

**Beslisnota voor de raad**

Datum 26 mei 2021

Openbaar

Onderwerp Vaststellen omgevingsvisie "Mijn Zwolle van Morgen" met bijlagen
Versienummer 003

Portefeuillehouder E.W. Anker
Informant Joost Rengers
Eenheid/Afdeling Economie en Ruimte
Telefoon 06 21 234 134
Email j.rengers@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.1.1 We ontwikkelen samen de kracht van de stad (en regio) met als leidende agenda een inspirerende, uitnodigende, strategische en integrale omgevingsvisie

Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van Programma Omgevingswet

Bijlagen

1. Participatieverslag
2. Nota van zienswijzen, overige reacties en wijzigingen
3. De omgevingsvisie "Mijn Zwolle van Morgen" (inclusief bijlagen)
4. Het OmgevingsEffectRapport (OER)
5. De Nota van aanvulling van het OER
6. De Passende Beoordeling
7. De Economische Effect Rapportage
8. De lijst met in te trekken beleidsnota's

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Kennis te nemen van de verantwoording over de doorlopen participatie zoals weergegeven in bijlage 1.
- 2 In te stemmen met de beantwoording van de zienswijzen en overige reacties die zijn ingediend naar aanleiding van de tervisielegging van de ontwerp-omgevingsvisie Mijn Zwolle van Morgen, zoals omschreven in bijgevoegde 'Nota van zienswijzen, overige reacties en wijzigingen', bijlage 2;
- 3 In te stemmen met de wijzigingen die zijn doorgevoerd ten opzichte van de ontwerp-omgevingsvisie, zowel naar aanleiding van de ingediende reacties als ook ambtshalve, zoals verwoord in de 'Nota van zienswijzen, overige reacties en wijzigingen', bijlage 2;
- 4 De omgevingsvisie 'Mijn Zwolle van Morgen' gewijzigd vast te stellen, zowel in papieren vorm als ook als in elektronische vorm, als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0193.SVZwolle20003-0003, bijlage 3.
- 5 In te stemmen met de OmgevingsEffectRapportage, zie bijlage 4 en aangevuld, zie bijlage 5.
- 6 In te stemmen met de Passende Beoordeling, zoals bijgevoegd in bijlage 6.
- 7 Kennis te nemen van de Economische Effect Rapportage, zie bijlage 7.



Datum 26 april 2021

- 8 In te stemmen met het intrekken van beleidsnota's zoals weergegeven in de bijgevoegde lijst, waaronder het structuurplan 2008 en de omgevingsvisie uit 2017, bijlage 8.

Datum 26 april 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Voor u ligt de definitieve versie van de integrale, lange termijn omgevingsvisie voor de gehele fysieke leefomgeving van de gemeente Zwolle: "Mijn Zwolle van Morgen". Deze omgevingsvisie is opgesteld in de geest van de Omgevingswet. Dat uit zich doordat ontwikkelingen, opgaven en uitdagingen waar Zwolle in de komende periode (tot 2030) voor staat, in samenhang zijn voorzien van een perspectief. Daarbij nemen we de gehele fysieke leefomgeving in ogenschouw. De visie is de kapstok tot verdere uitwerking in gebiedsvisies, programma's en projecten en daarmee de uitnodiging aan de Zwolse samenleving om samen werk te maken van de kwaliteit en inrichting van de Zwolse leefomgeving. De visie geeft ook richting aan het op te stellen omgevingsplan.

Inmiddels is ook een regionaal onderzoek in uitvoering in het kader van de MIRT afspraken met Rijk, regio en provincie. Dit onderzoek gaat over het ontwikkelperspectief van de Regio Zwolle. De uitkomsten van dit onderzoek, begin 2022, geven naar alle verwachting aanleiding om deze visie in de komende jaren aan te passen. Het gaat dan met name om de doorkijk naar 2040. Deze aanpassing gaat plaatsvinden op basis van een nog uit te werken proces, met betrokkenheid van de Zwolse samenleving. Natuurlijk kunnen zich, in de snel veranderende samenleving van vandaag, ook andere - nu nog onvoorziene - ontwikkelingen voordoen die vragen om aanpassing van de omgevingsvisie. In tegenstelling tot het Structuurplan Zwolle 2020 (uit 2008) willen we daarom deze Omgevingsvisie periodiek aanpassen/bijstellen.

Bij het besluit over de definitieve Omgevingsvisie hoort een aantal ondersteunende documenten. Deze documenten komen voort uit het ontwikkelproces van de Omgevingsvisie en hebben een belangrijke rol voor de uiteindelijke inhoud van de Omgevingsvisie. Het gaat om het participatieverslag, waarin het doorlopen participatieproces is vastgelegd. In de Nota van Zienswijzen, reacties en wijziging komt nauwgezet het proces van zienswijzen ontvangen en de gemeentelijke reactie daarop aan de orde. Ook beschrijft dit document een groot aantal doorgevoerde wijzigingen ten opzichte van de Omgevingsvisie. Het gaat om de OmgevingsEffectRapportage, de aanvulling daarop, de Passende Beoordeling en EconomischeEffectrapportage. Deze rapportages geven inzicht in de uitkomsten van divers onderzoek voor de Omgevingsvisie, waarmee de inhoudelijke kwaliteit van de visie is versterkt. Tot slot hoort bij de Omgevingsvisie een overzicht van bestaand gemeentelijk beleid dat wordt ingetrokken. Dit beleid vervalt, doordat het onderdeel is geworden van de visie.

Beoogd effect

Vaststelling van de Omgevingsvisie betekent dat het toekomstperspectief op de fysieke leefomgeving voor Zwolle op hoofdlijnen richting het jaar 2030 duidelijk is, vanuit het principe van kwaliteit van leven in Zwolle. Het is een wervend en inspirerend document, dat inspireert om aan de slag te gaan met het Zwolle van morgen van ons allen. Het helpt ook bij het maken van afgewogen keuzes op programma- en projectniveau, zodat we blijven bouwen aan de kwaliteit van onze stad en aan ons waardevolle buitengebied.

Veel beleid is geïntegreerd in deze Omgevingsvisie. Hierdoor is een integrale benadering van alle relevante thema's in de leefomgeving bereikt. Het gaat om één, goed toegankelijk, document dat helder is als het gaat om nieuwe ontwikkelingen in de stad en het buitengebied en de bestaande kwaliteiten van Zwolle koestert en waar nodig beschermt.



Datum 26 april 2021

Argumenten

1.1 Het participatieproces is op een verantwoorde manier verlopen, waarbij door velen de geboden kansen om van zich te laten horen gebruik is gemaakt.

In de ontwikkeling van de Omgevingsvisie is met een groot aantal betrokkenen intensief gesproken, nagedacht, gewerkt en zijn meningen gepeild. Betrokkenen zijn Zwolse inwoners, het Zwolse bedrijfsleven, belangenorganisaties, partners in de stad, andere overheden enzovoorts. Mensen van alle leeftijden, van jong tot oud, hebben hun inbreng gegeven.

De pandemie heeft invloed gehad op de vorm van de participatie. Daarom is het afgelopen jaar ook veel gebruik gemaakt van digitale mogelijkheden en is een veelheid aan gesprekken gevoerd.

Daardoor hebben we actief gewerkt aan wederzijds begrip en verdieping van de inhoud van visie. We hebben de tekst beter kunnen laten aansluiten op de beleving in Zwolle.

Met uw raad is onder meer in het debat over de omgevingsvisie op 14 september 2020 gesproken over participatie. Daarin is onder meer een 'Tour de Zwolle' afgesproken, waarin het gesprek een verdere verdieping heeft gekregen met verschillende doelgroepen. Daarvoor bent u op 15 december 2020 tussentijds geïnformeerd en heeft een debat plaatsgevonden op 22 maart 2021.

Ook zijn de uitkomsten van het meest recente 'Buurt-voor-buurt onderzoek' gebruikt, om inzicht te krijgen in de belangrijkste opgaven van de verschillende Zwollse (woon)gebieden. De uitkomsten daarvan zijn met name verwerkt in de 'Gebiedsprofielen' als onderdeel van de Omgevingsvisie.

Voor een volledig overzicht van participatie verwijzen wij u naar bijlage 1.

2.1 De omgevingsvisie heeft als ontwerp ter visie gelegen, waarop 122 zienswijzen zijn ingediend. Al deze zienswijzen zijn persoonlijk voorzien van een reactie en hebben geleid tot aanpassingen van de omgevingsvisie.

De ontwerp-omgevingsvisie heeft gedurende zes weken ter visie gelegen, namelijk van 17 juli 2020 tot en met 27 augustus 2020. Ook na afloop van deze periode zijn nog reacties nagekomen die allemaal zijn betrokken in de nota van zienswijzen, zoals die in bijlage is opgenomen. De zienswijzen zijn geanonimiseerd gepubliceerd op de website van de gemeente Zwolle [Omgevingsvisie | Gemeente Zwolle](#).

Alles bij elkaar zijn er 122 zienswijzen en nagekomen reacties over de ontwerp-omgevingsvisie ingebracht. Circa 80 daarvan zijn toe te schrijven aan individuele personen en circa 40 aan meer georganiseerde belanghebbenden. Verdere analyse laat zien dat er ruim 300 unieke onderwerpen in de reacties zijn te onderscheiden. Er is ook een aantal dominante onderwerpen te zien. Deze dominante onderwerpen hebben betrekking op hoogbouw, de groei van het aantal woningen, de aandacht voor Stadsbroek, mobiliteit en bereikbaarheid, groen en natuur en landschap. De indieners hebben inmiddels allemaal een persoonlijk concept antwoord gekregen.

3.1 De omgevingsvisie is op onderdelen beter geworden als gevolg van alle gegeven input.

In de nota van zienswijzen, reacties en wijzigingen geven wij gedetailleerd aan op welke punten de omgevingsvisie is aangepast naar aanleiding van de ingebrachte gezichtspunten en vanuit ambtshalve inbreng.

Structureel is in de visie de balans aangebracht tussen kwaliteit, namelijk de waarden van het leven in Zwolle en kwantiteit, bijvoorbeeld het toevoegen van 10.000 woningen als antwoord op het nijpende

Datum 26 april 2021

woningtekort. Het getal van 25.000 woningen is komen te vervallen. Het koesteren van wat Zwolle, Zwolle maakt heeft meer veel aandacht gekregen ten opzichte van het ontwerp. Juist door de vele gesprekken met betrokken Zwollenaren hebben we tekst van de visie beter kunnen laten aansluiten op de beleving in de samenleving. Met de gesprekken is het inzicht ontstaan hoe we de bedoeling meer naar voren konden laten komen, waardoor het wederzijds begrip is gegroeid.

Daarmee is in de aanpak van de grote hedendaagse opgaven duidelijker belicht en meer doorleeft. We staan voor een grootschalige aanpak van het woningtekort, ingrepen in de bereikbaarheid en mobiliteit, het doorpakken op de klimaatadaptatie, het versterken van het groen en de buitenruimte in de stad en het borgen en verstevigen van de aandacht voor een gezonde leefomgeving. In onze realisatiestrategie zetten we de toon voor een andere werkwijze: programmatisch, gebiedsgericht en participatief. Met de Zwolse samenleving gaan we aan de slag met gebiedsprogramma's, zoals voor Tolhuislanden. Aan de hand van de voorziene gebiedsontwikkelingen zijn we in staat kwaliteit toe te voegen aan Zwolle, bovenop alle kwaliteit die Zwolle al heeft. Onze sturingsfilosofie is gebaseerd op de principes van de Nationale Omgevingsvisie en toegevoegd aan de visie.

In de omgevingsvisie is meer aandacht gegeven aan het buitengebied en de ontwikkeling daarvan; ook in relatie tot landbouw. Er is tevens meer scherpte aangebracht tussen de relatie bomen, natuur en natuurleven in de stad enerzijds en de verstedelijking anderzijds. Meer uitleg wordt gegeven aan hoogbouw en verdichting als antwoord op zorgvuldig gebruik van ruimte in onze stad en borgen van leefkwaliteit in een stedelijke omgeving.

Dat Zwolle een onderwijsstad is met een grote populatie studenten kwam in het ontwerp nog te weinig tot uiting. Dat geldt ook voor de jonge zelfstandige inwoners met een grote behoefte aan zelfstandige woonruimte. Ook hieraan is nadere invulling gegeven.

Naast meer aandacht voor het bruisende centrum, is er meer aandacht voor openbare, publieke ruimte en de waardering hiervoor en voor de verkeersveiligheid van de fietser en voetganger.

4.1 De omgevingsvisie "Mijn Zwolle van Morgen" is definitief afgerond en kan daarom worden vastgesteld.

De omgevingsvisie heeft de wettelijke procedure die daarvoor in de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) is opgenomen, doorlopen en kan daarom worden vastgesteld, zie bijlage 3. Naast de eisen die de Wro aan een structuurvisie stelt, is gekeken naar de eisen die de Omgevingswet zal gaan stellen vanaf het moment dat deze wet in werking treedt, naar verwachting op 1 januari 2022. Daarom heeft deze vormvrije structuurvisie al de naam omgevingsvisie meegekregen, vooruitlopend op de Omgevingswet. De Omgevingswet stelt enerzijds eisen aan de inhoud van een visie en anderzijds eisen aan de digitale verschijningsvorm. Met de voorliggende omgevingsvisie is voldaan aan de inhoudelijke vereisten. De digitale verschijningsvorm is nog gebaseerd op het huidige systeem, namelijk de eisen uit de IMRO. De digitale vereisten uit de Omgevingswet zijn nog in opbouw en daarom kunnen wij deze nog niet toepassen.

Zoals geduid in 2.1 en 3.1 is de omgevingsvisie ten opzichte van het ontwerp aangevuld, verrijkt en in balans gebracht met beleving in de samenleving. Met een eenvoudiger taalgebruik en de sterkere nadruk op waarde(n) en kwaliteit van Zwolle heeft deze Omgevingsvisie een evenwichtige balans gekregen tussen ambitie in ontwikkeling én ambitie in het koesteren van bestaande kwaliteiten en waarden. Legenda's bij kaarten en de kaartbeelden zelf zijn duidelijker, specifiek en scherper



Datum 26 april 2021

gemaakt. Aan de hand van schetsmatige beelden is tevens aandacht besteed aan de plek en rol van Zwolle in de regio en in Nederland.

Deze Omgevingsvisie is dusdanig van opbouw, zodat het goed te raadplegen is op het digitale platform ruimtelijkeplannen.nl. Dit is een door het rijk ingesteld platform waar ruimtelijke plannen digitaal raadpleegbaar op moeten zijn. Deze visie is daarmee digitaal locatiegericht toegankelijk conform daaraan gestelde eisen.

5.1 Het OmgevingsEffectRapport (OER) heeft als ontwerp ter visie gelegen en is nadien, op basis van het advies van de Commissie MER aangevuld. Ook deze kan daarom worden vastgesteld.

Gelijktijdig met de ontwerp-omgevingsvisie is het OER ter visie gelegd. Gelet op de ontwikkelingen die in de omgevingsvisie zijn opgenomen, is op grond van het Besluit milieueffectrapportage de noodzaak ontstaan om een milieueffectrapportage (hierna m.e.r.) vast te stellen. Om in de geest van een Omgevingswet te handelen is niet alleen naar de milieueffecten gekeken, maar is de fysieke leefomgeving als geheel beschouwd en is de m.e.r. verworden tot een omgevingseffectrapport; vandaar de naam OER; zie bijlage 5. Over het OER heeft de Commissie voor de MilieuEffectRapportage een advies gegeven aan de Raad. Het advies gaf aanleiding een aanvulling te maken op het OER. Zie daarvoor bijlagen 6 en 7.

