



Raadsvoorstel

Datum 25 augustus 2026

Onderwerp Ruimtelijk Ontwikkelplan incl. Anterieure overeenkomst op hoofdlijnen
Versienummer 1

Portefeuillehouder Wethouder Rots

Samenvatting

Op 11 juli 2022 heeft uw raad de Gebiedsvisie Meeuwenlaan vastgesteld. Deze visie is uitgewerkt tot een Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) voor de transformatie van de voormalige kantorenlocatie aan de Meeuwenlaan naar een woongebied. Het plan voorziet in circa 530 tot 552 woningen met een buurtpark van ruim 4.000 m² dat ook toegankelijk is voor de bestaande Kamperpoort. Daarmee levert de ontwikkeling een substantiële bijdrage aan de Zwolse woningbouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied.

Als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden is het plan niet haalbaar gebleken met alle ambities en uitgangspunten van de gebiedsvisie. Daarbij speelt ook dat op verzoek van de gemeente en de COK een appartementengebouw in de parkzone is komen te vervallen, waardoor het buurtpark aaneengesloten kon worden uitgevoerd, waardoor de kwaliteit en gebruikswaarde voor het gebied en de bestaande wijk omhoog gaat. Het ROP wijkt daarom op een aantal punten af van die visie: het aantal woningen, de parkeeroplossing, de bouwhoogte en de opzet van de groenstructuur. Ook wijkt het plan in beperkte mate af van de 30-40-30-verdeling, de verhouding tussen goedkope, betaalbare en dure woningen die de gemeente bij nieuwbouw hanteert.

Het ROP bevat twee varianten. De basisvariant gaat uit van circa 530 woningen met een bouwhoogte van maximaal 51 meter voor blok B op de hoek van de A28 en de Katerdijk. De uitbreidingsvariant gaat uit van circa 552 woningen met een bouwhoogte van maximaal 57 meter; de 22 extra woningen betreffen woningen in het middensegment. Beide varianten overschrijden de voor de Stadskrans geldende maximale bouwhoogte van 45 meter, de uitbreidingsvariant in grotere mate. Over de hogere bouwhoogte is in juni 2026 een aanvullende participatiebijeenkomst met de omgeving gehouden. Daarbij zijn geen wezenlijke bezwaren geuit tegen de voorgestelde bouwhoogten. Omdat het gaat om een afweging tussen de bijdrage aan de woningbouwopgave en de mate van afwijking van vastgesteld beleid, leggen wij deze keuze aan uw raad voor.

Financiële gevolgen

Betreft doel 311 Ruimtelijke ontwikkeling
Begroting wijzigen Ja
Budgetnummer F10019

Bijlagen

- 1) Ruimtelijk Ontwikkelplan Meeuwenlaan, versie 19 augustus 2026
- 2) Participatieaanpak en verslag Meeuwenlaan
- 3) Anterieure overeenkomst op hoofdlijnen inclusief bijlagen (GEHEIM)
- 4) Advies de Commissie Omgevingskwaliteit stedenbouwkundig plan Meeuwenlaan



Datum

25 augustus 2026

Openbaarheid

- ☒ Openbaar met uitzondering van de anterieure overeenkomst op hoofdlijnen inclusief bijlagen
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het Ruimtelijk Ontwikkelplan Meeuwenlaan vast te stellen, waarmee de transformatie van de voormalige kantorenlocatie aan de Meeuwenlaan naar een woongebied mogelijk wordt gemaakt, en daarbij te kiezen voor:
 - a. de basisvariant: circa 530 woningen, met een bouwhoogte van maximaal 48 meter voor blok A en 51 meter voor blok B óf
 - b. de uitbreidingsvariant: circa 552 woningen, met een bouwhoogte van maximaal 48 meter voor blok A en 57 meter voor blok B.
2. In te stemmen met de afwijkingen van de Gebiedsvisie Meeuwenlaan die daarvoor nodig zijn:
 - a. Een woningbouwprogramma van circa 530 tot 552 woningen, in plaats van circa 700 woningen;
 - b. een gewijzigde parkeeroplossing, waarbij het parkeren voor de grondgebonden woningen plaatsvindt onder een dek binnen de woonblokken in plaats van in gebouwde parkeervoorzieningen;
 - c. een bouwhoogte die de in de gebiedsvisie opgenomen bouwhoogte voor de Stadskrans van 35 tot 45 meter overschrijdt, welke hoogte is ontleend aan paragraaf 4.6 van de Omgevingsvisie;
 - d. een gewijzigde groenblauwe structuur, waarbij het groen fijnmaziger over het plangebied is verdeeld en in positie, maat en schaal afwijkt van de gebiedsvisie
3. In te stemmen met de bij de gekozen variant behorende beperkte afwijking van de 30-40-30-verdeling uit de gemeentelijke woonprogrammering, resulterend in een verdeling van circa 29-40-31 bij de basisvariant dan wel circa 28-42-30 bij de uitbreidingsvariant.
4. Kennis te nemen van de participatieaanpak en het verslag;
5. Kennis te nemen van de Anterieure overeenkomst op hoofdlijnen;
6. Een krediet van € 513.628 beschikbaar te stellen voor de ambtelijke planbegeleidingskosten tot en met realisatie en deze kosten te dekken uit de toekomstige met Ontwikkelcombinatie (OC) Meeuwenlaan te sluiten privaatrechtelijke overeenkomst in het kader van kostenverhaal.



Datum

25 augustus 2026

Inleiding

Op 11 juli 2022 heeft de gemeenteraad de Gebiedsvisie Meeuwenlaan vastgesteld, waarin werd uitgegaan van circa 700 woningen. Deze gebiedsvisie vormt het uitgangspunt voor de verdere uitwerking van het gebied naar een Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP).

Na de vaststelling van de gebiedsvisie is de planvorming door veranderende marktomstandigheden tijdelijk stil komen te liggen. Dit heeft onder meer geleid tot een herijking van het woningbouwprogramma. Op 5 februari 2025 heeft het college ingestemd met de samenwerkingsovereenkomst, waarbij rekening is gehouden met een ten opzichte van de gebiedsvisie aangepast woningbouwprogramma van 550 tot 600 woningen. Daarbij is onder andere als voorwaarde gesteld dat de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte ten opzichte van de gebiedsvisie wordt versterkt. Hierover is uw raad via de woningbouw- en voortgangsrapportages geïnformeerd.

Het voorliggende ROP is het resultaat van een intensief ontwerpproces tussen Ontwikkelcombinatie Meeuwenlaan en de gemeente Zwolle, in nauwe afstemming met de omgeving en de Commissie Omgevingskwaliteit. Zo is naar aanleiding van het advies van de Commissie Omgevingskwaliteit een appartementengebouw in de parkzone komen te vervallen, waardoor het buurtpark aaneengesloten kon worden uitgevoerd. Dit plan is de basisvariant. Het ROP bevat daarnaast een uitbreidingsvariant met een hoger accent aan de stadsentree en 22 extra woningen in het middeldure segment. Het programma komt uit op circa 530 tot 552 woningen. Beide varianten zijn uitgewerkt om inzicht te geven in de ruimtelijke, programmatische en financiële consequenties van de verschillende ontwikkelrichtingen. Omdat het ROP op enkele punten afwijkt van de gebiedsvisie en de raad daarover besluit, worden deze afwijkingen met dit voorstel ter vaststelling voorgelegd, evenals de keuze tussen beide varianten.

Kader

- [Gebiedsvisie Meeuwenlaan](#)
- [Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van morgen 2030'](#)
- [Coalitieakkoord 2026-2030 'Bouwen op Zwolse kracht'](#)

Beoogd effect

Het Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) vormt het ruimtelijk kader voor de verdere ontwikkeling van de Meeuwenlaan. Met de vaststelling van het ROP wordt een kwalitatief hoogwaardige en integrale basis gelegd voor de verdere uitwerking van de bouwplannen, het inrichtingsplan voor de openbare ruimte en de voorbereiding van het omgevingsplan.

Het ROP bevat een basisvariant en een uitbreidingsvariant, die verschillen in bouwhoogte en daarmee in het aantal woningen. Beide varianten bieden een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van het gebied, maar verschillen in de mate waarin wordt afgeweken van de maximale bouwhoogte uit de Omgevingsvisie en in de bijdrage aan de woningbouwopgave. Door beide varianten aan de gemeenteraad voor te leggen, kan de raad een integrale afweging maken tussen deze belangen. De door de raad gekozen variant vormt de basis voor die verdere planuitwerking en het op te stellen Omgevingsplan.

Argumenten

1.1 Het ROP maakt woningbouw mogelijk op een belangrijke plek in de stad



Datum

25 augustus 2026

Met het ROP wordt een verouderde en versteende kantorenlocatie aan de rand van het centrum getransformeerd naar een woongebied. Afhankelijk van de gekozen variant gaat het om circa 530 tot 552 woningen, waarvan 152 in het goedkope segment en 211 tot 233 in het middeldure segment. Het plan voegt een buurtpark van ruim 4.000 m² toe dat ook toegankelijk is voor de bestaande Kamperpoort, legt nieuwe verbindingen met de omliggende wijken en markeert de entree van de stad. Daarmee levert de ontwikkeling een substantiële bijdrage aan de Zwolse woningbouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied en aan de ambitie uit het coalitieakkoord 2026-2030 om deze bestuursperiode ten minste 4.400 woningen te realiseren.

1.2 Het ROP bevat twee varianten die verschillen in programmatische en beleidsmatige consequenties.

Het ROP is uitgewerkt in een basisvariant en een uitbreidingsvariant. De basisvariant is het plan zoals dat resteert nadat, naar aanleiding van het advies van de Commissie Omgevingskwaliteit, een appartementengebouw in de parkzone is komen te vervallen (zie argument 2.1 en bijlage 4). Bij deze variant komt het gezamenlijke aandeel goedkope en middeldure woningen uit op circa 69%. Ook blijft de financiële uitvoerbaarheid onder druk staan. Om die reden is daarnaast een uitbreidingsvariant uitgewerkt.

Beide varianten overschrijden de voor de Stadskrans geldende maximale bouwhoogte van 45 meter, de uitbreidingsvariant in grotere mate. Daar staat tegenover dat die variant 22 woningen meer realiseert in het middeldure segment, waardoor 70% van het programma tot de categorie MD2 wordt ontwikkeld. Beide varianten wijken in beperkte mate af van de 30-40-30-verdeling (zie 3.1).

De afweging tussen de bijdrage aan de woningbouwopgave en de mate van afwijking van vastgesteld beleid is bestuurlijk van aard en wordt daarom aan uw raad voorgelegd.

Onderdeel	Basisvariant (51m)	Uitbreidingsvariant (57m)
Aantal woningen	circa 530	circa 552
Verdeling goedkoop / betaalbaar / duur	circa 29-40-31	circa 28-42-30
Waarvan goedkoop	circa 152 woningen	circa 152 woningen
Waarvan middelduur	circa 211 woningen	circa 233 woningen
Waarvan duur (vrije sector)	circa 167 woningen	circa 167 woningen
Bouwhoogte blok A (maximaal)	48 meter	48 meter
Bouwhoogte blok B (maximaal)	51 meter	57 meter
Overschrijding maximale bouwhoogte van 45 meter	Gebouw A: 3 meter Gebouw B: 6 meter	Gebouw A: 3 meter Gebouw B: 12 meter

De aantallen per segment zijn ontleend aan hoofdstuk 12 van het ROP; de genoemde percentages volgen daaruit. De exacte invulling van het woningbouwprogramma volgt bij de verdere planuitwerking.



1.3 Het ROP biedt een integraal ruimtelijk kader voor de verdere ontwikkeling van de Meeuwenlaan en vormt de opmaat naar een gewijzigd omgevingsplan

Het ROP is een uitwerking van de Gebiedsvisie Meeuwenlaan, met de wijzigingen op een aantal uitgangspunten die onder beslispunt 2 aan uw raad worden voorgelegd. Het vormt de basis voor de verdere uitwerking van de bouwplannen en voor het inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Daarnaast wordt het ROP als basis gebruikt bij het opstellen van de wijziging van het omgevingsplan voor de Meeuwenlaan. Het ROP is een ruimtelijk en kwalitatief kader; de juridische borging van de ontwikkeling vindt plaats in het omgevingsplan. Daarbij wordt in ieder geval geborgd dat het gaat om één samenhangende ruimtelijke ontwikkeling en dat de ruimtelijke hoofdstructuur en de specifieke waarden in het gebied beschermd zijn.

2.1 De Gebiedsvisie Meeuwenlaan moet op een aantal uitgangspunten worden gewijzigd omdat het plan voor de initiatiefnemers financieel niet haalbaar is.

Sinds de vaststelling van de gebiedsvisie in 2022 zijn de marktomstandigheden in de bouwsector veranderd. De rente is gestegen en de prijzen van bouwmaterialen zijn na uitbreken van oorlog in Oekraïne opgelopen. Daarnaast is het aanbod van woningen elders in de regio toegenomen. Ook de in de gebiedsvisie voorziene oplossing met volledig gebouwd parkeren is in verhouding kostbaar gebleken.

Er is onderzocht of optimalisaties binnen de ambitie en kaders van de visie Meeuwenlaan wel tot een haalbaar plan (ROP) zouden kunnen leiden. Ook dat leidt niet tot een sluitende businesscase. Zonder wijziging van de uitgangspunten komt op deze locatie geen plan tot stand.

Daarom is een deel van de koopappartementen omgezet naar grondgebonden woningen, waardoor het totale aantal woningen wijzigt. Ook de wijze waarop het parkeren wordt opgelost is aangepast: van uitsluitend gebouwd parkeren naar parkeren op maaiveld onder een dek binnen de bouwblokken voor de grondgebonden woningen, aangevuld met één bovengrondse gebouwde parkeervoorziening.

Bij de uitwerking van het ROP is het plan vervolgens verder aangepast naar aanleiding van het advies van de Commissie Omgevingskwaliteit. In een eerdere versie was in de parkzone een appartementengebouw voorzien. Dat gebouw is komen te vervallen, waardoor het buurtpark aaneengesloten kon worden uitgevoerd en de relatie met de bestaande Kamperpoort is versterkt. Een deel van het programma is daarbij binnen het plan opgevangen, maar per saldo resulteerde dit in minder woningen. Het plan zoals dat na deze aanpassing resteert, vormt de basisvariant. Op deze basisvariant is vervolgens een uitbreidingsvariant uitgewerkt, met een hoger accent aan de stadsentree. De gevraagde afwijkingen passen bij de maatregelen uit het Zwolse actieplan woningbouw. De gewijzigde uitgangspunten zijn in gezamenlijk overleg tot stand gekomen, in afstemming met de Stadsbouwmeester en de Commissie Omgevingskwaliteit.

2.2 Het wijzigen van het woningtype heeft een positief effect op het aanbod.

De omzetting van appartementen naar grondgebonden woningen is ingegeven door de financiële haalbaarheid, maar levert daarnaast inhoudelijke voordelen op. Het programma wordt complementair aan het aanbod dat Zwolle-breed wordt toegevoegd, dat overwegend uit appartementen bestaat. Een substantieel aandeel grondgebonden woningen op korte afstand van het centrum is bijzonder en verrijkt de doelgroepen in de Kamperpoort, onder meer doordat dit doorstroming binnen de wijk mogelijk maakt. Daarnaast draagt de gewijzigde opzet bij aan de aanpak van de geluidsopgave: de



Datum

25 augustus 2026

appartementengebouwen aan de zijde van de A28 schermen de achterliggende grondgebonden woningen af.

2.3 De gewijzigde uitgangspunten waarborgen dat de Meeuwenlaan in de toekomst een prettige en hoogwaardige leefomgeving wordt, passend bij de bestaande Kamperpoort en de Nieuwe Veemarkt.

Een meer grondgebonden programma blijft aansluiten bij de ambitie uit de gebiedsvisie: een flinke stadsbuurt met een mix aan woningtypen, waarin de kernwaarden flink, expressief en uitnodigend uitgangspunt blijven.

Door het grotere aandeel grondgebonden woningen worden de bouwblokken lager en ontstaat een fijnmaziger netwerk van groene structuren. Dat heeft gevolgen voor de parkachtige ruimte tussen de nieuwe bebouwing, die in de gebiedsvisie als groene pit was aangeduid. Deze ruimte is in het ROP uitgewerkt als een buurtpark van ruim 4.000 m². Het ligt meer tussen de nieuwbouw en minder op de overgang naar de bestaande wijk, en ook de groenblauwe structuren wijken door de gewijzigde verkaveling in plek en verschijningsvorm af van de gebiedsvisie.

Het buurtpark is uitdrukkelijk niet alleen bedoeld voor de nieuwe bewoners. Het is toegankelijk voor de hele wijk en verbindt het plangebied met de bestaande Kamperpoort. Dat is van betekenis omdat het gebied rond de Meeuwenlaan nu sterk versteend is en de Kamperpoort behoefte heeft aan meer groen.

Hoewel het groen in omvang iets terugloopt ten opzichte van de gebiedsvisie, wordt door de nieuwe ruimtelijke opzet het groen meer geconcentreerd en beter benut, waardoor per saldo meer kwalitatief en toegankelijk groen wordt toegevoegd. Met een sterk accent op bruikbaar en toegankelijk groen dicht bij de woningen.

Voor mobiliteit blijft het STOMP-principe uitgangspunt en wordt parkeren binnen de gebiedsontwikkeling opgelost.

2.4 De wijziging past binnen de kaders van de Omgevingsvisie.

In de Omgevingsvisie is de koers voor de ontwikkeling van de stad uitgezet. De ontwikkeling voorziet in een substantieel deel van de Zwolse woningbouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied en geeft daarmee invulling aan het verdichten van de stad, waarbij een prettige en aangename buitenruimte voorwaardelijk is. Op één punt vraagt het plan een afwijking van de vastgestelde kaders, namelijk de bouwhoogte; die afwijking wordt afzonderlijk ter besluitvorming voorgelegd onder beslispunt 1 en is onderbouwd in argument 2.5 en 2.6.

2.5 De locatie biedt stedenbouwkundige aanleiding voor een afwijking van de Omgevingsvisie.

Het college hecht aan de visie op hoogbouw zoals vastgesteld in de Omgevingsvisie. Die is zorgvuldig tot stand gekomen en biedt een stadsbrede systematiek voor de plaatsing van hoogteaccenten. Afwijkingen daarvan werken door buiten het plangebied: ze raken het stadssilhouet als geheel en kunnen betekenis krijgen voor andere initiatieven in de stad. Het college wil daarom zo dicht mogelijk bij de vastgestelde hoogten blijven en alleen afwijken waar de locatie daar aanleiding toe geeft.



Voor deze locatie geldt een maximale bouwhoogte van 45 meter vanwege de ligging in de Stadskrans. Die hoogte is destijds gekozen om bebouwing rond het historisch centrum onder de Peperbus (75 meter) te houden en de toren als markant accent te laten domineren.

Deze locatie ligt echter op de grens van de Stadskrans, direct aan de afrit centrum van de A28 en tegen de Stadsruit, waar 70 meter is toegestaan. Een hoger accent is hier daardoor beter inpasbaar dan elders in de Stadskrans: de bebouwing bouwt op richting de Stadsruit en voorkomt een harde scheiding tussen beide gebieden. De Commissie Omgevingskwaliteit heeft daarbij opgemerkt dat een generieke hoogte van 45 meter vanuit ruimtelijk oogpunt niet gewenst is voor het stadssilhouet. De zichtlijnen op onder meer de Peperbus zijn getoetst in de hoogbouweffectenrapportage. Door op strategisch gekozen plekken extra hoogte toe te staan ontstaat een gevarieerder stadssilhouet en wordt de duidingsfunctie van hoogbouw versterkt. Deze plek — de letterlijke stadsentree van Zwolle langs de A28 en de Stadsrivier — leent zich daarvoor. Het accent markeert door zijn locatie zo een belangrijke plek is de Zwolse stedelijke structuur en maakt de stad beter leesbaar. Het accent staat niet op zichzelf, maar vormt een ensemble met de twee andere grotere bouwblokken binnen het plan.

In haar advies van 12 mei 2026 heeft de Commissie Omgevingskwaliteit positief geadviseerd over de bouwhoogten in de uitbreidingsvariant, onder verwijzing naar de ensemblewerking van de bebouwing, de trapsgewijze geleding en de geleidelijke overgang in hoogte, waardoor een te groot contrast met de bestaande en nieuwe lagere bebouwing wordt voorkomen. De bebouwing op deze hoek kan volgens de commissie worden gezien als een Zwolse prominent die de stadsentree markeert. Het hoogteaccent staat op deze plek dan ook niet op zichzelf, maar vormt een ensemble met de twee andere bouwblokken aan de stadsentree.

De mate waarin van het kader wordt afgeweken verschilt per variant. Die afweging wordt onder beslispunt 1 voorgelegd.

2.6 Met het ROP wordt invulling gegeven aan de voorwaarde om de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren.

Voor de afwijking van de Gebiedsvisie Meeuwenlaan is onder andere als voorwaarde gesteld dat de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte wordt verbeterd. Die opgave is bij de uitwerking van het ROP leidend geweest.

In meerdere gezamenlijke ontwerpessies tussen de Ontwikkelcombinatie en de gemeente is de opzet van het stedenbouwkundig plan verder uitgewerkt, en daarmee ook de inrichting van de openbare ruimte kwalitatief versterkt. Zo is na advisering door de Commissie Omgevingskwaliteit een appartementengebouw in de parkzone komen te vervallen. Het park kon daardoor aaneengesloten worden uitgevoerd.

Ook de relatie met de bestaande Kamperpoort is versterkt. De bebouwing loopt geleidelijk op in hoogte, het park is toegankelijk voor zowel nieuwe als bestaande bewoners, en de bouwblokken hebben een menselijke schaal die aansluit bij de bestaande wijk.

De openbare ruimte heeft een heldere functie gekregen in ontmoeting, vergroening en efficiënt gebruik. De bouwblokken faciliteren daarin naast ruimtelijke kwaliteit ook sociale controle, spontane ontmoetingen en bredere Omgevingskwaliteit zoals geluidswering, windbeschutting, schaduw of juist bezonning voor de openbare ruimte. Bij de inrichting is verder rekening gehouden met beheeraspecten zoals toegang voor nood- en hulpdiensten, groenbeheer en afvalverwerking.



De parkzone is na advisering door de Commissie Omgevingskwaliteit meer aaneengesloten uitgevoerd en de relatie met de bestaande Kamperpoort is versterkt. Daarmee is aan de gestelde voorwaarden voldaan.

3.1 De afwijking van de 30-40-30-verdeling is beperkt.

De gemeentelijke woonprogrammering gaat uit van een verdeling van 30-40-30. Dat betekent dat van een woningbouwprogramma circa 30% valt in het goedkope segment, circa 40% in het middeldure segment en circa 30% in het dure segment (vrije sector). Deze verdeling moet ervoor zorgen dat nieuwbouw bijdraagt aan een gevarieerd woningaanbod voor verschillende inkomensgroepen. Voor de Meeuwenlaan is daarnaast als uitgangspunt vastgelegd dat ten minste 20% van het programma uit sociale huur bestaat.

De basisvariant kent een verdeling van circa 29-40-31 en de uitbreidingsvariant een verdeling van circa 28-42-30. Beide wijken daarmee in beperkte mate af van de 30-40-30 verdeling. Het goedkope segment omvat in beide varianten 114 sociale huurwoningen en 38 goedkope koopwoningen, samen 152 woningen. Het aandeel sociale huur blijft daarmee in beide varianten boven de 20%.

In het coalitieakkoord 2026-2030 is opgenomen dat de 30-40-30-verdeling op wijkniveau wordt toegepast en dat per wijk wordt bepaald welke doelgroepen aanvullend zijn en centraal staan, en welke verdeling daarbij het beste past. De Kamperpoort kent op dit moment een relatief groot aandeel sociale woningbouw (53%). Woningen in het middeldure segment zijn in deze wijk daarmee aanvullend. Het plan sluit hierop aan en draagt bij aan een evenwichtiger samenstelling van de wijk en aan doorstroming binnen de Kamperpoort. Een beperkte afwijking van de verdeling op planniveau is daarmee aanvaardbaar.

De keuze voor de uitbreidingsvariant leidt bovendien niet tot een afname van het goedkope segment. De 22 extra woningen vallen alle in het middeldure segment. Het lagere percentage bij die variant ontstaat doordat het totale programma groter wordt, niet doordat er goedkope woningen verdwijnen.

4.1 Er heeft een zorgvuldig participatieproces met de omgeving plaatsgevonden.

Het participatieproces voor deze ontwikkeling is begeleid door een extern adviesbureau in samenwerking met OC Meeuwenlaan. Deze aanpak heeft geresulteerd in een zorgvuldig proces en een verbeterd plan. Sinds 2023 zijn vier informatiebijeenkomsten voor de omgeving georganiseerd, telkens met een plenaire toelichting en de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de Initiatiefnemers en gemeente.

Omdat het ROP twee varianten bevat, is tijdens een aanvullende bijeenkomst in juni 2026 specifiek aandacht besteed aan de hogere bouwhoogten. Daarbij zijn geen wezenlijke bezwaren geuit tegen de voorgestelde bouwhoogten

De bevindingen van het participatietraject zijn opgenomen in het ROP en nader uitgewerkt in de participatieaanpak

5.1 De informatie over de financiële afspraken tussen gemeente en OC Meeuwenlaan is geheim.

OC Meeuwenlaan is eigenaar en initiatiefnemer van de ontwikkeling Meeuwenlaan. De gemeente Zwolle heeft een faciliterende rol. Op grond van de Omgevingswet is kostenverhaal verplicht. De



Datum

25 augustus 2026

financiële afspraken in bijlage 3 worden onderdeel van de te sluiten anterieure overeenkomst tussen OC Meeuwenlaan en de gemeente Zwolle. Deze bijlage is geheim.

5.2 Er is krediet nodig voor het vervolg

Voor het vervolg van het ontwikkelproces is krediet nodig voor planbegeleidingskosten tot en met realisatie ter hoogte van € 513.628,-. Deze kosten worden geheel verhaald in de te sluiten anterieure overeenkomst met OC Meeuwenlaan. Voor de overige te maken en verhalen kosten wordt in een later stadium, na het sluiten van de definitieve anterieure overeenkomst, krediet aangevraagd.

Alternatieve mogelijkheden

Bij de uitwerking van het Ruimtelijk Ontwikkelplan zijn verschillende varianten onderzocht. Dit heeft geresulteerd in een basisvariant en een uitbreidingsvariant, die verschillen in bouwhoogte en die beide ruimtelijk uitvoerbaar zijn. Daarnaast is onderzocht of een plan binnen de maximale bouwhoogte uit de Omgevingsvisie en de uitgangspunten van de Gebiedsvisie mogelijk is. Een dergelijke variant leidt echter tot een lager woningbouwprogramma, minder middeldure woningen en is financieel niet haalbaar wat invloed kan hebben op de verdere uitwerking van het plan.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Bij de totstandkoming van het Ruimtelijk Ontwikkelplan is een uitgebreid participatietraject doorlopen. In verschillende participatiebijeenkomsten zijn omwonenden, belanghebbenden en andere betrokkenen geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om mee te denken over de ontwikkeling. De opgehaalde reacties zijn betrokken bij de verdere uitwerking van het plan.

Omdat het Ruimtelijk Ontwikkelplan twee varianten bevat, is tijdens een aanvullende participatiebijeenkomst zowel de basisvariant als de uitbreidingsvariant met de omgeving besproken. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de hogere bouwhoogten van beide varianten. Ten aanzien van de voorgestelde bouwhoogten zijn tijdens deze bijeenkomst geen wezenlijke bezwaren geuit. De bevindingen van het participatietraject zijn opgenomen in het Ruimtelijk Ontwikkelplan en nader uitgewerkt in het participatiejournaal. Deze vormen onderdeel van de onderbouwing van het voorliggende besluit.

Communicatie

Na besluitvorming door de gemeenteraad worden omwonenden en andere belanghebbenden geïnformeerd over het genomen besluit en het vervolg van de planvorming. De initiatiefnemer zet de communicatie met de omgeving voort gedurende de verdere planvorming en de daaropvolgende procedures.

De gemeente en OC Meeuwenlaan stemmen de communicatie over de besluitvorming en de vervolgstappen gezamenlijk af. De uitkomsten van de besluitvorming worden via de gebruikelijke communicatiekanalen bekendgemaakt. Indien nodig worden omwonenden en andere belanghebbenden tijdens de verdere planvorming opnieuw betrokken.

Financiën

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



Datum

25 augustus 2026

in beeld gebracht. Het is een wettelijke verplichting dat de kosten worden verhaald op de ontwikkelaar.

Daarnaast zijn er kosten voor de werkzaamheden in de openbare ruimte (buitenplanse effecten). Deze werkzaamheden worden door de gemeente uitgevoerd en de kosten hiervan worden op de ontwikkelaar verhaald. Zodra deze kosten definitief inzichtelijk zijn, zullen ze aan de raad worden voorgelegd.

Na aanleg en overdracht van het openbaar gebied, zijn de jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten voor rekening van de gemeente. Meeuwenlaan valt hierbij onder de noemer 'Stadsinbreiding'. De kosten voor beheer en onderhoud worden in eerste instantie geraamd op basis van het stedenbouwkundig plan uit het ROP. In de vervolgfase wordt het stedenbouwkundig plan uitgewerkt naar een inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Op dat moment worden de beheerkosten definitief geraamd en wordt een investeringsbesluit aan u voorgelegd inclusief kredietaanvraag.

Risico's

Bodemverontreiniging en bomen

Op de locatie is bodemverontreiniging geconstateerd. De omvang van de verontreiniging en de gevolgen voor de aanwezige bomen worden momenteel nader onderzocht. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten kunnen aanvullende saneringsmaatregelen of aanpassingen aan het ontwerp noodzakelijk zijn. Dit kan gevolgen hebben voor de planning, kosten en de inrichting van het plan.

Het behoud van bestaande volwassen bomen blijft daarbij uitgangspunt. In hoeverre dat overal haalbaar is, moet blijken uit het bodemonderzoek en de verdere uitwerking van het inrichtingsplan.

Beheersmaatregel: Bij de uitwerking van het inrichtingsplan worden bestaande bomen waar mogelijk ingepast; waar behoud niet haalbaar blijkt, wordt zoveel als mogelijk voorzien in compensatie.

Keuze voor de basisvariant

Indien de raad kiest voor de basisvariant, kent het plan een minder robuuste businesscase dan bij de uitbreidingsvariant. Dit vergroot de onrendabele top en heeft gevolgen voor de verdere planuitwerking.

Daarnaast is de basisvariant niet afzonderlijk door de Commissie Omgevingskwaliteit beoordeeld. In haar advies van 12 mei 2026 heeft de commissie positief geadviseerd over de bouwhoogten in de tweede variant, onder verwijzing naar de ensemblewerking, de trapsgewijze geleding en de geleidelijke overgang in hoogte. Over een eerdere variant met een gering hoogteverschil tussen de torens heeft de commissie op 5 februari 2026 aangegeven er niet van overtuigd te zijn dat op deze beeldbepalende plek een passende ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Omdat het plan in de vervolgfase opnieuw aan de commissie wordt voorgelegd, kan bij keuze voor de basisvariant een aanvullende ontwerpopgave ontstaan, met mogelijke gevolgen voor de planning.

Beheersmaatregel: Bij keuze voor de basisvariant wordt bij de verdere planuitwerking specifiek aandacht besteed aan de stedenbouwkundige kwaliteit en vindt hierover vroegtijdig afstemming plaats met de Commissie Omgevingskwaliteit. Verzoeken tot aanpassing van de vastgestelde uitgangspunten worden separaat ter besluitvorming voorgelegd. Bij keuze voor de uitbreidingsvariant wordt de locatiespecifieke motivering van de afwijking verankerd in de wijziging van het omgevingsplan.

Geluid



Datum

25 augustus 2026

De ontwikkeling ligt in een zwaar geluidbelaste omgeving. Met name de A28 leidt op een deel van de beoogde bebouwing tot een geluidbelasting boven de wettelijke grenswaarde. Woningbouw op deze locatie vraagt daarom om specifieke akoestische en bouwkundige maatregelen aan de betreffende gevels.

Het risico bestaat dat uit de nadere akoestische uitwerking aanvullende eisen aan het ontwerp voortvloeien. Kunnen de benodigde maatregelen niet binnen de uitgangspunten van het ROP worden getroffen, dan raakt dat de woningplattegronden, de geveluitwerking, de kosten en mogelijk het aantal woningen. Daarnaast geldt dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet alleen binnen de woning maar ook in de buitenruimte, zoals een balkon en buurtpark, moet worden geborgd; De noodzakelijke geluidmaatregelen en de voorwaarden voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat worden bij de wijziging van het omgevingsplan juridisch geborgd. Ook wordt de Omgevingsdienst IJsselland nog in de gelegenheid gesteld om te reageren op het akoestisch onderzoek.

Beheersmaatregel: De noodzakelijke geluidmaatregelen en de voorwaarden voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat worden bij de wijziging van het omgevingsplan juridisch geborgd.

Mobiliteit

In het plan is rekening gehouden met de nieuwe regeling mobiliteitsnormen. Deze regeling is nog niet vastgesteld. Indien vaststelling niet tijdig plaatsvindt, kan dat van invloed zijn op het plan.

Beheersmaatregel: Wanneer deze situatie zich voordoet, wordt met de OC gezien welke effecten dit heeft en op welke wijze deze kunnen worden opgelost.

Netcongestie

De beschikbaarheid van voldoende elektriciteitscapaciteit vormt een risico. Beperkingen op het elektriciteitsnet kunnen gevolgen hebben voor de planning en realisatie van de ontwikkeling. Het plan is bekend bij de netbeheerder, echter is het onzeker of er voldoende capaciteit beschikbaar is.

Beheersmaatregel: De benodigde bewijslast wordt bij de netbeheerder ingediend. Er zal in het vervolg van het proces doorlopend afstemming plaatsvinden.

Grondposities van derden

Enkele onderdelen van het plan zijn afhankelijk van gronden die niet in eigendom zijn van de initiatiefnemer of de gemeente. Het talud richting de A28 is eigendom van Rijkswaterstaat. De in het ROP opgenomen verbindingen richting het pad langs de A28 dragen bij aan de kwaliteit van het plan en aan de relatie tussen de nieuwe ontwikkeling en de omgeving, maar zijn zonder medewerking van RWS niet realiseerbaar. Daarnaast is het waterschap eigenaar van gronden die worden ingezet voor een deel van de watercompensatie. Het waterschap heeft aangegeven medewerking te verlenen, echter is nog geen overeenkomst gesloten.

Beheersmaatregel: Deze onderdelen zijn in het ROP opgenomen. De ruimtelijke hoofdstructuur en het woningbouwprogramma zijn er niet van afhankelijk. De haalbaarheid wordt in de vervolgfase onderzocht in overleg met Rijkswaterstaat. De afspraken met het waterschap worden in de vervolgfase vastgelegd.



Datum 25 augustus 2026

Vervolg

Het ROP geeft een weergave van het programma en verbeelding op de locatie. Na vaststelling van het ROP zal het plan verder worden uitgewerkt naar een voorlopig ontwerp en vervolgens een definitief ontwerp. Parallel worden de benodigde onderzoeken ten behoeve van het (voor)ontwerp bestemmingsplan uitgevoerd en wordt de contractvorming op verschillende onderdelen opgepakt. Het geheel wordt vervolgens getoetst door de gemeente. Vervolgens wordt het ontwerp omgevingsplan, na vaststelling door het college, aangeboden voor zienswijzen.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar met uitzondering van bijlage 3. Deze bijlage is geheim op grond van artikel 87 en artikel 88 lid 2 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 sub b (de economische of financiële belangen van andere publiekrechtelijke lichamen) en sub f (bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens) van de Wet open overheid. Dit met als reden dat dit financiële afspraken zijn tussen gemeente en initiatiefnemer. Het college heeft geheimhouding opgelegd tot alle werkzaamheden die betrekking hebben op voltooiing van de woonwijk afgerond zijn (naar verwachting 2034).

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer