voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 9 december 2025

Onderwerp Concept Omgevingsprogramma Kantoren
Versienummer 1

Portefeuillehouder Paul Guldemond

Samenvatting
Het concept Omgevingsprogramma Kantoren vormt het nieuwe beleidskader voor kantoorontwikkelingen in Zwolle tot 2040. Het geformuleerde beleid is een ruimtelijke accommodatiestrategie ten behoeve van het behouden en versterken van een vitale en duurzame kantorenmarkt als randvoorwaarde voor verdere economische ontwikkeling, talentbehoud en innovatie.

Om de kantorenmarkt gezond en vitaal te houden zijn daarom 4 doelstellingen geformuleerd:
1. We willen tot 2040 circa 100.000 m2 nieuwe kantoorruimte realiseren. Deze vervangingsopgave is nodig om de sloop/transformatieplannen te compenseren en vraag en aanbod in balans te houden.
2. We willen de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod verminderen
3. We stimuleren het verder verduurzamen van de bestaande voorraad
4. We houden oog voor het waarborgen van diversiteit én betaalbaarheid zodat Zwolle een inclusieve vestigingsplaats blijft voor zowel zakelijke als publieke, creatieve en maatschappelijke dienstverleners.

Deze vier doelstellingen zijn vertaald naar strategische beleidskeuzes en specifieke uitgangspunten en kaders voor gebieden waarin kantoren een belangrijke rol spelen. Dit maakt het concept Omgevingsprogramma Kantoren richtinggevend voor de uitvoering en realisatie in lopende en toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Bijlagen
Bijlage 1 – Concept Omgevingsprogramma Kantoren

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
Het Concept Omgevingsprogramma Kantoren

Datum 9 december 2025

Inleiding

In oktober 2023 heeft de gemeenteraad 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 die in 2025 aan de gemeenteraad is voorgelegd. Het vervangt daarmee de uitspraken over kantoren in de huidige omgevingsvisie uit 2021 en het visie-deel uit dit Omgevingsprogramma Kantoren is in hoofdlijnen ook opgenomen in het ontwerp aanvulling omgevingsvisie dat momenteel ter inzage ligt.

Overeenkomstig de Omgevingswet is het vaststellen van een omgevingsprogramma een bevoegdheid van het college. Om de raad te betrekken bij het voorgenomen besluit, biedt het college het concept ter informatie aan de raad, zodat de raad er kennis van kan nemen en de mogelijkheid heeft om het omgevingsprogramma te agenderen voor een raadsdebat of om technische vragen te stellen over de inhoud. Daarom stemt het college in eerste instantie alleen maar in met het concept omgevingsprogramma Kantoren. Na de consultatieperiode voor de raad stelt het college het definitieve ontwerp omgevingsprogramma formeel vast en wordt het ter inzage gelegd en gepubliceerd.

Kader

Raadsbesluit CBRE-kantorenmarktvisie Zwolle met vervolgaanpak - Beslisnota CBRE-kantorenmarktvisie Zwolle met vervolgaanpak
Economisch Perspectief - Economisch Perspectief
Het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) - Ruimtelijk Toekomstperspectief 10 april 2025
Raadsbrief Ruimte voor Economie

Kernboodschap

Met dit Omgevingsprogramma Kantoren heeft Zwolle weer een ruimtelijke accommodatie-strategie voor kantoren en kantoorgebruikers, waarbij vraag en aanbod in balans komt en de kwalitatieve mismatch wordt verminderd. We geven meer inhoud en richting aan de programmering van gebiedsontwikkelingen en belangrijke werklocaties. Het stellen van duidelijke kaders voor transformatie of sloop van kantoorgebouwen geeft een duidelijk investeringsperspectief voor ontwikkelaars en kantooreigenaren voor de vernieuwing en verduurzaming van hun vastgoed.

Met dit Omgevingsprogramma Kantoren werken we ook aan het vergroten van de brede welvaart voor de Regio Zwolle doordat we bedrijven kunnen blijven faciliteren die bijdragen aan het vergroten van het verdienvermogen en innovatiekracht van de stad. Door ‘Paris Proof’ als norm te hanteren, willen we ons als kantorenstad onderscheiden van andere steden en regio’s. Daarmee versterken we onze ambities als stedelijke economie op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en vergroten van de bestaanszekerheid.

Datum 9 december 2025

Toelichting

De Zwolse kantorenmarkt staat er op het eerste gezicht goed voor met een leegstand rond het gewenste frictieniveau, maar er dreigt krapte door geplande onttrekkingen van kantoren uit de voorraad waarvoor nog geen alternatieve plannen zijn die dit compenseren. Tegelijk ontstaat een mismatch tussen vraag en aanbod door veranderende huisvestingswensen, zoals de groeiende vraag naar toekomstbestendige 'Paris Proof' kantoorruimte in stationsgebieden met een hoog voorzieningenniveau. De centrale opgave voor de stad Zwolle is om er voor te zorgen dat de kantorenvoorraad niet verder afneemt, we de voorgenomen transformaties/sloop compenseren op de meest geschikte locaties in de stad, en de voorwaarden scheppen waaronder er weer meer geïnvesteerd gaat worden in de modernisering en verduurzaming van bestaande kantoren.

Om de kantorenmarkt gezond en vitaal te houden zijn daarom 4 doelstellingen geformuleerd:
1. We willen tot 2040 circa 100.000 m2 nieuwe kantoorruimte realiseren. Deze vervangingsopgave is nodig om de sloop/transformatieplannen te compenseren en vraag en aanbod in balans te houden.
2. We willen de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod verminderen
3. We stimuleren het verder verduurzamen van de bestaande voorraad
4. We houden oog voor het waarborgen van diversiteit én betaalbaarheid zodat Zwolle een inclusieve vestigingsplaats blijft voor zowel zakelijke als publieke, creatieve en maatschappelijke dienstverleners.

Deze vier doelstellingen zijn vertaald naar strategische beleidskeuzes en specifieke uitgangspunten en kaders voor gebieden waarin kantoren een belangrijke rol spelen. Het grootste deel van de nieuwbouwopgave willen we realiseren in de Spoorzone (48.000 – 60.000 m2), Voorsterpoort (circa 20.000 m2), in en om het Stadshart (10.000 m2) en in speciale werkconcepten verspreid door de stad (10.000 m2). We kiezen daarmee voor het versterken van een vitale en duurzame kantorenmarkt als randvoorwaarde voor verdere economische ontwikkeling, talentbehoud en innovatie.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Voor de totstandkoming van dit omgevingsprogramma Kantoren 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
• Overleggen met lokale en landelijke makelaarskantoren in kantoorvastgoed
• Via het proces van het RTP heeft ook participatie plaatsgevonden op de hoofdlijnen van het nieuwe beleid voor kantoren
• Aan de start en tijdens het beleidsontwikkelproces is een bijeenkomst georganiseerd met een brede groep lokale makelaars die de kantorenmarkt goed kennen.
• Er volgt nog een bredere informatiebijeenkomst om ondernemers en eigenaren van kantoren te raadplegen na het vrijgeven van het concept omgevingsprogramma Kantoren voor verdere participatie.

In hoofdstuk 6 van het Omgevingsprogramma Kantoren staat uitgebreider beschreven welke opmerkingen zijn gemaakt en hoe we daar in de beleidsontwikkeling mee om zijn gegaan.

Communicatie

Communicatielijn

Met de vaststelling van de concept-omgevingsprogramma's Bedrijventerreinen en Kantoren zet Zwolle een volgende stap naar een toekomstbestendige, duurzame economie. Waar de ontwikkeling van

bedrijventerreinen en kantoorlocaties in het verleden vooral vanzelf tot stand kwam, vraagt de huidige ruimtedruk om een meer gerichte aanpak. Daarom kiest het college voor duidelijkere sturing: gericht op kwaliteit, zorgvuldig ruimtegebruik en het versterken van het economisch profiel van de stad.

Deze koers sluit direct aan op het Economisch Perspectief 2025, waarin Zwolle inzet op brede welvaart, innovatiekracht en toekomstbestendig ruimtegebruik. De centrale opgaven Mens, Ruimte en Innovatie vragen om slimme verdichting, behoud van werklocaties en ruimte voor circulaire en hoogwaardige bedrijvigheid. Het omgevingsprogramma vertaalt deze richting naar concrete keuzes op terreinen én naar een sterkere economische positionering van de stad. Ook het Ruimtelijk Toekomstperspectief 2025 vormt hierbij een fundament, met toekomstprofielen die richting geven aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Met het uitwerken van beide programma's laat Zwolle zien dat het keuzes durft te maken voor een toekomstbestendige economie en werklocaties die bijdragen aan brede welvaart in stad en regio.

Communicatie aanpak:
In de communicatie rondom de concept-omgevingsprogramma's en de start van de uitgifte van Hessenpoort 3 wordt nadrukkelijk ingezet op transparantie, tijdigheid en duidelijke verwachtingen. Zo nemen we ondernemers, makelaars en gebiedspartijen goed mee in de plannen, de uitgangspunten en de consequenties voor de ontwikkeling van het gebied. Om te zorgen dat alle relevante partijen tijdig en volledig worden geïnformeerd, zetten we meerdere communicatiemiddelen en kanalen in.

Voor het omgevingsprogramma Bedrijventerreinen heeft de participatiefase al plaatsgevonden.
Het concept-programma is tot stand gekomen in nauwe afstemming met de ondernemersverenigingen van de vier terreinen, MKB Nederland Regio Zwolle en VNO-NCW Regio Zwolle. Er is één brede participatiebijeenkomst georganiseerd, gevolgd door individuele gesprekken met de ondernemersverenigingen voor wie dit gewenst was. De OVB, Marslanden en Voorst hebben hiervan gebruikgemaakt. Hun opbouwende aandachtspunten en suggesties zijn verwerkt in het concept-programma.

Kantoren: participatie is gestart en wordt nu verbreed
Voor het concept omgevingsprogramma Kantoren is in het beleidsontwikkelproces al afgestemd met marktpartijen die actief zijn op de kantorenmarkt. In deze fase zijn bijeenkomsten gehouden met bedrijfsmakelaars, toetsende gesprekken gevoerd met ontwikkelaars en exploitanten en is gesproken met individuele kantoorgebruikers en bedrijven. Daarnaast heeft via het Ruimtelijk Toekomst Perspectief proces participatie plaatsgevonden op de hoofdlijnen van het beleid. Deze inzichten vormen de basis voor het concept omgevingsprogramma Kantoren.

De komende fase richt zich op het verbreden van de participatie. We willen een bredere groep Zwolse stakeholders raadplegen over de beleidskeuzes in het programma. Niet omdat participatie nog moet beginnen, maar omdat we nu nadrukkelijk een bredere vertegenwoordiging willen bereiken. Daarom organiseren we in januari een brede participatiebijeenkomst. Aansluitend wordt het definitieve ontwerp omgevingsprogramma gepubliceerd en ter inzage gelegd, zodat iedereen de mogelijkheid krijgt om te reageren. Hiermee werken we toe naar een breed gedragen programma.

Duurzaamheid
Met de beleidskeuzes uit dit omgevingsprogramma Kantoren stimuleren we de herontwikkeling en verduurzaming van de bestaande kantorenvoorraad. Dat zal leiden tot een verminderd energieverbruik. We zetten in op meer ‘Paris Proof’ kantoren. Door ‘Paris Proof’ als norm te hanteren, willen we ons als kantorenstad onderscheiden van andere steden en regio’s.
Het vergroten van de kantorenvoorraad in de Spoorzone stelt bedrijven en werknemers in staat om te kiezen voor een duurzamer alternatief voor woon-werkverkeer met de auto, namelijk het OV.
Het keuze voor het vernieuwen en verduurzamen van onze kantorenvoorraad gaat dus hand in hand met het versterken van ons vestigingsklimaat voor stad en regio.

Financiën
Uitvoering van het programma vraagt geen extra middelen uit de begroting. Kosten voor de monitor, verkenningen en onderzoeken (€100.000 indicatief) worden gedekt uit bestaande werk- en onderzoeksbudgetten. Het gaat hierbij veelal om eenmalige investeringen die uitgesmeerd worden over meerdere jaren. Eventuele investeringen in openbare ruimte en parkeervoorzieningen volgen via aparte voorstellen langs de lijn van de gebiedsontwikkelingen.

Risico’s
Onvoldoende realisatie van zachte plannen in gebiedsontwikkelingen
We gaan de ontwikkeling van kantoorruimte in diverse gebiedsontwikkelingen goed monitoren en parallel starten we met een verkenning naar alternatieve ruimte, waardoor we adaptief keuzes kunnen maken bij tegenvallende realisatie van de zachte plannen. Het college laat zich 2x per jaar informeren over de stand van zaken.

Strengere transformatievoorwaarden zit mogelijke woningbouw in de weg
Door het beleid duidelijk te communiceren en in gebiedsontwikkelingen in een zo vroeg mogelijk stadium helder de kaders aan te geven, vormt dit in principe geen belemmering. Er wordt dan rekening mee gehouden in de waardering van het vastgoed en in veel gevallen kan woningbouw de kantoorfunctie ook versterken. Woningen en kantoren zijn heel goed te mengen en naast of boven elkaar te ontwikkelen. Dit beleid is dus gericht op het Zwolse ontwikkelprincipe van ‘Nieuw versterkt bestaand’ en voorkomt verdringing van de kantoorfunctie.

Marktvertraging door conjunctuurschommelingen
Door economische conjunctuurschommelingen kunnen nieuwbouwplannen minder goed van de grond komen. Fasering en adaptief programmeren zijn instrumenten die we dan in kunnen zetten. De monitor die we gaan ontwikkelen houd de marktontwikkelingen en dynamiek in de gaten waarop we kunnen bijsturen, vertragen of intensiveren.

Vervolg
Na instemming van het college met dit concept Omgevingsprogramma Kantoren volgt er nog extra participatie in de vorm van een informatiebijeenkomst. Na eventuele bespreking in de raad zal het stuk indien nodig worden aangepast en formeel ter inzage worden gelegd als ontwerp-omgevingsprogramma onder de omgevingswet. Tot slot stelt het college het definitieve omgevingsprogramma vast.

Openbaarheid
Deze beslisnota en alle bijlagen zijn openbaar.

Datum 9 december 2025

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer