

Beslisnota voor het college

Datum	31 maart 2026
Onderwerp	Besluitvormingsproces voorgenomen sluiting parkeergarage Noordereiland
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Anja Roelfs en Gerdien Rots

Samenvatting

Dit voorstel betreft het volgen van een aangepast besluitvormingsproces rond de voorgenomen sluiting van parkeergarage Noordereiland, ten behoeve van de woningbouwontwikkeling. Aanleiding is een gerechtelijke uitspraak van de voorzieningenrechter op 9 januari 2026. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente juridisch advies ingewonnen over de vervolgstappen. In deze beslisnota wordt voorgesteld een besluit te gaan nemen tot onttrekking van het Noordereiland aan het openbare verkeer op grond van artikel 9 Wegenwet (hierna onttrekkingsbesluit genoemd) om een rechtsingang te bieden voor bezwaren over het sluiten van de parkeergarage. Deze processtappen zorgen ervoor dat de parkeergarage in ieder geval tot 1 januari 2027 open blijft.

Financiële gevolgen

Betreft doel	351 Stadshart 331 Bereikbaarheid en mobiliteit 311 Ruimtelijke ontwikkeling
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen

n.v.t.

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Ontwerp besluit

Het college besluit:

1. Een onttrekkingsbesluit (besluit tot onttrekking aan het openbare verkeer op grond van artikel 9 Wegenwet) te gaan nemen voor parkeergarage Noordereiland;
2. De raad te informeren met bijgevoegde raadsbrief.

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen

Inleiding

Op 9 januari 2026 heeft de Zwolse rechtbank uitspraak gedaan over de voorlopige voorziening voor de sluiting en sloop van parkeergarage Noordereiland. De sluiting en sloop van de parkeergarage is nodig om de woningbouwontwikkeling aldaar mogelijk te maken en invulling te geven aan het ontwikkelprogramma Stadshart. Huisadvocaat Pels Rijcken heeft de uitspraak geanalyseerd en advies uitgebracht over de te nemen vervolgstappen. Pels Rijcken adviseert om een onttrekkingsbesluit te nemen. Het is nodig om op korte termijn een besluit te nemen over het voorbereiden van een dergelijk onttrekkingsbesluit, zodat de lopende bezwaarprocedures op de omgevingsvergunning sloop kunnen worden afgerond.

Kader

[Ruimtelijk Ontwikkelplan Noorderkwartier](#)

[Ontwikkelprogramma Stadshart](#)

Beoogd effect

Met dit voorstel bieden we een rechtsingang voor de bezwaren over het verdwijnen van parkeerplaatsen in het Stadshart en geven we opvolging aan de uitspraak van de voorzieningenrechter. Uiteindelijk biedt dit –naast de overige benodigde besluiten- de mogelijkheid om de parkeergarage Noordereiland te sluiten en op deze locatie ca. 280 woningen te realiseren. Deze processtappen zorgen ervoor dat de parkeergarage in ieder geval tot 1 januari 2027 open blijft.

Argumenten

1.1 Een onttrekkingsbesluit biedt een duidelijke rechtsingang

Een onttrekkingsbesluit biedt een heldere en juridisch juiste rechtsingang voor het behandelen van bezwaren over het sluiten van de parkeergarage. De meeste bezwaren die zijn ingediend op de omgevingsvergunning sloop voor de parkeergarage richten zich niet op het slopen van de parkeergarage zelf, maar op het vervallen van parkeercapaciteit en het veranderen van de verkeerssituatie. Een onttrekkingsbesluit is het besluit waarbij deze bezwaren goed kunnen worden afgewogen.

1.2 Een verkeersbesluit is waarschijnlijk niet vereist en biedt geen passende rechtsgrond

De voorzieningenrechter stelde dat mogelijk een verkeersbesluit nodig is, maar Pels Rijcken onderbouwt dat dit in dit geval juridisch niet voor de hand ligt. De sluiting van een parkeergarage valt niet onder de doelen van een verkeersbesluit (veiligheid, bruikbaarheid en vrijheid van verkeer). Hierdoor zouden bezwaren die betrekking hebben op het gebruik van de parkeergarage onvoldoende kunnen worden behandeld via een verkeersbesluit. Een onttrekkingsbesluit biedt daarvoor wél een passend kader.

1.3 Het onttrekkingsbesluit is juridisch het meest houdbaar

Het scenario waarin een onttrekkingsbesluit wordt genomen kent het laagste juridisch risico. Omdat er geen duidelijke uitspraken zijn over een vergelijkbare situatie, is het verstandig een besluit te kiezen dat juridisch robuust is en naar verwachting standhoudt in een juridische procedure.

1.4 Precedentwerking is beperkt en beheersbaar

Alleen situaties die vergelijkbaar zijn met het Noordereiland – waarbij een weg daadwerkelijk aan de openbaarheid wordt onttrokken – zijn relevant voor eventuele precedentwerking. Bij reguliere herinrichtingen of het verwijderen van losse parkeerplaatsen is normaal géén onttrekkingsbesluit nodig. De keuze voor een onttrekkingsbesluit in deze unieke context schept geen breed precedent.

1.5 Tijdigheid van besluitvorming is essentieel

Er lopen momenteel bezwarenprocedures tegen de sloopvergunning en de beslissing om voorafgaand aan de sluiting van de parkeergarage geen formeel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te nemen. Deze procedures kunnen pas worden voortgezet wanneer het college een voorlopig schriftelijk standpunt heeft ingenomen over de te volgen besluitroute (verkeersbesluit of onttrekkingsbesluit). Zonder deze keuze kunnen hoorzitting, adviesvorming en besluitvorming niet plaatsvinden binnen de wettelijke termijn. Het nemen van een onttrekkingsbesluit is daarom noodzakelijk om de procedure voortgang te geven en risico's op ingebrekestelling en dwangsommen te beperken.

Alternatieve mogelijkheden

Voor het vervolgproces zijn er twee alternatieven:

- A. Geen onttrekkingsbesluit en geen verkeersbesluit nemen
- B. Geen onttrekkingsbesluit nemen, maar wel een verkeersbesluit nemen

Alternatief A wordt afgeraden, omdat er geen duidelijke uitspraken zijn over een vergelijkbare situatie. Daardoor weten we niet zeker of een onttrekkingsbesluit wel of niet nodig is. Als we geen onttrekkingsbesluit én geen verkeersbesluit nemen, lopen we daarom een juridisch risico.

Ditzelfde argument geldt voor alternatief B als het gaat om het niet nemen van een onttrekkingsbesluit. Bovendien lijkt op basis van het ingewonnen juridisch advies een verkeersbesluit niet nodig voor de sluiting van een parkeergarage. De Voorzieningenrechter lijkt de belangen gewogen te hebben tegen de achtergrond van het verkeerde wettelijk kader. De belangen waarvoor de bezwaarmakers tegen de omgevingsvergunning voor sloop opkomen, komen bovendien niet noodzakelijk aan de orde bij een verkeersbesluit. Een verkeersbesluit wordt namelijk genomen met het oog op de veiligheid op de weg, de bruikbaarheid van de weg of de vrijheid van het verkeer. Een onttrekkingsbesluit biedt wel een duidelijke rechtsingang voor bezwaren over sluiting van de parkeergarage.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

We hebben geen participatie gedaan. Het gaat om een juridische stap in een lopende procedure. Inwoners kunnen later invloed hebben. Zij kunnen naar de rechter gaan als zij het niet eens zijn met het besluit.

Communicatie

We willen rust brengen in het proces rond de sluiting van het Noordereiland. We begrijpen dat de (toekomstige) sluiting impact heeft. Daarom communiceren we duidelijk en zorgvuldig. We leggen het proces en onze keuzes helder uit.

De komende periode nemen we nieuwe stappen. Betrokkenen moeten deze stappen tijdig en begrijpelijk kennen. Daarom informeren we bewoners en ondernemers actief over het proces. Zo geven we duidelijkheid en zorgen we voor rust. Afzender is gemeente Zwolle.

Zeker naar Zwolle

Deze campagne voeren we samen met ZwolleMarketing en ZwolleFonds uit. Doel is om bezoekers aan Zwolle te informeren en na te laten denken over op welke manier ze naar Zwolle komen. De campagne stimuleert het gebruik van de fiets en het openbaar vervoer. De campagne laat ook zien waar mensen kunnen parkeren, voor €7,50 per dag. De campagne start binnenkort, op bijvoorbeeld drukke dagen en tijdens evenementen.

Na het collegebesluit informeren we omwonenden, ondernemers en partners. Dit doen we via een brief, een nieuwsbericht en een persbericht. Als het nodig is, nemen we persoonlijk contact op.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Financiën

Dit voorstel brengt geen extra kosten mee.

De vertraging zorgt wel voor extra proceskosten. De vertraging raakt ook de WBI-subsidie. We moeten starten met de bouw in 2027, maar dit gaan we niet meer halen. Dit is met het Rijk besproken. Als we dit op tijd melden, lijkt dit geen gevolgen te hebben.

Risico's

1.1 Mogelijke precedentwerking

Een onttrekkingsbesluit voor het Noordereiland kan een voorbeeld vormen voor andere situaties. Dit geldt echter niet voor elke parkeerplek die verdwijnt. Een onttrekkingsbesluit is alleen nodig als een weg geen openbare weg meer is. Als de weg openbaar blijft en alleen parkeren vervalt, is dit besluit niet nodig. Alleen situaties zoals het Noordereiland vallen hieronder. Dit geldt ook voor plekken zoals het Emmadek. Bij losse parkeerplaatsen langs de weg is een onttrekkingsbesluit niet nodig.

1.2 Verkeersbesluit of onttrekkingsbesluit

De rechter zei dat inwoners bezwaar moeten kunnen maken tegen de sluiting en sloop. De rechter stelde dat mogelijk een verkeersbesluit nodig is, maar dat het College deze keuze zelf moet maken. Uit juridisch advies blijkt dat een verkeersbesluit niet past. Zo'n besluit gaat alleen over veiligheid en doorstroming. De belangen in dit dossier gaan over parkeerplekken, gebruik van de garage en de ontwikkeling van het gebied. Deze punten horen niet bij een verkeersbesluit.

Er zijn weinig vergelijkbare uitspraken. Daarom is een onttrekkingsbesluit de meest zekere route. Dit komt uit het juridisch advies.

Vervolg

Na besluitvorming wordt het onttrekkingsbesluit ambtelijk voorbereid en zal dit later ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.

Vervolgens adviseert Pels Rijcken om verschillende besluiten die nodig zijn voor de ontwikkeling van Noordereiland gelijktijdig in procedure te brengen via de zogeheten coördinatieregeling. Een coördinatieregeling wordt vaker ingezet bij complexe ontwikkelingen waarin meerdere besluiten worden genomen, om zo een integrale aanpak en overzicht te bieden. Hiermee wordt versnippering van besluitvorming voorkomen, en ontstaat één helder proces richting inwoners, ondernemers, partners en de gemeenteraad. De keuze om de coördinatieregeling toe te passen zal later ter besluitvorming worden voorgelegd.

Openbaarheid

Deze beslisnota en alle bijlagen zijn openbaar.