



Raadsbrief

Datum 16 oktober 2025

Onderwerp Aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie
Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting

Op 7 juli 2025 stelde de gemeenteraad het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) vast. De afgelopen periode is het RTP vertaald naar een aangevulde 'ontwerp-Omgevingsvisie gemeente Zwolle'. Ook is een Omgevingseffectrapportage (OER) opgesteld. De volgende stap is dat het college van B&W de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie en de OER vrijgeeft voor de wettelijke zienswijze periode. Eenieder krijgt van 27 oktober 2025 tot 8 december 2025 de gelegenheid om op deze documenten te reageren. We werken er naartoe dat de gemeenteraad in februari 2026 een besluit kan nemen over de beantwoording van de zienswijzen.

Bijlagen

- Bijlage A: [Link naar aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie](#)¹ in Regels op de kaart;
- Bijlage 1: Gebruiksaanwijzing Regels op de kaart;
- Bijlage 2: 'Was-Wordt overzicht': vertaling RTP naar aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie;
- Bijlage 3a: De Omgevingseffectrapportage (OER);
- Bijlage 3b: Globale Passende Beoordeling;
- Bijlage 3c: Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD);
- Bijlage 3d: Samenvatting Omgevingseffectrapportage;
- Bijlage 4: Officiële bekendmaking terinzagelegging aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie.

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

- De aangevulde ontwerp 'Omgevingsvisie gemeente Zwolle' die door het college van B&W is vrij gegeven voor de terinzagelegging;

¹ https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/akn_nl_act_gm0193_2025_Regelingsb23c8909e43f4bd9970e09bc2e91da74_akn_nl_bill_gm0193_2025_besluite7dfdf1bf9a248d8a5daf7ae853c1a45/overzicht?session=95cb059c-0384-4ef1-bdf6-ffe21d18b06c



Datum 16 oktober 2025

Inleiding

In 2023 startte op basis van een bestuursopdracht en de Regionale Verstedelijkingsstrategie het traject om te komen tot een aanvulling van de in 2021 vastgestelde Zwolse Omgevingsvisie. Na het doorlopen van de 'Bouwstenenfase' en het doen van een scenariostudie, stelde in juli 2025 de gemeenteraad het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) vast. Het RTP vormt de basis om de Omgevingsvisie uit 2021 aan te vullen.

De afgelopen periode is het RTP vertaald in een aangevulde 'ontwerp-Omgevingsvisie gemeente Zwolle' en gedigitaliseerd voor het 'Digitaal Stelsel Omgevingswet'. De aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie is te raadplegen via [deze link](#)². Zie bijlage 1 voor een gebruiksaanwijzing om de visie te raadplegen via Regels op de kaart. Bijlage 2 is een overzicht dat per hoofdstuk laat zien hoe het RTP is vertaald in een nieuwe aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie.

Ook is voor de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie een wettelijk verplichte Omgevingseffectrapportage (OER) opgesteld, inclusief een globale Passende Beoordeling. Deze zijn als bijlage 3a en bijlage 3b toegevoegd aan deze beslisnota.

De volgende stap is het ter inzage leggen van de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie en de OER van 27 oktober 2025 tot 8 december 2025. Dat is tussen de herfst- en kerstvakantie.

Op 23 september 2025 is als vervolg op het ontwerp van de aangevulde Omgevingsvisie besloten de aangevulde Omgevingsvisie niet in december 2025 ter vaststelling aan de raad aan te bieden. Er wordt bewust gekozen voor een andere volgorde: eerst samen met inwoners en partners gebiedsvisies uitwerken en pas later de aangevulde omgevingsvisie vaststellen. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd via een [raadsbrief](#). Wel gaan we nu over tot terinzagelegging, worden de ingekomen zienswijzen behandeld en aan de gemeenteraad voorgelegd. De Omgevingsvisie wordt vervolgens op een later moment door de gemeenteraad vastgesteld. Parallel aan dit proces starten de gebiedsprocessen voor Vechtrand en Zwolle-Zuid/zuid. De zienswijzen worden meegenomen in de gebiedsprocessen. De gemeenteraad en alle overige betrokkenen zijn hier via een brief over geïnformeerd. Ook is een persbericht verstuurd en heeft een interview met de Stentor plaatsgevonden waarin het vorenstaande is toegelicht.

Kader

- [De Omgevingswet](#)
- [De Regionale Verstedelijkingsstrategie](#)
- [Het gebiedsgericht MIRT-onderzoek](#)
- [Bestuurlijke opdracht aanvulling Omgevingsvisie Ons Zwolle van Morgen](#)
- [Bouwstenen voor aanvulling Omgevingsvisie](#)
- [Gebiedsverkenning Ceintuurbaanzone Zwolle](#)
- [Scenariostudie 'Ons Zwolle van Overmorgen'](#)
- [Het Ruimtelijk Toekomst Perspectief \(RTP\)](#)

² https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/akn_nl_act_gm0193_2025_Regelingsb23c8909e43f4bd9970e09bc2e91da74_akn_nl_bill_gm0193_2025_besluita7dfdf1bf9a248d8a5daf7ae853c1a45/overzicht?session=95cb059c-0384-4ef1-bdf6-ffe21d18b06c



Datum

16 oktober 2025

Kernboodschap

Met deze aangevulde 'ontwerp-Omgevingsvisie gemeente Zwolle' en de OER zetten we de volgende stap in ons integrale beleid voor de fysieke leefomgeving van de gemeente Zwolle richting 2040 met een doorkijk naar 2050. We geven inzicht in onze ambities en voorstellen hoe Zwolle zich verder wil ontwikkelen, wat wij daarin belangrijk vinden en wat onze koers is voor de fysieke leefomgeving van zowel de stad als het buitengebied. In de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie reserveren we ruimte om invulling te geven aan de opgaven waar we voor staan. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, economie, groen, mobiliteit, water en energie-infrastructuur. Het betreft extra ruimte ten opzichte van de in 2021 vastgestelde Omgevingsvisie. Met de terinzagelegging bieden we eenieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie en de OER.

Toelichting

1. Zwolle heeft een integrale Omgevingsvisie nodig voor de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn (2040 met een doorkijk naar 2050). In de Omgevingsvisie reserveren we ruimte voor deze gewenste ontwikkeling. Met de Omgevingsvisie voert de gemeente regie over een kwalitatief hoogwaardige, inclusieve en toekomstbestendige ontwikkeling van de gemeente Zwolle.
2. Met de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie verankeren we de ruimtelijke keuzes uit het RTP in het planologisch instrumentarium die de Omgevingswet ons biedt. Daarbij zijn een aantal aspecten van belang.
 - De omzetting van het RTP naar een aangevulde Ontwerp-Omgevingsvisie is beleidsneutraal. Er is geen nieuw beleid aan toegevoegd;
 - We hebben de Omgevingsvisie aangepast op de actualiteit van nu. Sommige ruimtelijke ontwikkelingen waren in 2021 nog een plan en zijn inmiddels gerealiseerd of in uitvoering. Ook is de context van Corona nu minder actueel dan toen;
 - De aangevulde Omgevingsvisie is aangepast op basis van sectoraal beleid dat in de tussentijd door de gemeenteraad is vastgesteld. Een voorbeeld is het 'Groen- en recreatiebeleid' en diverse beleidsdocumenten op het gebied van mobiliteit;
 - De hoofdstukindeling van de Omgevingsvisie uit 2021 hebben we grotendeels gehandhaafd. Echter, in de huidige Omgevingsvisie liepen de hoofdstukken over trends en ontwikkelingen en opgaven en ambities inhoudelijk te veel door elkaar. Daar hebben we nu een scherper onderscheid in gemaakt. Dit vergroot de leesbaarheid;
 - Bij de besluitvorming over het RTP zijn door de gemeenteraad een aantal moties vastgesteld. Deze moties zijn verwerkt in de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie of worden meegenomen in het vervolgproces van de gebiedsvisies.
3. Om invulling te geven aan de status van NOVEX-gebied is het belangrijk een integraal ruimtelijk kader te hebben waarin de ontwikkeling van Zwolle staat beschreven en vastgelegd. Dat biedt helderheid naar al onze private en publieke partners. De huidige Omgevingsvisie is daarvoor ontoereikend. Met de doorvertaling van de Regionale verstedelijkingsstrategie en de BO-MIRT afspraken in het RTP en de aangevulde Omgevingsvisie geven we hier invulling aan.
4. Conform de Omgevingswet is het nodig een ontwerp-Omgevingsvisie met bijbehorend OER (zie ook argument 2.1) ter inzage te leggen, voordat deze worden vastgesteld. Daarmee krijgt



Datum

16 oktober 2025

eenieder de mogelijkheid om te reageren op de ontwerp-Omgevingsvisie en het OER. De vaststelling van de aangevulde Omgevingsvisie vindt niet in deze bestuursperiode plaats. Desondanks leggen we beide documenten ter inzage, omdat we het belangrijk vinden dat inwoners de mogelijkheid krijgen hierover hun mening te geven. De uitkomst van de zienswijzen nemen we mee naar de gebiedsprocessen Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/Zuid en naar de daarna vast te stellen aangevulde Omgevingsvisie.

5. Met het opstellen van het RTP en de vertaling daarvan naar een aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie maken we (ruimtelijke) keuzes voor de gemeente Zwolle. Deze keuzes kunnen effect hebben op de leefomgeving. We vinden het belangrijk om inzicht te hebben in deze effecten op de leefomgeving. Daarom is een Omgevingseffectrapportage (OER) opgesteld. Met het opstellen van de OER bij de ontwerp-Omgevingsvisie voldoen we tevens aan de wettelijke verplichting die hiervoor geldt. Het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is de eerste formele stap, waarin de onderzoeksopzet van de OER is beschreven. Het college heeft op 16 juli 2024 de NRD (bijlage 3c) vastgesteld. Op basis van deze NRD is het onderzoek naar milieueffecten uitgevoerd en is een OER voor de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie opgesteld.

In de OER zijn de effecten op de leefomgeving van mogelijke alternatieven én van het voorgenomen beleid (de aangevulde Omgevingsvisie) op hoofdlijnen beschreven. De OER ondersteunt de keuzes die zijn gemaakt in het Ruimtelijk Toekomstperspectief en daarna zijn vertaald in de aangevulde ontwerp Omgevingsvisie. Desondanks wordt aandacht gevraagd voor een aantal thema's, zoals landbouw (druk op ruimte voor agrarisch areaal), natuur (soortenbescherming en biodiversiteit, stikstof) en landschap, cultuurhistorie en archeologie (door verstedelijking en visuele verstoring). Daarnaast wordt aangegeven dat er onzekerheden bestaan over de mate waarin de geformuleerde ambities en effecten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in onzekerheden in planvorming (handelingsperspectief, afhankelijkheid beleid andere bestuurslagen) en onzekerheden uit kennisleemten (tijdshorizon/prognoses, tempo transitie, effecten klimaatverandering, integrale kennis). Een samenvatting over de uitkomsten van de Omgevingseffectrapportage staat in bijlage 3d.

Belangrijk hierbij op te merken is het volgende: een essentieel onderdeel in de beoordelingsmethodiek van de OER is natuur en biodiversiteit. Uitbreiding van de bestaande stad leidt mogelijk tot een afname van bestaande functies, zoals landbouw, natuur en ecologische waarden. Met het RTP en de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie heeft de gemeente Zwolle nadrukkelijk ingezet op de thema's water- en bodemsturend en het stimuleren van natuur en biodiversiteit. Zowel in de bestaande stad (o.a. de Stadsrivier) als in de uitbreidingslocaties (o.a. specifieke condities ten behoeve van blauw en groen) is geprobeerd in te spelen op mogelijk toekomstige negatieve effecten van de ontwikkeling van Zwolle richting 2040.

Na het besluit van het college van B&W om de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie en de OER ter inzage te leggen, geeft de Commissie mer een advies over de OER. De Commissie mer adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van milieueffectrapporten. Dit advies toetst of de OER alle informatie bevat om het milieubelang goed mee te wegen bij verdere besluitvorming rondom de Omgevingsvisie. Het advies dat de commissie mer geeft is



Datum 16 oktober 2025

openbaar. Dit advies is juridisch niet bindend. Wel motiveren we hoe we omgaan met dit advies.

Voor elk advies stelt de Commissie een werkgroep samen. Een werkgroep bestaat uit deskundigen op milieueffecten. De samenstelling van een werkgroep is afhankelijk van beschikbaarheid van de deskundigen. Welke deskundigen in de werkgroep voor Zwolle plaatsnemen is nu nog niet bekend.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De terinzagelegging is onderdeel van de formele participatiemogelijkheden in dit proces. Er heeft volop participatie plaatsgevonden conform Hanza! om tot het Ruimtelijke Toekomstperspectief te komen. Hiervoor verwijzen we naar het [raadsvoorstel](#) over het Ruimtelijk Toekomstperspectief. In het Participatiejournaal behorend bij het RTP staat uitgebreid beschreven hoe participatie vorm heeft gekregen en hoe we de opbrengsten hebben verwerkt. Het participatiejournaal is te raadplegen via de volgende link: [Participatiejournaal](#).

Communicatie

De periode van terinzagelegging wordt gemeentebreed aangekondigd via de reguliere communicatiekanalen van gemeente Zwolle, waaronder de website [zwolle.nl/omgevingsvisie](https://www.zwolle.nl/omgevingsvisie), de digitale nieuwsbrief over de omgevingsvisie, social media en publicaties in De Swollenaer. In deze communicatiemiddelen gebruiken we de officiële bekendmaking (bijlage 5). Inwoners en omwonenden van Vechtrand en Zwolle-Zuid/zuid krijgen een brief waarin zij worden uitgenodigd voor participatie in de gebiedsvisies. In deze brief wijzen wij ook op de periode van terinzagelegging van de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie en de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Financiën

1. De gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving vraagt met de Omgevingsvisie als kader doorlopend om toekomstbestendige investeringen. Dat is de afgelopen jaren gebeurd. Via de begrotingscyclus vertalen we ambities uit de Omgevingsvisies naar concrete maatregelen voor de komende jaren. Ook de Zwolse Strategische Investeringsagenda (SIA) geeft hier vorm aan.

We zien ook dat (financiële) afspraken nodig zijn om samen met private en publieke partners de toekomst van Zwolle vorm te geven. Niet voor niets is de Regio Zwolle aangewezen als NOVEX-gebied. Zo laat de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie concreet zien waar en hoe de Regionale Verstedelijkingsstrategie concreet land binnen de gemeente Zwolle. Landelijke en provinciale opgaven krijgen een plek in bijvoorbeeld Vechtrand, de Stadsring, en Zwolle-Zuid/zuid. De komende jaren zetten we erop in om in partnerschap deze gebieden te ontwikkelen.

Een exacte uitwerking van de financiële impact van de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie is op dit moment nog niet te geven. Dat is inherent aan het werken met een visie voor de lange termijn. Wel geeft hoofdstuk 7 van de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie richting aan de wijze van bekostiging van de gemeentelijke opgaven voor de fysieke leefomgeving. Instrumenten als 'kostenverhaal' en 'fondsvorming' kunnen hier vorm aan geven.



Datum 16 oktober 2025

2. De aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie is tot stand gekomen vanuit bestaand budget. De terinzagelegging heeft geen financiële consequenties op dit budget.

Risico's

Het is een risico dat de Commissie mer (op onderdelen) een negatief advies geeft op de ontwerp-Omgevingsvisie. Het advies is juridisch niet bindend en hoeft daarom geen gevolgen te hebben voor verdere besluitvorming over de zienswijzennota in februari. Wel motiveren we hoe we omgaan met het advies van de commissie. Mocht een negatief advies betrekking hebben op Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en/of Zwolle-Zuid/zuid, dan nemen we dat mee bij de gebiedsuitwerkingen.

Vervolg

Het proces om te komen tot een aangevulde Omgevingsvisie is aangepast. We informeerden u hierover met een raadsbrief. Er is besloten om eerst te starten met het opstellen van gebiedsvisies voor Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. Pas daarna volgt vaststelling van de aangevulde Omgevingsvisie. Wel leggen we de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie nu ter inzage. Vervolgens kan de gemeenteraad in februari 2026 een besluit nemen over de zienswijzennota met daarin de beantwoording op de zienswijzen op de aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie.

Om tot dat raadsbesluit te komen is de planning als volgt:

- De ontwerp aangevulde Omgevingsvisie, inclusief de Omgevingseffectrapportage, wordt van 27 oktober tot 8 december ter inzage gelegd. Dat is tussen de herfst- en kerstvakantie. Eenieder heeft de mogelijkheid een zienswijze in te dienen;
- Na de terinzagelegging worden de zienswijzen beantwoord en wordt een nota zienswijzen opgesteld. Er wordt onderscheid gemaakt in zienswijzen die meegenomen worden in de gebiedsprocessen en/of zienswijzen die enkel gaan over de aangevulde Omgevingsvisie;
- Op 15 januari 2026 draagt het college van B&W de nota zienswijzen over naar de gemeenteraad. Na een raadsdebat volgt een besluit over de beantwoording van de zienswijzen.

Openbaarheid

Deze raadsbrief is openbaar

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer