel gevallen al besloten om daar andere functies mogelijk te maken. Wanneer voor deze locatieontwikkelingen het omgevingsplan moet worden aangepast, halen we de onbenutte kantoorbestemming hier ook weg.
Verder zien we hier nauwelijks tot geen potentie voor vraag naar nieuwbouw van monofunctionele kantoren. Alleen ter hoogte van waar momenteel de onderwijsinstellingen Cibab en Deltion gevestigd zijn, zien we potentie voor specifieke doelgroepen die willen profiteren van de nabijheid van studenten en de bereikbaarheid via de A28.
De bestaande kantoren, waarvoor geen goedgekeurde transformatieplannen zijn, behouden we wel als kantoor.

4.5.4 Scherper profileren van bestaande locaties

Kantoorlocaties functioneren beter als ze duidelijk kiezen voor een onderscheidend profiel met als doel om bedrijven in aanverwante sectoren of met aanverwante activiteiten meer te clusteren. Clusters van gelijksoortige bedrijven of instellingen kunnen elkaar versterken doordat het gemakkelijker is om kennis en ideeën uit te wisselen, wat innovatie stimuleert. Andere voordelen zijn:

- Toegang tot gespecialiseerde arbeidskrachten
- Samenwerking en netwerken; bijvoorbeeld in gezamenlijke projecten
- Concurrentievoordeel; nabijheid van concurrentie stimuleert efficiënter en innovatiever te zijn, wat leidt tot een sterker concurrentievoordeel t.o.v. bedrijven die niet tot een cluster behoren

In de handelingskaders per gebied (hoofdstuk 5) beschrijven we onze visie op een kansrijke profilering van een gebied. Daaraan koppelen we kansrijke doelgroepen en mogelijke maatregelen om de kwaliteit van het gebied te verhogen, zodat omgeving (locatiefactoren) en kantoorconcepten (vastgoed) aansluiten bij de doelgroep en het gekozen profiel. Op hoofdlijnen denken we aan de volgende richtingen:

➔ **Oosterenk**: Focus op maatschappelijke functies (zorg, gezondheid en sport)
Onderscheidt zich door:
  - Betaalbaar voor maatschappelijke instellingen en zorgondernemers
  - Goed bereikbaar per auto vanuit gehele regio en Oost Nederland + Duitsland
  - Betere verbinding met stadshart en functiemenging kan gebied versterken en aantrekkelijker maken.

➔ **Voorsterpoort**: Snelweglocatie voor regionale en nationale (hoofd)kantoren met voorkeur voor autobereikbaarheid
Onderscheidt zich door:
  - Zichtlocatie aan de snelweg en zakelijke uitstraling gebouwen
  - Grotere kantoorvloeren
  - Nog ontwikkelruimte voor langere termijn
  - Inzetten op verbeteren omgevingskwaliteit (locatiekwaliteit)

➔ **Spoorzone**: Topwerklocatie en innovatiedistrict voor de stad en regio
Onderscheidt zicht door:
  - Tweede OV-knooppunt van Nederland en dus uitstekende bereikbaarheid per OV
  - Aanwezigheid creatieve en culturele ondernemers leiden tot meer nieuwe ideeën en innovatieve oplossingen
  - Nabijheid kennisinstellingen met Windesheim en Universiteit Twente, en in de toekomst mogelijk ook ARTEZ en CIBAP.
  - Inzetten op meer diversificatie; kruisbestuiving met innovatiedistrict

NB: Binnen het gebied Spoorzone zijn verschillende deelgebieden te onderscheiden met weer eigen kenmerken. In het handelingskader voor de Spoorzone gaan we dieper in op dit onderscheid.

➔ **Centrumgebied:** Aantrekkelijke vestigingslocatie voor brede doelgroepen die zich graag dichtbij voorzieningen presenteren of dichtbij bepaalde klanten gevestigd willen zitten.
  - Aantrekkelijk voor doelgroepen die veel waarde hechten aan cultuurhistorische kwaliteiten van de historische binnenstad.
  - Mogelijkheid te vestigen in een kantoor met eigen imago en uitstraling; bijvoorbeeld kantoorvilla
  - Dichtbij voorzieningen en faciliteiten

4.5.5 We werken niet (meer) mee aan de vestiging van zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen

Om onze kantorenmarkt gezond en vitaal te houden, en onze bedrijventerreinen toekomstbestendig, kiezen we expliciet om geen nieuwe vestigingen van zelfstandige kantoorgebruikers op bedrijventerreinen meer mogelijk te maken. Zwolle kent al een relatief

hoog percentage (circa 15%) van zelfstandige kantoorruimte dat zich op bedrijventerreinen bevindt, terwijl er grote schaarste is aan bedrijfsruimte op bedrijventerreinen en verdere groei van dit percentage kan leiden tot onnodige leegstand op onze kantoorlocaties.

Vanwege het belang om onze bedrijventerreinen beter te benutten gaan we onderzoeken hoe we die kantoren kunnen verleiden of bewegen om naar een kantoorlocatie te verhuizen, zodat er ruimte op de bedrijventerreinen vrijkomt.

4.6 Vanuit beleid naar een uitvoeringsprogramma met handelingskaders per gebied

Met deze beleidskeuzes gaan we aan een toekomstbestendige en vitale kantorenmarkt en het economische vestigingsklimaat voor de regio Zwolle. In het volgende hoofdstuk vertalen we de stedelijke doelen en gemaakte beleidskeuzes naar concrete handelingskaders per kantoorgebied met gebiedsspecifieke ambities, kaders en uitgangspunten. Deze handelingskaders zijn richtinggevend voor nieuwe en bestaande initiatieven en projecten in de stad, rekening houdend met bestaande en gemaakte afspraken in het verleden.

Rol gemeente in realisatie
Voor het behalen van de doelen uit dit omgevingsprogramma is het van belang dat de gemeente haar kaderstellende rol in gebiedsontwikkelingen scherper gaat invullen. Dat betekent dat we als gemeente duidelijke ruimtelijke en programmatische kaders meegeven aan ontwikkelende partijen.
Dat geldt met name voor het opstellen van een gebiedsvisie en de uitwerkingen in ROP's en omgevingsplannen. De opgave om nieuwe kantoorruimte te realiseren moet prominenter in de verschillende fases van planvorming aan de orde komen.

Door in het omgevingsprogramma duidelijk en transparant te zijn in de mogelijkheden en onmogelijkheden van functieverandering geven we een duidelijk investeringsperspectief aan vastgoedeigenaren en voorkomen we speculatief gedrag en een prijsopdrijvend effect dat nieuwe investeringen in de kantorenvoorraad bemoeilijkt. De handelingskaders per kantoorlocatie zijn hierin richtinggevend.

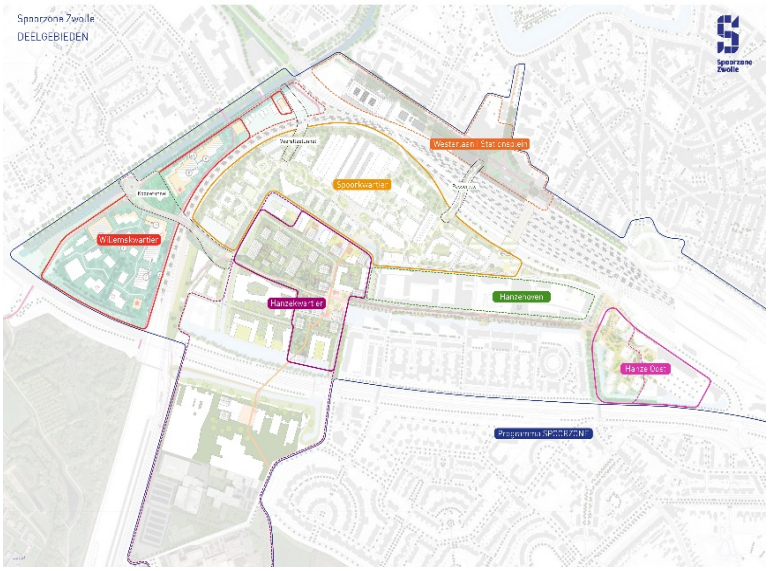
5 Visie & Handelingskaders per kantoorlocatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de gemeentelijke visie en handelingskaders voor de vijf kantoorlocaties (Spoorzone, Voorsterpoort, Oosterenk, het Centrumgebied en de Zwartewaterallee). Dit is een uitwerking van de stadsbrede visie en doelstellingen uit voorgaande hoofdstukken naar gebiedsspecifieke kaders. De handelingskaders zijn afgestemd op de bestaande kaders in gebiedsontwikkelingen. Wel zijn ze richtinggevend en kaderstellend voor de verdere uitwerking van ruimtelijke plannen en dienen ze als toetsingskader voor nieuwe initiatieven.

5.1 Spoorzone Zwolle – De topwerklocatie van Regio Zwolle

Zwolle transformeert de Spoorzone tot een innovatief en hoogstedelijk woon-werkmilieu rond het station. Dit gebied wordt dé vestigingsplek voor bedrijven, kantoren, onderwijsinstellingen en creatieve ondernemers, met uitstekende bereikbaarheid en nabijheid tot de binnenstad. Nieuwe culturele voorzieningen, creatieve opleidingen en mogelijk de komst van de Universiteit Twente versterken de aantrekkingskracht.

De ambitie is om 48.000 m2 nieuwe moderne en duurzame kantoorruimte toe te voegen in de Spoorzone, ondersteund door concepten als serviced offices en co-working spaces. Dit draagt bij aan het behoud van talent, betere bereikbaarheid van banen en vervanging van verouderde kantoren elders in de stad. Op basis van zachte plannen kan het kantoorprogramma oplopen tot 60.000 m2.



De Spoorzone bestaat uit deelgebieden zoals het **Spoorkwartier**, **Hanzekwartier**, **Hanzehoven**, **Hanze-Oost** en **Westerlaan/Oosterlaan**, die elk bijdragen aan de ontwikkeling van een innovatief werkmilieu.

5.1.1 Innovatiedistrict Zwolle (IDZ)

Het IDZ is het hart van de Spoorzone en richt zich op thema's als **maakindustrie**, **creatieve industrie**, **ICT**, **klimaatadaptatie** en **smart sustainable living**. Het geografische zwaartepunt ligt in het Spoorkwartier en Hanzekwartier.

Doelgroepen voor kantoorruimte:

- Creatieve bedrijven (reclame, multimedia, toegepaste en autonome kunsten)
- ICT & E-commerce (data analytics, AI)
- Design & architectuur
- Publieke en maatschappelijke diensten
- Zakelijke dienstverlening

Van deze doelgroepen is er al een sterke basis aanwezig, die verder versterkt wordt door samenwerking met onderwijsinstellingen (zoals Windesheim) en initiatieven als **Digital District Zwolle**.

Voor een succesvol innovatiedistrict is een **divers aanbod** van kantoorruimte essentieel: van flexibele, creatieve werkplekken tot moderne kantoren met zakelijke uitstraling. Dit bevordert samenwerking tussen kleine innovatieve bedrijven en grotere kennispartners.

Selectief vestigingsbeleid
In het Spoorkwartier (Werkplaatsen + District Z) en langs de Noordzeelaan willen we primair ruimte bieden aan bedrijven die passen binnen het profiel van bedrijven die onderdeel zijn van, of dienstverlenend zijn aan de maakindustrie, creatieve industrie, ICT, klimaatadaptatie en smart sustainable living. En aan bedrijven die het regionale innovatie ecosysteem versterken. De gemeente zal geen medewerking verlenen aan verzoeken van bedrijven die niet in dit profiel passen. Voor vestigingen waarvoor medewerking van de gemeente benodigd is, vragen we daarom om een motivering van de vestigingskeuze. Hun bijdrage aan één of meer van de vijf thema's van het innovatiedistrict en het regionale innovatie ecosysteem is voor de gemeente een belangrijke afwegingscriteria.

5.1.2 Ontwikkelrichtingen deelgebieden Spoorzone

Werkplaatsen
Gebied voor nieuwe bedrijvigheid in de slimme maakindustrie, R&D, engineering en creatieve sector. Bestaande hallen bieden ruimte voor technische installaties en experimenteerruimte. Er is **34.000 m²** gepland voor maakindustrie en creatieve bedrijven, waarvan **8.000–10.000 m²** zelfstandige kantoorruimte voor start-ups, scale-ups en kennisintensieve bedrijven.

District-Z
Cultureel en creatief hart van de Spoorzone, met o.a. Perron038. Nabij het station en goed zichtbaar vanuit de trein. Geschikt voor bedrijven die talent willen aantrekken en OV-bereikbaarheid belangrijk vinden. Er is ruimte voor **11.000 m² kantoorruimte** en **8.000 m² gemengd programma**.

Hanzekwartier
Gebied met bestaande kantoren, deels verouderd. Ambitie om te vernieuwen naar duurzame multi-tenant gebouwen. Op het terrein van het Zone College wordt **13.500 m²** nieuwe kantoorruimte voorzien. Door parkeerplaatsen te verplaatsen naar hubs ontstaat ruimte voor woningen, wat de levendigheid en voorzieningen versterkt.

Hanzehoven
Gebied rond het Lübeckplein met goede OV-bereikbaarheid en veel (semi-)overheidsinstellingen. Gemeente investeerde in openbare ruimte (stationspassage, Koggepark). Wens om het gebied ook buiten kantooruren levendiger te maken door toevoeging van woningen, bij voorkeur via optoppen van bestaande gebouwen. Daarnaast wordt aanbevolen om gevels transparanter te maken zodat bedrijven beter zichtbaar zijn voor talent.

Hanze Oost
Gebied met grote kantoren, goed bereikbaar via station en snelwegen. Rijkskantoor aan Hanzelaan 310 wordt gerenoveerd, en ook voor Hanzelaan 320 zijn plannen om functies toe te voegen. Verder hebben we de ambitie om het Koggepark door te trekken en een parkeerhub en woningen toe te voegen.
Als beleidskader voor de nog op te stellen gebiedsvisie en/of losse ruimtelijke initiatieven geldt dat de hoeveelheid kantoorruimte in Hanze Oost niet willen laten afnemen. Vanwege de locatiekwaliteit voor kantoren is sloop/transformatie alleen mogelijk als er ook sprake is van vervangende nieuwbouw in vergelijkbare omvang.

Westerlaan + Oosterlaan
Dit gebied, gelegen ten noorden van het station tussen de Westerlaan, Oosterlaan en de stadsgracht, geldt als een van de meest aantrekkelijke kantoorlocaties in Zwolle. De ligging biedt directe toegang tot het station, de binnenstad en alle voorzieningen. **The City Post** is hier een voorbeeld van een topkantoor qua duurzaamheid, bereikbaarheid en kwaliteit van voorzieningen.

Vanwege de beperkte ruimte voor nieuwbouw in dit oudere stadsdeel, wordt bestaande kantoorruimte gekoesterd. De gemeente werkt niet meer mee aan transformaties of functiewijzigingen die kantoorruimte doen verdwijnen. Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt gestimuleerd om juist **meer kantoorruimte** toe te voegen.

Concrete plannen zijn:
- **Uitbreiding van The City Post** met circa **20.000 m²** kantoorruimte (fase 2 + 3).

- **Herontwikkeling van kantoren rond het stationsplein**, met behoud en versterking van de kantoorfunctie.

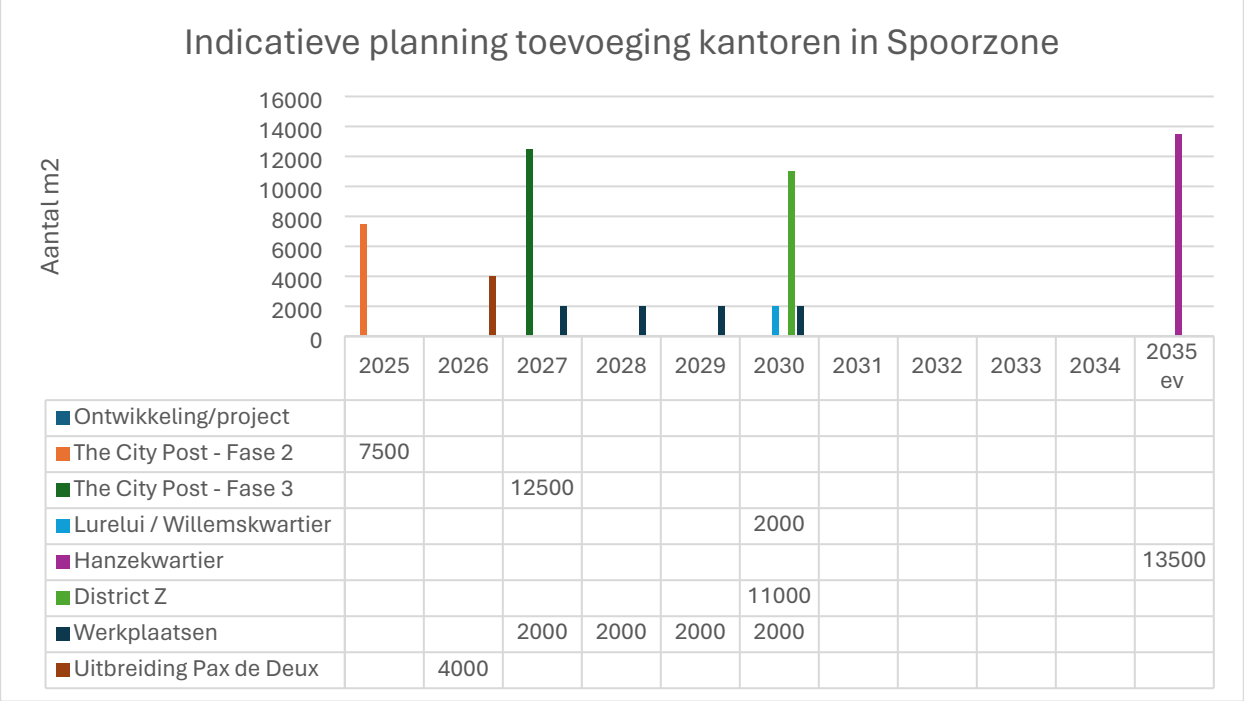
5.1.3 Programmatisch & Beleidsmatig Handelingskader Spoorzone

Om de kantoorfunctie van de Spoorzone en het innovatiedistrict verder te versterken en de werkgelegenheidsfunctie van dit gebied te verhogen, hanteren we de volgende beleidsregels en programmatische uitgangspunten:

1) We willen minimaal 48.000 m2 nieuwe kantoorruimte toevoegen in de Spoorzone. Dit kan oplopen tot circa 60.000 m2, indien extra ruimte gevonden kan worden. In het bestemmingsplan voor het Werkplaatsen en District Z (Spoorkwartier) is ruimte opgenomen voor 19.000 m2 nieuwe kantoorruimte en in de programmering en planvorming voor Hanzekwartier en Willemskwartier zit samen 15.500 m2 nieuwe kantoorruimte. Verder zijn er lossen plannen voor het uitbreiden van Pax de Deux (4.000 m2) en CityPost Fase 2 en 3 (circa 20.000 m2). Opgeteld zit er dus 58.500 m2 nieuwe kantoorruimte in de plannen voor de Spoorzone. Vanwege de onzekerheid ten aanzien van de haalbaarheid van alle plannen, gaan we uit van een bandbreedte van 48.000 m2 tot 60.000 m2 nieuwe kantoorruimte voor de komende 10 tot 15 jaar, waarbij 48.000 m2 de ondergrens is van wat nodig is om de stedelijke opgave en doelstellingen voor kantoren te behalen.
2) De ambitie om in de buurt van 60.000 m2 te komen blijft en daarom gaan we op termijn verkennen welke extra mogelijkheden er zijn om kantoorruimte in de Spoorzone te realiseren. Dit doen we in goede samenhang met alle andere opgaven en ambities binnen de Spoorzone. We denken hierbij o.a. aan het optoppen van gebouwen, het transformeren van bestaand vastgoed of het toevoegen van kantoorprogramma in gebieden waar nog geen concrete plannen voor zijn. De inzichten uit deze verkenning geven duidelijkheid over alternatieven en dat maakt dat we adaptiever om kunnen gaan met de huidige programmering en flexibeler kunnen meebewegen met conjunctuurschommelingen en marktomstandigheden.
3) Rond de Werkplaatsen zetten we in op betaalbare en flexibele kantoorconcepten voor doelgroepen die bijdragen aan het innovatie-ecosysteem van het innovatiedistrict. Daarvoor ondersteunen we netwerken en organisatievormen die als doel hebben om een community op te bouwen, kennis te verbinden en innovatieprogramma's op te zetten.
4) Bij plannen voor nieuwe woongebouwen sturen we actief op multifunctionele gebouwen (gebouw met combinatie van verschillende functies). Zo kunnen we de vraag naar woningen benutten om ook extra kantoorruimte, bijvoorbeeld in de plint en 1e verdieping, te realiseren.
5) We werken niet mee aan nieuwe plannen voor sloop of transformatie (functieverandering) van kantoren in de Spoorzone, tenzij er sprake is van vervangende nieuwbouw binnen dezelfde gebiedsontwikkeling. Hierdoor neemt de kantorenvoorraad niet verder af en zal er meer geïnvesteerd gaan worden in renovatie, vernieuwing en verduurzaming van bestaande kantoorpanden.
6) De mobiliteitstransitie in de Spoorzone is belangrijk voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het gebied. Bedrijven en ontwikkelaars van nieuwe kantoorpanden dienen zich daarom te committeren aan de mobiliteitsnormen die gelden voor de Spoorzone. Dit is een belangrijke voorwaarde om de potentie van het gebied te realiseren.

Planning verwachtte realisatie nieuwe kantoorruimte

- Op het perceel van The City post ontwikkelt de eigenaar de komende jaren circa 20.000 m2 nieuwe hoogwaardige kantoorruimte. Het eerste deel van dit programma wordt momenteel aan gebouwd (7.800 m2) en komt naar verwachting in 2026 gereed.
- In het Hanzekwartier maken we ons hard voor de ontwikkeling van 13.500 m2 nieuwe kantoorruimte. De beoogde locatie komt wel pas op de langere termijn tot ontwikkeling.
- In District Z gaan we sturen op de ontwikkelingen van circa 11.000 m2 kantoorruimte zoals opgenomen in de bestaande plannen en mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan. We streven naar multifunctionele gebouwen met een combinatie met andere functies die een positieve bijdrage leveren aan het gebied.



	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035 ev
Ontwikkeling/project											
The City Post - Fase 2	7500										
The City Post - Fase 3			12500								
Lurelui / Willemskwartier						2000					
Hanzekwartier											13500
District Z						11000					
Werkplaatsen			2000	2000	2000	2000					
Uitbreiding Pax de Deux		4000									

5.2 Voorsterpoort / Spooldereiland – Zakelijke zichtlocatie met ontwikkelkansen

Voorsterpoort / Spooldereiland is een kantorenlocatie langs de A28 met een zakelijke uitstraling, ideaal voor bedrijven die autobereikbaarheid en zichtbaarheid belangrijk vinden. Het gebied huisvest diverse sectoren zoals energie, financiële dienstverlening, ICT en farmacie, en biedt ruimte aan zowel grote als kleine gebruikers met flexibele kantoorvloeren en gedeelde voorzieningen.

Kansen en uitdagingen

Hoewel het gebied aantrekkelijk is voor grotere bedrijven en overheidsinstellingen, kampt het met beperkte OV-bereikbaarheid, een laag voorzieningenniveau en een geïsoleerde ligging ten opzichte van de binnenstad. De omgeving biedt weinig toegevoegde waarde voor kantoorgebruikers en de parkeersituatie is een knelpunt. Een kwaliteitsimpuls is nodig om het gebied aantrekkelijker te maken. We willen daarom nieuwe functies toevoegen aan het gebied en denken daarbij vooral aan leisure- en vrijetijdsfuncties waardoor er voor werknemers en bezoekers, zowel tijdens als buiten kantoortijden, activiteiten te doen zijn.

Ontwikkelpotentieel
Op de hoek van de Blaloweg en Grote Voort is nog **35.000 m²** ontwikkelruimte beschikbaar. Daarvan kan maximaal **20.000 m²** worden ingevuld met duurzame, hoogwaardige kantoren. De rest kan benut worden voor functies zoals **leisure, sport, wellness, onderwijs** en persoonlijke diensten (zoals kinderopvang, kapper, sportschool).

Aanbevelingen voor nieuwbouw

- **Hybride werkomgeving** met hospitality, vergader- en ontmoetingsruimtes, informele horeca en open vloervelden.
- **Duurzaamheid**: energieneutraal bouwen (A+++ of hoger), groene buitenruimte, deelmobiliteit, en certificering via BREEAM en WELL.
- **Esthetiek**: het nieuwe gebouw moet visueel van hoge kwaliteit zijn als visitekaartje voor zakelijk Zwolle.

Omgevingskwaliteit
Om het gebied een impuls te geven is het belangrijk om de omgeving aantrekkelijker te maken. We willen het vooral een prettiger verblijfsgebied maken en dat kan bijvoorbeeld door het toevoegen van meer groen. De afronding van de herinrichting van De Grote Voort (fase 3) draagt bij aan de gezondere en groenere uitstraling van het gebied. Daarnaast wordt het voormalige ROVA-terrein verkend als sleutelgebied voor verbetering van de omgeving. Een nieuwe bestemming moet bijdragen aan de aantrekkelijkheid van Spooldereiland als werklocatie.

Het toevoegen van nieuwe functies aan het gebied geeft ook aanleiding om de verbindingen naar en in het gebied te verbeteren voor met name de fiets en voetgangers. Dit is ook al opgenomen in de ontwikkelagenda Voorsterpoort en wordt vanuit de Programma Kantoren extra onderschreven. Extra busverbindingen met de rest van de stad kunnen ook helpen om de OV-bereikbaarheid te verhogen.

Ook gaan we kritisch kijken naar de parkeersituatie rondom Spooldereiland. Doordat we Spooldereiland positioneren als de kantoorlocatie voor bedrijven die veel belang hechten aan een goede autobereikbaarheid, zijn goede parkeervoorzieningen een belangrijke randvoorwaarde en vestigingscriterium. De door de gebruikers aangegeven knelpunten geven aanleiding om de bestaande parkeersituatie te evalueren en te onderzoeken hoe de knelpunten verholpen kunnen worden.

Ontwikkelagenda Voorsterpoort
De ontwikkelagenda Voorsterpoort is het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Maar om ontwikkelaars te verleiden met goede plannen te komen en een concreter beeld van de potentie van Spooldereiland en Voorsterpoort-West te krijgen, gaan we in 2026 starten met een stedenbouwkundige verkenning. Door middel van het bestuderen van meerdere scenario's willen we de kansen voor het gebied en de potentie voor de stad verder uitwerken in een concreet toekomstperspectief voor de nog te ontwikkelen kavels.

5.3 Handelingskader Oosterenk – Multifunctionele kantoorlocatie aan de rand van de stad

Oosterenk, gelegen aan de Ceintuurbaan, is een van de belangrijkste werklocaties van Zwolle met circa 12.500 banen en 360 bedrijven, goed voor bijna 12% van de werkgelegenheid in de stad. Het gebied huisvest een mix van kantoren, onderwijs en zorginstellingen, met het Isala ziekenhuis als grootste werkgever.

Van oorsprong is Oosterenk een monofunctionele kantoorlocatie, gericht op autobereikbaarheid via de A28, N35 en N340. De openbare ruimte en voorzieningen zijn beperkt en een deel van het vastgoed is verouderd. Ondanks dat de meeste gebouwen voldoen aan energielabel C, blijft de leegstand structureel tussen de 10–12%.

Toekomstvisie: van kantorenlocatie naar gemengd woon-werkgebied
De gemeente wil Oosterenk transformeren tot een **groen, gezond en gemengd stedelijk gebied**, met een mix van wonen, werken, zorg, sport en onderwijs. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- **Functiemenging**: toevoeging van woningen en voorzieningen verhoogt de levendigheid en maakt het gebied aantrekkelijker voor werknemers en bezoekers.
- **Verdichting en herontwikkeling**: circa **43.000 m^2 verouderde kantoorruimte** wordt onttrokken ten gunste van woningen en voorzieningen. Dit voorkomt leegstand en stimuleert investeringen in de resterende, kansrijke kantoren.
- **Collectieve parkeervoorzieningen**: maaiveldparkeren wordt vervangen door gebouwde parkeervoorzieningen, waardoor ruimte vrijkomt voor kwalitatieve buitenruimte.
- **Health & Care cluster**: versterking van bedrijvigheid rond zorg en gezondheid, met Isala en het Health Innovation Park als kern.
- **Multimodale bereikbaarheid**: naast goede autobereikbaarheid wordt ingezet op betere OV-ontsluiting en wandelroutes richting het stadshart.
- **Aantrekkelijke werkomgeving**: meer aandacht voor openbare ruimte, voorzieningen en ontmoeting draagt bij aan het aantrekken en behouden van talent.

Deze transformatie maakt Oosterenk toekomstbestendig en versterkt de economische en maatschappelijke waarde van het gebied voor Zwolle en de regio.

Programmatisch & Beleidsmatig Handelingskader Oosterenk
Om de gewenste kwaliteitsslag te maken is het nodig om afscheid te nemen van het verouderde en kansarme deel van de kantorenvoorraad op Oosterenk. Veel van deze vastgoedeigenaren staan de komende jaren voor een investeringsbeslissing. Daarom is het belangrijk dat we als gemeente duidelijke handelingskaders formuleren zodat de eigenaren en ontwikkelaars een helder investeringsperspectief krijgen. Daarom maken we onderstaande programmatische en beleidsmatige keuzes expliciet en concreet:

1) Uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van Oosterenk is dat de kantorenvoorraad niet verder af mag nemen. Bestaande afspraken en lopende vergunningen over transformatie van bestaande kantoorpanden buiten beschouwing gelaten.

2) Verder kent Oosterenk circa 36.000 m2 onbenutte harde plancapaciteit voor een kantoorbestemming. Deze kavels liggen in het deelgebied Watersteeg maar worden momenteel niet actief uitgegeven. Vanwege beperkte marktbelangstelling en verwachtte toekomstige marktontwikkelingen achten we het niet meer opportuun om deze kavels in te zetten voor de uitbreiding van zelfstandige kantoorontwikkelingen. Bij de verdere planvorming voor de herontwikkeling van Oosterenk zetten we deze kavels in voor verdere versterking en verkleuring van het gebied naar een gemengd stedelijk woon-werkgebied aan de rand van Zwolle. Dat betekent niet dat het automatisch wordt ingezet voor woningbouwontwikkeling maar we beschouwen het als strategische grondposities waar we verschillende functies ruimte kunnen bieden. Dat kan gaan om collectieve parkeervoorzieningen, zorgfuncties of woningbouw, maar ook schuifruimte voor kantoren die gecompenseerd moeten worden door transformaties van bestaande kantoorgebouwen.

3) We koesteren de bestaande functionele en betaalbare kantoorruimte omdat dit past bij de huidige gebruikers en kansrijke doelgroepen. Dit type ruimte verdwijnt snel uit Zwolle door sloop en transformatie van kantoorruimte in andere gebiedsontwikkelingen.

4) Om nieuwe investeringen en renovaties in bestaande en te behouden kantoorruimte te stimuleren, bieden we vastgoedeigenaren van grote kantoren (vanaf 4.000 m2) in het Centrumgebied en Watersteeg de mogelijkheid om een deel (max 20%) van het gebouw te transformeren naar woningen, mits zij gelijktijdig het overblijvende kantoordeel renoveren en verduurzamen. Zo kunnen we alvast beginnen met het gebied organisch te laten verkleuren en een kwaliteitsslag in het bestaande vastgoed te realiseren.

5.4 Centrumgebied Zwolle – Dynamisch hart voor werken, ontmoeten en wonen

Het centrum van Zwolle is historisch het kloppende hart van de stedelijke economie. Hier komen mensen samen om te werken, ondernemen, ontspannen en steeds vaker ook te wonen. De kantoorfunctie in de binnenstad is divers en aantrekkelijk voor een breed scala aan gebruikers: van kleine creatieve ondernemers tot grotere zakelijke dienstverleners.
De compacte opzet van de binnenstad, gecombineerd met uitstekende bereikbaarheid per trein, fiets, auto en te voet, maakt het centrum aantrekkelijk voor zowel Zwollenaren als inwoners uit de regio. De leegstand is laag (onder de frictienorm van 5%) en het centrumgebied is, na de Spoorzone, het grootste kantorengebied van Zwolle, met 23% van de totale kantoorruimte.

Toekomstvisie en ontwikkelambitie
Door de groeiende vraag naar aantrekkelijke werkomgevingen met goede bereikbaarheid en veel voorzieningen, voorziet de gemeente een blijvende interesse in kantoorruimte in het centrum. Vanwege de beperkte ruimte wordt ingezet op een bescheiden uitbreiding van circa 10.000 m^2, verspreid over verschillende deelgebieden. Momenteel zijn er plannen voor 2.000 m^2 in het Noorderkwartier; de overige 8.000 m^2 wordt meegenomen in toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Functiemenging als kans én aandachtspunt
Zwolle wil het stadshart uitbreiden over de singel heen, met meer functiemenging in gebieden waar kantoren nu dominant zijn, zoals het Noorderkwartier en Roelenkwartier. Dit vergroot de levendigheid en maakt werkgebieden aantrekkelijker. Tegelijkertijd is er het risico dat kantoorruimte verdwijnt. Daarom stuurt de gemeente in nieuwe gebiedsplannen nadrukkelijk op behoud of vervanging van kantoorruimte, in lijn met de beleidskeuzes uit hoofdstuk 4.

5.4.1 Ontwikkelingen & Beleidskeuzes Binnenstad

In de binnenstad zijn geen plannen voor het ontwikkelen van nieuwe kantoorruimte. Het beleid is daarom gericht op conserveren en versterken wat we al hebben. Concreet betekent dit dat:

- We in de basis niet meewerken aan nieuwe transformatieverzoeken
- Kantooreigenaren aanmoedigen om in hun vastgoed te investeren en te verduurzamen.
- Bij nieuwe initiatieven bekijken we per geval of het plan en de locatie interessant zijn voor het toevoegen van een kantoorfunctie. Bij een positieve beoordeling zullen we dat als kader en voorwaarde meegeven voor de uitwerking van het plan.

5.4.2 Ontwikkelingen en beleidskeuzes Noorderkwartier

Het Rijksvastgoedbedrijf transformeert zijn kantoren aan de Burg. Drijbersingel: het belastingkantoor wordt grotendeels woningbouw met een culturele plint, en de Diezerveste wordt een bedrijfsverzamelgebouw voor creatieve ondernemers en stadsverzorgende bedrijven, met woningen erboven. Hierdoor verdwijnt kantoorruimte, maar ontstaat een diverser werkmilieu. Een deel van de kantoorfunctie wordt gecompenseerd in de Spoorzone. Het winkelcentrum Diezerpoort wordt verbouwd en uitgebreid met **circa 2.000 m²** duurzame kantoorruimte.

5.4.3 Ontwikkelingen en beleidskeuzes Roelenkwartier

Het gebied transformeert tot een levendig stedelijk gebied met **circa 500 woningen**, werkplekken en voorzieningen op straatniveau. De openbare ruimte wordt vergroend en verbonden met het Zwarte Water, wat bijdraagt aan veiligheid en aantrekkelijkheid. Enkele verouderde kantoren worden gesloopt voor woningbouw, zonder directe compensatie. Overgebleven kantoren worden gerenoveerd en verduurzaamd. Kantoren zoals The Mayor blijven behouden.

De kantoren aan de Govert Flinckstraat 1 en de kantoren van Dimence blijven hun kantoorfunctie houden. Uitgangspunt is dat bij eventuele transformatieplannen deze kantoorruimte binnen het Roelenkwartier gecompenseerd moet worden. Dit is in lijn met de beleidskeuze dat we onze bestaande kantorenvoorraad willen koesteren en zo blijft de gewenste functiemix uit de gebiedsvisie in stand. Het is niet wenselijk om de kantorenvoorraad op deze locatie verder af te laten nemen.

5.4.4 Ontwikkelingen en beleidskeuzes Kamperpoort / Nieuwe Veemarkt

Kamperpoort kent weinig kantoorclusters, behalve aan de Meeuwenlaan, die worden getransformeerd naar woningen. De Nieuwe Veemarkt biedt kansen voor kleinschalige kantoorruimte (**1.500–2.000 m² per pand**) langs de Rieteweg. Mogelijkheden zijn:

- In de Bogenhal: In de Bogenhal is ruimte voor atelierruimten voor kunstenaars en creatieve ondernemers. Een deel van de Bogenhal kan daarnaast ingezet worden voor commerciële verhuur van kleinschalige werkplekken/kantoorruimten voor kleine ondernemers en zzp'ers. Hiermee ontstaat een sterke mix van commerciële en niet-commerciële activiteiten.
- In de plint van woongebouwen: voor kantoorgebruikers met een publieksfunctie of kleine ondernemers, al dan niet in combinatie met gedeelde voorzieningen.
- Solitaire multi-tenant kantoorgebouw(en): kantoorgebouw gericht op kleine ondernemers, starters of zzp'ers met aantrekkelijke co-working spaces met gedeelde voorzieningen en ontmoetingsplekken.

Gezien de goede OV-bereikbaarheid zien we kansen voor kantoorconcepten met een lage autoparkeer behoefte. De unieke uitstraling van de Bogenhal en de focus op circulaire ambachtsvormen, atelierruimte, kleinschalige maakindustrie, kan gezien het rauwige van de Bogenhal ook een bepaald type gebruikers aantrekken. In de nabijheid wordt The City Post gerealiseerd, een duurzaam multi-tenant kantoorgebouw, met een mogelijkheid voor verdere uitbreiding in de toekomst. Binnen de Nieuwe Veemarkt is ruimte voor kleine ondernemers, starters en zzp'ers. Indien deze willen doorgroeien kan dit in de City Post, richting de Spoorzone of naar Voorsterpoort. Zo wordt de Nieuwe Veemarkt onderdeel van een breder ecosysteem van

bedrijven en bieden we hier ruimte voor wijkeconomie en ondernemerschap dat klein kan beginnen maar groot durft te dromen.

5.4.5 Ontwikkelingen en beleidskeuzes Singelzone

Dit gebied omvat monumentale kantoorvilla's en grotere kantoren zoals de rechtbank en het provinciehuis. Er is weinig ruimte voor nieuwbouw, maar **circa 10.000 m²** kleinschalige kantoorruimte wordt gereserveerd in de programmering. Nieuwe initiatieven moeten functiemenging bevatten. Verdere functieverandering van bestaande kantoren wordt niet toegestaan, tenzij er geen alternatieve locaties beschikbaar zijn voor andere stedelijke ambities.

5.5 Zwartewaterallee – Conserverend beleid voor kantoorontwikkeling

De zone langs de Zwartewaterallee is van oudsher een kantoorlocatie vanwege de uitstekende autobereikbaarheid via de snelweg en ringwegen van Zwolle. In recente jaren is de ontwikkeling van nieuwe kantoren gestagneerd en zijn diverse verouderde gebouwen getransformeerd tot woningen of daarvoor bestemd. Hierdoor is er geen sprake meer van een aaneengesloten kantorengebied en is de kantorenvoorraad afgenomen.

Marktontwikkelingen en beleidskeuzes
De vraag naar nieuwe kantoorruimte in dit gebied is beperkt. Alternatieve locaties zoals Roelenkwartier, Kamperpoort en Voorsterpoort bieden betere multimodale bereikbaarheid en voorzieningen. Hoewel de leegstand relatief laag is (7%), acht de gemeente verdere kantoorontwikkeling voor de brede markt niet opportuun. Wel blijkt dat de bestaande kantoren goed aansluiten bij specifieke doelgroepen:

- **Maatschappelijke instellingen** vinden betaalbare huisvesting in oudere gebouwen.
- **Bereikbaarheid-georiënteerde bedrijven** vestigen zich in de nieuwere kantoren. De **prijs/kwaliteitverhouding** is passend voor deze gebruikers.

De gemeente kiest voor een conserverend beleid:

- Medewerking aan alternatieve invulling van plancapaciteit, zoals op de hoek van de Middelweg en Zwartewaterallee.
- Behoud van bestaande kantoren waarvoor nog geen vastgestelde sloop- of transformatieplannen zijn goedgekeurd.

Uitzondering op de keuze om geen nieuwe kantoren meer te ontwikkelen zijn kantoren die voor een specifieke doelgroep worden gerealiseerd. Bepaalde publieke diensten die afhankelijk zijn van auto-bereikbaarheid zouden hier goed kunnen landen. Maar ook een plan voor een kantoorconcept waar onderwijs (vanwege nabijheid Deltion) en ondernemerschap wordt gecombineerd kan een meerwaarde zijn voor de stad. Eventueel aangevuld met andere functies die het concept verder versterken. Te denken valt aan vrijetijdsvoorzieningen en/of studentenwoningen, mits dat passend en gezond is in de nabijheid van de A28.

6 Participatie Omgevingsprogramma Kantoren

Om tot dit Omgevingsprogramma Kantoren te komen zijn vooral marktpartijen in de kantorensector geconsulteerd en gevraagd om te reflecteren op onze beleidsvoornemens. Dat hebben we gedaan op de volgende manieren:

- Reguliere accountgesprekken met ontwikkelaars, kantooreigenaren en gebruikers

  De voorgenomen beleidskeuzes van de gemeente worden over het algemeen onderschreven. Zorgen zijn er wel bij de steeds strenger worden parkeerregels in Zwolle. Terugkerend aandachtspunt is voldoende parkeerruimte op locaties die niet goed met het OV bereikbaar zijn. De parkeernormen op Oosterenk en Voorsterpoort komen niet overeen met het gegeven dat dit op de auto georiënteerde werklocaties zijn en waar de parkeerdruk al als hoog wordt ervaren. In de gebiedsprogramma's onderzoeken we hoe we deze zorg kunnen verlichten. Er kan bijvoorbeeld slimmer omgegaan worden met de beschikbare parkeerplaatsen op gebiedsniveau of samengewerkt worden aan het realiseren van een collectieve parkeervoorziening. Daarnaast lopen er programma's die bedrijven kunnen helpen bij het verminderen van het autogebruik door werknemers.

  Een tweede kanttekening bij het beleid is geuit door een enkele kantooreigenaar die last heeft van (gedeeltelijke) leegstand en daardoor huiverig is dat de toevoeging van nieuwe kantoren leidt tot langdurige leegstand in zijn pand.
  Over het algemeen beschouwen we dit als ondernemersrisico. Wij verwachten dat de druk op de kantorenmarkt de komende jaren verder toe zal nemen en de leegstand verder zal afnemen. Het is de verantwoordelijkheid van individuele kantooreigenaren om blijvend te investeren in de kwaliteit van hun vastgoed zodat het blijft aansluiten bij de behoefte van de markt. Vanuit onze ondernemersdienstverlening blijven we uiteraard in gesprek en meedenken hoe we deze eigenaren kunnen helpen. We zullen ook de ontwikkelingen op de kantorenmarkt goed blijven monitoren en zonodig ons beleid aanpassen om te voorkomen dat er een te groot overaanbod ontstaat.

- Overleggen met lokale en landelijke makelaarskantoren in kantoorvastgoed

  De lokale en landelijke makelaars die we gesproken hebben onderschrijven de noodzaak om nieuwe duurzame kantoren toe te voegen aan de voorraad. Hiermee voorkomen we niet alleen een kwantitatief te kort, maar door kwalitatief hoogwaardige kantoren toe te voegen verduurzaamd de gehele voorraad. Daarnaast waarderen ze de aandacht van de gemeente voor het behoud van betaalbare kantoorruimte. Er is in Zwolle een grote groep gebruikers die niet de tophuren in nieuwbouw en op de beste locatie kunnen betalen. Zij dreigen uit de stad verdrongen te worden door het transformeren van oudere kantoren naar woningen. Goed dat de stad daar oog voor heeft in haar beleid.

- Aan de start en tijdens het beleidsontwikkelproces is een bijeenkomst georganiseerd met een brede groep lokale makelaars die de kantorenmarkt goed kennen.

  Zij herkennen zich in de trends & ontwikkelingen en hebben begrip voor de beleidskeuzes die de gemeente maakt met als doel de kantorenvoorraad niet verder te laten afnemen en nieuwe kantoren toe te voegen om de kwalitatieve mismatch te verminderen.

  Ze hebben begrip voor het voornemen om strikter te gaan toezien op ongeoorloofde vestiging van zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen, maar vragen wel aandacht

voor het feit dat deze gebruikers niet voor niets op een bedrijventerrein gevestigd zijn. Vaak heeft dit te maken met de lagere huurprijs en voldoende parkeergelegenheid. De gemeente zou dan ook moeten voorzien in een goed alternatief.
Het doel van het beleid is primair om geen nieuwe vestigers van zelfstandige kantoren meer toe te staan. Dit dient ook de doelen uit het nieuwe Omgevingsprogramma Bedrijventerreinen. Als gemeente hebben we aangegeven dat we eerst de omvang en impact van de situatie verder gaan onderzoeken en dan besluiten welke acties we ondernemen ten aanzien van de huidige situatie.

- Gebruikers en eigenaren zijn uitgenodigd voor een raadplegende bijeenkomst in januari

  PM – eerst wordt het concept omgevingsprogramma Kantoren besproken in het college en besloten tot openstelling voor verdere participatie

7 Uitvoeringsagenda - Acties en Inspanningen

7.1 Acties en Inspanningen

Uit voorgaande hoofdstukken vloeit een uitvoeringagenda voor de korte termijn. Om de beschreven ambities en doelstellingen te behalen gaan we, naast het toepassen de ruimtelijke beleidskaders in gebiedsontwikkelingen, de komende jaren uitvoering geven aan de volgende 7 acties en inspanningen. De benodigde investeringen zijn indicatief en worden gedekt uit bestaande middelen. Ze vergen geen aanvraag in de begroting, tenzij anders vermeld.

1. We **ontwikkelen een monitor voor de Zwolse kantorenmarkt** waarmee we op regelmatige basis de ontwikkelingen kunnen beoordelen en eventueel kunnen bijsturen in de prioritering en programmering van lopende en nieuwe gebiedsontwikkelingen. Het inzicht uit de monitor is een belangrijke randvoorwaarde om adaptief te kunnen programmeren.
   Wie: *Beleid EZ*
   Benodigde investering*: eenmalig €25.000 euro, daarna beperkte beheerskosten – dekking uit werkbudget economie*

2. Gemeentelijke omgevingsplannen bieden mogelijk nog aanzienlijke bestemmingsmogelijkheden om kantoren te ontwikkelen. Dit zogenaamde verborgen plancapaciteit kan een belemmering zijn voor de ruimtelijk-economische onderbouwing van gewenste plannen. We gaan daarom deze **onbenutte planologische bouwmogelijkheden in beeld brengen met een scan van het omgevingsplan**. Afhankelijk van de omvang en locatie van deze verborgen plancapaciteit gaan we maatregelen voorstellen om de onbenutte plancapaciteit te verminderen.
   Wie*: juridische planologie*
   Benodigde investering*: onzeker vanwege koppelkans met nieuw op te stellen omgevingsplan ihkv omgevingswet*

3. **We starten op termijn een verkenning naar additionele ruimte voor het toevoegen van nieuwe kantoren in de Spoorzone**. Het doel van de verkenning is een realistisch beeld van waar nog schuifruimte zit voor een deel van het kantoorprogramma in de Spoorzone dat mogelijk niet gerealiseerd wordt. Dit beeld is nodig om adaptiever/wendbaarder te kunnen programmeren op projectniveau en daar beter geïnformeerde afwegingen in te kunnen maken.
   Wie: *Programma Spoorzone / EZ*
   Benodigde investering*: €20.000 voor ondersteuning onderzoeksbureau – dekking werkbudget economie + werkbudget programma Spoorzone*

4. **We starten met een inventarisatie van strijdig gebruik zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen**. Er zijn aanwijzingen bekend dat er sprake is van bedrijven (kantoorgebruikers) die zich in strijd met het omgevingsplan hebben gevestigd op bedrijventerreinen. We willen inzicht verkrijgen in de omvang en impact van dit fenomeen in Zwolle. Daarom gaan we dat eerst onderzoeken alvorens we daar verdere acties aan verbinden.
   Wie*: EZ met behulp van juridische planologie*
   Benodigde investering*: €5.000 euro (interne capaciteit)*

5. **We maken plannen voor het verhogen van de omgevingskwaliteit van Spooldereiland/Voorsterpoort.**
    - In 2026 starten we met een stedenbouwkundige verkenning, waarbij we de kansen en uitdagingen voor Spooldereiland en Voorsterpoort-West willen uitwerken in een integraal toekomstperspectief met een concreter uitgewerkt programma voor de nog te ontwikkelen kavels en een haalbaarheidsstudie.
    - We investeren in de openbare ruimte langs de Grote Voort.
      De Grote Voort wordt al deels vernieuwd maar voor het stuk dat grenst aan de entree van het kantoorcomplex is nog geen plan en budget omdat eerst duidelijkheid moet komen over de plannen voor afronding van het kantoorcomplex. Wanneer de kaders en het ontwikkelplan voor de laatste fase gereed zijn, gaat er een voorstel naar de raad voor het afrondende deel.
    - We onderzoeken de parkeerknelpunten en verkennen welke concrete oplossingen er mogelijk zijn. Dit doen we in samenhang met de verkenning naar het integrale toekomstperspectief.

   Wie: *Programma Voorsterpoort ism beleid EZ*
   Benodigde investering: *Onderzoeken: €50.000 euro – ingrepen openbare ruimte: ntb (apart investeringsvoorstel)*