voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 14 april 2026

Onderwerp	Leeswijzer wijziging omgevingsplan
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Gerdien Rots

Samenvatting
Deze raadsbrief bevat een leeswijzer voor wijzigingen op het Omgevingsplan Zwolle.
Hiermee informeren wij u over de werkwijze van het wijzigingsproces en geven we informatie over de route richting vaststelling.

Bijlagen
Bijlage 1 –

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
1 – Werkwijze vaststellen wijziging omgevingsplan Zwolle

Datum 14 april 2026

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dat betekent dat er nieuwe instrumenten zijn geïntroduceerd, waarin regels over de fysieke leefomgeving moeten worden vormgegeven. Voorheen waren wij gewend om regels vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening vast te leggen in verschillende bestemmingsplan die elk een deel van het ambtsgebied van de gemeente Zwolle besloegen. Nu moeten wij regels over de gehele fysieke leefomgeving vastleggen in één omgevingsplan voor het hele ambtsgebied van Zwolle; het zogenaamde gebiedsdekkende omgevingsplan. Er wordt gewerkt aan het opstellen van het gebiedsdekkende omgevingsplan. Wij hebben daarvoor tot 1 januari 2032 de tijd. Totdat dit gebiedsdekkende plan er is, geldt er overgangsrecht. Tijdens die overgangsrechtelijke fase gelden de oude planologische regelingen nog steeds. Die vormen nu één omgevingsplan van rechtswege voor het hele ambtsgebied.

Terwijl wij werken aan het opstellen van het gebiedsdekkende omgevingsplan is de winkel wel open. Dat betekent dat er ontwikkelingen zijn die vragen om een omgevingsplanwijziging. Zolang het gebiedsdekkende omgevingsplan nog niet klaar is, is dat dus een wijziging van het omgevingsplan van rechtswege. Daarnaast worden er ook beleidsactualisaties gedaan, die liefst zo snel mogelijk verwerkt moeten worden in dat éne omgevingsplan.

Tot 1 januari 2024 konden wij het omgevingsplan van rechtswege wijzigen door een tijdelijke alternatieve maatregel te nemen. Deze alternatieve maatregel was een min of meer zelfstandig lezend plan en had daarom veel gelijkenis met een bestemmingsplan. Sinds 1 januari 2024 kan er geen gebruik meer worden gemaakt van deze alternatieve maatregel. Dat betekent dat elke wijziging van het omgevingsplan van rechtswege moet voldoen aan de technische eisen die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Het is geen zelfstandig lezend plan meer en het leidt tot een geheel andere werkwijze wanneer wij een plan aan u aanbieden ter vaststelling.

Met deze brief informeren we u over de aandachtspunten die voor het beoordelen van wijzigingsvoorstellen relevant zijn.

Kader

In de raad van 3 november 2025**:**
Raadsvoorstel over basisregelstructuur, enkele algemene regels en delegatie van vaststelling wijziging omgevingsplan t.b.v. basisregelstructuur

In het college van 24 maart 2026:
Vaststellen wijziging omgevingsplan basisregelstructuur

Kernboodschap
Met de komst van de Omgevingswet verandert de manier waarop het omgevingsplan wordt opgesteld en geraadpleegd fundamenteel: van pdf-gebaseerde documenten naar een volledig digitaal plan dat alleen goed te begrijpen is via digitale raadpleging. Daarom wordt de raad geïnformeerd over deze nieuwe werkwijze en hoe de stukken voortaan worden aangeboden en geraadpleegd.

Datum 14 april 2026

Toelichting

Wijzigingsbesluiten
Elke gemeente heeft één omgevingsplan. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben we van het rijk een omgevingsplan van rechtswege gekregen, die bestaat uit alle oude planologische regelingen. Voor het opstellen van het gebiedsdekkende omgevingsplan – dat het omgevingsplan van rechtswege moet vervangen – geldt een overgangstermijn tot 1 januari 2032.
De komende jaren gaan we het gebiedsdekkende omgevingsplan opbouwen en invullen. Een eerste opzet van de structuur van het plan is vastgesteld door het college op 24 maart 2026. Eerder heeft u daarover een besluit genomen. Zie daarvoor het kopje ‘kader’.

Ondertussen zijn er verschillende ontwikkelingen in het fysieke domein die leiden tot een noodzakelijke wijziging van dat éne omgevingsplan.
Het gaat dan niet, zoals bij een bestemmingsplan het geval was, om een geheel nieuw omgevingsplan, maar om een gedeeltelijke wijziging van het éne omgevingsplan. Het gedeeltelijk (ook wel partieel) herzien van het ene omgevingsplan kan gebiedsgericht of thematisch, maar gaat altijd via een zogenaamd wijzigingsbesluit, waarin alleen de wijzigingen ten opzichte van de actuele regelingsversie worden vastgesteld.

Andere wijze van raadplegen van het omgevingsplan
Bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) kwamen tot stand met een digitale standaard die voor elke gemeente hetzelfde was. In elk raadsbesluit kwam het kenmerk van het bestemmingsplan in het dictum van het besluit terug; NL.IMRO.0193… . Deze digitale dataset zat ook bij de stukken die u vaststelde, maar u werkte veelal vanuit de in bijlage bijgesloten toelichting, regels en verbeelding.

Aan deze werkwijze komt een einde met de komst van de Omgevingswet. Er is niet langer sprake van platte teksten (regels en toelichting) en één verbeelding die gezamenlijk in een boekje of als pdf’s kunnen worden gepresenteerd. Dat komt omdat het om één omgevingsplan gaat, dat volledig digitaal wordt opgesteld. De opzet van het omgevingsplan kent bepaalde algemene regels die in het hele ambtsgebied gelden, terwijl andere regels alleen specifiek op bepaalde plekken gelden. Ook de algemene toelichting en motivering worden - anders dan u gewend was - op door de wet voorgeschreven wijze beschikbaar gesteld, waardoor de raadpleegbaarheid is veranderd. Voor een goed begrip van het omgevingsplan staat dan ook alleen het digitaal raadplegen open.
Voor het besluitvormingsproces is het van belang te weten hoe de stukken vanaf nu aan u worden voorgelegd ter besluitvorming en waar u de motivering van het besluit en bijbehorende stukken kunt vinden.

Wij wijzen u op een filmpje, waarin wordt uitgelegd hoe het DSO werkt. U vindt er het onderdeel ‘Regels op de kaart”, waarin u onder meer het (ontwerp-)omgevingsplan kunt bekijken. Het filmpje kunt u via deze link openen:
(https://ondersteuning.omgevingswet.overheid.nl/animaties-regels-op-de-kaart/animatie-zo-werkt-regels-op-de-kaart/). Het kernteam Omgevingsplan is met de Raadsgriffie in overleg om ook daarnaast nog een toelichting te geven.

Geen plankaart maar werkingsgebieden
Het omgevingsplan heeft geen plankaart, zoals een bestemmingsplan dat had. Elke regel heeft een eigen werkingsgebied: een gebied waar de betreffende regel geldt. Technisch worden deze werkingsgebieden vastgelegd in geografische informatieobjecten (afgekort: GIO's). Dat kan een bepaald gebied zijn (bijvoorbeeld een perceel of een straat) of het hele ambtsgebied van de gemeente. Waar een regel geldt ziet u via de viewer van onze omgevingsplansoftware (zie bijlage 1). Na publicatie van het wijzigingsbesluit in het DSO ziet iedereen de regeling via 'Regels op de Kaart' in het Omgevingsloket: https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart.

Hoe is een wijzigingsbesluit opgebouwd?
Het wijzigingsbesluit (verwoord in het raadsvoorstel) bestaat uit:

Een ontwerpbesluit:
Net als in de procedure voor een bestemmingsplan wordt een wijzigingsbesluit omgevingsplan zes weken ter visie gelegd, zodat een ieder in de gelegenheid is een zienswijze in te dienen. Na deze periode wordt een raadsbesluit opgesteld om de wijziging omgevingsplan vast te stellen. In dit raadsbesluit wordt verwezen naar bijlage A. Deze verwijzing is een link naar onze software (Rx Base) en brengt u bij de wijzigingen op de regels, algemene toelichting en artikelsgewijze toelichting. Teksten die zijn toegevoegd aan de regeling zijn groen gemarkeerd. Teksten die komen te vervallen zijn rood gemarkeerd en doorgehaald.
In de viewer van de software zijn de verschillen te zien in werkingsgebieden/locaties met een verschilweergave van geografische informatieobjecten (GIO's).

De omgevingsplanregels:
In bijlage A zijn de regels opgenomen die met het besluit worden gewijzigd. Het gaat dus niet om de regels van 'het hele omgevingsplan', maar u besluit alleen over de regels van het omgevingsplan die met het besluit worden gewijzigd of door het besluit worden toegevoegd. In het DSO is vanaf de terinzagelegging een versie van het omgevingsplan te zien, waarin de voorgestelde wijzigingen zijn verwerkt (de zogenaamde geconsolideerde versie).

Algemene toelichting:
In de algemene toelichting is beschreven hoe het omgevingsplan is opgebouwd. Hier vindt u meer informatie over het omgevingsplan zelf, de verschillende instrumenten die de Omgevingswet kent en invloed hebben of kunnen hebben op het omgevingsplan en de hoofdstukindeling met een toelichting per hoofdstuk.

Artikelsgewijze toelichting:
Waar dat relevant is, is per artikel een toelichting opgenomen, waarin meer uitleg gegeven wordt over de regeling van het betreffende artikel. Deze toelichting is raadpleegbaar vanuit de viewer van onze omgevingsplansoftware Rx.Base, maar ook vanuit de versie van de regeling, zoals die op het DSO is te zien en waarin alle aanpassingen zijn verwerkt.

Motivering bij het wijzigingsbesluit:
In de motivering bij het wijzigingsbesluit wordt een toelichting op het wijzigingsbesluit gegeven en gemotiveerd dat het wijzigingsbesluit voldoet aan 'een evenwichtige toedeling van functies aan

locaties'. De motivering is te vergelijken met de toelichting bij een bestemmingsplan, waarin werd gemotiveerd dat met de bestemmingsplanwijziging sprake was van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het wijzigingsbesluit en de motivering worden na vaststelling door de gemeenteraad gepubliceerd in het Gemeenteblad en daarna zichtbaar in het DSO. De bij het besluit behorende stukken zoals de diverse onderzoeken of een eventuele zienswijzennota, worden (tijdelijk) gepubliceerd op de gemeentelijke website, zodat deze raadpleegbaar zijn voor een ieder.

Houdbaarheid van de link naar de viewer:
Na besluitvorming wordt het wijzigingsvoorstel verwerkt en gepubliceerd. De link naar de viewer van onze omgevingsplansoftware kent een beperkte houdbaarheidsdatum en verloopt na verloop van tijd. Om te kunnen controleren of het genomen besluit hetzelfde is als verwerkt in de geconsolideerde regeling voegen we een .pdf van de verschilweergave toe aan de bij het besluit behorende stukken.

Parallelle besluitvorming en aanpassingen achteraf:
Het verwerken van een wijziging in het omgevingsplan leidt tot een nieuwe, laatst vastgestelde regelversie. Het kan voorkomen dat in een besluitvormende raadsvergadering meerdere wijzigingsvoorstellen op de agenda staan. Dat betekent dat elk opvolgend besluit een wijziging is van het daarvoor genomen besluit. Met het eerste besluit is namelijk een nieuwe actuele regelingsversie ontstaan. Het daaropvolgende besluit wijzigt de zojuist vastgestelde regelversie alweer. Het is technisch niet mogelijk om het voorstel ook zo aan te bieden, dus de wijzigingsvoorstellen zijn niet afgestemd op elkaar. Dat betekent dan ook dat een synchronisatie van de genomen besluiten na besluitvorming nodig is. Dat wordt de secretarieoplossing genoemd. De verwerking en beschikbaarstelling van deze besluiten in de digitale regeling vindt aansluitend en opvolgend plaats, met inachtneming van de technische vereisten en de noodzakelijke volgorde van verwerking. Inhoudelijk verandert de wijziging niet, maar het kan bijvoorbeeld zo zijn dat artikelen worden vernummerd of GIO's worden aangevuld. Deze werkwijze doet dan ook geen afbreuk aan de rechtsgeldigheid van de door de raad genomen besluiten.

Het laten vervallen van de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan (de pons):
In veel situaties wordt bij wijziging van het omgevingsplan een nieuwe set regels gemaakt, die de ruimtelijke regels uit het tijdelijk deel (bestemmingsplannen) vervangen. Om dit goed te verwerken in het DSO, zodat de bestemmingsplannen niet meer getoond worden op de wijzigingslocatie, wordt een zogenaamde "pons" meegeleverd bij publicatie van het omgevingsplan. De begrenzing van deze pons is onderdeel van het besluit in Bijlage A.

<u>Wat wordt er aangeleverd bij besluitvorming?</u>

1. Raadsvoorstel, met daarin een link naar de viewer:
2. Bij de stukken treft u een link aan, bijlage A. U komt daarmee in de viewer van onze software Rx.Base. Hierin kunt u het voorgestelde besluit, de regels, artikelsgewijze toelichting, algemene toelichting en werkingsgebieden raadplegen.
3. Een bijlage bij het raadsvoorstel met de motivering en bijbehorende stukken.

<u>Wat gebeurt er na besluitvorming?</u>
De afdeling Ruimtelijke Planvorming verwerkt het genomen besluit of besluiten in het DSO door publicatie richting de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (afgekort: LVBB).

Datum 14 april 2026

Vervolgens wordt een kennisgeving gepubliceerd met daarin de relevante informatie met betrekking tot het genomen besluit, zoals de naam van de wijziging, het doel van de wijziging, hoe is geparticipeerd over de wijziging, hoe men de wijziging kan bekijken en hoe men in verweer kan gaan tegen het genomen besluit en wanneer het juridisch in werking treedt. De termijnen worden afgestemd op de daadwerkelijke beschikbaarheid van de regeling in het DSO en kunnen dus afwijken van de vaststellingsdatum.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
N.v.t.

Communicatie
N.v.t.

Duurzaamheid
N.v.t.

Financiën
N.v.t.

Risico's
Het is van het grootste belang dat de raad kennis neemt van de nieuwe werkwijze, om onzorgvuldigheid, onduidelijkheid en vertraging in de besluitvorming rond het wijzigen van het omgevingsplan te voorkomen.

Vervolg
N.v.t.

Openbaarheid
Deze raadsbrief en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

Datum 14 april 2026

secretaris, Dick Emmer

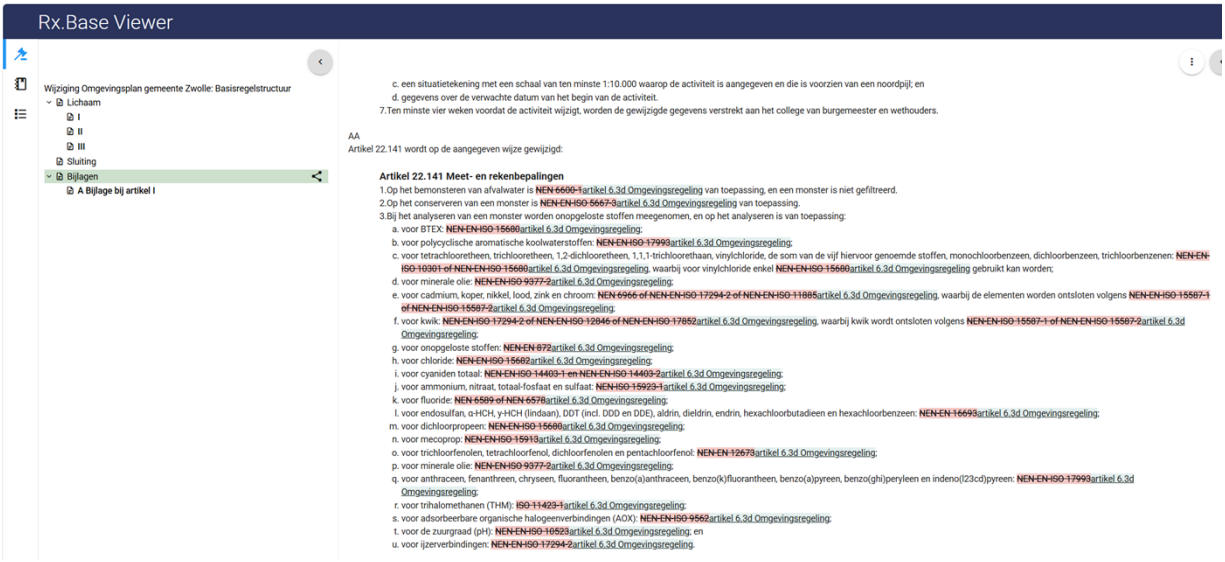
Datum 14 april 2026

Bijlage 1: Voorbeeldweergave van de viewer van de plansoftware.



Voorbeeldweergave van Bijlage A met daarin de verschilweergave: in rood de vervallen teksten en in groen hetgeen is toegevoegd.

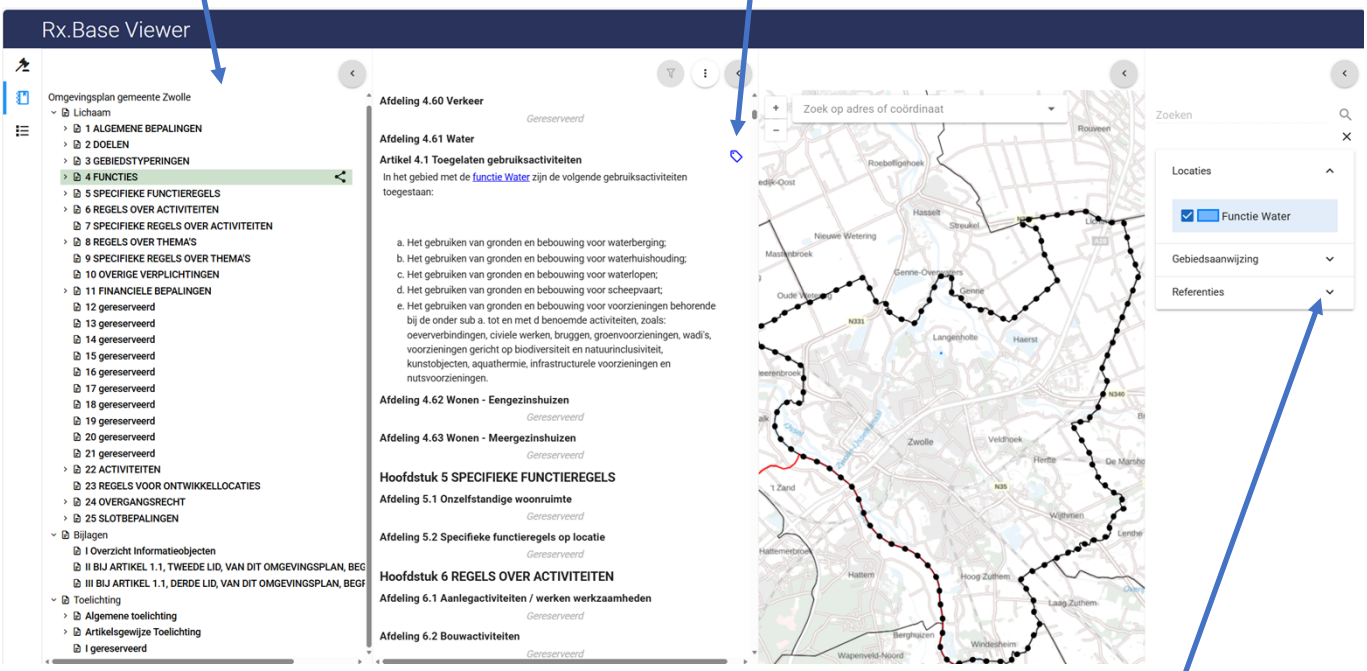
Datum 14 april 2026



Voorbeeldweergave van de plantekst met daarnaast de kaartweergave van de werkingsgebieden / locaties.

Hier ziet u de inhoudsopgave van het omgevingsplan. Deze is doorklikbaar.

Hier kunt u de kenmerken aanzetten, waarmee de locaties en werkingsgebieden zichtbaar worden op de kaart.



Datum 14 april 2026

U kunt hier eventueel een andere ondergrond of luchtfoto aanzetten onder de kaart