In de aanpassingen van de visie is expliciet naar de conclusies van het OER gekeken. Wat heeft geleid tot meer duiding van doelen en ambities in de raamwerken en de gebiedsprofielen. Daarmee wordt ingespeeld in de mogelijk nadelige impact van de groei van Zwolle. De OER is en blijft een instrument waarmee we ook in de uitwerking van de visie scherp te meegeven aan bijvoorbeeld de visieontwikkeling voor majeure gebiedsontwikkelingen in Zwolle.

6.1 Gelet op de nabijheid van Natura 2000-gebieden heeft ook een passende beoordeling plaatsgevonden van de beleidsvoornemens uit de omgevingsvisie als verplichting vanuit de Natuurwetgeving. De beleidsvoornemens kunnen leiden tot significant negatieve gevolgen, welke op te heffen zijn in de uitwerking van concrete projecten.

De gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, zoals die in de omgevingsvisie is opgenomen, geven integrale keuzes over de inrichting van gebieden. Op voorhand is echter niet uitgesloten dat het nieuwe beleid in de omgevingsvisie een (significant) negatief effect veroorzaakt op de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Dat is de reden dat een 'Passende beoordeling' is opgesteld, zoals vastgelegd in wetgeving op het gebied van natuurbescherming in Nederland (zie bijlage 6).

Er is aandacht gegeven aan alle beleidsuitgangspunten waar een mogelijk negatief effect op Natura 2000-gebieden kan ontstaan. Bijvoorbeeld de groei van de stad met 10.000 woningen tot 2030. Geoordeeld is dat er op het abstractieniveau van de Omgevingsvisie sprake kan zijn van significant negatieve effecten, echter dat door uitvoering van de beleidsvoornemens via concrete projecten, zoals ook neergelegd in de omgevingsvisie deze effecten teniet kunnen worden gedaan. Daarom moet bij de uitwerking van de visie telkens opnieuw naar significante effecten worden gekeken, zodat passende maatregelen getroffen kunnen worden.

7.1 In de Economische Effect Rapportage (EER) zijn de economische effecten van de omgevingsvisie onderzocht, waardoor een breder gedragen onderbouwing ontstaat van de in de visie opgenomen ontwikkelingen.



Datum 26 april 2021

Uw raad heeft bij vaststelling van de Omgevingsvisie deel 1 in oktober 2017 verzocht de economische effecten te beschrijven van de ambities in de Omgevingsvisie. Aan deze wens is met de in bijlage 7 opgenomen EER tegemoet gekomen.

Bij de beoordeling van de economische effecten zijn drie indicatoren centraal gesteld: banen, bedrijvigheid en verdienvermogen. De EER leert dat zowel uit de ambitie (vertrekpunt, kernopgaven) als uit de keuze en uitwerking van onderwerpen de ontwerp-Omgevingsvisie het onderwerp economie de aandacht. Op diverse punten wordt aangesloten bij de kracht en kansen van Zwolle. De ambities rond stedelijkheid, kwaliteit, groei en functiemenging in het concept Economisch Perspectief en de ontwerp-Omgevingsvisie lopen synchroon. Het bouwen van woningen betekent meer inwoners met als positief economisch effect een impuls voor de bestedingen, een groter aanbod arbeidskrachten en een (tijdelijke) investeringsimpuls.

Tegelijkertijd leidt toenemende ruimtedruk op termijn tot mogelijke scherpere keuzes voor de ruimtelijke ontwikkeling in relatie tot bedrijvigheid. Zwolle heeft een diverse economie, dat is een kracht die we koesteren. Vooralsnog kiezen we voor én behoud van bestaande én nieuwe clusters én duurzaamheid én een scherpe profilering. In combinatie met andere ruimtelijke opgaven kan dat op termijn leiden tot verdringing of verdrukking. Dat maakt scherpere keuzes noodzakelijk. Mede aan de hand van de verdere ontwikkeling van het economische perspectief en de verstedelijkingsstrategie ontstaat hierin meer inzicht. In de volgende Omgevingsvisie worden deze inzichten vertaald naar eventuele dilemma's en vervolgens tot keuze om deze dilemma's te doorbreken.

8.1 In te stemmen met het intrekken van beleidsnota's zoals weergegeven in de bijgevoegde lijst, waaronder het structuurplan 2008 en de omgevingsvisie uit 2017.

De Omgevingswet besteedt veel meer aandacht aan de beleidscyclus dan dat dit onder de Wro het geval was. Dat komt door de integrale benadering van thema's en opgaven. Het houdt in dat beleid, zoals dat al was vastgesteld, een plek heeft gekregen in deze omgevingsvisie en daarom kan vervallen als sectoraal beleidsstuk. In bijlage 8 vindt u een lijst met daarin de in te trekken beleidsstukken. De meest in het oog springende nota's zijn daarbij het structuurplan 2008 en de in 2017 vastgestelde omgevingsvisie deel I, waarin de belangrijkste ambities waren vastgelegd. Met deze omgevingsvisie is alles in één document terecht gekomen.

Risico's

Er zijn geen zwaarwegende risico's aan de vaststelling van de omgevingsvisie voor de gemeente.

Financiën

De doelen en ambities, zoals verwoord in deze omgevingsvisie krijgen doorvertaling in programma's en projecten. De benodigde financiële middelen voor de programma's en projecten wordt onderbouwd in aanvragen binnen de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente.

Communicatie

De indieners van zienswijzen en overige reacties hebben eind april 2021, in opmaat naar de raadsbehandeling het voorstel ontvangen hoe omgegaan wordt met hun inbreng en hoe dit al dan niet heeft geleid tot aanpassing van de omgevingsvisie. Daarnaast heeft volgend op de overdracht van alle documentatie aan u brede berichtgeving plaatsgevonden over de omgevingsvisie, zowel procesmatig als inhoudelijk. Met de vaststelling van de omgevingsvisie verschijnt ook de publiekssamenvatting, deze wordt actief verspreid onder de deelnemers aan het ontwikkelproces van de visie. Daarbij wordt verwezen naar waar men de gehele visie kan vinden, zowel op onze website alsmede op het formele



Datum 26 april 2021

portaal ruimtelijke plannen.nl. Daarnaast wordt de inhoud van de visie onder de aandacht gebracht door advertenties, persberichten, sociale media in vorm geschreven en gesproken berichten, informatieve filmpjes en interviews.

Vervolg

Uw besluit tot gewijzigde vaststelling van de omgevingsvisie "Mijn Zwolle van Morgen" zal worden bekend gemaakt via www.officielebekendmakingen.nl via in het Gemeenteblad en in de Staatscourant. De visie is in te zien via www.zwolle.nl/omgevingsvisie, www.ruimtelijkeplannen.nl met het plan id: NL.IMRO.0193.SVZwolle20003-0003

De omgevingsvisie treedt in werking de dag na bekendmaking. Er staat geen bezwaar- en/of beroepsmogelijkheid open over de vastgestelde omgevingsvisie.

De indieners van de zienswijzen en overige reacties worden op de hoogte gesteld van uw besluit.

De Omgevingsvisie krijgt zijn doorwerking in de ruimtelijke ontwikkelingen van Zwolle. Ook is het de basis voor het op te stellen Omgevingsplan dat voortvarend ter hand wordt genomen.

Openbaarheid

De omgevingsvisie "Mijn Zwolle van Morgen", met alle bijbehorende stukken, is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom