



## Informatienota voor de raad

Datum 7 mei 2019

Onderwerp	Omgevingsvisie Zwolle
Versienummer	

Portefeuillehouder E.W. Anker

Informant A.C. Vedder  
Afdeling Ruimte en Economie / OWA  
Telefoon 038 498 2903  
Email [a.vedder@zwolle.nl](mailto:a.vedder@zwolle.nl)  
Bijlagen

### **Wij stellen u voor kennis te nemen van:**

de procesgang en stand van zaken met betrekking tot de Omgevingsvisie Zwolle deel 2.

Datum 7 mei 2019

## [Toelichting op het voorstel](#)

### **Inleiding**

Eind 2017 is de omgevingsvisie deel 1 vastgesteld door de gemeenteraad met ambities en kernopgaven. In het najaar van 2018 volgde een besluit van de gemeenteraad over een plan van aanpak voor deel 2, de gebiedsgerichte uitwerking van deel 1. Deel 1 en 2 vormen uiteindelijk één omgevingsvisie. Deze informatienota geeft inzicht in de procesgang van de Omgevingsvisie Deel 2.

Met de omgevingsvisie sorteren wij voor op veranderingen die op Zwolle afkomen (o.a. demografische en economische groeipijp en de klimaatopgave) en op de komst van de Omgevingswet. Die veranderingen en de Omgevingswet vragen van ons om een visie te maken met heldere en integrale keuzes over de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dat raakt ons allemaal. Dagelijks bevinden we ons in een leefomgeving, waarin we wonen, werken en bewegen. Die leefomgeving is altijd in beweging met kleine en grotere veranderingen. Zeker ook in Zwolle. Het maken van een Omgevingsvisie gaat over die verandering en leidt tot wikken en wegen op inhoud en het betrekken van bewoners, ondernemers en andere stakeholders bij de ontwikkeling ervan. Dit alles vraagt om een zorgvuldig proces. Daar werken wij aan. Een Omgevingsvisie gaat ons uiteindelijk helpen om Zwolle toekomstbestendig te maken. Het is tevens een afwegingskader waarin een ieder snel, efficiënt en duidelijk ziet voor welke keuzes en opgaven de gemeente staat en waar die uiteindelijk landen.

### **Kernboodschap**

In Omgevingsvisie deel 1 staat wat voor stad Zwolle wil zijn en welke ambities en kernopgaven daar bij horen. Deel 2 gaat over het waar en hoe. De voorliggende informatienota blikt terug van het moment van vaststelling van deel 1 tot de huidige stand van zaken en geeft een vooruitblik van het proces in het komende half jaar. Daarbij komen zowel inhoud als de invulling van de participatie aan de orde.

### **Toelichting**

#### *Waarom een Zwolse Omgevingsvisie?*

Hoe ziet ons Zwolle van morgen eruit? Als we onze ogen sluiten en we denken aan Zwolle over 10 jaar. Wat zie we dan? Waar wonen, werken en recreëren we? Hebben we voldoende ruimte om nieuwe huizen te bouwen? Wonen we in een appartement? Of kiezen we voor een (rijtjes)huis met een tuin? Hoe groen is de stad over 10 jaar? En wat doet de gemeente aan duurzaamheid? Liggen alle daken vol met zonnepanelen? Zijn er zonneparken en zo ja waar? Of kennen we andere vormen van duurzame energie? Koken we nog op gas? Of zijn er slimme oplossingen bedacht om Zwolle gasloos te maken? Waar doen we onze inkopen? In het centrum, of hebben we grotere winkelcentra in de wijken? Hoe gaan we naar de binnenstad? Met de auto en zetten we deze dan in één van de parkeergarages in of rondom het centrum? Of kiezen we voor een parkeerplaats buiten de stad en gaan we met de pendelbus naar de stad? En hoe zorgen we er over 10 jaar voor dat een flinke hoosbui niet gelijk de stad 'onder water zet'? En als we last hebben van de warmte, hoe zorgen we dan voor voldoende schaduw?

De gemeente werkt samen met haar partners om slimme, duurzame en innovatieve antwoorden te vinden op al die vragen. Dat vraagt letterlijk om ruimte. Hoe en waar doe je dat, zonder dat de ene opgave de andere opgave in de wielen rijdt? Dit alles komt integraal samen in de Omgevingsvisie "Mijn Zwolle van morgen" en vervangt onder andere het Structuurplan Zwolle uit 2008.

Datum 7 mei 2019

De Omgevingsvisie is één van de instrumenten van de Omgevingswet, die op 1 januari 2021 in werking treedt. De Omgevingsvisie wordt het kader voor beleid en uitvoering als het gaat om de fysieke leefomgeving en is het vertrekpunt voor het opstellen van het omgevingsplan. Een omgevingsvisie bindt alleen de gemeente, een omgevingsplan is juridisch bindend voor een ieder.

Het omgevingsvisietraject: het proces tot op heden en uitwerking strategische vraagstukken

Eind 2017 heeft de gemeenteraad Omgevingsvisie deel 1 vastgesteld. Hierin staan de kernopgaven en ambities. Dit deel van de Zwolse Omgevingsvisie beschrijft vooral wat voor stad Zwolle wil zijn. Het onderstaande schema vormt het hart van Omgevingsvisie deel 1, waarin de belangrijkste opgaven staan beschreven. Dit in relatie tot het fysiek en menselijk kapitaal dat de gemeente rijk is.



De genoemde kernopgaven en ambities leiden tot de hoofdprincipes voor een groeiend Zwolle, van verlevendiging van de stad door inbreiding boven uitbreiding, meervoudig ruimtegebruik en waardecreatie bij nieuwe ontwikkelingen. Deze ambities en uitgangspunten, samen met het menselijke kapitaal (de inwoners) als drager, geven het beeld van “het Zwolle van morgen”.

In oktober 2018 heeft de gemeenteraad een plan van aanpak vastgesteld voor het vervolg van de totstandkoming van de Zwolse Omgevingsvisie. In het tweede gedeelte van de Omgevingsvisie laten we deze kernopgaven en ambities als het ware ‘neerdalen’ op de gemeente: een gebiedsgerichte uitwerking. Wat betekenen deze ambities nu, in combinatie met bestaand beleid (bijvoorbeeld op het gebied van wonen, energie) voor de verschillende gebieden in de stad en het buitengebied?

Hierboven is al een aantal vragen geschetst. In de afgelopen periode hebben we, conform het vastgestelde plan van aanpak, een aantal strategische vraagstukken in combinatie met de vastgestelde ambities, verkend. Alles bij elkaar genomen komen we uit op 4 hoofdthema’s die de basis vormen voor nader te maken afwegingen en keuzes in de Omgevingsvisie. Daar starten we op korte termijn mee. Het gaat om:

- De uitwerking van het fysiek kapitaal;
- De ontwikkelingsopgaven op het gebied van wonen, economie, klimaat/energie en mobiliteit;

Datum 7 mei 2019

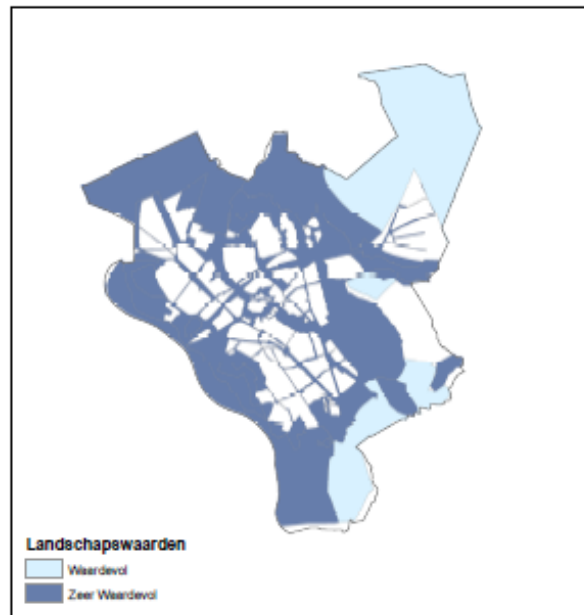
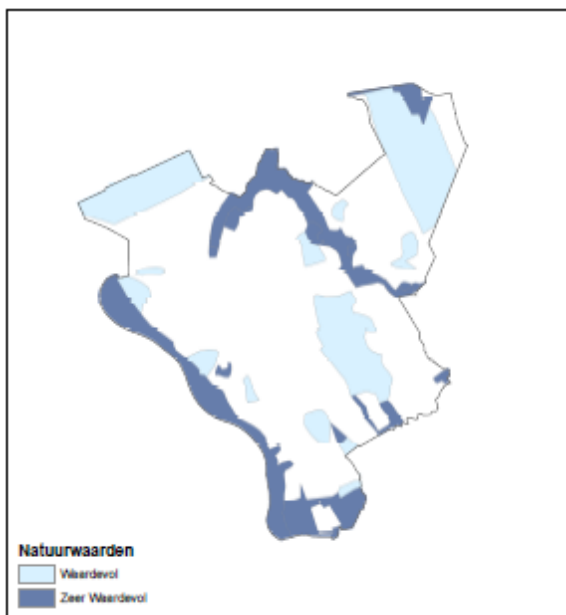
- Een aantal locatiegerichte opgaven;
- Gezondheid als afwegingskader.

Hieronder worden de 4 thema's verder toegelicht.

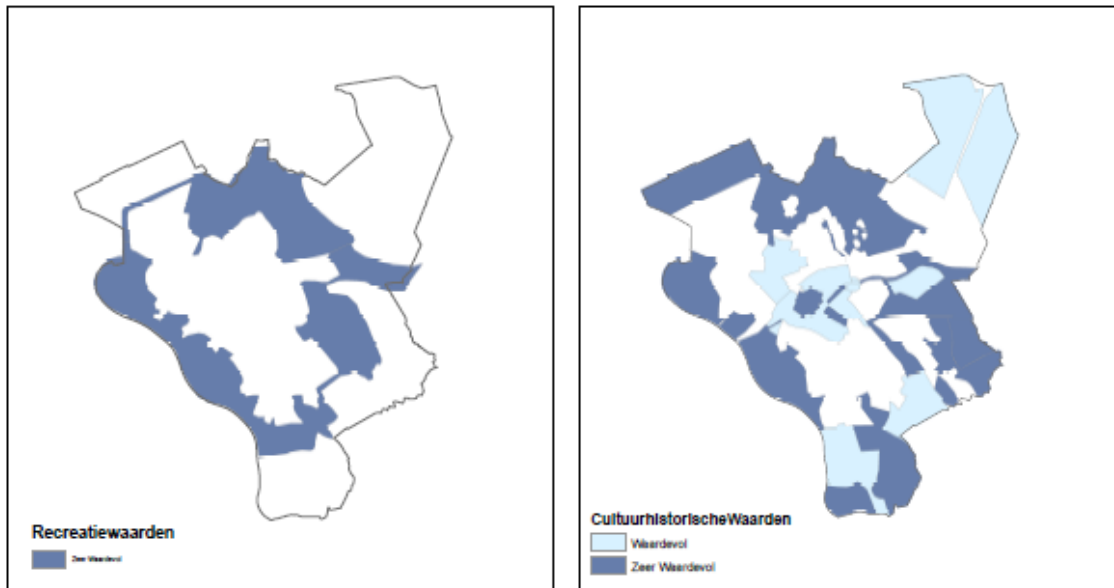
### 1. Het fysiek kapitaal: een waardenkaart

Vanuit deel 1 is een heldere keuze gemaakt voor het versterken en behouden van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (fysiek kapitaal). De waarde van de fysieke omgeving is benaderd vanuit vier aspecten: natuur, landschap, cultuurhistorie en recreatie (zie hieronder). Op basis van bestaande gegevens zijn vier waarderingskaarten ontwikkeld. Deze kaarten geven de verschillende waardeklassen aan van zowel het stedelijk als landelijk gebied in Zwolle. De kaart geeft richting aan mogelijkheden om het fysieke kapitaal in te zetten voor de verschillende opgaven op het gebied van wonen, werken, klimaat/energie en overige opgaven.

De kaart van het fysiek kapitaal biedt mogelijkheden voor een sturingsprincipe voor ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij gewerkt kan worden met een “Nee” en “Ja, mits” – beleid. De waardenkaarten laten zien waar kansen liggen voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.



Datum 7 mei 2019



## 2. De Zwolse Ontwikkelopgaven

### a. Wonen: 'Versterken van de Zwolse stedelijkheid'

Zwolle groeit en blijft groeien. In de Woonvisie Ruimte voor wonen (2017) is de groei van Zwolle tot 2040 geraamd op 10.000 huishoudens (op basis van Primos prognose). In de Omgevingsvisie deel I is die raming overgenomen. Vanaf 2018 groeit Zwolle echter sterker dan geraamd. Het aantal woningen dat in 2018 en naar verwachting in 2019 en 2020 worden gebouwd ligt aanzienlijk hoger dan geraamd. Deels is sprake van een inhaalvraag na de crisis, maar we constateren ook een sterk toegenomen migratie naar Zwolle met name vanuit de Randstad. De landelijke trend naar stedelijk wonen en de krapte op de woningmarkt in de Randstad (waarbij de woningbouwproductie ook nog eens achterblijft) betekenen dat Zwolle er serieus rekening mee moet houden dat die sterke groei aanhoudt. Daarnaast verandert de woonbehoefte als gevolg van de veranderende samenstelling van huishoudens. Er is meer behoefte aan alternatieve woonvormen (klein, flexibel, collectief, tijdelijk). De woonopgave ligt dus niet alleen in het aantal, maar ook in het type woningaanbod. Kernvraag is hoe de woonopgave voor Zwolle adaptief kan worden ingevuld zowel in de (huidige) periode van sterke groei als in een periode waarin de vraag afneemt. De mogelijke antwoorden op deze vraag krijgen momenteel hun uitwerking. De uitwerking omvat verschillende voorstellen die in het komende proces moeten leiden tot meer richting in de Omgevingsvisie over hoe Zwolle groeit wat betreft het aantal woningen en waar deze kunnen worden gesitueerd.

### b. Economie en werklocaties: 'Behouden en versterken van de economische toppositie van Zwolle'

Zwolle ontwikkelt zich economisch steeds meer tot een nationale speler van betekenis. Met het op één na grootste spoorknoppunt van Nederland, een ruime voorraad in onderscheidende werklocaties, het grootste zakencentrum van noordoost Nederland, een hoge arbeidsmoraal en gunstige vestigingsfactoren, blijft Zwolle een belangrijke economische factor op nationale schaal. Deze unieke waarden moeten worden behouden en waar mogelijk verder versterkt. Zwolle kent een breed aanbod aan werklocaties. Versterking van de economie betekent onder andere blijvende aandacht voor de ontwikkeling van de bestaande werklocaties. Specifiek voor het onderdeel logistiek is de verwachting dat de vraag naar grootschalige kavels (3-10 ha) aanhoudt. Deze kavels zijn

Datum 7 mei 2019

voorlopig nog beschikbaar. Daarnaast onderzoeken we of wij ruimte willen en kunnen bieden voor grootschalige logistiek (kavels > 10 ha). Verder is er vanuit een zichtbare groei van onder meer de zakelijke dienstverlening nog behoefte aan een groei van kantorenlocaties. Daarvoor worden binnenstedelijk mogelijkheden onderzocht, waarbij factoren als multimodale ontsluiting, en kwaliteitsverbetering van bestaande werkgebieden een belangrijke rol spelen.

Voor de economische effecten van de Omgevingsvisie stellen we een Economische Effect Rapportage op. Deze wordt als apart document bij de Omgevingsvisie gevoegd.

*c. Klimaat: 'Klimaat adaptief in 2050'*

De opgaven in de fysieke leefomgeving op het gebied van klimaatadaptatie betreffen extra waterberging (voorkoming wateroverlast en gevolgen overstromingen beperken) en extra groen (voorkoming hittestress) in de stad en het aangrenzende landelijk gebied. Centraal staat het versterken van de groenblauwe hoofdstructuur in combinatie met vergroten van de 'sponswerking' in de wijken. De versterkte groenblauwe hoofdstructuur werkt als buffer bij droogte, dempt hitte en kan beperkte overstromingen uit het regionaal watersysteem opvangen. De groenblauwe hoofdstructuur in combinatie met de sponswerking vormt een stedelijk klimaatcasco dat adaptief om kan gaan met de verandering van het klimaat. Zo ontstaat een waterrobuust en klimaatbestendig Zwolle. Uitgangspunt in het alloceren van klimaatadaptatieve ruimte is meervoudig ruimtegebruik. In bestaand stedelijk gebied wordt extra waterberging en groen toegevoegd. Dit leidt bijvoorbeeld voor het Centrumgebied tot nieuwe ontwerpprincipes. Uitgangspunt is dat iedere buurt/wijk is aangesloten op het stedelijk klimaatcasco, zelf voldoende interne sponswerking heeft en een noodventiel om extreme hoosbuien op te kunnen vangen zonder schade. Dit ontbreekt in een aantal gebieden, waardoor juist in deze gebieden extra aandacht zal moeten worden besteed aan de ontwikkeling van de klimaathoofdstructuur in samenhang met de overige strategische opgaven.

*d. Energie: 'Ergieneutraal in 2050'*

Met de ambitie om als Zwolle energieneutraal en gasloos te worden, staan we voor een grote opgave. We houden vast aan de principes van onze energiegids (o.a. de trits: besparen – op daken – op het maaiveld in combinatie met een integrale afweging per initiatief) en onze afspraken uit het coalitieakkoord voor wat betreft windenergie. De zoektocht naar mogelijkheden voor grootschalige opwek van duurzame energie hangt verder af van de uitkomst van de nu in ontwikkeling zijnde Regionale Energie Strategie (RES) en de uitkomst het gemeentelijke programma energietransitie. Indien tijdig beschikbaar verwerken we de uitkomsten in de eerste ontwerp-Omgevingsvisie.

*e. Mobiliteit: 'Een veilig, toegankelijk, duurzaam en bereikbaar mobiliteitssysteem'*

Momenteel wordt de mobiliteitsvisie ontwikkeld. Deze mobiliteitsvisie omvat meer dan alleen de ruimtelijke afwegingen ten aanzien van mobiliteit, echter de ruimtelijke afweging is voor de Omgevingsvisie het meest relevant. Tevens is sprake van wisselwerking. Hoe blijft onze mobiliteit in goede verhouding tot de groei van Zwolle staan? Hoe werken we adaptief in dit samenspel, bijvoorbeeld wanneer het gaat stedelijke transitieopgaven in het centrumgebied en Spoorzone? Dit zal leiden tot een aantal keuzes. Het voorstel hiervoor presenteren we in de ontwerp omgevingsvisie.

### 3. De locatiegerichte opgaven

Locatiegerichte opgaven zijn aanwezig op een aantal locaties in onze stad en in het buitengebied. Voorbeelden zijn de spoorzone, maar ook de voormalige energiecentrale Harculo. In de Omgevingsvisie zien we voor de stad en het buitengebied twee typen gebieden ontstaan: gebieden

Datum 7 mei 2019

waarvan de functies niet wijzigen en waar de aandacht voor vitaliteit en leefbaarheid centraal komt te staan. Hiervoor onderscheiden we voor de gemeente vijf gebiedsdelen (noord, oost, zuid, west en het centrumgebied) die we beschrijven (sociale en fysieke kenmerken) en verbeelden. De Omgevingsvisie biedt hiervoor een integraal beleidskader. Daarnaast zien we in de stad en daar buiten gebieden waarin functies veranderen, intensiveren of verbreden. Deze transformatie en ontwikkelgebieden lichten we in de Omgevingsvisie specifiek uit binnen de vijf gebiedsdelen. Van ieder gebied maken we een signatuur als vertrekpunt voor de (stedebouwkundige) ontwikkeling van een gebied. Dit op basis van de gebiedskenmerken van gebieden en opgaven die er liggen.

**4. Gezondheid als afwegingskader**

De Omgevingsvisie leidt tot nieuwe keuzes voor het ruimtegebruik in onze gemeente. Deze keuzes geven invulling aan onze ambitie voor een vitale en gezonde stad, zoals verwoord in deel 1 van de Omgevingsvisie. Het Zwolse Gezondheidsbeleid 2017 – 2021 “Samen naar een gezonder Zwolle” geeft praktische handvatten voor de leidende principes voor gezondheid in de Omgevingsvisie. Tevens biedt dit beleid het afwegingskader voor nader te maken keuzes. Wij kiezen er voor om “Zwolle Gezond” te gebruiken als een gebiedsgericht afwegingsinstrument voor gezondheid en vitaliteit. Onderstaande afbeelding geeft weer welke aspecten van belang zijn voor gezondheid in relatie tot de fysieke leefomgeving. Vanuit de bestaande inzichten (onder andere vanuit het buurt-voor-buurt-onderzoek) geeft ‘Zwolle Gezond’ op wijk- en buurtniveau inzicht in alle voor bewoners relevante relaties. “Zwolle Gezond” gebruiken we voor gebiedsgerichte ruimtelijke afwegingen en is onderlegger voor het Milieueffectenonderzoek.



**Consequenties**

Deze informatienota beschrijft het proces en de stand van zaken over het traject van de Zwolse omgevingsvisie en kent voor nu geen verdere consequenties.

Datum 7 mei 2019

### Communicatie

Bij de uitwerking van de strategische vraagstukken zijn diverse stakeholders uit de stad betrokken geweest, zoals het concillium<sup>1</sup> voor het onderwerp wonen. Voor de Omgevingsvisie is een aparte participatie-strategie ontwikkeld conform de door u vastgestelde leidende principes van participatie (januari 2018). Op basis hiervan worden per wijk in verschillende settings en locaties bewoners gevraagd naar beleving en waarden ten behoeve van de te maken keuzes. Belangrijke gespreksonderwerpen hierbij zijn:

- Zwolle groeit, wat betekent dat voor u en uw wijk/buurt? Wat kan deze groei toevoegen aan uw wijk. Welke aspecten zijn voor u belangrijk bij deze groei?
- Herkent u zich in de waarde van het buitengebied / fysiek kapitaal? Wat betekent deze waarde en hoe moeten wij hier in de toekomst mee omgaan?
- Welke meerwaarde heeft een klimaatactieve wijk/buurt en hoe bereiken wij dat samen?
- Wat zijn de mogelijkheden voor de energietransitie?
- Welke zijn de grote aandachtspunten voor de leefbaarheid van uw wijk/buurt? Welke aspecten van in het buurt-voor-buurt-onderzoek zijn voor de zichttermijn van de Omgevingsvisie het meest relevant?

De gesprekken vinden zoveel mogelijk plaats in kleine settings, waarbij we zoveel mogelijk verschillende doelgroepen opzoeken. In beginsel kiezen we niet voor separate avondbijeenkomsten of een groots opgezette manifestatie. Voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie sluiten we aan bij plan- en besluitvormingsprocessen op tal van thematische onderwerpen. De afgelopen periode hebben we daar concreet vorm aan gegeven. Het gaat daarbij onder andere om:

- aanwezig zijn met het project Omgevingsvisie bij een bijeenkomst over Geothermie in Holtendoorn;
- in gesprek gaan met de buurtschapsbesturen van het buitengebied van Zwolle;
- in overleg gaan met de Gebiedscorporatie IJsseldelta (met Kampen, Zwartewaterland en Zwolle als werkgebied);
- in gesprek gaan met de Zwolse Milieuraad;
- aanwezig zijn bij een bijeenkomst in Stadshagen over 'Groen verbindt';
- de dialoog aan te gaan met de Jongerenraad en de Sooz. In het gesprek met Woonvereniging Westerveldse Aa heeft de wijkmanager de onderwerpen uit de Omgevingsvisie besproken (22 maart 2019).
- de uitkomsten van het Festival Mijn Zwolle van morgen van juli 2018 ook betrekken bij de Omgevingsvisie.
- Aanwezig te zijn bij bijeenkomsten in de stad, eind mei, over de Warmtevisie.

Tevens worden de reguliere inspraakmomenten benut, bijvoorbeeld in het kader van het m.e.r.

### Vervolg

Voor de Omgevingsvisie is een milieueffectrapportage (m.e.r.) verplicht. Dit onderzoek maakt inzichtelijk wat de milieueffecten zijn van een voorgenomen ontwikkeling. Daarvoor moet eerst een notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) worden gemaakt. Het NRD beantwoordt de vraag welke scenario's worden onderzocht, welke milieueffecten daarin aan de orde komen en de mate van detail van het onderzoek.

<sup>1</sup> In het Zwols Concillium werken we als woningcorporaties, marktpartijen, gemeente en provincie constructief samen om voldoende, kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen te realiseren.



Datum 7 mei 2019

Het vaststellen van het NRD is formeel een bevoegdheid van het college. Voor vaststelling is uiteraard inspraak mogelijk, onder andere vanwege de aanwezigheid van planologische scenario's. Daarvoor informeren wij ook u over. Wij verwachten dat begin juli te doen. Daarnaast leggen wij naar verwachting vanaf eind juli het ontwerp NRD ter inzage. De periode van ter inzagelegging duurt minimaal 6 weken en verlengen wij tot minimaal de eerste week van september 2019 gelet op de vakantieperiode. Met de uitkomsten van de inspraak en mogelijk overleg met u willen wij de nota in oktober definitief vaststellen. Vervolgens wordt het m.e.r. onderzoek uitgevoerd in samenhang met de uitwerking van de ontwerp Omgevingsvisie. Daarin worden strategische keuzes zichtbaar. De commissie m.e.r. toetst het m.e.r. en geeft daarover onafhankelijk advies. In het najaar van 2019 gaan we met uw raad in gesprek over de voorkeur van het college en neemt u daarover een besluit. Naast een milieueffectrapportage stellen we apart ook een economische effectrapportage op.

Het maken van effectrapportages heeft als doel om in beeld te brengen wat de effecten zijn van een bepaalde ontwikkeling op tal van onderwerpen. Dat helpt bij het zoeken naar een juiste balans tussen beschermen, behouden, ontwikkelen en groeien. Het begrip duurzaamheid biedt een houvast in het vinden van die juiste balans, omdat er sprake moet zijn van een goede wisselwerking tussen 'People, Planet, en Profit'. Concreet geven we hier op de volgende wijze invulling aan met de economische- en milieueffectrapportage:

- People: hiervoor hanteren we 'Zwolle gezond', zoals in de vorige paragraaf staat beschreven;
- Planet: hierbij maken we gebruik van de waardenkaarten die zijn opgesteld bij het onderdeel 'Fysiek Kapitaal'. Thema's als landschap, cultuurhistorie en ecologie komen daarin terug;
- Profit: de economische effectrapportage geeft hier invulling aan.

De onderdelen 'People' en 'Planet' beschrijven we in de milieueffectrapportage. Het onderdeel 'Profit' komt aan de orde in de economische effectrapportage. Met deze werkwijze willen we zorgen voor een goede balans in het maken van keuzes en afwegingen.

In het najaar van 2019 volgt de formele ter inzage legging van de ontwerp Omgevingsvisie en ontwerp milieueffectrapportage. Na de terinzagelegging leggen we een definitieve Omgevingsvisie (inclusief milieueffectrapportage) aan u voor ter besluitvorming. Dit is gepland begin 2020.

### **Openbaarheid**

De informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris