

Transitieplan Omgevingsplan gemeente Zutphen

Op weg naar het integrale omgevingsplan

Wyzer Advies Ruimte
December 2025

Aangepast door gemeente Zutphen – team RED
Januari 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel transitieplan	3
1.3 Leeswijzer.....	3
2 Strategische basis omgevingsplan	7
2.1 De beleidsambities	7
2.2 Sturingsfilosofie.....	9
2.3 Afwegingsruimte	10
2.4 Niveau en manier van dienstverlening	11
2.5 Toepasbare regels.....	12
3 Bouwen omgevingsplan	14
3.1 Structuur omgevingsplan.....	14
3.2 Regelbibliotheek opbouwen	16
4 Omzetting per thema en gebied	18
4.1 Themagericht	18
4.2 Bruidsschat.....	19
4.3 Gebiedsgericht	19
4.4 Start omzetten	21
5 Organisatie.....	23
5.1 Globale planning transitiefase	23
5.2 Cyclus tijdens de transitiefase.....	24
5.3 Bedrijfsvoering	24
5.3.1 Capaciteit.....	24
5.3.2 Scholing intern	26
5.3.3 Regie op samenwerking	26
5.3.4 Financiële middelen.....	26
6 De winkel blijft open.....	27
7 Proces en rol van de raad en het college	28
7.1 Proces met de raad en het college	28
7.2 Besluitvorming	28
Bijlage 1 Toelichting Omgevingswet	30
Bijlage 2 Gebieden transitie omgevingsplan	32
Bijlage 3 Thema's ter beoordeling thematisch/gebiedsgericht omzetten	40

1 Inleiding

Voor u ligt de aanpak voor de transitie van het tijdelijk omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan (*voortaan: transitieplan*) voor de gemeente Zutphen. Dit plan beschrijft de opgave voor de gemeente Zutphen met betrekking tot het omgevingsplan en biedt inzicht in de belangrijke keuzes die daarbij gemaakt moeten worden.

De werkzaamheden in de transitieperiode kunnen opgedeeld worden in twee typen werkzaamheden:

- Enerzijds het openhouden van de gemeentelijke winkel om initiatieven mogelijk te maken en;
- Anderzijds het verbouwen van diezelfde winkel, zodat het ook in de toekomst mogelijk is om initiatiefnemers te faciliteren bij hun initiatieven.

In dit plan zetten we de werkwijzen uiteen voor het opbouwen van het integrale omgevingsplan, naast het openhouden van de winkel. Het transitieplan geeft duidelijkheid aan de gemeentelijke organisatie zelf, voor zowel bedrijfsvoering als politiek- bestuurlijke aspecten.

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet is sinds januari 2024 van kracht geworden. In [Bijlage 1](#) wordt een korte uitleg gegeven over de Omgevingswet. Veel van de, in het proces van inwerkingtreding, verplichte wijzigingen (bijvoorbeeld op het gebied van werkprocessen, dienstverlening en software) zijn door de gemeente Zutphen vóór inwerkingtreding doorgevoerd. Daarnaast moet de gemeente de slag gaan maken met de verschillende instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan). Voor het opstellen van de omgevingsvisie is er tijd tot eind 2026, en voor het omgevingsplan tot eind 2031.

Het omgevingsplan is het juridisch bindende instrument op basis waarvan omgevingsvergunningen kunnen worden afgegeven. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente een tijdelijk omgevingsplan gekregen, bestaand uit de bestemmingsplannen van de gemeente en de 'bruidsschat', inclusief aansluitende wetgeving vanuit het Rijk. Alle gemeenten hebben tot 2032 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten in een integraal omgevingsplan. Daarmee kunnen zij lokale aanpassingen doen en lokale regels toevoegen, zoals (onderdelen) uit verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

1.2 Doel transitieplan

Het hoofddoel van dit transitieplan is het inzichtelijk maken welke stappen genomen moeten worden om de transitie van het tijdelijke omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan per 2032 mogelijk te maken.

Doel is ook met dit transitieplan inzicht te geven in nut en noodzaak voor het benoemen van een projectleider en projectteam om een goeie start te maken en geen verdere vertraging op te lopen.

1.3 Leeswijzer

Met dit transitieplan wordt een overzicht gegeven van de opgaven waar de gemeente Zutphen voor staat bij het omzetten van het tijdelijke omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan.

Met het onderstaande stappen beschrijven we hoe de transitie naar het integrale omgevingsplan kan worden aangepakt. De stappen staan in de hoofdstukken hierna verder uitwerkt waar ook opgaven benoemd worden die horen bij deze stap.

Stap 1. Strategische basis omgevingsplan vaststellen

De keuzes rond de vertaling van beleidsambities, de sturingsfilosofie, de afwegingsruimte, de dienstverlening en de mate waarin deze afwijken van hoe hier momenteel mee om wordt gegaan, bepalen wat tijdens de transitieperiode gedaan moet worden.

[Opgave 1: Beleidsarm omzetten met een was-woordt-lijst](#)

Maak een analyse van het bestaande beleid en beoordeel wat hiermee moet gebeuren. Dit wordt de 'was-woordt-lijst'.

[Opgave 2: Sturingsfilosofie preciseren](#)

Met het college van B&W en de gemeenteraad een uitwerking van de aspecten van de sturingsfilosofie maken die geldt voor de hele gemeente (ambtsgebied breed).

[Opgave 3: Afwegingsruimte college bepalen](#)

Per gebied is het nodig te bepalen waar en hoe de gemeenteraad ruimte wil laten aan het college om afwegingen te maken rond planvorming en vergunningverlening.

[Opgave 4: Structuur 'achterkant' bepalen](#)

Met een duidelijk systeem aan de achterkant (bijvoorbeeld hoe te annoteren aan thema's, en gebiedsaanduidingen of hoe locaties en grenzen van werkingsgebieden op elkaar afstemmen) voor alle omgevingswet instrumenten (omgevingsvisie, programma's onder de omgevingswet en het omgevingsplan) leert de organisatie steeds eenduidiger werken en annoteren.

[Opgave 5: Toepasbare regels maken](#)

Geef tijdens de transitieperiode van het omgevingsplan een goede interne duiding en invulling aan het Omgevingsloket door steeds beleidsmatig de toepasbare regels bij te houden.

Stap 2. Bouwen omgevingsplan

Met de transitie naar het integrale omgevingsplan worden de regels uit de bruidsschat uit hoofdstuk 22 (het tijdelijke deel) overgezet naar de hoofdstukken 2 t/m 21. Ook de bestemmingsplannen en verordeningen die nu onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan zijn, moeten in deze hoofdstukken een plek krijgen. Alles wat in deze hoofdstukken landt is onderdeel van het integrale deel van het omgevingsplan.

[Opgave 6: Structuur 'voorkant' bepalen](#)

Inventariseer alle onderdelen die in het omgevingsplan een plek moeten krijgen. Bouw een structuur die verbindend werkt tussen de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan, zodat iedereen die met de verschillende instrumenten werkt weet hoe de structuur in elkaar zit.

[Opgave 7: Een regelbibliotheek bouwen](#)

Organiseer een vast moment (bijvoorbeeld als onderdeel van een integrale beleidstafel) om nieuwe beleidswijzigingen, plannen, programma's te bespreken en de gevolgen daarvan op de regelbibliotheek.

Stap 3. Omzetting per gebied

In de Omgevingswet is in artikel 22.6 bepaald dat de ruimtelijke regels op een locatie alleen gezamenlijk kunnen vervallen in het tijdelijke deel. Dit betekent dat het gemeentelijk grondgebied in logische gebieden moet worden opgedeeld en deze gebieden stuk voor stuk in het omgevingsplan worden omgezet naar het integrale deel. In

[Opgave 8: De eerste gebiedsgerichte omzetting doen](#)

Met een gevulde regelbibliotheek voor de thematische regels kan worden gestart met een woonwijk die laag dynamisch is.

Deze stappen in een planning voor de komende jaren ziet er dan ongeveer zo uit waarbij de organisatie van de transitieperiode belangrijk is voor het in tijd halen van de planning ([Hoofdstuk 5](#))

		2026	2027	2028	2029	2030	2031
Randvoorwaarden helder krijgen:							
Opgave 1 Beleidsarm omzetten, was-woordt lijst maken							
Opgave 2 Sturingsfilosofie preciseren							
Opgave 3 Afwegingsruimte college bepalen							
Opgave 4 Structuur 'achterkant'							
Opgave 5 Toepasbare regels							
Opgave 6 Structuur 'voorkant'							
Opgave 7 Een regelbibliotheek bouwen							
Opgave 8 De eerste gebiedsgerichte omzetting: oefenen							
Opgave 9 Delegatie besluitvorming voorbereiden en bespreken met raad							
Per gebied aanpakken:							
Thematische wijzigingen ambtsgebied							
Landelijk gebied							
Bestaande woonwijken							
Binnenstad/centrum							
Beschermd stads en dorpsgezicht							
Sport en leisure							
Gemengde gebieden							
Industrieterrein De Mars							
Bufferzone De Mars en Bedrijventerrein De Stoven							
De Revelhorst							
Nieuwe gebiedsontwikkelingen ⁱ			?	?	?	?	?

Naast de transitieopgaven ligt er een opgave de 'winkel open te houden' ([Hoofdstuk 6](#)).

Samenwerking organisatie, college en raad

Het samenspel in de organisatie en tussen organisatie, college en raad is een groot aandachtspunt. Men is zoekende in hoe dit in samenspraak te doen en wie welke rol heeft ([Hoofdstuk 7](#))

[Opgave 1, 2 en 3: Proces en inhoudelijke kaders in gemeenteraad bespreken](#)

De projectgroep Omgevingswet/plan organiseert voorafgaand aan het BOB-proces voor de inhoudelijke kaders van opgaven 1, 2 en 3 informatiemomenten voor college en raad om een update te geven waar Zutphen nu staat met betrekking tot de Omgevingswet en wat er in de

ⁱ Nieuwe gebiedsontwikkelingen hebben invloed op de planning van omzetting van de bestaande gebieden.

toekomst verwacht mag worden rond het omzetten van het omgevingsplan en welke rollen van college en raad daarbij horen.

[Opgave 9: Proces en inhoudelijke kaders in gemeenteraad bespreken](#)

Tijdens de behandeling van de eerste wijziging van het omgevingsplan is het goed in een startnotitie met de raad te bespreken hoe ze hun rol zien bij de aankomende reeks wijzigingen.

2 Strategische basis omgevingsplan

De vernieuwing van het omgevingsrecht heeft vier verbeterdoelen. Met deze verbeterdoelen kunnen maatschappelijke problemen beter opgelost worden, is het idee. De verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- a) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- b) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- c) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- d) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De beleidsambities van de gemeente Zutphen en de daarbij horende sturingsfilosofie vormen het uitgangspunt om de beoogde vernieuwing en de transitie naar het integrale omgevingsplan aan te pakken. Deze transitie moet uiterlijk eind 2031 zijn voltooid. De keuzes rond de vertaling van beleidsambities, de sturingsfilosofie, de afwegingsruimte, de dienstverlening en de mate waarin deze afwijken van hoe momenteel wordt gewerkt, zijn bepalend voor het omschrijven van de regels (uitnodigend, duidelijk, beschermend), het participatietraject en de ruimte die wordt gegeven aan initiatieven.

2.1 De beleidsambities

In de 'Omgevingsvisie gemeente Zutphen' worden de toekomstambities voor de fysieke leefomgeving omschreven en gebiedsgericht uitgewerkt. Dat is een keuze die ook richting geeft aan de opzet en structuur van het omgevingsplan, die daarmee ook gebiedsgericht wordt ingedeeld.

Uitgangspunt

Beleidsarm omzetten

De transitie naar een nieuw omgevingsplan is een omvangrijke exercitie. Kiezen voor een beleidsarme omzetting ligt voor de hand en wordt geadviseerd.

Beleidsarme omzetting betekent het overnemen van bestaande regelgeving naar het nieuwe omgevingsplan, zonder grote inhoudelijke beleidswijzigingen of toevoegingen. Het doel is om bestaande regels aan te passen aan de structuur en terminologie van de nieuwe Omgevingswet, zonder nieuwe beleidskeuzes te maken.

Gezien de complexiteit van de omzetting worden de huidige regels omgezet naar regels in het omgevingsplan, en wordt nieuw beleid volgend uit de omgevingsvisie alleen opgenomen als dit noodzakelijk is om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

De Omgevingswet vereist een integrale weging van (thematische) beleidsuitgangspunten. Op sommige plekken ontkom je er niet aan om daarin keuzes te maken, daardoor kan op die plekken niet beleidsarm omgezet worden. Deze moeten dan ook nadrukkelijk met college en raad besproken worden.

In de omgevingsvisie is aangegeven dat deze gaat dienen als afwegingskader voor initiatieven, het is onderdeel van de beoordeling of een functie evenwichtig kan worden toegedeeld aan een locatie (ETFAL). De regels in het nieuwe omgevingsplan moeten uitdrukking geven aan de concrete beleidsambities uit de omgevingsvisie. Dat betekent dat een inventarisatie van het bestaande

beleid moet plaatsvinden, waarbij wordt beoordeeld of dit beleid voldoende aansluit bij de ambities uit de omgevingsvisie, of dat herijking noodzakelijk is.

In de praktijk betekent beleidsarm dat er veel keuzes moeten worden gemaakt over bijvoorbeeld verouderd beleid, het intekenen van grenzen die eerst niet op een kaart stonden, of regels die in bestaande bestemmingsplannen zijn opgenomen, maar die in het omgevingsplan geen meerwaarde meer hebben. Die beoordeling moet worden gemaakt met de beleidsspecialisten, waarbij wel ook is uitgesproken dat het een grote wens is sectoraal beleid meer integraal te maken.

In de omgevingsvisie wordt ook richting gegeven aan keuzes voor gebieden die van belang kunnen zijn voor de vertaling naar regels. Denk bijvoorbeeld aan de wens het autoverkeer op en rond het stationsplein te verminderen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, afhankelijk van de manier waarop Zutphen de regels wil formuleren. Zo kan een dergelijke wens resulteren in een verbod voor auto's of juist het aanmoedigen van andere activiteiten zodat het tegelijkertijd minder aantrekkelijk wordt voor auto's daar te zijn.

Het is aan de beleidsspecialisten van de verschillende (sectorale) thema's waarvoor regels opgesteld moeten worden, om te beoordelen hoe dat bestaande beleid een logische vertaling krijgt naar regels in het omgevingsplan. De was-woordt-lijst. Met deze was-woordt-lijst wordt duidelijk welke beleidsstukken ingetrokken kunnen gaan worden omdat ze opgenomen worden in de omgevingsvisie, uitgewerkt/ herijkt gaan worden in een programma onder de omgevingswet of in het omgevingsplan direct een plek moeten gaan krijgen. De herijkingen sluiten aan op de lange termijn agenda (LTA) van de gemeente Zutphen, waar herijkingen sowieso al op de agenda staan.

Opgave 1

Beleidsarm omzetten met een was-woordt-lijst

Maak een analyse van het bestaande (sectorale) beleid en beoordeel wat hiermee moet gebeuren. Dit wordt de 'was-woordt-lijst'. Wat was het beleid, en wat wordt het in de nieuwe situatie? Daarmee wordt duidelijk welk beleid actief moet worden ingetrokken zodra dit is verwerkt in de omgevingsvisie (beleid), in een programma onder de omgevingswet (beleid of uit te werken regels) en het omgevingsplan (regels).

1. Sluit het huidige beleid aan bij de ambities uit de omgevingsvisie?
2. Zijn de ambities uit de omgevingsvisie al voldoende uitgewerkt en kunnen ze worden geannoteerd aan een gebiedsaanwijzing, functie, beperkingengebied of ruimtelijke gebruik?
3. Is voor die noodzakelijke uitwerking een plan nodig om dat uit te werken of is er een programma nodig?

Dit vraagt inzet van:

- Alle beleidsspecialisten.
- Projectleiders instrumenten Omgevingswet (projectleider omgevingsvisie, projectleider programma's (coördinator), projectleider VTH, projectleider omgevingsplan en projectleider monitoring).

Uitspraak nodig van:

- Directie en college over werkwijze (inhoud landt uiteindelijk bij de gemeenteraad).

2.2 Sturingsfilosofie

Binnen de Omgevingswet staan het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving centraal. Het is van belang om te bepalen op welke wijze deze, soms tegenstrijdige, doelen geborgd kunnen worden in een sturingsfilosofie. De keuze voor een sturingsfilosofie heeft gevolgen voor de uitwerking van het omgevingsplan en wat daarmee samenhangt. Denk hierbij aan de dienstverlening, beheeraspecten (bijvoorbeeld hoe en wanneer handhaven), rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Het is belangrijk om in de transitieperiode gericht te zijn op het toekomstbeeld van de gemeente (ambities omgevingsvisie) en hoe zij wil werken (inrichting proces omgevingsvergunning/wijzigen omgevingsplan). Bij dit toekomstbeeld, en een daarbij passende werkwijze, moet het op te leveren integrale omgevingsplan aansluiten.

Ter voorbereiding op de Omgevingswet heeft de gemeente Zutphen als pilot een 'omgevingsplan' landelijk gebied in de geest van de omgevingswet opgesteld. Na participatierondes in het landelijk gebied was de roep om meer ruimte en flexibiliteit groot en is dat ook doorgevoerd in de regels. Het bestuur heeft aangegeven toch meer regels te willen opnemen in het omgevingsplan, vooral ook omdat bij de praktische werking van de regels, inwoners het toch wel lastig vinden dat er meer ruimte en flexibiliteit is bij nieuwe ontwikkelingen.

De wensen van het bestuur, samen met de uitgangspunten die in de omgevingsvisie gemeente Zutphen, geven een eerste input voor het te voeren gesprek.

Uitgangspunten uit de omgevingsvisie:

- De 'ja-mits' houding (passend bij de bedoeling van de Omgevingswet).
- Het verschil tussen hoog-dynamische gebieden en laag-dynamische gebieden.
Er zijn laag dynamische delen waar weinig ontwikkeling (mogelijk) is. Ook zijn er hoog dynamische gebieden waar juist veel (behoefte aan) ontwikkeling is. In laag dynamische gebieden wil de gemeente optreden als facilitator, in hoog dynamische gebieden als regisseur.
- De 3 kernambities, waarmee richting is gegeven aan een eerste prioritering in beleid, hebben hun invloed op regels.

Opgave 2

Sturingsfilosofie preciseren

Met het college van B&W en de gemeenteraad een uitwerking van de aspecten van de sturingsfilosofie maken die geldt voor de hele gemeente (ambtsgebied breed). Hierin moet uitgewerkt worden hoe:

1. De werkwijze van 'nee-tenzij' naar 'ja-mits' van invloed is. Hierbij zijn belangrijke vragen of bestaand beleid nog wel doorgevoerd moet worden in het integrale omgevingsplan of dat er regelgeving 'losgelaten' kan worden;
2. De gebiedsgerichte aanpak en de verschillende rollen (faciliterend of regisserend) doorwerken in regels in die gebieden;
3. De kernambities vanuit hun prioriteit als waarden doorwerken in de regels.

Dit vraagt inzet van:

- Projectleiders instrumenten Omgevingswet (projectleider omgevingsvisie, projectleider programma's (coördinator), projectleider VTH, projectleider omgevingsplan en projectleider monitoring)
- Een integrale werkgroep fysieke leefomgeving (beleidspecialisten).
- Strategen organisatie.

Uitspraak nodig van:

- Het college van B&W en de gemeenteraad.

2.3 Afwegingsruimte

Aansluitend op de sturingsfilosofie moeten ook de bestuurlijke afwegingsruimte en de invulling hiervan bepaald worden. Met deze bestuurlijke afwegingsruimte geeft de gemeenteraad duidelijkheid over de ruimte die ze aan het college laat voor interpretatie en maatwerk aspecten, het gebruik van open of gesloten normen, de ruimte voor lokaal maatwerk en het behoud van vergunningsplicht of algemene regels.

Hierbij dient meegenomen te worden dat open normen, en daarmee meer ruimte voor initiatiefnemers, kan leiden tot meer toezicht en handhaving achteraf en verantwoording van gemaakte keuzes van het college aan de gemeenteraad, terwijl gesloten normen en veel vergunningplichtige activiteiten juist meer druk opleveren in het vergunningsverleningsproces.

De omgevingsvisie geeft al richting doordat gekozen is voor gebiedsgerichte uitwerking van de ambities. Dit betekent dat de afwegingsruimte per gebied verschilt, afhankelijk van:

- De functie van het gebied (wonen, werken, natuur, erfgoed).
- De kwetsbaarheid van de omgeving (bijv. waterveiligheid, biodiversiteit).
- De ontwikkelpotentie (bijv. ruimte voor verdichting of transformatie).

Opgave 3

Afwegingsruimte college bepalen

Per gebied is het nodig te bepalen waar en hoe de gemeenteraad ruimte wil laten aan het college om afwegingen te maken rond planvorming en vergunningverlening. De verschillende gebieden kunnen hiermee allen anders worden aangevlogen.

Eerst moet duidelijk worden hoe de gebieden uit de omgevingsvisie passen bij de gebieden die voor het omgevingsplan zijn getekend in de sprintsessies.

Bepaal dan politiek hoe in de gebieden omgegaan moet worden met:

- Het gebruik van open of gesloten normen;
- De ruimte voor lokaal maatwerk;
- Het behoud van vergunningsplicht of meer algemene regels.

Dit vraagt inzet van:

- Projectleiders instrumenten Omgevingswet (projectleider omgevingsvisie, projectleider programma's (coördinator), projectleider VTH, projectleider omgevingsplan en projectleider monitoring)
- Een integrale werkgroep fysieke leefomgeving (beleidsspecialisten)

Uitspraak nodig van:

- Gemeenteraad

2.4 Niveau en manier van dienstverlening

Het omgevingsplan moet, net als de andere instrumenten in de Omgevingswet, beschikbaar komen in het digitale stelsel Omgevingswet (DSO). Hoe regels en locaties geannoteerd worden maakt vooral verschil voor een goede vindbaarheid. Ook de toepasbare regels kunnen een groot verschil maken bij zelfredzaamheid van initiatiefnemers. Een goede 'achterkant' annoteren helpt met duidelijke vragenbomen in het Omgevingsloket.

De gemeente Zutphen heeft de ambitie om regels in het integrale omgevingsplan eenduidig en helder op te stellen, zodat initiatiefnemers zelf snel en duidelijk kunnen zien waar ze rekening mee moeten houden.

Opgave 4

Structuur 'achterkant' bepalen

Met een duidelijk systeem aan de achterkant (bijvoorbeeld hoe te annoteren aan thema's, en gebiedsaanduidingen of hoe locaties en grenzen van werkingsgebieden op elkaar afstemmen) voor alle omgevingswet instrumenten (omgevingsvisie, programma's onder de omgevingswet en het omgevingsplan) leert de organisatie steeds eenduidiger werken en annoteren.

Dit vraagt inzet van:

- DSO-specialist/ regelanalist.
- Projectleiders omgevingswet instrumenten (allen).

Uitspraak nodig van:

- Directie ambtelijke organisatie over de werkwijze.

2.5 Toepasbare regels

Het omgevingsplan is een complex geheel van regels, locaties en annotaties. Annotaties zijn kenmerken die gekoppeld worden aan een juridische regel. Met deze kenmerken wordt de vindbaarheid van de juridische regels vergroot. De juridische regels moeten inhoudelijk bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen. Ze moeten daarnaast begrijpelijk en logisch zijn voor alle gebruikers. En de juridische regels moeten via de standaard STOP/TPOD voor het omgevingsplan verwerkt kunnen worden in het DSO-LV.

Kortom: de juridische regels in het omgevingsplan moeten vertaald worden naar toepasbare regels. Door de regels toepasbaar te maken, kan ook iemand die niet goed is ingevoerd in de juridische taal van gemeenten, vinden wat voor zijn of haar situatie van toepassing is. Met toepasbare regels kan het omgevingsplan bevraagd worden via de 'Vergunningcheck' in het DSO. Het koppelen van kenmerken (annotaties) aan de juridische regels vergroot bovendien de vindbaarheid van juridische regels via 'Regels op de kaart' in het DSO. Vanuit het oogpunt van dienstverlening zijn annotaties dus onmisbaar.

Toepasbare regels worden in het landelijke Omgevingsloket gebruikt in drie onderdelen:

- Vergunningscheck;
- Aanvragen;
- Maatregelen op maat.

Elk bestuursorgaan stelt zelf toepasbare regels op voor de eigen juridische regels, volgens de voorgeschreven standaard (STTR). Het doel van toepasbare regels is het verbeteren van het dienstverleningsniveau. Biedt de gemeente geen toepasbare regels aan voor een bepaalde activiteit, dan verschijnt in het Omgevingsloket de melding: "*Neem contact op met de gemeente*".

Het aanbieden van toepasbare regels is geen wettelijke verplichting. De VNG heeft echter wel twee minimale eisen geformuleerd. De gemeente moet de benodigde informatie kunnen aanleveren om een aanvraagformulier samen te stellen. De aanvraagformulieren in het DSO-LV zijn 'dynamische formulieren' die worden opgebouwd met toepasbare regels, gebaseerd op de indieningsvereisten uit de wet- en regelgeving. Het DSO-LV is inmiddels gevuld met aanvraagformulieren die gebaseerd zijn op Rijksregels en de bruidsschat. Let daarom goed op: wanneer besloten wordt lokaal af te wijken van deze regels, moet ook het DSO-LV hierop worden aangepast.

Het opstellen van toepasbare regels is veel werk. Het verdient aanbeveling om regels die vaak geraadpleegd worden ('topactiviteiten') toepasbaar te maken, omdat dit het aantal vragen over wat wel en niet toegestaan is en wat vergunningplichtig is aanzienlijk kan verminderen. Het toevoegen en verbeteren van de toepasbare regels zal een terugkomende actie zijn elke keer als er beleid wordt aangepast.

De technische 'achterkant' kan helpen bij het vullen van de toepasbare regels in het omgevingsloket. Deze landelijke systemen zijn volop in ontwikkeling. Het is zaak dit goed in de gaten te houden en tijdens de transitieperiode steeds aanpassingen door te voeren ten behoeve van de dienstverlening.

Omwille van een goede dienstverlening, moeten toepasbare regels voldoende aansluiten bij initiatiefnemers die een aanvraag om omgevingsvergunning willen doen. Toepasbare regels moeten daarom worden bekeken vanuit het perspectief van de aanvrager. De toepasbare regels zullen daarom worden afgestemd met een samen te stellen klankbordgroep van verschillende soorten initiatiefnemers die in meerdere of mindere mate bekend zijn met de materie. Hiermee wordt voorkomen dat toepasbare regels teveel 'van achter een bureau' worden opgesteld.

Opgave 5

Toepasbare regels maken

Geef tijdens de transitieperiode van het omgevingsplan een goede interne duiding en invulling aan het Omgevingsloket door steeds beleidsmatig de toepasbare regels bij te houden. Bij het opstellen van de regels voor het integrale omgevingsplan moet gelijktijdig gewerkt worden aan het op een uniforme manier annoteren van deze regels en maken van toepasbare regels die daarbij horen, een annotatierichtlijn.

Bepaal welke regels voor Zutphen 'topactiviteiten' zijn.

Gebruik de regelbibliotheek door elke keer bij de juridische regels ook de toepasbare regels te bepalen.

Annoteer goed aan werkingsgebieden en thema's, zodat zoeken in de applicatie 'Regels op de kaart' makkelijker wordt voor iedereen.

Dit vraagt inzet van:

Beleidspecialisten

VTH-specialist

Projectleider omgevingsplan

Regelanalist

DSO-specialist

Uitspraak nodig van:

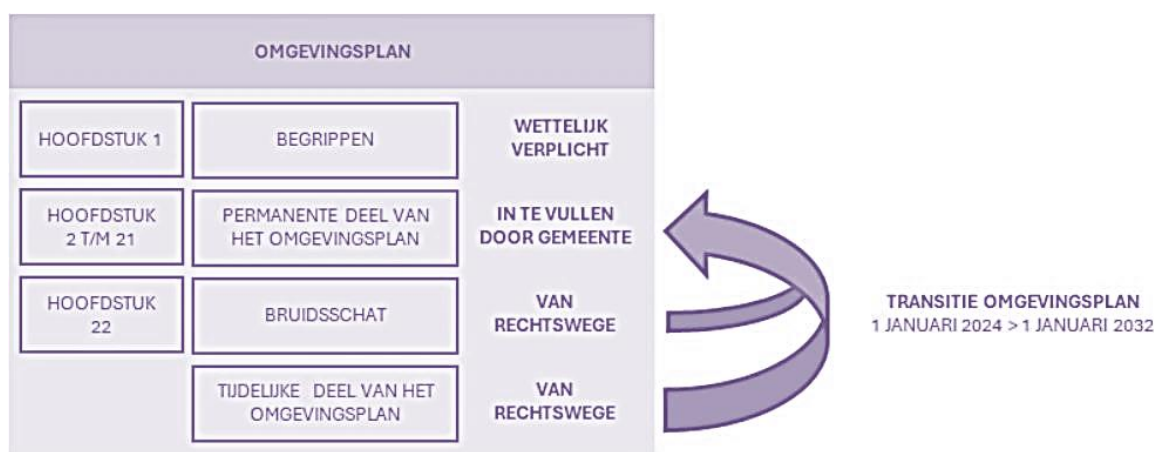
- Directie ambtelijke organisatie over de werkwijze.

3 Bouwen omgevingsplan

Het bouwen van een omgevingsplan gaat samen met opbouw van de structuur. Die structuur werkt door in alle instrumenten uit het hele beleidshuis van de omgevingswet. Om tot een stevig fundament van dit beleidshuis te komen worden voorstellen gedaan voor uitgangspunten, uitgaande van wat in het voortraject is opgehaald uit de 3 sprint-bijeenkomsten in de organisatie.

3.1 Structuur omgevingsplan

De globale opbouw van een omgevingsplan is voor elke gemeente gelijk. Het Rijk stelt een aantal technische eisen, maar het omgevingsplan is verder als gemeente zelf vrij in te vullen. Je kunt het omgevingsplan zien als een kast waarbij de gemeente zelf mag bepalen waar ze wat neerlegt. In die zin heeft de gemeente voor bepaalde zaken afwegingsruimte. De opbouw van het omgevingsplan vanaf 1 januari 2024 ziet er als volgt uit:



Figuur 1. De opbouw van het omgevingsplan vanaf 1 januari 2024

Hoe hoofdstukken 2 t/m 21 opgebouwd worden, oftewel het bepalen van de structuur van het omgevingsplan, is door de gemeente zelf te bepalen. Momenteel zijn de hoofdstukken 2 t/m 21 nog leeg, omdat sinds 1 januari 2024 van rechtswege een omgevingsplan geldt met alleen regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

Het tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat uit:

- Alle ruimtelijke regels binnen de gemeente (o.a. bestemmingsplannen of beheersverordeningen);
- De bruidsschat (bestaande uit voormalige Rijksregels, waaronder het Activiteitenbesluit);
- Lokale verordeningen.

Met de transitie naar het integrale omgevingsplan worden de regels uit de bruidsschat uit hoofdstuk 22 (het tijdelijke deel) overgezet naar de hoofdstukken 2 t/m 21. Ook de bestemmingsplannen en verordeningen die nu onderdeel zijn van het tijdelijke omgevingsplan zijn, moeten in deze hoofdstukken een plek krijgen. Alles wat in deze hoofdstukken landt is onderdeel van het integrale deel van het omgevingsplan. Daarmee zijn ze niet langer onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het verhuizen van regels naar het integrale deel van het omgevingsplan kan per activiteit, per locatie, of een combinatie van beide.

Tijdens de transitieperiode is het belangrijk vanuit de opgebouwde 'achterkant' ook goed te kijken naar een structuur aan de 'voorkant', de zichtbare kant in het DSO. Het is voor de dienstverlening en de gebruiksvriendelijkheid intern goed dat het één overzichtelijk en onderhoudsvriendelijk plan

wordt. Daarbij is het slim een overkoepelende structuur te ontwerpen die de instrumenten verbindt in opbouw en annotaties.

Om een goede structuur te kunnen bepalen, is het van belang van tevoren zo goed mogelijk te weten wat er allemaal in een omgevingsplan moet komen. Om dit te doen, moet het volgende geïnventariseerd worden:

1. De verplichtingen die volgen uit de wet en de Algemene Maatregelen van Bestuur (AmvB's).
2. De verplichtingen of wensen die volgen uit regelgeving van andere overheden en instanties (bijvoorbeeld de provincie, het waterschap, de omgevingsdienst en de GGD).
3. De geldende beleidsdocumenten van de gemeente (hierbij helpt de 'was-wordt-lijst' uit [hoofdstuk 2](#)).
4. Toekomstig beleid van de gemeente volgend uit de omgevingsvisie en mogelijke programma's onder de Omgevingswet.

Na het maken van een inventarisatie van alle onderdelen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, wordt bepaald waar welk onderwerp en/of thema een plek krijgt. Zo ontstaat een beeld van de invulling van hoofdstuk 2 t/m 21 van het omgevingsplan. Als basis voor de structuur wordt vaak de leidraad gebruikt zoals de VNG deze heeft opgezet. Het is goed om te bepalen hoe de structuur van de omgevingsvisie, de toekomstige structuur van programma's onder de omgevingswet en het omgevingsplan op elkaar gaan passen.

Voorbeeld structuur VNG

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen
Hoofdstuk 2. Doelen
Hoofdstuk 3. Programma's
Hoofdstuk 4. Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving
Hoofdstuk 5. Activiteiten
Hoofdstuk 6. Beheer en onderhoud
Hoofdstuk 7. Financiële bepalingen
Hoofdstuk 8. Procesregels
Hoofdstuk 9. Handhaving
Hoofdstuk 10. Monitoring en informatie
Hoofdstuk 11. Overgangsrecht
Hoofdstuk 12. Slotbepalingen
Bijlagen

De hoofdstukindeling van de omgevingsvisie is al bepaald en kan een richting geven aan de structuur voor het overkoepelde geheel:

1. Inleiding
2. Onze gemeente Zutphen
3. Toekomstverhaal Zutphen 2040
4. Drie kernambities voor Zutphen 2040
5. Zes gebiedsgerichte uitwerkingen
6. Uitvoering

Opgave 6

Structuur 'voorkant' bepalen

Inventariseer alle onderdelen die in het omgevingsplan een plek moeten krijgen. Bouw een structuur die verbindend werkt tussen de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan, zodat iedereen die met de verschillende instrumenten werkt weet hoe de structuur in elkaar zit.

Dit vraagt inzet van:

- Beleidsspecialisten.
- Projectleiders omgevingsplan, programma's onder de Omgevingswet en omgevingsvisie.

Uitspraak nodig van:

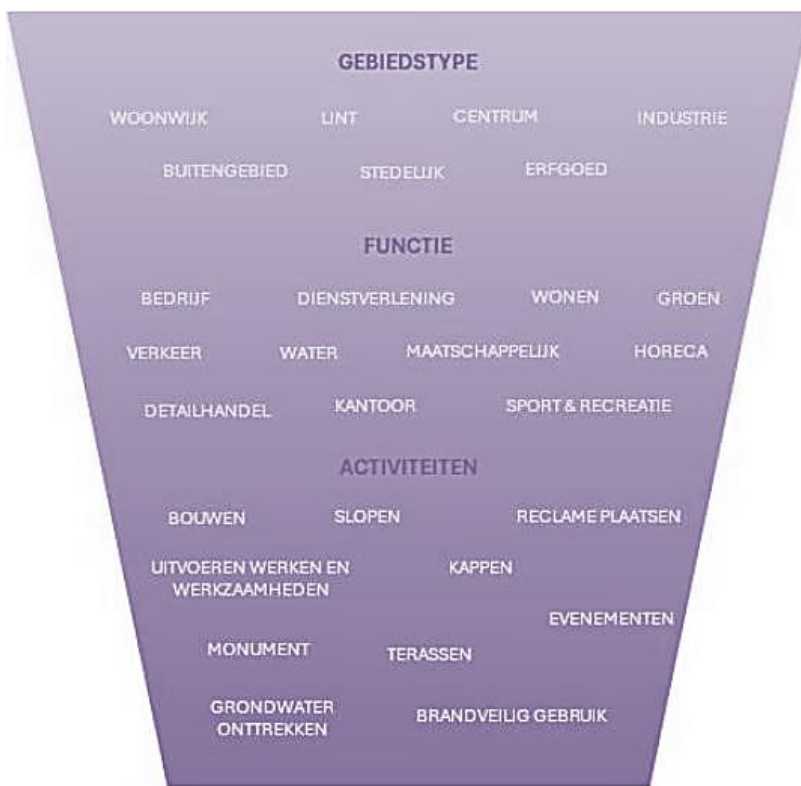
- Directie ambtelijke organisatie over de werkwijze.

3.2 Regelbibliotheek opbouwen

Tegelijk met het maken van de structuur in het DSO, moet worden nagedacht over logica en standaardisering van de regels die opgenomen gaan worden in de opgebouwde structuur. Het omgevingsplan bestaat uit een set regels. Het is slim deze te standaardiseren en daar een regelbibliotheek voor te maken.

Deze regels worden in de DSO geannoteerd aan bepaalde locaties. De locaties waar deze regels gelden, heten werkingsgebieden. De regels uit de bibliotheek gekoppeld aan werkingsgebieden vormen samen het omgevingsplan.

Het standaardiseren van de (basis)regels is een grote klus, maar wel een die veel duidelijkheid bij initiatiefnemers en inwoners oplevert. Dat zal themagericht én gebiedsgericht moeten worden bekeken. De regelbibliotheek werkt van algemeen naar specifiek. Onderdelen van de regelbibliotheek zijn: *gebieden, functies, activiteiten en begrippen*.



Figuur 2. Trechterindeling regelbibliotheek

Opgave 7

Een regelbibliotheek bouwen

Organiseer een vast moment (bijvoorbeeld als onderdeel van een integrale beleidstafel) om nieuwe beleidswijzigingen, plannen, programma's te bespreken en de gevolgen daarvan op de regelbibliotheek. Hierdoor blijft deze actueel.

Spelregels regelbibliotheek opbouwen:

1. De regels in het permanente deel van het omgevingsplan moeten voldoen aan de nieuwe digitale standaarden (STOP/TPOD), zoals opgegeven door het Rijk.
2. Nieuwe plannen, programma's of doelen die in het omgevingsplan landen, sluiten zoveel mogelijk aan op regels in de regelbibliotheek zodat die later makkelijk kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan.
3. Bij beleidswijzigingen wordt de regelbibliotheek aangepast.

Dit vraagt inzet van:

- Beleidsspecialisten.
- Beheerder regelbibliotheek.

Uitspraak nodig van:

- Directie ambtelijke organisatie over de werkwijze.

4 Omzetting per thema en gebied

Met het uitgangspunt beleidsarm over te stappen naar het integrale omgevingsplan, en met het bouwen van de regelbibliotheek, moet goed worden gekeken welke regels themagericht voor het hele ambtsgebied gelden en welke gebiedsgericht moeten worden toegepast.

In de Omgevingswet is in artikel 22.6 bepaald dat de ruimtelijke regels op een locatie alleen gezamenlijk kunnen vervallen in het tijdelijke deel. Dit betekent dat wanneer een ruimtelijke regel voor een specifieke locatie vervalt in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, direct alle ruimtelijke regels voor diezelfde locatie moeten vervallen. Er zal dus gebiedsgericht goed moeten worden gekeken hoe dat aan te pakken. Dit pleit voor eerst een goed overzicht van de thematische/ ambtsgebied brede regels, zodat per plek duidelijk is wat er allemaal overgezet moet worden wanneer een gebied omgezet wordt. Dit betekent dat het gemeentelijk grondgebied in logische gebieden moet worden opgedeeld en deze gebieden stuk voor stuk, na elkaar, in het omgevingsplan worden omgezet naar het integrale deel.

4.1 Themagericht

De regels uit het tijdelijke omgevingsplan kunnen in principe themagericht en ambtsgebied breed opgenomen worden in het integrale omgevingsplan, als er geen ruimtelijke differentiatie nodig of wenselijk is. Omdat de ruimtelijke gedifferentieerde delen uit het tijdelijke deel niet per thema kunnen worden omgezet, alleen gebiedsgericht, zal eerst goed moeten worden gekeken welke thema's een ruimtelijk deel hebben en welke thema's uniform ambtsgebied breed opgenomen moeten worden of kunnen worden.

Er zal een inventarisatie gemaakt moeten worden van alle thema's die omgezet moeten worden naar het omgevingsplan door alle vakdisciplines. In de sprintsessies zijn al een aantal thema's naar voren gekomen die in aanmerking kunnen komen voor een themagerichte omzetting (voor het hele ambtsgebied), deze zijn opgenomen in [Bijlage 3](#).

Deze moeten beoordeeld worden op:

- Urgentie
- Noodzaak voor juridische borging (o.a. jurisprudentie)
- Gebiedsgerichte differentiatie
- De integrale weging
- Politieke en bestuurlijke besluitvorming (wat, wanneer en hoe verwerken)

Op basis daarvan kan een planning gemaakt worden voor de daadwerkelijke omzetting van thema's en of deze thematisch worden omgezet of gebiedsgericht. Een matrix kan helpend zijn voor deze afweging.

Voor de gedefinieerde thema's wordt dan samen met de relevante ketenpartners opgetrokken en besproken of gebruik wordt gemaakt van de beleidsruimte die de Omgevingswet biedt. Dit overleg is noodzakelijk om te bepalen in hoeverre er urgentie is voor het benutten van deze beleidsruimte. Voor de transitieperiode heeft het de voorkeur eerst over te gaan naar het definitieve omgevingsplan en daarna pas eventuele beleidsruimte in te vullen en op te nemen.

Uitgangspunt

Gebiedsgerichte omzetting als er ruimtelijke differentiatie is

De tijdelijke regels uit hoofdstuk 22 moeten voor de ruimtelijke onderdelen allen tegelijk gebiedsgericht omgezet worden naar het integrale deel. Dat betekent dat de thematische regels eerst moeten worden gestandaardiseerd naar Zutphense waarden en in de regelbibliotheek moeten worden opgenomen, zodat goed gedefinieerd is waar de ruimtelijke differentiaties zitten.

Themagericht omzetten

Als aan een regel geen ruimtelijke differentiatie zit, kan deze in zijn geheel opgenomen worden in het integrale omgevingsplan (en onderdeel worden van de regelbibliotheek).

4.2 Bruidsschat

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt de bruidsschat onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In de bruidsschat zijn onder andere de regels opgenomen uit het voormalige activiteitenbesluit. De bruidsschat moet vóór 1 januari 2032 verwerkt zijn in het integrale deel van het omgevingsplan. Bij deze omzetting van het tijdelijke naar het permanente deel van het omgevingsplan zijn er twee keuzes:

1. De regels worden ongewijzigd overgenomen vanuit de bruidsschat (vanuit het BAL). De regels kunnen dan thematisch voor het gehele grondgebied van de gemeente worden overgezet naar het permanente deel van het omgevingsplan.
2. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot lokaal maatwerk, zodat hier een ruimtelijke differentiatie gaat gelden. In dat geval zullen (delen van) de regels gebiedsgericht moeten worden overgezet. Naar verwachting zal de keuze voor gebruik van de lokale beleidsruimte vooral gericht zijn op de ontwikkelruimte van specifieke gebieden.

Gezien de keuze om beleidsarm over te stappen naar een omgevingsplan, zullen de regels ongewijzigd worden overgenomen, tenzij het noodzakelijk wordt geacht om gebruik te maken van lokaal maatwerk.

Uitgangspunt

Bruidsschat beleidsarm omzetten

Zutphen wil de bruidsschat beleidsarm, dus zonder wijzigingen, omzetten in het integrale omgevingsplan. De verschillende onderwerpen worden thematisch overgezet naar het integrale omgevingsplan. Pas na deze exercitie kan alsnog lokaal maatwerk aan het omgevingsplan toegevoegd worden met een wijziging van het omgevingsplan.

4.3 Gebiedsgericht

Na het bepalen van de hoofdstructuur en de thematische regels voor het hele ambtsgebied, moet per gebied gekeken worden of er afwijkingen van deze regels moeten komen en welke regels speciaal voor dat gebied moeten worden opgenomen. Die regels worden ook opgenomen in de regelbibliotheek. De omzetting per gebied gaat stapsgewijs met verschillende wijzigingsrondes.

De volgende deelgebieden kunnen gefaseerd worden opgenomen bij de transitie van het omgevingsplan. Er is gekozen voor een clustering van gebieden met een logische samenhang van functies die in het gebied voorkomen:

- Landelijk gebied
- Bestaande woonwijken
- Binnenstad/centrum
- Beschermd stads- en dorpsgezicht
- Sport, leisure en recreatie
- Gemengde gebieden
- Industrierrein De Mars
- Bufferzone De Mars en bedrijventerrein De Stoven
- De Revelhorst
- Nieuwe gebiedsontwikkelingen

In [Bijlage 2](#) is een uitgebreide beschrijving van de gebieden opgenomen.

Door per gebied een vast stramien aan te houden in de voorbereiding van de omzetting, ontstaat een compleet beeld en vaste werkwijze voor de toekomst. Na de inventarisatie binnen het gekozen gebied moet er een analyse van de regels komen. Daarmee kan het wijzigingsbesluit omgevingsplan gemaakt worden, wat dan de procedure voor vaststelling door de gemeenteraad in kan.

Inventarisatie

- **Beleid** – Wat zegt het beleid over de locatie of het thema waar we een deulitwerking voor gaan maken?
 - Omgevingsvisie
 - Programma's
 - (Beleidsnota's)
 - (Toelichtingen van bestemmingsplannen)
- **Regels** – Welke regels gelden er nu voor dit gebied of thema?
 - Huidige regels in bestemmingsplannen
 - Regels uit verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving
- **Instructieregels** – Welke instructieregels van hogere overheden hebben invloed op dit deel van het omgevingsplan?
 - Vanuit het Rijk: Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
 - Vanuit de provincie: Omgevingsverordening

Analyse

- Welke regels sluiten nog aan bij het beleid en welke moeten vervangen worden?
- Voor welk beleid zijn er nog geen regels?
- Willen we voor dit beleid regels opstellen?
- In welke 'vorm' moet een instructieregel in het plan komen?

Bijbehorende besluitvorming wijziging omgevingsplan: Vaststellen van de Nota van Uitgangspunten, inclusief participatieplan, door de gemeenteraad.

Opstellen regels

- **Participatie** – In gesprek met belanghebbenden om te kijken of zij regels nodig achten en welke regels.
- **Bestuurlijke keuzes** – Waar wil je als bestuur/politiek van zijn?

- **In gesprek met ketenpartners** – Zijn de regels uitvoerbaar en controleerbaar?
- Conceptregels opstellen en werkingsgebied bepalen.

Bijbehorende besluitvorming wijziging omgevingsplan: ontwerp-wijzigingsbesluit omgevingsplan ter inzage leggen door het college.

Vaststelling

- Opstellen concept beantwoording zienswijzen
- Indien nodig wijzigingen in wijzigingsbesluit omgevingsplan voorstellen op basis van zienswijzen

Bijbehorende besluitvorming wijziging omgevingsplan: Besluit tot beantwoording zienswijzen en vaststelling omgevingsplan door gemeenteraad.

4.4 Start omzetten

Met het starten van de transitie naar het integrale omgevingsplan is het van belang om de systematiek van het omgevingsplan goed onder de knie te krijgen.

Met het landelijk gebied is afgelopen tijd geoefend en daar zijn lessen geleerd:

- Vooraf duidelijk maken wat loslaten van regels precies betekent en dat goed met college en raad communiceren.
- Ook de positieve effecten van minder regels goed communiceren naar college en raad.
- Eigenaarschap en sturing moeten worden georganiseerd.
- Alle disciplines moeten betrokken zijn (integraal).
- Oud sectoraal beleid belemmert gesprek over afwegingsruimte.
- Actueel beleid is een must voor sneller en steviger omzetten (zonder ad hoc beslissingen).
- Flexibiliteit is waardevol, maar moet begrensd worden.
- Sommige thema's vragen een strakkere regelgeving dan andere thema's.
- Goed nadenken over vergunningplicht (of juist niet) en wat de gevolgen van zijn voor kwaliteitsborging en toezicht.

Opgave 8

De eerste gebiedsgerichte omzetting doen

Met een gevulde regelbibliotheek voor de thematische regels kan worden gestart met een woonwijk die laag dynamisch is. Neem de lessen uit het omgevingsplan landelijk gebied ter harte.

Dit vraag inzet van:

- Beleidsspecialisten, RO-jurist, DSO-specialist en regelanalist.
- Management ten behoeve van structurele inzet voor de komende jaren tot en met 2031, hou ook rekening met evaluatie en leermomenten.

Uitspraak nodig van:

- Gemeenteraad.
- Directie ambtelijke organisatie over de werkwijze.

Doorkijk naar de andere gebieden:

- Wanneer deze aanpak doorgezet wordt, is het nodig om per soort gebied de relevante beleidsspecialisten, DSO-specialist, juristen en een regelanalist aan te haken.

Het nu echt omzetten van het landelijk gebied lijkt een makkelijkste stap maar juist dit gebied is hoog dynamisch en zorgt voor veel discussie. Een mogelijk programma landelijk gebied kan veel doen veranderen. Beginnen met het omzetten met een laag dynamisch gebied is daarin minder spannend. Na een succesvolle transitie kunnen andere gebieden opgepakt worden.

5 Organisatie

Om dit allemaal te faciliteren de komende jaren is het goed een duidelijk beeld te krijgen van de werkzaamheden, wanneer bepaalde onderdelen af moeten zijn en wie er allemaal nodig zijn voor het goed slagen van deze operatie.

5.1 Globale planning transitiefase

De voornaamste werkzaamheden die binnen de gemeente Zutphen gedaan moeten worden zijn verwoord in de opgaven in de tekst. Hieronder zijn ze overzichtelijk in een eerste idee van een planningsschema verdeeld per half jaar. Dit schema is een indicatie met een hoog ambitieniveau qua snelheid, waarbij de donkerpaarse kleur al steviger in de planning staat dan donkeroranje. De lichtpaarse en oranje kleuren geven uitloop en variatie in planning weer. Door de projectleider zal in een projectplan in samenspraak met de wensen van het college (en raad) moeten worden beschreven hoe hiervoor intern en extern capaciteit te regelen.

			2026	2027	2028	2029	2030	2031
Randvoorwaarden helder krijgen:								
Opgave 1 Beleidsarm omzetten, was-woord lijst maken								
Opgave 2 Sturingsfilosofie preciseren								
Opgave 3 Afwegingsruimte college bepalen								
Opgave 4 Structuur 'achterkant'								
Opgave 5 Toepasbare regels								
Opgave 6 Structuur 'voorkant'								
Opgave 7 Een regelbibliotheek bouwen								
Opgave 8 De eerste gebiedsgerichte omzetting: oefenen								
Opgave 9 Delegatie besluitvorming voorbereiden en bespreken met raad								
Per gebied aanpakken:								
Thematische wijzigingen ambtsgebied								
Landelijk gebied								
Bestaande woonwijken								
Binnenstad/centrum								
Beschermd stads en dorpsgezicht								
Sport en leisure								
Gemengde gebieden								
Industrieterrein De Mars								
Bufferzone De Mars en Bedrijventerrein De Stoven								
De Revelhorst								
Nieuwe gebiedsontwikkelingen ⁱⁱ								

ⁱⁱ Nieuwe gebiedsontwikkelingen hebben invloed op de planning van omzetting van de bestaande gebieden.

De doorlopende werkzaamheden, zoals de toepasbare regels bijhouden of de regelbibliotheek vullen en bijhouden, zullen meer structureel een beroep doen op de regelanalist (ook in de jaren na de transitie). Daarnaast zullen de werkzaamheden in de planning periodiek een beroep doen op projectgroepen van verschillende samenstelling. Het is afhankelijk van de thema's die spelen in een gebied hoe breed er een beroep gedaan wordt op de organisatie. In het aanlooptraject naar de werkzaamheden moet dit worden geïnventariseerd, zodat er tijdig een overzicht ontstaat van de inzet die per periode nodig zal zijn.

5.2 Cyclus tijdens de transitiefase

Vanwege de juridische complexiteit is het raadzaam om de komende wijzigingen volgens een vaste cyclus naar de raad te brengen. Om daarin snelheid te houden is het goed een aantal keer per jaar een wijzigingsbesluit in procedure te brengen. Na de transitieperiode is het goed deze cyclus te evalueren en te kijken of de frequentie omlaag kan. Een dergelijke werkwijze heeft de volgende voordelen:

- Het geeft de organisatie en de raad houvast in aanlevering en inhoud;
- Onderwerpen worden gebundeld en meegenomen in de volgende wijzigingsprocedure, waardoor zoveel mogelijk integraal wordt gewerkt.

Het prioriteren van onderwerpen of gebieden kan afhankelijk zijn van verschillende factoren, waaronder politieke wensen. Met het oog op de complexiteit van coördinatie van aanpak, prioritering in de aanpak en de inhoudelijke afstemming, is het goed een regieteam samen te stellen voor de periode van deze transitie.

Uitgangspunt

Om de dienstverlening gewoon voort te zetten tijdens de transitieperiode is er een duidelijke afstemming nodig rond aanvragen en initiatieven die spelen en de werkzaamheden die nodig zijn voor de transitie zelf. Het onderscheiden van de transitie naar het integrale omgevingsplan en de initiatieven en plannen die langszij met een BOPA geregeld moeten worden, moeten gecoördineerd worden met een regieteam.

Regieteam

- Er is een regieteam nodig om de werkzaamheden voor het opstellen van het omgevingsplan te coördineren, dit gebeurt nu aan de omgevingstafel en dat kan dan ook een goede plek zijn voor deze regierol.
- Ontwikkelingen die in strijd zijn met het omgevingsplan faciliteren we zoveel mogelijk met een (gefaseerde) BOPA, totdat de transitiefase is afgerond.
- Het regieteam heeft mandaat over de cyclus van de wijzigingen van het integrale omgevingsplan.

5.3 Bedrijfsvoering

Met de mensen en middelen die de gemeente beschikbaar heeft de komende jaren is het zowel vanwege werkdruk, en (mogelijke) druk op de financiën, goed om na te denken over de inzet van mensen en middelen in de transitieperiode.

5.3.1 Capaciteit

Gemeente Zutphen heeft de ambitie om (deels) zelf de transitie naar het integrale omgevingsplan vorm te geven, om zo naar de toekomst toe genoeg ervaring in huis te hebben om ermee te kunnen blijven werken. Dat betekent dat middelen enerzijds ingezet moeten worden voor de begeleiding van de collega's die aan het omgevingsplan werken en anderzijds voor het (deels) overnemen van hun reguliere werkzaamheden.

Hieronder is een globale inschatting gemaakt van de totaal benodigde directe inzet in een projectteam van interne mensen, tijdens de transitieperiode, per jaar. Daarnaast zullen alle beleidsadviseurs ook een rol moeten hebben in deze transitie. Adviseren over 'hun' beleidsregels is (zoals dat nu ook is) een onderdeel van hun reguliere werkzaamheden en rekenen we niet tot de transitiekosten. Het is echter wel noodzakelijk dat deze medewerkers -en hun managers- zich realiseren dat ze hierin een belangrijke rol hebben.

- Projectleider, coördineert het overall proces van de transitie. Deze snapt de inhoud van de verschillende wijzigingsplannen en zorgt voor afstemming met en verantwoording aan college en raad. Daarnaast is het zeker in de eerste fases (2026/2027) van belang dat alle relevante teams meedoen met dit proces en is het belangrijk te inventariseren hoeveel uren alle betrokkenen nodig hebben om mee te kunnen doen.

Het projectteam bestaat uit:

- Planregisseur, verantwoordelijk voor samenstellen van de werkgroepen (thematisch of gebiedsgericht) en daarmee voor het aanhaken van de relevante beleidsspecialisten.
- RO-jurist, zorgt voor de juridische ondergrond en afstemming met beleidsadviseurs voor de regels en annotaties.
- Planoloog, brengt de integrale toets, de ETFAL en de praktische uitvoerbaarheid in.
- VTH-adviseur, brengt kennis in over werkbaarheid van de regels en annotaties.
- DSO -specialist, zet de wijzingen in de plan-software en zorgt voor publicatie in de landelijke systemen.
- Tekenaar (GEO), zorgt voor de werkingsgebieden voor de annotaties.
- Regelanalist, zorgt voor de toepasbare regels, afgeleid van de juridische regels.

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Projectleider (18 uur per week) ⁱⁱⁱ	414	414	414	414	414	414
Planregisseur (18 uur per week)	414	414	414	414	414	414
RO-jurist (8 uur per week)	184	184	184	184	184	184
VTH-adviseur (2 uur per week)	46	46	46	46	46	46
DSO-specialist (8 uur per week)	184	184	184	184	184	184
Tekenaar (8 uur per week)	184	184	184	184	184	184
Regelanalist (4 uur per week) ^{iv}	92	92	92	92	92	92
TOTAAL UREN per half jaar	1518	1518	1518	1518	1518	1518

Totaal ongeveer ca 3000 uur per jaar

Dit is een indicatie van uren waarbij ervanuit wordt gegaan alles in huis zelf te doen. In de loop van de tijd kan het aantal uren wat nodig is minder worden, door ervaring en het al meer gevuld hebben van de regelbibliotheek. Eén en ander is ook afhankelijk van welke omzettingen wanneer worden gepland (complexe gebieden zoals werklocaties, kosten bijvoorbeeld meer tijd).

Ook na de transitieperiode zal er sprake blijven van wijzigingen in het omgevingsplan. De projectleider, de regelanalist en DSO-specialist en tekenaar zullen dan ook benodigd zijn na de

ⁱⁱⁱ Uitgaande van 23 werkbare weken in een half jaar

^{iv} Eerste jaren meer werk dan latere jaren (als de regels al meer standaard vorm gekregen hebben)

transitieperiode, zij het in minder grote omvang en is vooral afhankelijk van de dynamiek in de gemeente en de behoefte aan omgevingsplanwijzigingen (welke cyclus wil de gemeente straks blijven doorlopen).

Naast de projectgroep is het noodzakelijk te zorgen dat alle disciplines die te maken hebben met de fysieke leefomgeving mee gaan doen in deze transitie, en deze transitiefase ook uren krijgen om actief deel te nemen aan het maken van de regels, werkingsgebieden en toepasbare regels. Zoals het omzetten van o.a. bestemmingsplannen waar alle vakdisciplines een rol hebben bij het integraal omzetten naar één omgevingsplan.

5.3.2 Scholing intern

Werken met de Omgevingswet betekent ook dat medewerkers bijgeschoold moeten worden op bijvoorbeeld het werken met STOP/TPOD, het intern opleiden van medewerker(s) als DSO-specialist en hoe toepasbare regels opgesteld moeten worden. Tegelijk moet ook ruimte zijn voor het bijhouden van nieuwe ontwikkelingen, landelijke leerpunten, inspelen op de bedoeling van de Omgevingswet en het vereenvoudigen van regels.

Omdat de systemen landelijk steeds in beweging blijven en organisaties als ministeries, provincie, waterschap en omgevingsdienst ook steeds verder beleid maken passend bij de omgevingswet, is het van belang goed bij te blijven.

Dus opleiding en bijblijven met wet- en regelgeving is een essentieel onderdeel van de transitieperiode. Het is verstandig daar per week, per specialist een paar uur tijd voor te ramen. Voor het projectteam kom je dan op ongeveer 100 uur per persoon per jaar.

De beleidsspecialisten hebben inhoudelijk een belangrijke rol om up-to-date te blijven in hun vakgebied. Dat rekenen we niet mee in de uren voor de transitie.

5.3.3 Regie op samenwerking

De rol van de projectleider is enerzijds om zicht te houden op alle werkzaamheden die plaats (moeten) vinden in het kader van de transitie, en anderzijds om de samenwerking en daarmee de integraliteit van het Omgevingsplan te borgen. Het ligt voor de hand dat de projectleider daarmee voorzitter van het regieteam is.

5.3.4 Financiële middelen

Naast de ambtelijke capaciteit die intern nodig is, zullen delen van het opstellen van het omgevingsplan ook uitbesteed moeten worden. Hoewel het de ambitie is om veel in eigen huis uit te voeren, is het onvermijdelijk om een adviesbureau in te schakelen om ons hierin te adviseren en te begeleiden. Enerzijds om kennis en ervaring in te brengen in het project en dit over te brengen op de eigen medewerkers. Anderzijds om meer specialistisch en ambachtelijk bulkwerk te verzetten, zoals inventariseren en analyseren, vervaardigen van Geo-informatie en schrijven van teksten). Dit in ieder geval de eerste omzettingen.

Gedurende de transitiefase kan gekeken worden in hoeverre uitbesteding noodzakelijk blijft of dat gaandeweg meer werkzaamheden intern kunnen worden opgepakt.

Voor de eerste plannen dient in ieder geval rekening gehouden te worden met ca € 50.000 per wijziging van het omgevingsplan. Op jaarbasis dient rekening te worden gehouden met ca. € 200.000 á € 300.000 voor deze externe advisering en begeleiding.

6 De winkel blijft open

Hierboven beschrijven we de route die nodig is om uiteindelijk te komen tot één integraal omgevingsplan. Tegelijkertijd is het belangrijk om in deze lange periode de winkel open te houden: initiatieven, ontwikkelingen en plannen moeten gewoon doorgang kunnen krijgen. Dat kan op drie manieren:

1. Door een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA).
2. Door een vergunning met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) mogelijk te maken.
3. Door een wijziging van het omgevingsplan (wijzigingsbesluit).

Een OPA is niet in strijd met het omgevingsplan (het omgevingsplan zoals die nu geldend is, het omgevingsplan wat in werking is getreden met het ingaan van de Omgevingswet). In alle andere gevallen is een BOPA of een wijziging van het omgevingsplan nodig. In de meeste gevallen heeft de initiatiefnemer zelf de keuze om een ontwikkeling mogelijk te maken via een BOPA of door het omgevingsplan te wijzigen.

Echter, in de onderstaande gevallen is een wijziging van het omgevingsplan verplicht en is een BOPA geen optie:

1. Als er flexibiliteit gewenst is en onvoldoende concreetheid is in het plan.
2. Als de algemene regels van het omgevingsplan gewijzigd moeten worden.
3. Als door het initiatief regels of gebruiksmogelijkheden buiten het gebied gewijzigd moeten worden.
4. Als er activiteiten actief uit het plan moeten worden gehaald (wegbestemd) om het initiatief mogelijk te maken.
5. Als er bovenwijkse kosten verhaald moeten worden.

Het werken met de BOPA heeft als voordeel dat de opbouw van het nieuwe deel van het omgevingsplan ongestoord kan plaatsvinden. Een BOPA kan niet alleen ingezet worden voor kleine en concrete ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook voor grote(re) gebiedsontwikkelingen. Daarvoor is de 'beoordelingsregel gefaseerde BOPA-vergunningverlening' een uitkomst (artikel 12.27a Bkl). Dit maakt het tijdens de transitiefase tot 2032 mogelijk om eerst een 'planologisch' basisbesluit te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een BOPA. Daarin vergunt het bevoegd gezag het afwijkende gebruik. Op een later moment kan het bevoegd gezag dan een BOPA-omgevingsvergunning verlenen voor het feitelijk verrichten van de (nader uitgewerkte) bouwactiviteiten. Deze gefaseerde route heeft, zeker bij grotere ontwikkelingen, de voorkeur. De eerste ervaringen onder de Omgevingswet leren dat een groot aantal ontwikkelingen gefaciliteerd kan worden met een (gefaseerde) BOPA.

Uitgangspunt

Wanneer een initiatief of plan niet past in het geldende omgevingsplan moet daarvoor afgeweken worden.

BOPA als eerste keus

Totdat het omgevingsplan omgezet is naar het integrale deel, de regelbibliotheek voldoende is gevuld, wordt gewerkt met een BOPA. De ruimte die het Bkl geeft, is voor de meeste plannen en initiatieven voldoende.

Wanneer dat niet zo is, moet er toch een wijziging van het omgevingsplan worden gemaakt, tijdens de transitieperiode. Het is goed daar specialistische actuele juridische kennis in te schakelen.

7 Proces en rol van de raad en het college

Voorafgaand aan de transitieperiode moet de gemeente nadenken over het besluitvormingsproces in de gemeenteraad en de wijze waarop zij het college en de raad gaan betrekken bij de transitie van het tijdelijke omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan. Dit betreft onder andere de wijze, de inhoud en de frequentie van deze besluitvorming.

7.1 Proces met de raad en het college

De huidige gemeenteraad en het college van de gemeente Zutphen zijn geïnformeerd over de werking van de Omgevingswet. Nu de instrumenten uit de Omgevingswet daadwerkelijk uitgewerkt gaan worden is het heel belangrijk raadsleden en collegeleden goed mee te nemen in de relatie tussen de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan, de impact die het omvormen van beleid naar de nieuwe instrumenten gaat hebben voor organisatie, bestuur en politiek.

Omdat de omschakeling naar 'werken met de omgevingswet' een grote verandering betreft ten opzichte van de vroegere manier van werken rond bestemmingsplannen en beleidsvorming, is het verstandig dat de griffie de Omgevingswet en zeker het Omgevingsplan een belangrijk onderwerp maakt van het inwerkprogramma voor de nieuwe raadsleden na de verkiezingen.

Opgave 1, 2 en 3

Proces en inhoudelijke kaders in gemeenteraad bespreken

Het college en de raad moeten goed op de hoogte zijn van het proces rondom alle omgevingswet-instrumenten om met de driehoek ambtelijke organisatie, college en raad goed beslagen de eerste opgaven (1, 2 en 3) te kunnen bespreken en daar goed over te besluiten.

Aanbeveling om dat op verschillende manieren aan te pakken:

1. Via het inwerk-programma voor nieuwe raadsleden (en collegeleden)
2. Via informatie-momenten rond Omgevingswet instrumenten: de hele beleidscyclus moet daarbij uitgelegd worden.
3. Daarna bespreken en besluiten over beleidsarm omzetten, de sturingsfilosofie en de afwegingsruimte voor college en ambtelijke organisatie.

7.2 Besluitvorming

In het laatste jaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben de raad en het college van de gemeente Zutphen veel besluiten moeten nemen. Nu de wet in werking is getreden is dit aanzienlijk minder geworden. De verwachting is echter dat het themagericht/ gebiedsgericht overzetten van delen van het omgevingsplan naar het integrale omgevingsplan gepaard gaat met omvangrijke wijzigingsbesluiten. Vanwege de omvang van de wijzigingsbesluiten die er in de transitieperiode zullen komen, ligt het voor de hand om samen met de raad te bekijken hoe deze inhoud toch behapbaar tot besluitvorming kan komen.

Het is goed om afstemming te hebben over de frequentie, de grootte en de wijze van aanbieden van deze wijzigingen. Hierover zou in kleiner comité wellicht een werkwijze kunnen worden opgetuigd. Op dit moment is er geen raads werkgroep binnen de gemeente Zutphen voor de Omgevingswet en het omgevingsplan. Wanneer er een wens is voor het creëren van een werkgroep dient een duidelijk doel en plan voorgelegd te worden aan de griffie.

Naast het proces met de gemeenteraad en het college dient de gemeente in de transitieperiode richting het integrale omgevingsplan ook na te denken over de delegatie van bevoegdheden van de raad naar het college. Mandateren van een besluit tot wijziging van het omgevingsplan betekent dat de gemeenteraad besluit het college de mogelijkheid te geven namens de gemeenteraad te besluiten. De bevoegdheid ligt daarbij wel nog bij de gemeenteraad. Delegeren van een besluit tot wijziging van het omgevingsplan betekent dat de verantwoordelijkheid daarmee ook verschuift naar het college. Dit kan volgens artikel 2.8 en 4.14, vijfde lid van de Omgevingswet.

Als wordt overgegaan tot delegatie aan het college, is het goed de raad te informeren op basis van de strekking van een wijzigingsbesluit. De strekking van de wijzigingsbesluiten wordt toegelicht in een oplegger bij het besluit. Naast de strekking is er ook het voornemen om in de oplegger een toelichting te geven over de visie op het gebied. Hierover zijn in eerdere stukken van het transitieplan ook voorstellen gedaan.

Opgave 9

Het is verstandig met de raad de volgende zaken goed te bespreken. Een raads werkgroep is daar een goed middel voor:

Delegatie van besluitvorming

Tijdens de behandeling van de eerste wijziging van het omgevingsplan is het verstandig aan de raad voor te leggen hoe ze met haar rol om wil gaan rond alle komende wijzigingen van het omgevingsplan. De raad krijgt daarmee een beeld wat zo'n wijziging inhoudt en of ze daar een actieve rol in wil spelen of de bevoegdheid wil delegeren aan het college en daarmee een meer controlerende rol krijgt. Bespreken met de raad:

- Wil de raad de beleidsarme 'transitie-wijzigingen' delegeren aan het college?
- Wil de raad het delegatiebesluit ook voor andere wijzigingen laten gelden?
- Hoe wil de raad geïnformeerd worden over de voortgang van de transitie (en eventueel andere omgevingsplan-wijzigingen)?

Informatie of besluitvorming op basis van de strekking

Tegelijk met het bespreken van delegatie van besluitvorming is het verstandig met de raad te bespreken wat de raadsleden aan inhoudelijke informatie nodig hebben om een besluit te kunnen nemen over de inhoud van de wijzigingen.

Hierbij is het idee nu om de besluitvorming in de gemeenteraad over de gebiedsgerichte wijzigingen plaats te laten vinden op basis van de *strekking* van een wijzigingsbesluit op het voorliggende deelgebied.

Ook bij een besluit tot delegatie voor (alle) wijzigingen van het omgevingsplan is het van belang de raad in ieder geval van de strekking van de inhoud van het omgevingsplan op de hoogte te brengen en houden.

Bijlage 1 Toelichting Omgevingswet

In 2024 is de Omgevingswet, na een aantal keren te zijn uitgesteld, in werking getreden. Juist door het vele uitstellen van de inwerkingtreding moest een groot deel van het instrumentarium nog opgezet worden, waarbij het geheel aan instrumenten en de digitale verwerking nog duidelijk gewenning behoefde. Na de eerste inwerkingtreding wil de gemeente Zutphen de volgende stappen zetten in het proces van de Omgevingswet: het inzetten van de instrumenten omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan. Waarbij in dit transitiedocument de focus ligt op het omgevingsplan en de samenhang met de andere instrumenten.

Wat is de Omgevingswet?

De Omgevingswet gaat over de leefruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen. Deze nieuwe wet voegt oude wetten samen en bevat regels voor wat erbuiten te zien, horen en ruiken is. Een vergunning aanvragen voor een nieuw plan of idee kan in het nieuwe digitale Omgevingsloket, het 'regels op de kaart'. In dit loket staan alle regels en plannen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

De fysieke leefomgeving

Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. De wetgever heeft precies bepaald welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving de rijksregels (algemene maatregelen van bestuur) kunnen en mogen regelen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn veel vrijer om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen. Er is wel een lijst van onderwerpen die in ieder geval moet worden behandeld en bezien in de fysieke leefomgeving en de omgevingswet instrumenten.

Doelen Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. *Specifieke doelen hierbij waren:*

1. Vereenvoudiging en verbetering: De Omgevingswet vereenvoudigt de wet- en regelgeving over de [fysieke leefomgeving](#). Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever de vier hier onderstaande verbeteringen bereiken.
2. Inzichtelijk omgevingsrecht: Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Het omgevingsrecht wordt duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. De instrumenten van het stelsel Omgevingswet sluiten aan bij de fasen van [de beleidscyclus](#).
3. Leefomgeving centraal: De fysieke leefomgeving staat centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.
4. Ruimte voor lokaal maatwerk: De Omgevingswet biedt overheden meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De positie van decentrale overheden wordt versterkt volgens het principe "[decentraal, tenzij](#)". Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.
5. Snellere besluitvorming: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van veel vergunningaanvragen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn.

Algemene Maatregelen van bestuur

De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet:

- **Omgevingsbesluit:** Het Omgevingsbesluit richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen bij de besluitvorming en een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage en financiële bepalingen.
- **Besluit kwaliteit leefomgeving:** Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. De regels in dit besluit zijn geordend per instrument en per hoofdstuk gegroepeerd. Alle regels voor onder anderen programma's of omgevingsplannen staan bij elkaar.
- **Besluit activiteiten leefomgeving:** Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers, bedrijven en overheden zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit voor welke van deze activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Dit besluit bevat regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen. De regels ter bescherming van het spoor en de zwemmers worden met het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd.
- **Besluit bouwwerken leefomgeving:** Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Dit besluit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Instrumenten: visie, programma's en vergunningen

In de context van de gemeente spreken we over vier kerninstrumenten voor de Omgevingswet. De omgevingsvisie (beleidsontwikkeling), waarin op strategisch niveau beleid met algemene ambities wordt omschreven. De gemeente Zutphen heeft een eerste versie van de omgevingsvisie die door het college is vastgesteld en momenteel ter inzage ligt.

Het omgevingsprogramma (beleidsontwikkeling, -doorwerking en/of -uitvoering) waarin voor deelambities het beleid verder kan wordt uitgewerkt, actielijnen in kunnen worden opgenomen of waarin concrete maatregelen worden opgetekend. Momenteel werkt de gemeente Zutphen nog niet met omgevingsprogramma's.

Het omgevingsplan (beleidsdoorwerking) waarin de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dit transitieplan geeft invulling aan het werken met het omgevingsplan binnen de gemeente Zutphen.

Tot slot het kerninstrument omgevingsvergunning, op basis waarvan toestemming wordt verleend voor initiatieven. Alle gemeenten in Nederland moeten sinds inwerkingtreding van de omgevingswet gebruik maken van de omgevingsvergunning.

Binnenstad/Centrum

Groene vulling.

Dit betreft zowel de binnenstad als het gehele centrum waar diverse centrumfuncties, zoals detailhandel, horeca, dienstverlening, maatschappelijk, cultuur en ontspanning in combinatie met wonen, zijn gevestigd.

Redelijk laag dynamisch. Maar er speelt wel e.e.a. zoals erfgoedprogramma, hoe om te gaan met horeca (horecavisie/-programma), mogelijkheden hospita-/kamerverhuur en woningsplitsing (VHV-programma). Ook hier geldt in hoeverre we beleidsneutraal over willen en nieuw beleid later wordt ingepast.



Beschermde stads- en dorpsgezicht

Rode bolletjeslijn.

Dit betreft het rijksbeschermd stadsgezicht van Zutphen en het gemeentelijk beschermd dorpsgezicht van Warnsveld.

Dit is staand beleid, maar wellicht dat het erfgoedprogramma leidt tot gewijzigd beleid. Ook hier geldt in hoeverre we beleidsneutraal over willen en nieuw beleid later wordt ingepast.



Zutphen



Warnsveld

Sport, leisure en recreatie

Gele ononderbroken arcering.

Dit betreft sport-/leisure-accommodaties langs Den Elterweg/Laan Naar Eme, bij De Hoven, op Lage Weide, bij Leesten, bij Warnsveld, bij Noordveen en recreatiepark Bronsbergen.

Diverse sport-, leisure- en recreatievoorzieningen, zoals sport- en evenementenhal en sportvelden voor voetbal, hockey, tennis, korfbal, atletiek en recreatiepark.

Qua planregeling zou hier eenzelfde plansystematiek denkbaar zijn, met waar nodig en gewenst maatwerk.



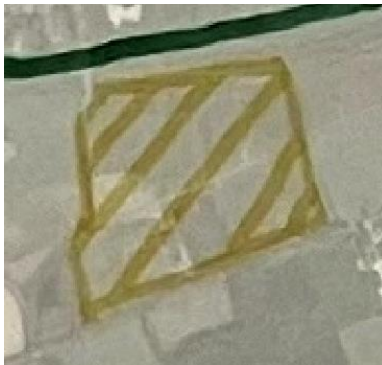
Den Elterweg – Laan Naar Eme



De Hoven



Lage Weide



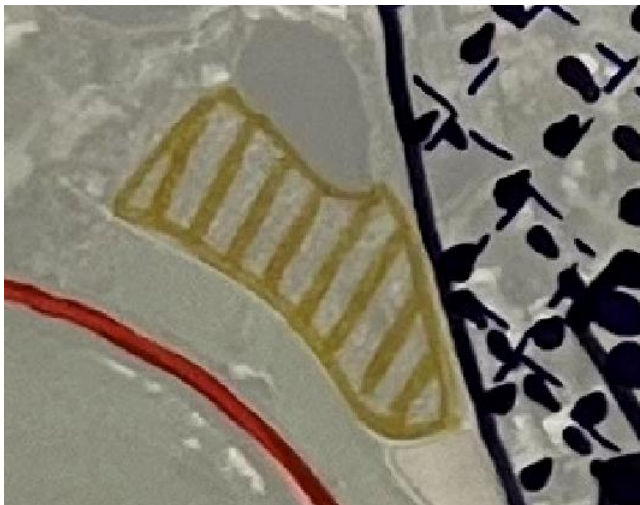
Leesten



Warnsveld



Noordveen



Bronsbergen

Gemengde gebieden

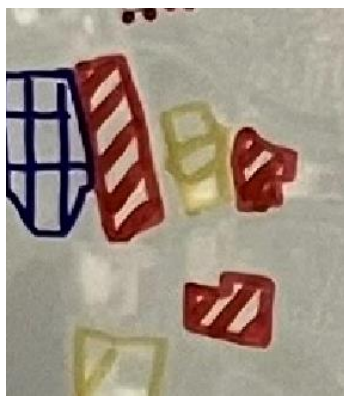
Rode ononderbroken arcering.

Dit betreft de Lage Weide, omgeving Den Elterweg en omgeving Houtwal. Gebieden waar diverse functies zijn gevestigd. Het gaat om kantoor, uitvaartcentrum, autobedrijf, autorijschool, bouwbedrijf, dienstverlening, maatschappelijk (zoals ziekenhuis, politiebureau, gemeentekantoor, verslavingszorg), sport (tennisveld) en langparkeerterrein.

In de omgeving Houtwal spelen enkele ontwikkelingen voor de combinatie van bedrijvigheid en wonen.



Lage Weide



Omgeving Den Elterweg



Omgeving Houtwal

Industrieterrein De Mars

Zwart omlijnd met zwarte stippen.

Wachten op uitkomsten en ontwikkelingsrichting van gebiedsgericht programma De Mars. Zal bedrijventerrein voor zwaardere categorieën blijven, maar locaties van bedrijven, categorieën en scheiding publiek-privaat kunnen wijzigen. Ook in relatie tot het thema geluidsproductieplafond industrie.



De Mars

Bufferzone De Mars – Noorderhaven en bedrijventerrein De Stoven

Zwart omlijnd met blauw/paarse stippelruit.

Wachten op uitkomsten en ontwikkelingsrichting van gebiedsvisie/-programma De Mars. Zal transformeren naar woon-werklandschap, als overgangsgebied tussen woongebied en industriegebied.



Bufferzone De Mars – Noorderhaven



De Stoven

De Revelhorst

Blauw-Zwarte onderbroken ruit.

In principe laag dynamisch, maar kan t.g.v. gebiedsvisie/-programma De Mars wat verkleuren.



De Revelhorst

In ontwikkeling zijnde woongebieden

Blauw-paars omlijnd en ruit.

Dit betreft De Hoven Noord, Zeeheldenbuurt en Kleine Linie. Hiervoor vindt momenteel planvorming plaats. Voor elk van deze locaties komt een individuele omgevingsplanwijziging. Er kan nog niet worden aangesloten bij een generieke plansystematiek en een bestaand casco en waar nodig maatwerk. Op termijn zullen deze gebieden dus moeten worden opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan volgens een nog te bepalen casco en systematiek.



De Hoven Noord



Zeeheldenbuurt

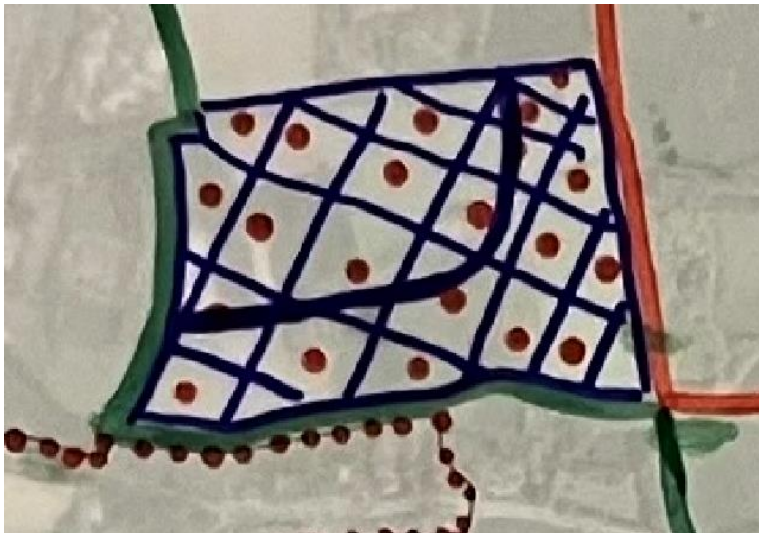


Kleine Linie

Potentieel te ontwikkelen woongebieden (in omgevingsvisie)

Blauwe ononderbroken arcering met rode stippen – uitbreiding op grondgebied van gemeente Zutphen.
Zwarte arcering van ononderbroken naar onderbroken – uitbreiding op grondgebied van gemeente Brummen.

De omgevingsvisie zet in op nieuwe woonwijken bij Noordveen, omgeving Kerkpad. In de omgevingsvisie is Het noordwestelijke deel van onderstaande kaart t.b.v. woningbouw. Het zuidoostelijke deel t.b.v. ruimtelijke inpassing.

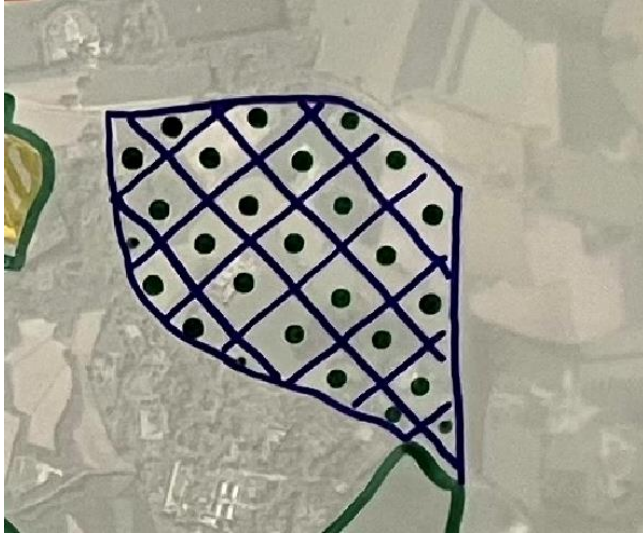


Noordveen, omgeving Kerkpad

Potentieel te ontwikkelen woongebied in het groen (in omgevingsvisie)

Blauwe onderbroken arcering met groene stippen.

Dit betreft het gebied tussen de Vordenseweg, de Lochemseweg en de Leestense Rondweg. Een denkrichting in de omgevingsvisie om te verkennen of extensieve woonvormen in het groen mogelijk is.



Tussen de Vordenseweg, de Lochemseweg en de Leestense Rondweg

Potentieel te ontwikkelen bedrijventerreinen (in omgevingsvisie)

Zwarte onderbroken arcering.

Dit betreft Eefde West en De Revelhorst.

Een denkrichting in de omgevingsvisie om te verkennen of een nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein ten westen van Eefde bij mogelijk is.

Een denkrichting in de omgevingsvisie om te verkennen of uitbreiding van bedrijventerrein De Revelhorst mogelijk is.



Eefde West



Revelhorst

Bijlage 3 Thema's ter beoordeling thematisch/gebiedsgericht omzetten

De volgende thema's moeten een plek krijgen in het omgevingsplan:

- Bruidsschat (incl. Vangnetregeling Omgevingswet)
- Begrippen uit het tijdelijk deel (i.r.t. begrippen bruidsschat, Bal, Bbl, Bkl en Ob)
- Sectorale verordeningen
- Welstand
- Reguliere functies (zoals wonen, detailhandel, horeca, kantoor, dienstverlening, bedrijf, bedrijventerrein, maatschappelijk, sport/leisure, agrarisch, natuur, bos, water)
- Erfgoed / Monumenten (incl. buitenplaatsen/landgoederen)
- Beschermd stads- en dorpsgezicht
- Archeologie
- Landschap en cultuurhistorie
- Vellen houtopstanden (incl. bebouwingscontour)
- Bebouwingscontour jacht
- Biodiversiteit
- Klimaatadaptatie, klimaatbeïnvloeding en hemelwaterafvoer
- Water en bodem
- Duurzaamheid
- Energietransitie incl. bodemenergie en aardgasvrij (omgevingswaarde)
- Gezondheid
- Omgevingsveiligheid (omgevingswaarde)
- Verkeerscirculatie (omgevingswaarde)
- Parkeernormen
- Uitwegen
- Geluid (omgevingswaarde)
- Geluidsproductieplafonds (bedrijventerrein, wegen, overig)
- Geur/luchtkwaliteit (omgevingswaarde)
- Afval (verplicht n.a.v. instructieregels / facultatief voor afvalinzameling en -scheiding en stedelijk afvalwater)
- Markten (functie en begrenzing verplicht, enkele andere zaken facultatief)
- Aandachtsgebieden (brand, explosie en gifwolken)
- Windhinder en -gevaar (omgevingswaarde)

Het is goed te beoordelen of deze thema's een gebiedsgerichte differentiatie nodig hebben en daarmee dus gebiedsgericht moeten worden omgezet. Als die differentiatie er niet is, kan worden gekozen om dat onderdeel thematisch om te zetten naar het integrale omgevingsplan.

Colofon

Rapport

Transitieplan Omgevingsplan gemeente Zutphen; op weg naar het integrale omgevingsplan
December 2025

In januari 2026 op enkele onderdelen aangepast door gemeente Zutphen (Team RED)

Auteurs

Meisje Meijer
Wilfried de Jong
Piter Reitsma
Marco Holsappel
Patric Roes (aanpassingen gemeente Zutphen januari 2026)

Redactie

Isa Jansen of Lorkeers
Leander Ernst

Wyzer

Team Advies Ruimte