voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 25 september 2025

Onderwerp Gewijzigde planning aanvulling Omgevingsvisie & Plan van aanpak communicatie en participatie voor de aanstaande gebiedsprocessen ‘Vechtrand’ (incl. Vechtpoort 1) en ‘Zwolle-Zuid/zuid’.

Versienummer 2

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting

Met deze brief informeren wij u over de gewijzigde planning met betrekking tot het traject aanvulling Omgevingsvisie Zwolle.

Zwolle staat voor een grote en urgente woonopgave. Om die groei in goede banen te leiden, werken we samen met inwoners, ondernemers en organisaties aan de Aanvulling Omgevingsvisie. Zwolle kiest nu bewust voor een andere volgorde in de besluitvorming: eerst samen met inwoners en partners de gebiedsvisies uitwerken en pas later de Aanvulling Omgevingsvisie vaststellen. Zo behoudt de gemeente via het voorkeursrecht de regie over de grond en ontstaat er meer tijd om plannen zorgvuldig en met participatie vorm te geven. Basis voor het maken van de Aanvulling Omgevingsvisie is het op 7 juli door de gemeenteraad vastgestelde Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP) en het gevestigde voorkeursrecht op gronden in Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid.

De aangevulde ontwerp-Omgevingsvisie wordt wel in het najaar 2025 ter inzage gelegd. Een ieder kan hier een zienswijze op indienen. De gemeenteraad neemt vervolgens in februari een besluit op de zienswijzennota met beantwoording van de zienswijzen. De uitkomst van de zienswijzen nemen we mee naar de gebiedsprocessen Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/Zuid *en* voor de daarna vast te stellen aangevulde Omgevingsvisie.

In deze raadsbrief informeren wij u ook over hoe we inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners het komende half jaar al willen betrekken bij de aanstaande gebiedsprocessen voor Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. Daarmee komen we tegemoet aan de toezegging aan de gemeenteraad en behoefte van inwoners, ondernemers en organisaties in de betreffende gebieden om hen tijdig te betrekken bij ruimtelijke planvorming. Dit is de tussenfase op de gebiedsprocessen, die formeel starten in 2026.

Bijlagen

- Bijlage 1: Gewijzigde planning Aanvulling Omgevingsvisie;
- Bijlage 2: Plan van aanpak communicatie en participatie voor de aanstaande gebiedsprocessen ‘Vechtrand’ en ‘Zwolle-Zuid/zuid’;
- Bijlage 3: Persbericht.

Openbaarheid

☒ Openbaar

Datum 25 september 2025

☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De gewijzigde planning van de aanvulling van de Zwolse Omgevingsvisie
2. Voorgestelde wijze van afdoening van toezegging 1037 door kennis te nemen van het ‘Plan van aanpak communicatie en participatie ‘Ons Zwolle van Overmorgen’ voor de strategische ontwikkelzones Zwolle Zuid/zuid en Vechtrand (inclusief Vechtpoort 1).

Datum 25 september 2025

Inleiding
Op 7 juli 2025 heeft de gemeenteraad unaniem ingestemd met het Ruimtelijk Toekomstperspectief (RTP). In het RTP zijn Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid aangewezen als gebieden voor woningbouw. Daarmee geven we invulling aan één van de grootste uitdagingen waar we als groeiende stad voor staan: woningbouw.

Op 7 juli 2025 heeft de gemeenteraad ook ingestemd met het vestigen van voorkeursrechten op de gebieden Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid. Dit houdt in dat de gemeente het eerste recht van koop heeft bij verkoop van gronden door een grondeigenaar of andere rechthebbende. Als gemeente hebben we daardoor meer grip op haalbaarheid, leefbaarheid en kwaliteit van die toekomstige woonwijken. Daar is het algemeen maatschappelijk belang bij gediend.

Dilemma
Uit analyse en juridische toetsing is de afgelopen periode geconstateerd dat met het vaststellen van de aangevulde Omgevingsvisie in december 2025 we 2,5 jaar verliezen van de voorkeursrechttermijn die sinds 7 juli 2025 van kracht is. Om de voorkeursrechten te behouden moet vervolgens binnen 3 jaar (uiterlijk december 2028) een omgevingsplan zijn vastgesteld[1].
Echter, 3,5 jaar is onvoldoende om een zorgvuldig planvormingsproces te doorlopen tot en met een vastgesteld omgevingsplan. Daarvoor zijn de aard en omvang om te komen tot gebiedsvisies, zowel qua inhoud als proces, te complex. Om met het voorkeursrecht regie te houden op de woningbouw in Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid hebben we de planning tot vaststelling van de aangevulde Omgevingsvisie daarom aangepast. Hier informeren wij u over in deze raadsbrief.

In deze raadsbrief informeren wij u ook over hoe we inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners het komende half jaar al willen betrekken bij de aanstaande gebiedsprocessen voor Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid: we lichten het proces toe, bespreken de wijze waarop inwonerbetrokkenheid georganiseerd kan worden in de gebiedsprocessen en gaan nader in op de kenmerken van het gebied. Daarmee komen we tegemoet aan de toezegging (1037) van het college aan de gemeenteraad en de behoefte van omwonenden, bewoners en grondeigenaren van de betreffende gebieden om hen in een vroeg stadium te betrekken bij de ruimtelijke planvorming. De voorbereidingen hiervoor zijn reeds gestart. Dit noemen we de tussenfase op de gebiedsprocessen die formeel starten in 2026.

Kader
- Omgevingswet (hoofdstuk 9, over voorkeursrecht).
- Raadsbesluit Ruimtelijk Toekomst Perspectief (raadsbesluit RTP7 juli 2025, besluitpunt 6)
- Raadsbesluiten Voorkeursrecht Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/Zuid (Raadsbesluit voorkeursrechten, besluitpunt 6.a., 7 en 8)
- Bestuurlijke opdracht aanvulling Omgevingsvisie Ons Zwolle van Morgen

Kernboodschap
We hebben de planning om te komen tot een aangevulde Omgevingsvisie aangepast.

[1] Na tijdige vaststelling van het Omgevingsplan geldt nog een voorkeursrechtperiode van vijf jaar dat met nog eens vijf jaar verlengd kan worden.

Door de aangevulde Omgevingsvisie later vast te stellen kunnen we de looptijd van het voorkeursrecht zo goed mogelijk benutten voor het doorlopen van zorgvuldige gebiedsprocessen voor Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. Zo behouden we regie over de urgente Zwolse woningbouwopgave én kunnen we inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners in een vroeg stadium en op een concreet niveau betrekken bij de aanstaande gebiedsprocessen: we luisteren en lichten het proces toe, bespreken de wijze waarop inwonerbetrokkenheid georganiseerd kan worden en gaan nader in op de kenmerken van het gebied. We hebben daarvoor een plan van aanpak opgesteld. Dit is de tussenfase op de gebiedsprocessen die formeel starten in 2026.

Toelichting

1. *Aangepaste planning vaststelling aangevulde Zwolse Omgevingsvisie*

Hieronder is nader toegelicht hoe is gekomen tot een aangepaste planning voor vaststelling van een aangevulde Zwolse Omgevingsvisie. Belangrijk bij het herijken van de planning waren voor het college de volgende uitgangspunten:

- De omvang en urgentie van de woonopgave en de wens voor een plan van aanpak waarmee we snel aan de slag kunnen om deze woonopgave te realiseren;
- De noodzaak van maximale regie op een gebiedsontwikkeling wat inhoudt dat we de voorkeursrechten daarvoor maximaal inzetten en rekening houden met de wettelijk gegeven termijnen;
- De noodzaak om een betrouwbare overheid te zijn die zegt wat hij doet en doet wat hij zegt, waarbij als keuzes anders worden, deze goed uitlegbaar zijn.

De gewijzigde planning is gericht op het doorzetten van de zienswijzeprocedure in het najaar en het gefaseerd vaststellen van de Omgevingsvisie. De fasering van de planning houdt in dat:

- We doorgaan met de terinzagelegging van de ontwerp-Omgevingsvisie waardoor inwoners en andere belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Hier kiezen we voor, omdat we hiermee zo veel mogelijk recht doen aan gemaakte afspraken met de gemeenteraad en betrokken participanten.
- We een zienswijzenota maken met een reactie op alle ingediende zienswijzen en aangeven of die gegrond/ongegrond zijn. De zienswijzennota wordt vastgesteld door de gemeenteraad in deze bestuursperiode. De uitkomst nemen we mee naar de gebiedsprocessen voor Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/Zuid, en de daarna vast te stellen aangevulde Omgevingsvisie.
- Het vaststellen van de aangevulde Omgevingsvisie door de gemeenteraad in tijd opschuift tot na de vaststelling van de gebiedsvisies.

Bijlage 1 geeft inzicht in de gewijzigde planning van het raadsbesluit over de zienswijzennota.

Er zijn geen juridische consequenties verbonden aan het later vaststellen van de aangevulde Omgevingsvisie. Een vastgestelde Omgevingsvisie is zelfbindend voor de gemeente. Er is ook geen beroep tegen mogelijk. Ook de Wet dwangsom bij niet tijdig besluiten is niet van toepassing, want het gaat hier niet om een besluit. Het later vaststellen van de aangevulde Omgevingsvisie betekent wel dat het proces voor het opstellen van het volkshuisvestelijkprogramma wordt aangepast. Hierover wordt u later geïnformeerd.

Afwegen alternatieven
Bij het bepalen van de nieuwe planning zijn verschillende alternatieven onderzocht. Zo is onder andere gekeken naar:

- Vaststelling van de aangevulde Omgevingsvisie in december 2025, conform oorspronkelijke planning;
- Zowel het uitvoeren van de zienswijzeprocedure als het vaststellen van de aangevulde Omgevingsvisie uitstellen tot een later moment.

Deze opties zijn afgevallen omdat ze allebei leiden tot verlies van tijd die het voorkeursrecht ons biedt en het nakomen van onze afspraken en verwachtingen die tijdens het doorlopen (participatie)proces zijn gewekt. De gekozen gefaseerde aanpak biedt een gebalanceerde oplossing, waarbij het voorkeursrecht en bestuurlijke betrouwbaarheid in samenhang gewaarborgd blijven.

2. *Plan van aanpak communicatie en participatie voor de aanstaande gebiedsprocessen 'Vechtrand' en 'Zwolle-Zuid/zuid'*

We zetten in op kwaliteit van samenwerking en betrokkenheid met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners van de gebieden Vechtrand (inclusief Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. We houden continuïteit in het participatieproces en versterken de relatie met de omgeving richting de te ontwikkelen gebiedsvisies voor de genoemde gebieden. Zo ervaren inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners dat ze blijvend onderdeel zijn van het proces. Ook in de tussenfase richting start gebiedsvisies.
Dat sluit aan bij de toezegging die is gedaan bij het vaststellen van het RTP en de wens vanuit de omgeving om eerder en concreter te participeren in de gebiedsprocessen. Met name belanghebbenden in en rond Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid hebben uitgesproken nauw betrokken te willen worden. We geven gehoor aan deze wens door vanaf het najaar 2025 tot de formele start van de gebiedsprocessen begin 2026, in te zetten op een drietal punten:

Verbinding leggen

- Directe communicatie met inwoners en via wijkverenigingen;
- Relatie opbouwen op basis van vertrouwen en transparantie.

Procesduiding

- Uitleg geven over het beoogde procesverloop én realistische verwachtingen schetsen;
- Aangeven waar ruimte zit voor invloed en waar kaders al vastliggen;
- Blijvend inzicht geven in stappen, planning en besluitvorming.

Feitelijkheden delen

- Transparant maken wat er al ligt aan plannen, data en uitgangspunten;
- Ruimte bieden voor kennis en inzichten van inwoners die nog niet bekend zijn bij de gemeente;

In het Plan van aanpak communicatie en participatie gebiedsprocessen (bijlage 2) wordt de inzet van middelen en werkvormen uitgebreider toegelicht.

Na de vaststelling van de zienswijzennota kan een nieuw Hanza!-participatieproces opgestart worden voor de gebiedsvisies.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De gekozen route biedt de mogelijkheid om aan te sluiten bij wensen die tijdens de participatiemomenten rondom het RTP zijn geuit door inwoners. Ook sluit de gekozen route aanbij de toezegging dat de gebiedsprocessen in nauwe samenwerking met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en regionale partners moeten plaatsvinden. Bijvoorbeeld via werkgroepen. De toepassing van Hanza! is en blijft belangrijk. Daarbij zien we dat belanghebbenden in en rond Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid nu al actief willen meedenken over de toekomst van hun leefomgeving. Punt 2 bij het onderdeel toelichting gaat hier nader op in.

Communicatie
De keuze voor het aanpassen van het proces (faseren) vraagt om een heldere communicatie naar inwoners en een ieder die betrokken is bij de aanstaande gebiedsprocessen Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. We communiceren naar omwonenden, bewoners en grondeigenaren in de gebieden dat we kiezen voor een andere route om tot vaststelling van de aangevulde Zwolse Omgevingsvisie te komen. Dat doen we zodat een ieder eerder concretere invloed kan uitoefenen op de inrichting van de gebieden Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid. Hiervoor hebben we een persbericht opgesteld (zie bijlage 3).

Financiën
De keuze voor het aanpassen van de planning heeft ook consequenties voor het budget van het traject aanvulling Omgevingsvisie. De extra werkzaamheden die voortvloeien uit het voorkeursrecht en de relatie met de Omgevingsvisie, gecombineerd met de verlengde tijdlijn tot begin 2026 voor het vaststellen van de zienswijzennota, maken dat er aanvullende financiële middelen nodig zijn.

Voor het Najaarsmoment 2025 is een berap-aanvraag ingediend vanwege aanvullende werkzaamheden. In deze berap-aanvraag is tevens een extra stelpost opgenomen ten behoeve van een voorverkenning ‘Vervolg aanvulling Omgevingsvisie’. De eerste stappen in de participatie voor de aanstaande gebiedsprocessen Vechtrand (incl. Vechtpoort 1) en Zwolle-Zuid/zuid kunnen hier (deels) mee worden gefinancierd. Voor 2026 is een separate begrotingsaanvraag gedaan voor verdere uitwerking van de in het RTP benoemde sleutelprojecten.

Risico’s
- We maken het volledige traject Aanvulling Omgevingsvisie vooralsnog niet af. De gemeenteraad besluit pas later over een aangevulde Omgevingsvisie. We starten de gebiedsprocessen op basis van een ontwerp Omgevingsvisie (besluit college van B&W) en een door de raad vastgestelde zienswijzennota. Een ontwerp-Omgevingsvisie heeft echter geen status. De Omgevingswet schrijft immers voor dat de gemeenteraad een Omgevingsvisie moet vaststellen. Het RTP is wel door de gemeenteraad vastgesteld en heeft dus een status als kaderstellend beleidsdocument. In die zin kan het verwarrend zijn dat er wel een zienswijzennota door de gemeenteraad wordt vastgesteld, en niet een Omgevingsvisie. Dit vraagt een heldere communicatieboodschap naar omwonenden, inwoners en grondeigenaren van de gebieden Vechtpoort 1 en Zwolle-Zuid/zuid.
- Een zienswijze op de ontwerp-Omgevingsvisie wordt ingediend volgens een formele procedure voorafgaand aan besluitvorming door de gemeenteraad. De zienswijzeperiode vormt daarmee de laatste stap in het proces tot besluitvorming om het college van B&W en gemeenteraad te beïnvloeden. Dit betekent dat een zienswijze vaak gaat over het ‘wat, waarom en waar’. Die

ruimte moet er wel zijn voor een indiener van een zienswijze. Zo is het ook bedoeld in de Algemene Wet Bestuursrecht. Een zienswijze kan en mag dus meer behelzen dan alleen wat men wil meegegeven in de uitwerking van het gebiedsprocessen. De gemeenteraad moet de ruimte voelen een zienswijze gegrond te kunnen verklaren, anders dan in het RTP en nu het ontwerp is aangegeven. We zullen hier specifiek aandacht aan besteden bij de zienswijzeperiode.

- We maken nu een ontwerp aangevulde Omgevingsvisie (op basis van het RTP) met zienswijzennota. De Omgevingsvisie kan worden vastgesteld na de vaststelling van de gebiedsvisies. In de tussentijd vinden ook andere ontwikkelingen plaats, ontstaan er nieuwe inzichten etc. Dit kan om aanpassingen van de ontwerp-Omgevingsvisie en de Omgevingseffectrapportage vragen. Het gevolg is dat de ontwerp-Omgevingsvisie en de Omgevingseffectrapportage mogelijk opnieuw ter inzage moeten, met het vaststellen van een nieuwe zienswijzennota als gevolg.

Vervolg

Door het wijzigen van het proces dat komende maanden wordt doorlopen, wijzigt vanzelfsprekend ook de planning (zie bijlage 1):

- De ontwerp aangevulde Omgevingsvisie, inclusief de Omgevingseffectrapportage, wordt van 27 oktober tot 8 december ter inzage gelegd. Eenieder heeft de mogelijkheid een zienswijze in te dienen;
- Na de ter inzagelegging 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. Het heeft de voorkeur dat het raadsdebat op 26 januari 2026 plaatsvindt;
- Besluitvorming door de gemeenteraad over de nota zienswijzen kan dan plaatsvinden op 9 februari 2026.

In de periode tot 9 februari vindt participatie vooruitlopend op de gebiedsvisies plaats (zie ook alinea ‘Toelichting’, punt 2). In 2026 starten de gebiedsprocessen voor het opstellen van gebiedsvisies voor Vechtrand en Zwolle-Zuid/zuid.

Openbaarheid

Deze raadsbrief is openbaar

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

Datum 25 september 2025

secretaris, Dick Emmer