ZIENSWIJZE ONTWERP-OMGEVINGSVISIE GEMEENTE ZWOLLE

Onderwerp: Binnenstad, parkeerbeleid, participatie en uitvoerbaarheid

1. Inleiding en reikwijdte van deze zienswijze

Ondergetekende dient hierbij een zienswijze in op de Ontwerp-Omgevingsvisie Gemeente Zwolle (hierna: de Omgevingsvisie), zoals ter inzage gelegd van 27 oktober tot en met 8 december 2025. Deze zienswijze richt zich specifiek op de onderdelen die betrekking hebben op:

- De binnenstad en haar directe omgeving (de StadsKrans);
- Het parkeerbeleid en mobiliteitsstrategie;
- De participatieprocedure en de naleving van de Omgevingswet;
- De uitvoerbaarheid en realiteitsgehalte van voorgestelde maatregelen.

Aanleiding en urgentie

De Omgevingsvisie schetst een ambitieuze toekomst voor Zwolle, met verdichting, functiemenging en vergroening van de binnenstad. Deze ambities worden onderschreven voor zover zij leiden tot een leefbare, bereikbare en toekomstbestendige stad.

De praktijk laat echter zien dat de voorgenomen koers op essentiële punten onvoldoende is onderbouwd, voorbarig wordt uitgevoerd en in strijd is met de eigen beleidskaders van de gemeente Zwolle. Met name de combinatie van:

- het vroegtijdig afbouwen van parkeervoorzieningen (zoals de voorgenomen sluiting van parkeergarage Noordereiland),
- het ontbreken van volwaardige alternatieven in openbaar vervoer en mobiliteitshubs, en
- gebrekkige participatie en belangenafweging,

leidt tot onevenredige nadelige gevolgen voor bewoners, ondernemers en bezoekers.

Grondslag zienswijze

Deze zienswijze maakt gebruik van feitelijke gegevens uit gemeentelijke documenten, waaronder interne correspondentie, beleidsnota's en parkeeronderzoeken. Tevens wordt verwezen naar het eerder ingediende verzoek om voorlopige voorziening inzake de sluiting van parkeergarage Noordereiland, waarin diverse standpunten en feitelijke onderbouwingen zijn opgenomen die relevant zijn voor de beoordeling van de Omgevingsvisie.

De gemeente wordt verzocht de Omgevingsvisie aan te passen op de in deze zienswijze benoemde punten, opdat de visie voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid zoals voortvloeiend uit de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht.

2. Participatie: procedureel en inhoudelijk onvoldoende

De Omgevingswet vereist dat participatie aantoonbaar, vroegtijdig en inhoudelijk betekenisvol wordt vormgegeven. In de praktijk is bij de binnenstadsontwikkeling, waaronder het Noorderkwartier en de parkeerstrategie, sprake geweest van:

- Informerende sessies zonder invloed op besluitvorming.
- Het ontbreken van concrete terugkoppeling van inbreng van bewoners.
- Communicatie waarin maatregelen en sluitingsdata als definitief werden gepresenteerd terwijl besluiten nog ontbraken (in strijd met art. 2:4 en 3:2 Awb).

Participatie werd daardoor niet gebruikt als instrument om belangenafweging te verbeteren, maar als legitimatie achteraf. Dit voldoet niet aan de participatie-eisen zoals verweven in de Omgevingswet en de eigen Zwolse participatieleidraad.

De Omgevingsvisie dient dit expliciet te erkennen en te corrigeren, met concrete waarborgen dat participatie in volgende fasen wél vroegtijdig en betekenisvol plaatsvindt.

3. Procedurele tekortkomingen en tijdstip vaststelling

3.1 Vooruitlopen op definitieve vaststelling

De gemeente heeft aangekondigd dat de definitieve vaststelling van de Omgevingsvisie wordt uitgesteld tot na afronding van gebiedsprocessen. Dit roept de vraag op of tussentijdse besluiten - zoals de voorgenomen sluiting van parkeergarage Noordereiland - rechtmatig zijn wanneer zij worden genomen vóór vaststelling van de onderliggende visie.

Verzoek: De gemeente dient expliciet te waarborgen dat géén onomkeerbare besluiten worden genomen die vooruitlopen op de definitieve Omgevingsvisie, en dat alle tussentijdse maatregelen in overeenstemming zijn met de Algemene wet bestuursrecht.

3.2 Omgevingseffectrapportage (OER)

De bij de Omgevingsvisie behorende OER-beoordeling dient te worden getoetst op volledigheid. Met name moet worden onderzocht of alle negatieve effecten van parkeerreductie adequaat zijn meegenomen, waaronder:

- Toename zoekverkeer en foutparkeren
- Verschuiving parkeerdruk naar woonwijken
- Economische effecten voor detailhandel en horeca
- Gevolgen voor bereikbaarheid hulpdiensten

Verzoek: De gemeente dient de OER aan te vullen met een integrale effectbeoordeling van het parkeerbeleid, inclusief cumulatieve effecten van meerdere parkeerreducties in de binnenstad.

4. Binnenstad: functiemenging en bereikbaarheid uitsluitend haalbaar bij reële mobiliteitsalternatieven

De Ontwerp-Omgevingsvisie gaat uit van verdichting, functiemenging en het vergroten van het "verblijfsgebied" door het terugdringen van auto's binnen de singel. Dit is in beginsel positief, maar alleen uitvoerbaar wanneer alternatieve vervoerssystemen daadwerkelijk functioneren.

De praktijk in Zwolle toont echter het tegenovergestelde:

- OV-frequentie en netwerk zijn ontoereikend in verhouding tot het regionale verzorgingsgebied.
- Deelmobiliteit is beperkt beschikbaar, slecht gespreid, en niet betrouwbaar genoeg om een structureel alternatief te vormen.
- De binnenstad blijft qua bereikbaarheid deels afhankelijk van auto's, met name voor bewoners, minder mobiele bezoekers en regionale winkelbezoekers.

5. Waarom STOMP in Zwolle (nu) niet werkt

Het STOMP-principe veronderstelt dat lopen, fietsen, OV en deelmobiliteit het grootste deel van de verplaatsingen betrouwbaar kunnen overnemen. In Zwolle is dat voor de binnenstad feitelijk niet het geval, omdat:

1. **Openbaar vervoer structureel tekortschiet:** beperkte avond- en weekendfrequenties, geen fijnmazig netwerk binnen centrumzones, onvoldoende directe verbindingen met omliggende dorpen. Ook is er in Zwolle geen tram of metro die je tot in de binnenstad brengt. Hierdoor wordt STOMP vaak alleen STAPPEN.
2. **Deelmobiliteit onvoldoende is opgeschaald:** de visiedocumenten zelf erkennen dat hubs nog in ontwikkeling zijn en geen vaste capaciteit, spreiding of betrouwbaarheid bieden.
3. **Fiets en voetgangers prima functioneren,** maar niet voor alle doelgroepen en niet als vervanging voor alle stadsbezoeken.
4. **Parkeerhubs niet bestaan of onvoldoende capaciteit hebben:** de Omgevingsvisie suggereert oplossingen die er feitelijk niet zijn.

STOMP wordt daarmee niet toegepast als organiserend principe, maar als reductiedoel: eerst worden parkeervoorzieningen afgebouwd, vervolgens hoopt men dat alternatieve modaliteiten vanzelf ontstaan. Dit is omgekeerde volgorde en leidt tot overlast, onveiligheid en verminderde leefbaarheid.

5.1 Regionale afstemming ontbreekt

De Omgevingsvisie noemt een regionale woningbouwopgave van 50.000 woningen. Deze grootschalige ontwikkeling heeft directe gevolgen voor de bereikbaarheid van Zwolle als centrumstad. Het is onduidelijk of en hoe:

- De OV-voorzieningen zijn afgestemd met de provincie en omliggende gemeenten
- Regionale bezoekers zonder auto de binnenstad kunnen bereiken
- P+R-voorzieningen aan de stadsranden worden gerealiseerd en geëxploiteerd

Verzoek: De gemeente dient expliciet op te nemen hoe regionale bereikbaarheid wordt geborgd en welke afspraken zijn gemaakt met provincie en regiogemeenten over OV-netwerk en mobiliteitsvoorzieningen.

6. Parkeren in de binnenstad: beleid en realiteit lopen uiteen

De Omgevingsvisie stelt dat parkeren "geclusterd" en "aan de randen" moet plaatsvinden. Dat is alleen aanvaardbaar wanneer:

- er voldoende hubs zijn,
- deze operationeel zijn,
- en qua capaciteit gelijkwaardig zijn aan de bestaande voorzieningen.

Uit de feiten uit het dossier blijkt echter:

- Parkeergarage Noordereiland vervult een cruciale rol in het noordelijk stadsdeel met circa 790 plekken.
- De gemeente erkent structurele parkeerdruk boven 80 procent, wat volgens de Nota Parkeren een kritische grens is.
- Er bestaat geen volwaardige vervangende capaciteit, hooguit een tijdelijk en beperkt aanbod op terreinen van derden.
- Uit interne stukken blijkt dat het gebied na sluiting wordt geconfronteerd met een resterend tekort van 200 tot 300 plekken, wat direct leidt tot zoekverkeer en overbelasting van woonstraten.

De toekomstige ambities van de Omgevingsvisie worden hierdoor ondergraven door de feitelijke tekortkomingen in het parkeerbeleid.

7. Hoogbouwbeleid en parkeernormen

De Omgevingsvisie bevat ambities op het gebied van hoogbouw in de StadsKrans en verdichting binnen de singel. Deze ontwikkelingen hebben potentieel grote gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit, het woon- en leefklimaat en de bereikbaarheid van de binnenstad. In verschillende documenten wordt hoogbouw voorgesteld op zeer korte afstand van bestaande woningen, in sommige gevallen circa 15 meter. Dit vraagt om een zorgvuldige, transparante en juridisch houdbare belangenafweging die nu in de Omgevingsvisie onvoldoende wordt geborgd.

7.1 oogbouw en invloed op huidige bewoners

Hoogbouw in de directe nabijheid van bestaande bebouwing heeft aanzienlijke impact op de huidige bewoners. Een afstand van circa 15 meter tussen hoogbouw en bestaande woningen is

uitzonderlijk klein en brengt risico's mee op het gebied van schaduwwerking, vermindering van daglicht, verlies van privacy, windhinder en aantasting van de beleving van de openbare ruimte. Deze effecten raken het recht op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zoals bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet.

De Omgevingsvisie biedt geen duidelijk toetsingskader voor dergelijke situaties. Er ontbreken onder meer:

- minimumnormen voor afstand tussen nieuwbouw en bestaande woningen
- verplichte bezonnings- en windhinderanalyses,
- een afwegingskader voor privacy en uitzicht,
- compensatiemaatregelen wanneer de leefkwaliteit aantoonbaar wordt aangetast.

Door hoogbouw te plannen op zeer korte afstand zonder vooraf vastgelegde beschermingsnormen, lopen bewoners het risico op onevenredige nadelige gevolgen. De gemeente dient daarom in de Omgevingsvisie expliciet vast te leggen hoe belangen van huidige bewoners worden beschermd en hoe wordt gemotiveerd dat dergelijke ontwikkelingen ruimtelijk en maatschappelijk verantwoord zijn.

7.2 Parkeerdruk als gevolg van hoogbouw en verdichting

Hoogbouw en verdere verdichting binnen de singel hebben directe gevolgen voor de parkeerdruk in de binnenstad. Nieuwe bewoners brengen nieuwe mobiliteitsbehoeften met zich mee, terwijl de Omgevingsvisie geen duidelijkheid biedt over parkeernormen voor dergelijke ontwikkelingen. Er wordt ingezet op autoluw beleid, maar zonder verplichte ondergrondse parkeervoorzieningen of volwaardige mobiliteitshubs ontstaat het risico dat nieuwe ontwikkelingen leiden tot verdringing van bestaande parkeerbehoefte.

Wanneer hoogbouw wordt gecombineerd met de afbouw van bestaande parkeercapaciteit, zoals de voorgenomen sluiting van parkeergarage Noordereiland, vergroot dit de druk op de openbare ruimte en op bestaande bewoners. De cumulatieve effecten van meerdere projecten kunnen leiden tot:

- structurele overbelasting van parkeervoorzieningen,
- toename van zoekverkeer in woonstraten,
- verslechtering van verkeersveiligheid en leefbaarheid,
- grotere afhankelijkheid van niet beschikbare of niet betrouwbare mobiliteitsalternatieven.

De gemeente moet daarom in de Omgevingsvisie opnemen dat nieuwe hoogbouwprojecten alleen kunnen worden gerealiseerd wanneer vooraf is geborgd dat de parkeerbehoefte van nieuwe bewoners volledig wordt opgevangen in ondergrondse voorzieningen of volwaardige hubs, zodat geen extra druk ontstaat op bestaande bewoners of de binnenstad als geheel.

7.2 Cumulatieve effecten

Wanneer meerdere hoogbouwprojecten gelijktijdig worden gerealiseerd, kunnen de cumulatieve effecten op bereikbaarheid, parkeerdruk en leefbaarheid aanzienlijk zijn. De OER dient deze cumulatieve effecten inzichtelijk te maken.

8. Gevolgen voor leefbaarheid en economische vitaliteit van de binnenstad

8.1 Behoud van straatparkeren voor bewoners

Voor bewoners van de binnenstad is straatparkeren een essentieel onderdeel van hun dagelijkse bereikbaarheid en bewegingsvrijheid. Het volledig verwijderen van straatparkeren, zoals de Omgevingsvisie in scenario's suggereert, beperkt deze vrijheid aanzienlijk en leidt tot:

- verlies van direct bereikbare parkeervoorzieningen voor bewoners,
- langere loopafstanden die niet altijd passend zijn voor gezinnen, ouderen of minder mobiele bewoners,
- hogere afhankelijkheid van commerciële aanbieders of hubs die nog niet operationeel zijn of onvoldoende laadcapaciteit hebben,
- verhoogde parkeerdruk in omliggende wijken.
- Waardevermindering van woningen.

De Omgevingsvisie moet daarom expliciet borgen dat een basisniveau van straatparkeren voor bewoners behouden blijft, totdat volwaardige alternatieven structureel en aantoonbaar beschikbaar zijn.

8.2 Differentiatie naar doelgroepen

De Omgevingsvisie behandelt "de bewoner" en "de bezoeker" als homogene groepen, terwijl er grote verschillen bestaan in mobiliteitsbehoefte en -mogelijkheden:

Ouderen en mindervaliden:

- Zijn vaker afhankelijk van de auto voor bereikbaarheid
- Kunnen niet altijd gebruik maken van fiets of deelmobiliteit
- Hebben behoefte aan korte loopafstanden tussen parkeerplaats en bestemming

Gezinnen met jonge kinderen:

- Zijn bij bepaalde verplaatsingen afhankelijk van auto (boodschappen, sport, zorgbezoeken)
- Hebben behoefte aan nabije parkeervoorzieningen bij scholen, kinderopvang en voorzieningen

Regionale bezoekers:

- Zijn voor bezoek aan cultuur, evenementen en winkels vaak afhankelijk van auto
- Dragen bij aan economische vitaliteit binnenstad
- Hebben beperkte OV-alternatieven, vooral in avonduren en weekenden

Verzoek: De gemeente dient in de Omgevingsvisie expliciet te erkennen dat verschillende doelgroepen verschillende mobiliteitsbehoefte hebben, en dat bereikbaarheidsoplossingen gedifferentieerd moeten zijn.

8.3 Economische effectbeoordeling binnenstad

Onvoldoende parkeer- en mobiliteitsalternatieven in een verdicht centrum leiden tot:

- toename van zoekverkeer, foutparkeren en verkeersdruk,
- verslechtering van veiligheid in woonstraten,
- afname van bezoekersaantallen aan noordelijke winkelgebieden (waar 71 procent van de omzet afhankelijk is van autobezoekers),
- aantasting van het woon- en leefklimaat voor bewoners.

Deze negatieve externe effecten worden niet behandeld in de Omgevingsvisie, terwijl zij essentieel zijn voor elke belangenafweging in het centrumgebied.

Verzoek: De gemeente dient een economische impactanalyse uit te voeren die specifiek ingaat op de effecten van verminderde autobereikbaarheid op:

- Detailhandel en horeca in binnenstad
- Werkgelegenheid in centrumgebied
- Vestigingsklimaat voor ondernemers
- Vergelijking met effecten in vergelijkbare steden

9. Zero-emissiebeleid: tempo moet aansluiten bij nationale wetgeving

De gemeente Zwolle loopt in haar zero-emissiebeleid vooruit op de landelijke regelgeving voor zero-emissiezones voor stadslogistiek. Hoewel verduurzaming noodzakelijk is, heeft te snelle implementatie onevenredige gevolgen voor ondernemers en bewoners, waaronder:

- ondernemers die gedwongen worden tot kostbare investeringen in emissieloze voertuigen terwijl landelijke overgangstermijnen ruimer zijn,
- beperkte mogelijkheid tot bevoorrading doordat hubs nog niet geschikt zijn voor logistieke overslag of laden,
- bewoners die afhankelijk zijn van elektrische voertuigen maar geconfronteerd worden met ontoereikende laadcapaciteit in de binnenstad,
- commerciële laadtarieven in hubs, waardoor bewoners financieel worden benadeeld.

De Omgevingsvisie moet daarom het volgende uitgangspunt hanteren:

Zwolle volgt het tempo van de landelijke zero-emissiezones en voert beleid pas in wanneer voorzieningen, laadcapaciteit en hubs volledig operationeel zijn.

Hiermee wordt voorkomen dat bewoners en ondernemers worden geconfronteerd met disproportionele lasten terwijl de noodzakelijke infrastructuur nog ontbreekt.

10. Monitoring, evaluatie en uitvoeringszekerheid

10.1 Ontbrekende meetbare indicatoren

De Omgevingsvisie bevat ambities, maar geen concrete, meetbare indicatoren om te beoordelen of doelstellingen worden gehaald. Het is onduidelijk:

- Wanneer OV-kwaliteit als "voldoende" wordt beschouwd
- Wat de minimale bezettingsgraad en beschikbaarheid van mobiliteitshubs moet zijn
- Op welk moment parkeercapaciteit mag worden afgebouwd
- Welke economische indicatoren worden gevolgd

Verzoek: De gemeente dient in de Omgevingsvisie concrete indicatoren en streefwaarden op te nemen voor:

- OV-frequentie en dekkingsgraad
- Beschikbaarheid en bezettingsgraad mobiliteitshubs
- Parkeerbezetting en zoekverkeer
- Economische vitaliteit binnenstad (bezoekersaantallen, leegstand, omzet detailhandel)
- Leefbaarheid (geluid, luchtkwaliteit, verkeersveiligheid)

10.2 Evaluatiemomenten vóór onomkeerbare besluiten

De Omgevingsvisie gaat uit van een stelsel van mobiliteitshubs dat nog niet bestaat, OV-kwaliteit die niet beschikbaar is, and ontwikkelscenario's die afhankelijk zijn van gebiedsontwikkeling met lange doorlooptijd. De realisatie van deze randvoorwaarden is onzeker, en daardoor ontbreekt ook uitvoeringszekerheid.

Verzoek: De gemeente dient evaluatiemomenten op te nemen waarbij wordt getoetst of randvoorwaarden (OV, hubs, alternatieven) zijn gerealiseerd voordat onomkeerbare besluiten over parkeerreductie worden genomen. Deze evaluatie moet onafhankelijk en transparant plaatsvinden.

10.3 Realistische condities en fasering

Een visie mag ambitieus zijn, maar moet wel realistische condities schetsen. Dat doet de Omgevingsvisie nu onvoldoende. De visie moet duidelijk maken:

- In welke fasering maatregelen worden doorgevoerd
- Welke voorwaarden per fase moeten zijn gerealiseerd
- Wat gebeurt als voorwaarden niet (op tijd) worden gerealiseerd

11. Juridische grondslag en toetsingskader

Deze zienswijze is gebaseerd op de volgende wettelijke kaders:

11.1 Omgevingswet

Artikel 3.1 (zorgvuldigheidsbeginsel): De gemeente moet bij de vaststelling van de Omgevingsvisie alle relevante belangen zorgvuldig afwegen. Dit omvat ook de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers met betrekking tot bereikbaarheid en economische vitaliteit.

Artikel 3.2 (motiveringsbeginsel): Keuzes in de Omgevingsvisie moeten deugdelijk worden gemotiveerd, met inzichtelijke belangenafweging en onderbouwing van effecten.

Participatieplicht: De Omgevingswet vereist dat participatie vroegtijdig, aantoonbaar en inhoudelijk betekenisvol plaatsvindt. Dit is bij de huidige totstandkoming onvoldoende geborgd.

11.2 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:4 (onpartijdigheid en belangeloosheid): Communicatie over toekomstige maatregelen moet zorgvuldig zijn en mag geen vooringenomenheid suggereren.

Artikel 3:2 (zorgvuldigheid): Bij de voorbereiding van besluiten moet het bestuursorgaan de nodige kennis vergaren over de relevante feiten.

11.3 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Omgevingsvisie moet voldoen aan de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij ook mobiliteitseffecten en bereikbaarheid onderdeel zijn van de integrale afweging.

12. Samenvatting en concrete verzoeken

De gemeente Zwolle wordt verzocht de Ontwerp-Omgevingsvisie aan te passen op de volgende punten:

12.1 STOMP en uitvoerbaarheid

Erken dat STOMP in Zwolle nog niet uitvoerbaar is en dat autoluwe ontwikkeling alleen verantwoord is wanneer OV, deelmobiliteit en hubs aantoonbaar functioneren. Neem concrete indicatoren en evaluatiemomenten op.

12.2 Parkeerbeleid

Borg in de visie dat parkeerreductie nooit plaatsvindt zonder volwaardige alternatieven, en dat bestaande capaciteit pas wordt afgebouwd na oplevering van gelijkwaardige voorzieningen. Behoud een basisniveau straatparkeren voor bewoners.

12.3 Participatie

Corrigeer de participatieparagraaf: erken dat participatie tot nu toe onvoldoende betekenisvol was en leg vast hoe dit in de volgende fasen wordt verbeterd, met concrete waarborgen voor vroegtijdige en inhoudelijke betrokkenheid.

12.4 Belangenafweging

Neem de economische en leefbaarheidsgevolgen expliciet op in de belangenafweging voor de binnenstad, inclusief differentiatie naar doelgroepen (ouderen, gezinnen, mindervaliden, regionale bezoekers).

12.5 Juridische waarborgen

Voorkom dat visie-instrumenten worden ingezet als uitvoeringsbesluit bij gebiedsontwikkeling zonder juridische basis. Waarborg dat geen onomkeerbare besluiten worden genomen vóór definitieve vaststelling van de Omgevingsvisie.

12.6 Hoogbouw en verdichting

Neem parkeernormen op voor nieuwe ontwikkelingen binnen de singel, waarbij adequate parkeercapaciteit (ondergronds of in hubs) verplicht is om extra parkeerdruk te voorkomen.

12.7 Zero-emissiebeleid

Volg het tempo van landelijke regelgeving en voer zero-emissiebeleid pas in wanneer infrastructuur (laadvoorzieningen, hubs) volledig operationeel is.

12.8 Regionale afstemming

Neem expliciet op hoe regionale bereikbaarheid wordt geborgd en welke afspraken zijn gemaakt met provincie en regiogemeenten over OV en mobiliteitsvoorzieningen.

12.9 Monitoring en evaluatie

Neem concrete indicatoren, streefwaarden en evaluatiemomenten op voordat onomkeerbare maatregelen worden genomen. Maak de voortgang transparant en onafhankelijk toetsbaar.

Door bovengenoemde punten te verwerken, wordt de Omgevingsvisie betrouwbaarder, uitvoerbaarder en eerlijker voor bewoners, ondernemers en bezoekers van de Zwolse binnenstad. De visie zal daarmee beter voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, en een solide basis vormen voor toekomstige ontwikkelingen.

Zwolle, 3 december 2025

5.1.2e
5.1.2e
5.1.2e Zwolle
5.1.2e
5.1.2e @ 5.1.2e .org

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	10