Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 7 juli 2025

Onderwerp Ruimtelijk Toekomstperspectief aanvulling omgevingsvisie
Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting
Samenvatting volgt

Financiële gevolgen

Betreft doel	We ontwikkelen samen de kracht van de stad (en regio) met als leidende agenda een inspirerende, uitnodigende, strategische en integrale Omgevingsvisie
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	54000737

Bijlagen
Bijlage 1 – Ruimtelijk Toekomstperspectief Ons Zwolle van Overmorgen
Bijlage 2 – Aanpassingen Ruimtelijk Toekomstperspectief na participatie
Bijlage 3 – Participatiejournaal
Bijlage 4 – Notitie effectbeschouwing Ruimtelijk Toekomstperspectief
Bijlage 5 – Reactie aan briefschrijvers

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van het participatiejournaal en de inhoud ervan te betrekken bij de besluitvorming over het Ruimtelijk Toekomstperspectief
2. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief ‘Ons Zwolle van Overmorgen’ vast te stellen.

Datum 7 juli 2025

Inleiding
In 2021 is de huidige Zwolse Omgevingsvisie, Ons Zwolle van Morgen, vastgesteld. Daarin zijn stevige gemeentelijke ambities vastgelegd voor veel beleidsthema's met een planhorizon tot 2030.

We hebben in 2023 opdracht gegeven om, mede aan de hand van de Verstedelijkingsstrategie, enkele onderdelen van de huidige Omgevingsvisie aan te vullen. Het gaat om keuzes hoe Zwolle zich verder ontwikkelt als klimaatbestendige woon- en werkgemeente voor de periode tot 2040. Daarin worden ook de uitkomsten uit het MIRT-onderzoek bereikbaarheid Zwolle en omgeving meegenomen en nieuwe Rijks- en provinciale kaders voor ruimte, klimaat, bodem en water.

De aanvulling op de omgevingsvisie doen we aan de hand van een aantal stappen:
- Het in beeld brengen van de ruimtelijke opgaven per thema: de bouwstenenfase
- Een scenariostudie met een ruimtelijke vertaling van opbrengst uit de bouwstenenfase
- Het maken van ruimtelijke keuzes in een Ruimtelijk Toekomstperspectief
- Het Ruimtelijke Toekomstperspectief integraal opnemen in de Zwolse Omgevingsvisie

Het hart van het traject 'Aanvulling Omgevingsvisie Zwolle' is het Ruimtelijk Toekomstperspectief (zie bijlage 1). Zoals gezegd maken we in dit perspectief keuzes voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van Zwolle tot 2040 met een doorkijk naar 2050.

Begin april 2025 hebben we het concept Ruimtelijk Toekomstperspectief vrijgegeven ten behoeve van participatie met Zwolse inwoners en ondernemers, maatschappelijke organisatie en andere overheden. De opbrengsten uit deze fase zijn meegewogen om te komen tot een definitief Ruimtelijk Toekomstperspectief.

Het Ruimtelijk Toekomstperspectief is nu klaar en kan door u, de gemeenteraad, worden vastgesteld. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief wordt vervolgens gebruikt om de aanvulling op de omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Overmorgen' op te stellen.

Kader
- Bestuursopdracht 'aanvulling Omgevingsvisie Ons Zwolle van Morgen'
- Scenariostudie 'Ons Zwolle van Overmorgen'
- Gebiedsverkenning Ceintuurbaanzone Zwolle
- Raadsbrief Afronding scenariostudie, vervolg proces aanvulling omgevingsvisie en Participatieaanpak fase 3
- Raadsbrief Ruimtelijk Toekomstperspectief aanvulling omgevingsvisie (april 2024)

Beoogd effect
Het Ruimtelijk Toekomstperspectief is een uitwerking met richtinggevende keuzes voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de gemeente Zwolle ten behoeve van de Aanvulling Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Overmorgen'. Het Ruimtelijk Toekomstperspectief geeft op weg naar 2040, met een doorkijk naar 2050, strategisch op gebiedsniveau aan waar we binnen gemeente Zwolle (nieuwe)

ruimte zien voor blauwgroen, wonen, economie, mobiliteit en energie, welke gebieden we definiëren als ‘sleutelgebieden[1]’ en welke condities daarbij horen.

Na vaststelling van het Ruimtelijk Toekomstperspectief starten we met het opstellen van de ontwerp omgevingsvisie. De ontwerp omgevingsvisie wordt daarna formeel ter inzage gelegd. Een ieder kan daar een zienswijze op indienen. In het najaar van 2025 bieden we het ontwerp van de aanvulling van de Omgevingsvisie ter vaststelling aan u aan.

Argumenten

1.1 Tijdens de totstandkoming van het Ruimtelijk Toekomstperspectief is uitgebreid geparticipeerd.
Met deze opbrengsten is een Ruimtelijk Toekomstperspectief ontstaan verrijkt is met input van inwoners en stakeholders. In het participatiejournaal (zie bijlage 3) is aangegeven welke opbrengsten het ruimtelijk toekomstperspectief hebben geïnspireerd en verrijkt. In bijlage 2 is aangegeven tot welke wijzigingen in het ruimtelijk Toekomstperspectief dit heeft geleid.

Het participatieproces voor de aanvulling van de omgevingsvisie 'Ons Zwolle van Overmorgen' laat zien dat brede betrokkenheid van inwoners en stakeholders mogelijk is, waarbij stevige organisatie en goede communicatie essentieel is.

Door middel van de Hanza!-aanpak zijn inwoners op verschillende manieren, in drie duidelijke fasen, betrokken bij de totstandkoming van het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Het combineren van online en offline middelen, zoals de Reizende Woonkamer, digitale enquêtes, webinars, het open college en de inloopavonden, maakte het mogelijk om een diverse groep Zwollenaren te betrekken.

Tegelijkertijd zijn er ook aandachtspunten. Met name onder de bewoners die direct nabij geplande ontwikkelingen wonen, was behoefte aan meer informatie. Deze feedback is aanleiding geweest om een extra online webinar te organiseren en een aantal gesprekken in te plannen met belangenverenigingen en inwoners die direct geraakt worden in hun belang.

Verder werkten niet alle ingezette communicatiemiddelen even goed, waardoor het bereik soms lager was dan waar van te voren op ingezet was. Dit geldt met name voor de social media campagnes van zowel participatiecampagne fase 2 (najaar 2024) als participatiecampagne fase 3 (voorjaar 2025).

Op 10 april heeft het college het concept Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) vrijgegeven voor participatie. In de periode daarna heeft de Zwolse samenleving de gelegenheid gehad om te reageren op dit concept. Wij hebben diverse schriftelijke reacties ontvangen op het Ruimtelijk Toekomstperspectief (zie bijlage 1). Naar aanleiding van deze opbrengsten uit participatie fase 3 zijn er wijzigingen in het Ruimtelijk Toekomstperspectief doorgevoerd (zie bijlage 2). De antwoordbrief aan participanten is opgenomen in bijlage 5.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het proces als geheel zorgvuldig en waardevol is verlopen, maar dat tijdigheid, verwachtingsmanagement en zichtbaarheid van participatie-effecten aandachtspunten blijven voor toekomstige trajecten.

[1] Sleutelgebieden zijn locaties binnen Zwolle waar meerdere ruimtelijke opgaven samenkomen. Deze gebieden worden integraal ontwikkeld, waarbij wonen, werken, mobiliteit, groen, water en energietransitie in samenhang worden aangepakt. De sleutelgebieden zijn aanvullend en niet concurrerend op de reeds bekende ontwikkelgebieden uit de huidige omgevingsvisie.

Het participatieproces is ook bijzonder waardevol geweest als pilot voor toepassing van het participatiebeleid Hanza! In het participatiejournaal (zie bijlage 3) benoemen we de onderdelen uit Hanza! die goed verliepen en die aandacht vragen. Tot slot doen we verschillende aanbevelingen voor volgende participatieprocessen.

2.1 Het Ruimtelijk Toekomstperspectief voorziet in een koers voor de ontwikkeling van de fysieke Leefomgeving van de Gemeente Zwolle tot 2040 met een doorkijk naar 2050.
De huidige Omgevingsvisie gaat over de periode tot 2030. Het nu opgestelde Ruimtelijk Toekomstperspectief voorziet in een ruimtelijke koers van de gemeente Zwolle tot 2040 met een doorkijk naar 2050. De belangrijkste onderdelen daarvan zijn:

1. Vier basiswaarden die richtinggevend zijn voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Zwolle;
2. Een integraal ruimtelijk toekomstbeeld;
3. Richtinggevende ruimtelijke uitspraken op de thema's blauwgroen, wonen, economie, mobiliteit en energie;
4. Het benoemen van vijf sleutelgebieden waar meerdere opgaven samenkomen;
5. Een ontwikkelpad en fasering voor de uitvoering.

Ad.1.: Vier basiswaarden
We weten in Zwolle wat we willen. De ruimtelijke opgaven zijn per thema in beeld gebracht. De toekomst is verkend met scenario's. Nu komt het aan op keuzes maken. Waar in Zwolle is ruimte voor de verschillende opgaves? De ruimte is schaars en niet alles kan tegelijk. Om te sturen op een gewenste inrichting van de fysieke leefomgeving hebben we vier basiswaarden opgesteld. Die waarden zijn mede tot stand gekomen naar aanleiding van een breed participatietraject met de Zwolse inwoners in september 2024. Onderstaande tabel duidt de vier basiswaarden.

Basiswaarden	**Duiding**
Zwolle, ondernemende groeiregio	Zwolle is het warme hart van de regio, en daarmee de motor voor stedelijke en economische ontwikkelingen. In Zwolle komen een hoge concentratie werkgelegenheid en stedelijke voorzieningen samen in het midden van de delta en in een uniek landschap. We doen en handelen vanuit de 'hanzementaliteit'.
Zwols noaberschap	De Zwolse gemeenschap staat bekend om haar grote mate van betrokkenheid en samenwerking en vormt daarmee de ziel van buurten en wijken. Zwolle speelt daarnaast ook een belangrijke sociale rol in de regio, met functies op het gebied van werken, voorzieningen, recreatie en wonen.
Zwolse nabij	Nabijheid draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Zwolle. Dagelijkse voorzieningen bevinden zich in de nabijheid van waar mensen wonen en werken.
Zwolle deltaspons	Een robuust blauwgroen netwerk is essentieel voor een gezonde toekomstbestendige leefomgeving en is kenmerkend voor Zwolle. We

	vangen de druppel op waar die valt: infiltreren, bergen en vertraagd afvoeren als basis. Nieuwe ontwikkelingen benutten we om blauwgroene structuren te verbeteren of toe te voegen en om klimaatadaptieve maatregelen in te passen.

De basiswaarden gaan over identiteit. Wie zijn we, waar komen we vandaan en wat is belangrijk voor de Zwollenaar. Het gaat over verleden, heden én toekomst. Het geeft betekenis aan Zwolle als ondernemende groeiregio en Hanzestad van grote economische waarde. De groei van Zwolle in de delta en het leven met water daarin, zijn kenmerkend. Net als het omkijken naar elkaar en de zorg voor elkaar.

Ad. 2.: Een integraal ruimtelijk toekomstbeeld

De kracht van het voorliggende Ruimtelijk Toekomstperspectief zit in de integrale benadering met behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving en bereikbaarheid van de regio. Met het toekomstbeeld geven we invulling aan de opgaven die in de Regionale Verstedelijkingsstrategie in 2023 zijn opgenomen en de afspraken die we hierover met het Rijk en onze regiopartners hebben gemaakt. De sectoraal geformuleerde opgaven uit de bouwstenenfase (water & klimaat, wonen, economie, mobiliteit en energie) zijn met elkaar in verband gebracht. Vervolgens zijn, met behulp van de vier basiswaarden, ruimtelijke keuzes in onderlinge samenhang gemaakt. Kern daarvan is het versterken van (bestaande) sociale netwerken, het ontwikkelen van een compacte stad met wonen, werken en voorzieningen in nabijheid en dit alles in een blauwgroen raamwerk dat leven in de waterrijke delta ook in de toekomst mogelijk maakt.

Om ruimte te geven aan de groei van de stad bouwen we verder op bestaande investeringen en plannen. We maken af waar we aan begonnen zijn. Denk hierbij aan de Spoorzone, het Stadshart, Holtenbroek, Stadshagen, Zwartewaterallee, Harculo en Oosterenk. Ook de huidige uitbreiding van Hessenpoort hoort hierbij en het werken aan een gezonde en aantrekkelijke buitenruimte.

Aanvullend hebben we extra ruimte nodig voor met name wonen en werken. Die ruimte vinden we in en aan de randen van de stad. We zien in de bestaande Zwolse wijken nog ruimte voor extra woningen die als hefboom kunnen fungeren voor wijkversterking.

Uitbreiding van de stad met woningbouw is nodig om meer groenstedelijke woonmilieus toe te voegen en voor meerdere doelgroepen te bouwen. Het streven is om op een organische en natuurlijke manier aan de randen van de stad te groeien, waarbij de sociale netwerken centraal staan. We gaan er hierbij vanuit dat nieuwe ontwikkelingen de bestaande stad versterken. Daarnaast dragen woningbouwlocaties aan de stadsranden bij aan het verbinden van opgaven in de stad en het buitengebied.

Na het afbouwen van Stadshagen en de herontwikkeling van de Harculo-centrale is er geen grotere woningbouwontwikkeling meer beschikbaar. Met de basiswaarden als afwegingskader zijn de locaties Vechtrand en Zwolle-Zuid/zuid naar voren gekomen als locaties waar in toekomst ruimte is voor woningbouwontwikkeling. We zoeken in deze groenstedelijke uitbreiding naar diversiteit in dichtheden en woonmilieus, waaronder in ieder geval grondgebonden woningen.

Ad 3.: Richtinggevende keuzes per thema

Het Ruimtelijk Toekomstperspectief geeft op een integrale wijze de toekomst van de fysieke leefomgeving van Zwolle weer tot 2040 met een doorkijk naar 2050. Dat betekent ook dat er ruimtelijke keuzes per thema nodig zijn. Die zijn hieronder samengevat:

Blauwgroen

In en buiten de stad reserveren we ruimte voor het opvangen, vasthouden en afvoeren van water. Rekening houdend met een veranderend klimaat en de ligging van Zwolle in de delta. In de stad worden de Willemsvaart en de Nieuwe Vecht belangrijke schakels in het bergen van water. Daar reserveren we ruimte voor. Ook het landelijk gebied ten oosten van Zwolle nabij de weteringen krijgt een belangrijke functie: het zorgt ervoor dat Zwolle droge voeten houdt door overtollig water te bergen. Op het gebied van groen zetten we in op het kwalitatief versterken van de hoofdgroenstructuur waarmee we ook de gebruikswaarde van groen versterken. Groen groeit mee met de ontwikkeling van Zwolle. Concreet leidt dat tot het reserveren van ruimte voor nieuwe stadsparken bij Stadsbroek en Vechtrand. Het gebied rondom de stad wijzen we aan als zoekgebied voor recreatieve uitloop, in samenhang met de daar al aanwezige functies, zoals landbouw.

Wonen

Essentieel onderdeel van het voorliggende Ruimtelijk Toekomstperspectief is om ruimte te bieden aan de Zwolse woonopgave. De Regionale Verstedelijkingsstrategie biedt hiervoor het kader met onder andere de opgave voor het toevoegen van 5.000 tot 15.000 woningen. Dit is extra ten opzichte van de programmering in de huidige Zwolse Omgevingsvisie (10.000 woningen). Belangrijkste doel is iedereen in Zwolle een betaalbaar (t)huis te kunnen bieden. Daarnaast levert Zwolle ook een stevige bijdrage aan de landelijke woningbouwopgave.

Om ruimte te geven aan de groei van de stad bouwen we verder op bestaande investeringen en plannen. Voorgenomen woningbouwontwikkelingen ronden we af. Daarnaast richten we ons op binnenstedelijke wijkversterking, waarbij woningbouw fungeert als een hefboom voor het aanpakken van opgaven in de wijk. Met enkel de binnenstedelijke locaties kunnen we niet de volledige woningbehoefte accommoderen en bouwen we vooral stedelijk. Nieuwe woningbouwlocaties aan de stadsranden bieden kansen om meer groenstedelijke / suburbane woonmilieus toe te voegen. Daarmee bedienen we meerdere doelgroepen (onder andere ouderen en gezinnen) en zetten in op doorstroming. We kiezen voor nabijheid van de bestaande stad door uit te breiden in Vechtrand (Vechtpoort 1) en Zwolle zuid/zuid. Voor Stadsbroek zal uit het proces van de gebiedsvisie blijken in welke mate deze locatie een bijdrage levert aan de behoefte aan suburbane woonmilieus. In de huidige Omgevingsvisie (2021) is al ruimte gereserveerd voor het bouwen van 10.000 woningen. Met dit Ruimtelijk Toekomstperspectief reserveren we extra ruimte voor het bouwen van nog eens 8.250 tot 13.500 woningen. Dat sluit aan op de autonome demografische groei en de gestelde opgave uit de Regionale Verstedelijkingsstrategie.

Economie

Voor de economische ontwikkeling van Zwolle, passend bij de huishoudensgroei, is het nodig om tot maximaal 135 hectare netto ruimte te vinden voor uitbreiding van bedrijventerreinen. Daarnaast versterken we de profilering van de bestaande Zwolse werklocaties. Bij Marslanden zetten we in op intensiever en efficiënter ruimtegebruik en kijken we gelijktijdig naar de mogelijkheid voor uitbreiding van het bedrijventerrein, passend binnen het gewenste profiel voor deze werklocatie. De focus ligt

daarbij op het MKB. Er is ook behoefte aan meer grootschalige economie. Daarvoor is Hessenpoort de aangewezen locatie. Een verdere uitbreiding hangt samen met een verkenning in drie windrichtingen die we daarvoor doen. De verkenning is in het najaar 2025 afgerond en verwerken we zo mogelijk in het traject vaststelling Aanvulling Omgevingsvisie.

Mobiliteit
Om de knooppuntfunctie en de bereikbaarheid van de regio goed te kunnen borgen is het essentieel dat het hoofdnetwerk van Zwolle een volwaardige Ring gaat worden. De maatregelen zijn gericht op het volwaardig laten functioneren van de Ring door het optimaliseren van kruisingen en meer ongelijkvloerse oversteken voor fietsers en voetgangers. Extra aandacht gaat uit naar de Ceintuurbaan. Hier is veel bestemmingsverkeer voor functies nabij deze weg en er is regionaal verkeer van en naar de A28. Met het Ruimtelijk Toekomstperspectief zetten we in op een goede doorstroming op de Ceintuurbaan en zorgen we ervoor dat de barrièrewerking tussen het ontwikkelgebied Vechtrand en het centrumgebied van Zwolle zo veel mogelijk wordt weggenomen. Om de regionale bereikbaarheid op langere termijn te kunnen borgen onderzoeken we samen met onze partners welke opties er nog meer zijn om de Ceintuurbaan te ontlasten. Daarnaast blijven we onverminderd inzetten op de mobiliteitstransitie waarin volgens het STOMP-principe voetgangers, fietsers en het OV de prioriteit krijgen.

Energie
Zwolle is in 2050 energieneutraal of zoveel eerder als mogelijk. De ambitie is om in 2040 deze opgave te realiseren. Centraal staat dat de overgang naar duurzame energiesystemen haalbaar en betaalbaar moet blijven voor inwoners, ondernemers en instellingen. We versterken de Zwolse energiehoofdstructuur, onder andere door Haerst aan te wijzen als gebied voor het plaatsen van windturbines en door in te zetten op een robuuste energie-infrastructuur. Ook breiden we onderstations uit, realiseren we nieuwe tracés en voegen we middenspanningsstations toe. Hiervoor is ruimte voorzien bij Hessenpoort en nabij de Sekdoornseplas.

Ad 4.: Sleutelgebieden
Voor de ontwikkeling van Zwolle op de lange termijn is de ontwikkeling van een vijftal gebieden cruciaal. In deze zogenoemde sleutelgebieden komen verschillende ruimtelijke opgaven in één gebied samen. Het gaat om de volgende gebieden:

- Stadsrivier: de Stadsrivier staat letterlijk voor de verbinding tussen stad, landelijk gebied (of regio) en de rest van Nederland. Daarmee is het onderdeel van het regionaal én landelijk watersysteem. Met de Stadsrivier geven we in de stad meer ruimte aan water en vergroten de veerkracht van Zwolle en haar omgeving als onderdeel van de Regionale Sponsstrategie. We reserveren ruimte voor verbindingen tussen de Willemsvaart, de Singel en de Nieuwe Vecht zodat aaneengesloten blauwgroene gebieden ontstaan met gebruikswaarde. Daarmee draagt de ontwikkeling van de stadsrivier bij aan de bredere binnenstedelijke wateropgave en als ontmoetings- en verblijfsplek voor stedelijke functies.
- Vechtrand: Vechtrand bestaat uit drie ontwikkelgebieden. Het betreft de ontwikkeling van de Ceintuurbaanzone met woningbouw in goede balans met het versterken van de aanwezige economische functie van het gebied. We voorzien rondom de Ceintuurbaan vooral in stedelijk wonen, waarbij we in de planontwikkeling en uitvoeringsstrategie concurrentie willen voorkomen met onder andere de Spoorzone en het Stadshart. Daarnaast zetten we in op de ontwikkeling van ‘Vechtpoort 1’ met woningbouw, gelegen tussen Berkum en het spoor Zwolle-

Meppel. We zetten in op een nieuwe extra wijkontsluitingsweg naar de Ceintuurbaan en de Hessenweg/N340. Verder onderzoek is nodig om de ligging van deze weg scherper te krijgen. Tot slot gaat Vechtrand ook over Vechtpoort 2, het gebied ten oosten van Zwolle voorbij de spoorlijn Zwolle-Meppel. Vechtpoort 2 zien we als gebied waar we de ambitie voor de blauwgroene opgave kunnen realiseren, met mogelijk kleinschalige woningbouw die ondergeschikt is aan deze opgave. Vechtrand is een landelijke inspiratiebron als het gaat om wonen en leven met water. Klimaatadaptief ontwerpen is het uitgangspunt.

- Zwolle-Zuid/zuid: ten zuiden van Zwolle-Zuid zetten we in op de ontwikkeling van een klimaatbestendige woningbouwlocatie. Een uitbreiding met woningen zorgt voor een verbinding tussen de stad en het buitengebied, met groenstedelijke woonmilieus. Dit in combinatie met het verwijderen van de aanwezige hoogspanningskabels en de ontwikkeling van een nieuw treinstation: Zwolle-Zuid.
- Bedrijventerreinen: bedrijventerreinen zijn het kloppend hart van de economie voor Zwolle, maar ook voor die van de regio. De activiteiten op bedrijventerreinen zorgen niet alleen voor werkgelegenheid en toegevoegde waarde, maar zijn ook de innovatiemotor voor de regio. De stad Zwolle en haar werklocaties zijn daarmee het vliegwiel voor de nieuwe economie. Om de verdere ontwikkeling hiervan ruimte te geven is er behoefte aan een divers palet aan werklocaties, waarbij elke locatie een krachtig en herkenbaar profiel heeft. Bedrijventerreinen vormen het brandpunt van transities richting circulaire economie, toekomstbestendig ruimtegebruik en een duurzame energievoorziening.
- De Ring: om de knooppuntfunctie en de bereikbaarheid van de regio goed te kunnen borgen is het essentieel dat het hoofdnetwerk van Zwolle een volwaardige stadsring (de Ring) gaat worden. Deze dient voor afhandeling van het Zwolse en regionale autoverkeer én als drager van een lokaal en regionaal openbaar vervoersysteem. Investeringen zijn nodig omdat de stad en de regio door de realisatie van extra woningen en arbeidsplaatsen verder groeit. Dit is tegelijk een grote kans om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen, de oversteekbaarheid te vergroten en de aanhechting van gebieden binnen en buiten de ring te bewerkstelligen.

Voor elk sleutelgebied gelden condities voor ontwikkeling. De volgende stap is daar plannen voor te gaan ontwikkelen en te programmeren in de tijd.

Ad 5.: Een ontwikkelpad en fasering voor de uitvoering.
Het Ruimtelijk Toekomstperspectief bevat een ontwikkelpad en bouwstenen om de uitvoering vorm te geven. Kenmerkend voor de aanpak is dat deze wendbaar en adaptief is: er is ruimte om in te spelen op maatschappelijke veranderingen, zonder dat dit ten koste gaat van de in dit Ruimtelijk Toekomstperspectief ingezette koers met bijbehorende keuzes.

De uitvoering van het Ruimtelijk Toekomstperspectief kan de gemeente Zwolle niet alleen. We zijn onderdeel van een regio, en landelijk ruimtelijke systemen houden niet op bij de gemeentegrens. We moeten financieel en inhoudelijk samenwerken met onze collega-overheden, zoals provincie, waterschap en Rijk.

2.2 De Effectbeoordeling (zie bijlage 4) geeft inzicht in de effecten op de leefomgeving voor de voorgenomen keuzes uit het Ruimtelijk Toekomstperspectief.
Het Ruimtelijk Toekomstsperspectief en bijbehorende maatregelen passen binnen de bandbreedtealternatieven die eerder onderzocht zijn. De notitie ‘Effectbeoordeling leefomgeving

Ruimtelijk Toekomstperspectief' over de effecten van deze bandbreedtealternatieven is op 10 april met de gemeenteraad gedeeld.

Een eerste inschatting van de effecten van het Ruimtelijk Toekomstperspectief is positief. Het RTP scoort op geen van de beoordeelde thema's enkel negatief. De meeste thema's hebben een beperkte tot hoge potentie voor het behalen van de doelstellingen die we als gemeente voor de thema's hebben opgesteld. Enkele aspecten scoren negatief. Bijvoorbeeld het aspect 'landbouw', dat door de toenemende ruimtedruk op de landbouw en door het ontbreken van concrete maatregelen negatief scoort. Ook het aspect 'natuur' scoort negatief vanwege stikstofdepositie en oppervlakteverlies. Door het toenemende aantal woningen, verkeer en bedrijventerrein verhoogt de uitstoot van broeikasgassen. Daar wordt het aspect 'broeikasgassen' ook negatief beoordeeld.

Daar tegenover staan thema's die erg positief scoren zoals 'wonen' door het toevoegen van aanbod en het toevoegen van kwalitatief goede ruimte voor recreëren. Ook het thema 'mobiliteit en bereikbaarheid' geeft een positieve beoordeling op de effecten verkeersveiligheid en bereikbaarheid en toegankelijkheid van openbaar vervoer en langzaam verkeer. Het thema 'bodem, water en klimaat(adaptatie) scoort op de verbetering van bodem en waterveiligheid.

In de notitie effectbeschouwing zijn een aantal aandachtspunten meegegeven voor de verdere uitwerking van de ontwerp-omgevingsvisie. Zoals de stikstofproblematiek bij stedelijke ontwikkeling. Bij het schrijven van de ontwerp omgevingsvisie zullen deze worden meegenomen. Uiteindelijk wordt de ontwerp omgevingsvisie door een onafhankelijke commissie (de commissie mer) beoordeeld.

Alternatieve mogelijkheden
In het proces van totstandkoming tot het Ruimtelijk Toekomstperspectief is een scenariostudie uitgevoerd. Daarin zijn vier voorstelbare toekomsten voor Zwolle uitgewerkt. De vier opgestelde scenario's bevatten meerdere alternatieven voor de vijf grootste thema's die in het Ruimtelijk Toekomstperspectief aan bod komen (wonen, economie, mobiliteit, water & klimaat en energie). Voor de twee grootste ruimtelijke opgaven (wonen en economie) zijn de alternatieve mogelijkheden hieronder uitgeschreven:

Wonen
Er zijn ruimtelijk twee alternatieve mogelijkheden te bedenken om de Zwolse woonopgave ruimte te bieden:

1. De woonopgave volledig binnenstedelijk realiseren;
2. Eén grote woningbouwlocatie aan de rand van de stad.

Hieronder is toegelicht wat de consequenties zijn van alternatieven 1 en 2.

Ad.1.:De woonopgave volledig binnenstedelijk realiseren
Voor een groot deel kunnen we de woningbouwopgave voor de komende jaren realiseren in de bestaande stad en daarmee ook aansluiten op de woonbehoefte van de huidige en nieuwe Zwollenaar. Vooral de doelgroep senioren, die naar verwachting flink in aandeel zal groeien. Dat betekent wel dat we waar mogelijk de huidige planvoorraad woningbouw kwalitatief moeten gaan bijsturen naar daar waar meer behoefte aan is onder senioren: een woning met meer ruimte in en om de woning. Daarnaast willen we ook gezinnen behouden en aan ons binden. Die zijn belangrijk voor een

toekomstbestendig en vitaal Zwolle. Gezinnen wonen het liefst in een meer groenstedelijke / sub-urbane omgeving. Na het afbouwen van Stadshagen en de herontwikkeling van de voormalige Harculo-centrale is de ruimte voor dit type woonmilieu op. Om onder meer ook gezinnen daarna een plek te kunnen bieden zullen we dus locaties moeten aanwijzen waar we een suburbane woonomgeving kunnen realiseren. Die ruimte is er in de bestaande stad niet.

Met het aanwijzen van Vechtrand (Ceintuurbaanzone en Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid bieden we twee nieuwe locaties aan waar we ruimte zien voor een meer groenstedelijke / suburbane woonomgeving.

Ad.2.: Eén grote woningbouwlocatie aan de rand van de stad.
We weten dat we in de toekomst te maken gaan krijgen met demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing. Alleen de mate ervan is nog onzeker, evenals de verwachte huishoudensgroei. Die onzekerheid geldt ook voor de mate van doorstroming van kleinere huishoudens (senioren) die nu nog in de grotere gezinswoningen wonen, naar passende, meer levensloopbestendige, woningen.

Wanneer we kiezen voor één grotere woningbouwlocatie lopen we het risico dat die op de lange termijn niet aansluit op de kwalitatieve en kwantitatieve woonbehoeften in Zwolle. We weten namelijk niet in welke mate trends en ontwikkelingen zich in werkelijkheid voordoen en in hoeverre deze effect hebben op de vraag naar woningen.

We hebben onderzocht wat de voor- en nadelen zijn van het ontwikkelen van één grote woonlocatie aan de oostkant van Zwolle. Specifiek op de locatie ‘Vechtpoort 2’ waar de gemeente veel gronden bezit. Grofweg ligt die locatie tussen de treinsporen naar Meppel en Dalfsen. Voordeel van grondbezit is dat we hiermee de woonopgave kunnen versnellen. Desondanks is de overweging hier tot 2040 geen grootschalige woonwijk te gaan ontwikkelen, omdat:

a. Een grote uitbreidingslocatie op gespannen voet staat met (nieuw) provinciaal en eigen beleid (Omgevingsvisie, Verstedelijkingsstrategie). Inbreiding voor uitbreiding, agrarisch perspectief bieden en natuur- en landschapsdoelen.
b. Inzetten op één grote uitbreidingslocatie op locatie Vechtpoort 2 niet aansluit bij de basiswaarden, zoals geformuleerd in het Ruimtelijk Toekomstperspectief. Denk aan nabijheid (van stedelijke voorzieningen) en nieuw helpt bestaand (versterken bestaande stad).
c. Aantasting van landschappelijke waarden,
d. Grote investeringen (maatschappelijk en privaat) noodzakelijk op het gebied van infrastructuur om de wijk te ontsluiten, zowel met trein als auto. Denk aan: grote verbindingswegen, ontsluitingswegen en kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer. Ook benut het geen / weinig bestaande investeringen.
e. In het verlengde van voorgaande: de mate van flexibiliteit is beperkt. Beginnen aan Vechtpoort 2 is het ook afmaken. Bijkomend risico is dat het de focus van investeerders verlegt van de bestaande stad naar de nieuwe uitbreidingswijk.

Na afweging van deze alternatieven wordt een combinatie voorgesteld van binnenstedelijk bouwen en aan de rand van de stad ontwikkellocaties
De toekomst is niet maakbaar. We moeten als Zwolle wendbaar en adaptief zijn om in te kunnen spelen op veranderingen. Hiermee houden we op een verantwoorde wijze ‘grip op groei’: groei met het aantal woningen dat past bij de demografische ontwikkelingen en een passende kwalitatieve

hoogwaardige woonomgeving. Daarom kiezen we ervoor om zowel woningen te realiseren in de bestaande stad als uitbreidingslocaties aan de rand van de stad. Daarmee geven we ook invulling aan de opgestelde ‘basiswaarden’ en zijn we wendbaar en adaptief.

Economie
Op het vlak van economie liggen de keuzes als volgt:

- We zetten in op het accommoderen van behoefte aan 135 hectare in geval van een gunstig economisch tij, zoals geformuleerd in de bouwsteen economie, door middel van intensiveren en uitbreiden (indien de economische ontwikkeling anders uitpakt kan dit aantal benodigde hectares lager zijn). Het alternatief is minder in Zwolle accommoderen, wat tot gevolg heeft dat de regio meer moet doen en/of we voor onze bedrijven niet voldoende groei- en transitiemogelijkheden kunnen faciliteren.
- Naast intensivering kijken we tegelijk ook naar uitbreiding. Het alternatief hiervoor is om niet of beperkt uit te breiden en de rest proberen te vinden via het intensiveren op bestaande terreinen. Die ruimte is niet beschikbaar op bestaande bedrijventerreinen. Dit heeft tot gevolg dat er niet voldoende ruimte gerealiseerd kan worden en dat dat zeer kostbaar wordt.
- We kijken zowel bij Hessenpoort (grootschalige kavels) als bij Marslanden (kleinschalige kavels) naar uitbreiding. Het alternatief is om alleen bij Hessenpoort uit te breiden en op Marslanden alleen in te zetten op intensivering. Dit heeft als consequentie dat de benodigde ruimte (voor de kleinschalige kavels voor het MKB) onvoldoende, te laat en te duur wordt gerealiseerd. Hessenpoort (grootschalig bovenregionaal) is niet de locatie voor kleinschalige kavels, zoals regionaal vastgelegd in de REB2040.

Samenvattend: Het alternatief bestaat uit de keuze om minder ruimte voor economie te maken en/of dit voornamelijk te realiseren via intensivering en herstructurering. Het nadeel dat hieraan hangt is dat het moeilijk en kostbaar wordt om de benodigde ruimte te vinden. Dit heeft negatieve gevolgen op de economische positie van Zwolle, en daarmee ook de regio, ten opzichte van de rest van Nederland. Ook wordt de transitie naar een circulaire economie belemmerd.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Dit is het eerste grote programma dat het Hanza!-participatiebeleid toepast. In het participatiejournaal (zie bijlage 3) staat uitgebreid beschreven hoe we dit hebben gedaan en wat de opbrengsten zijn. Daarnaast is het programma Aanvulling Omgevingsvisie aangemerkt als pilot voor Hanza. Met de twee grote stadsbrede participatierondes in het najaar van 2024 en het voorjaar van 2025 hebben we veel ervaring opgedaan in zowel de participatie als de communicatie daar omheen. In het participatiejournaal is een hoofdstuk met adviezen toegevoegd voor toekomstige participatietrajecten.

Communicatie
Na vaststelling van het Ruimtelijk Toekomstperspectief vindt communicatie over de vaststelling plaats via diverse kanalen, zoals social media en de website zwolle.nl/omgevingsvisie.

Financiën
Groei en ontwikkeling betekenen een doorlopende investering. Er is nog veel nodig is om de verdere groei van Zwolle in goede banen te leiden. Onderzoek moet ook uitwijzen welke investeringen aan de orde zijn, hoe deze kunnen worden gedragen en hoe we als gemeente samen met onze publieke en private partners hierin kunnen optrekken. Op dit moment van visievorming is een indicatie van de

financiële impact van de koers, zoals beschreven in het Ruimtelijk Toekomstperspectief nog niet te geven. Dit betekent dat ambities mogelijkerwijs geoptimaliseerd of bijgesteld moeten worden met de uitkomsten van (ontwerpend) onderzoek in de komende jaren. Dat is inherent aan het werken met een integrale visie voor de lange termijn. Bovenal kunnen we als gemeente Zwolle deze ambities niet alleen realiseren. We hebben partners als het Rijk, provincie Overijssel en het waterschap nodig om mee samen te werken en om tot investeringen te komen.

Risico's
Met het vaststellen van het ruimtelijk toekomstperspectief maakt de gemeente keuzes voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van Zwolle tot 2040 met een doorkijk naar 2050. In deze onzekere tijd willen we keuzes maken die houdbaar zijn in de toekomst. De toekomst is immers wel voorstelbaar, maar niet voorspelbaar. We weten dat Zwolle veranderingen te wachten staan, maar de mate ervan is onzeker.

Daarom vinden we het belangrijk om wendbaar en adaptief te zijn en te blijven, zodat we op elk moment een antwoord te kunnen bieden op verandering. Daar hoort een adaptief en flexibel programma bij. Dit om te voorkomen dat keuzes nu leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten op de lange termijn. Zo groeien we in balans met onze leefomgeving.

Vervolg
Het proces om te komen tot een aanvulling op de omgevingsvisie, zoals uitgebreid omschreven in de raadsbrief van december 2024:

1. Verzamelen van bouwstenen voor de aanvulling omgevingsvisie
2. Uitvoeren van een scenariostudie
3. Opstellen van een ruimtelijk toekomstperspectief voor Zwolle op weg naar 2040
4. In beeld brengen van effecten en te maken keuzes
5. Besluiten over de omgevingsvisie Ons Zwolle van Overmorgen

De grijsgedrukte stappen zijn afgerond.

Op 17 juni staat er een Technische Briefing gepland om u te informeren over het Ruimtelijk Toekomstperspectief en de wijzigingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van participatiefase 3. Daarna is er de mogelijkheid tot een raadsdebat op 30 juni, waarin u als gemeenteraad richtinggevende uitspraken kunt meegeven. Op 7 juli wordt de gemeenteraad gevraagd het Ruimtelijk Toekomstperspectief 'Ons Zwolle van Overmorgen' vast te stellen.

Met het vaststellen van het RTP wordt de richting bepaald voor de Aanvulling Omgevingsvisie. De periode na 7 juli a.s. staat dan ook in het teken daarvan. Er wordt een zorgvuldig en gefaseerd proces doorlopen om te komen tot een aangevulde Omgevingsvisie. Met de vaststelling van het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) wordt de laatste stap in dit traject gezet: het opstellen van de ontwerp omgevingsvisie en de uiteindelijke vaststelling daarvan. Deze stap staat gepland voor de periode juli tot en met december 2025.

De zomer van 2025 wordt gebruikt om het definitieve Ruimtelijk Toekomstperspectief te vertalen naar een ontwerp Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van overmorgen'. Deze kan in september ter inzage worden gelegd. Daarmee heeft eenieder de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Deze zienswijzen worden benut om tot een definitieve aangevulde Zwolse Omgevingsvisie te komen die in het najaar

van 2025 ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Daarbij hoort een digitalisering op het landelijke platform voor plannen voor de fysieke leefomgeving: ‘Het digitaal stelsel Omgevingswet’.

Samenvattend:

- 17 juni 2025: Technische briefing gemeenteraad
- 30 juni 2025: Raadsdebat over het Ruimtelijk Toekomstperspectief;
- 7 juli 2025: besluit over het Ruimtelijk Toekomstperspectief
- Zomerperiode: opstellen ontwerp omgevingsvisie
- 17 september 2025-29 oktober 20o25 ter inzage legging ontwerp omgevingsvisie;
- 15 december 2025: beoogde vaststelling aangevulde omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van Overmorgen’ met bijbehorende bijlagen (nota van antwoord op zienswijzen, OER).

Voorkeursrecht
Het college heeft voorkeursrecht gevestigd op percelen in Vechtpoort 1 en ten zuiden van Zwolle-Zuid[2]. Dit voorlopige voorkeursrecht geldt voor een periode van drie maanden. Binnen deze termijn wordt, parallel aan het traject Ruimtelijk Toekomstperspectief, een besluit voorbereid waarin u gevraagd wordt het voorkeursrecht op de aangewezen percelen te formaliseren. Dit besluit geldt vervolgens voor maximaal drie jaar. Tussen het RTP en de beide voorkeursrechten ligt dus een nauw verband. Daarnaast geldt dat om de voorkeursrechten te behouden binnen die periode ook een omgevingsplan moet worden vastgesteld. Als de besluitvorming over de Aanvulling op de Omgevingsvisie wordt uitgesteld tot na deze bestuursperiode, komt de haalbaarheid van deze termijnen onder druk te staan. Dit kan ertoe leiden dat het voorkeursrecht vervalt, waardoor de regierol van de gemeente in deze gebieden wordt verzwakt.

Om als gemeente grip te hebben op het daadwerkelijk kunnen realiseren van opgaven uit het Ruimtelijke Toekomstperspectief is het noodzakelijk een voorkeursrecht te vestigen op gronden waar we ruimte zien voor ruimtelijke ontwikkelingen waaronder woningbouw.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer

[2] in het Ruimtelijk Toekomstperspectief worden deze gronden ten zuiden van Zwolle zuid aangeduid als ‘Zwolle-zuid/zuid’. We bedoelen hiermee hetzelfde gebied.