

Aan de Raad van de gemeente Lochem

Afdeling: Ruimte

Kenmerk: 2024-301750

Informatie bij: 5.1.2e

Vergadering: 9 september 2024

Portefeuillehouder: M. Eggink

Onderwerp: **Vaststellen omgevingsvisie Lochem 2040**

Voorstel

1. In te stemmen met de Nota van zienswijzen omgevingsvisie en de ambtshalve wijzigingen (bijlage 1);
2. De omgevingsvisie Lochem 2040 "Krachtig en in balans" (bijlage 2) gewijzigd vast te stellen;
3. De aanbevelingen uit het Omgevingseffectrapport (OER) (bijlage 3) en het (te) ontvangen advies van de commissie MER te betrekken bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie;
4. De Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2020 in te trekken;
5. Kennis te nemen van de verlenging van de in 2021 gevestigde voorkeursrechten op de beoogde woningbouwlocaties voor een periode van 3 jaar als gevolg van het vaststellen van de omgevingsvisie.

Inleiding

Op 1 januari 2024 trad de Omgevingswet in werking. Daarin worden gemeenten verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur, wonen, gezondheid, cultureel erfgoed etc. Met het vaststellen van de omgevingsvisie Lochem 2040 "Krachtig en in balans" geeft de gemeente Lochem hier invulling aan.

De gemeente Lochem is vooral krachtig en in balans als iedereen mee kan doen en een zinvolle bijdrage kan leveren aan de samenleving. Deze omgevingsvisie richt zich vooral op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Maar onze leefomgeving moet wel bij dragen aan de kwaliteit van leven van onze inwoners. Onze omgevingsvisie is dan ook niet los te zien van beleid en visie voor sociaal maatschappelijke onderwerpen.

Om goed voorbereid te zijn en de juiste beleidsmatige keuzes te kunnen maken is het belangrijk dat we als gemeente Lochem zo snel mogelijk beschikken over een vastgestelde omgevingsvisie. Deze visie vormt namelijk de kapstok voor de verdere uitwerking van programma's en thematische of gebiedsgerichte uitwerkingen. Voor de inwoners geeft de omgevingsvisie Lochem 2040 een eerste inzicht in de kansen van een (ruimtelijk) initiatief, als dit niet past binnen huidig vastgesteld beleid. De omgevingsvisie is niet alleen een toekomstvisie op onze fysieke leefomgeving op hoofdlijnen, maar beoogt ook, zoals eerder met u is gedeeld, de juridische basis voor het verlengen van het door u op 20 september 2021 gevestigde "voorkeursrecht gemeente" op gronden waar woningbouw is toegedacht.

De 6 hoofdambities waar Lochem met deze omgevingsvisie op in zet zijn:

1. In Lochem is het fijn wonen en leven
2. Lochem is aantrekkelijk en groen
3. Lochem is ondernemend en uitnodigend
4. Lochem wordt klimaatneutraal en klimaatbestendig
5. Lochem is veilig, gezond en inclusief
6. Lochem is bereikbaar en zet in op duurzame mobiliteit

In 2023 is een doorstart gemaakt met het opstellen van de omgevingsvisie. De afgelopen 1,5 jaar is intensief gewerkt aan deze omgevingsvisie. In dit traject hebben ook stakeholders en inwoners van de gemeente Lochem meegedacht. De raadswerkgroep is betrokken bij het proces van de totstandkoming van de omgevingsvisie. De gemeenteraad is gevraagd inbreng te leveren om richting

te geven aan de omgevingsvisie (april 2023). In december 2023 is vervolgens de concept-omgevingsvisie voor advies voorgelegd aan de raad. Op basis hiervan is toegewerkt naar een ontwerp-omgevingsvisie. Een belangrijke aanvulling die hierin is meegenomen is de ambitie om te groeien naar 40.000 inwoners en verantwoordelijkheid te nemen bij de regionale verstedelijkingsopgave. Ook zijn aanpassingen gedaan in de structuur en opzet van de ontwerp-omgevingsvisie en zijn de opgaven, knelpunten en ontwikkelingen toegevoegd aan hoofdstuk 4.

Om inzichtelijk te maken of de beoogde ambities uit de omgevingsvisie milieu- of omgevingseffecten hebben is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld. Het OER geeft inzicht in de onderlinge strijdigheid en synergie tussen de ambities. Ook wordt een doorkijk gegeven in hoeverre de voorgestelde koers bijdraagt aan het behalen van de ambities. Veel aanbevelingen in het OER hebben betrekking op de verdere uitwerking van de omgevingsvisie. In de voorliggende omgevingsvisie is kort ingegaan op deze aanbevelingen.

Op 13 februari 2024 heeft het college ingestemd met de ontwerp-omgevingsvisie en het bijbehorende OER en zijn beide stukken gedurende zes weken ter visie gelegd. Dit zienswijzentraject vormt het sluitstuk van de participatie. De ontvangen zienswijzen zijn samengevat en voorzien van een reactie in een Nota van zienswijzen.

Er zijn 102 zienswijzen ingediend. Hiervan is een aantal zienswijzen dat verwijst naar, of gelijkloend is aan, een van de andere ingediende zienswijzen. Deze hebben vooral betrekking op de beoogde woonlocaties in de vastgestelde Kernvisies Wonen en op de aanwezigheid van de kartbaan bij de Gorsse Heide.

Overige onderwerpen die vaak naar voren komen zijn:

- De mate van burgerparticipatie en/of het (democratische) proces m.b.t. de totstandkoming van de visie;
- De reikwijdte/scope van de omgevingsvisie c.q. het gemis aan onderwerpen in de visie.
- Grootschalige vormen van energieopwek door wind en/of zon;
- De zorg over de achteruitgang van de kwaliteit van natuur, biodiversiteit en landschap in relatie tot het mogelijk maken van ontwikkelingen of de balans tussen agrarische belangen en natuur-/milieu belangen.

In de Nota van zienswijzen wordt daarom eerst in algemene zin een reactie gegeven op deze meermaals genoemde onderwerpen. Daarna zijn alle zienswijzen individueel van een reactie voorzien. Meerdere zienswijzen gaan over aspecten die niet zo zeer betrekking hebben op een visie op hoofdlijnen op de fysieke leefomgeving, maar bijvoorbeeld op eerder genomen besluiten of actuele situaties. Toch is geprobeerd zoveel mogelijk een inhoudelijke reactie te geven. Maar ook is regelmatig aangegeven dat de zienswijze geen betrekking heeft op de toekomstvisie op hoofdlijnen op de fysieke leefomgeving of waartoe een omgevingsvisie strekt.

De veelal gelijkloende (kopie) zienswijzen met betrekking tot voorziene woningbouwlocaties zijn grotendeels een herhaling van de geuite bezwaren/zienswijzen met betrekking tot de in 2022 en 2023 door de raad vastgestelde Kernvisies Wonen. Uit een aantal zienswijzen blijkt dat soms wordt verondersteld dat een vastgestelde omgevingsvisie direct het recht zou geven om te kunnen bouwen op de beoogde woningbouwlocaties. Dat is echter niet het geval.

In hoofdstuk 4 van de Nota van zienswijzen is ook een aantal ambtshalve wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de ontwerp-omgevingsvisie opgenomen. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om aanscherpingen, verduidelijking, argumentaties, taalfouten en het beter leesbaar maken van de tekst en de visiekaart.

Beoogd maatschappelijk effect

De omgevingsvisie biedt een stip op de horizon voor de komende vijftien jaar die ervoor zorgt dat we ruimte kunnen blijven bieden aan diverse ontwikkelingen die bijdragen aan onze maatschappelijke doelen en die tegelijkertijd de typisch Lochemse waarden beschermt, behoudt en versterkt. Naast een stip op de horizon voor 2040 geeft de omgevingsvisie ook een overzicht van, en legt een verbinding tussen, alle opgaven en ambities. De visie stelt ons daarmee in staat een betere, integrale afweging te maken bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Financiële consequenties

De uitvoering van de omgevingsvisie, met de grote opgaven en ambities, vraagt om een langjarige inzet van personeel en middelen en om samenwerking met andere overheden en belanghebbenden. Deze uitvoering vindt echter stapsgewijs plaats in programma's en bestaat uit afzonderlijke besluiten met bijhorende financiering of vindt plaats via de kadernota.

Argumenten

1.1 De ontwerp omgevingsvisie is aangepast naar aanleiding van zienswijzen en ambtelijke opmerkingen

In de Nota van zienswijzen zijn de zienswijzen samengevat en beantwoord. Hoewel samengevat weergegeven is getracht elke zienswijze met zorg en zo volledig mogelijk te beantwoorden. Op een aantal punten geven de zienswijzen aanleiding tot aanpassing van de omgevingsvisie. Het gaat in de meeste gevallen om suggesties voor tekstverbetering en verduidelijking of aanvulling. Een meer inhoudelijke wijziging heeft betrekking op nieuwe woonvormen in het buitengebied. Onze visie biedt de ruimte aan nieuwe woonvormen en dat koppelen we dat aan vrijkomende agrarische locaties. Nu ligt de vraag voor om te onderzoeken of we deze nieuwe woonvormen ook kunnen toestaan bij bestaande bedrijven die arbeidsintensiever zijn doordat ze omschakelen naar nieuwe vormen van landbouw, (kringloop/natuurinclusief). Aangezien we in de visie aangeven dat we deze vormen van landbouw willen ondersteunen en stimuleren, staan we ervoor open om dit verder te verkennen. Uiteraard betrekken we hierbij de samenhang met andere sectoren in het buitengebied. In de bijgevoegde Nota van zienswijzen wordt dit beargumenteerd en worden tekstvoorstellen gedaan voor aanpassing van de visie.

Met betrekking tot een aantal waargenomen omissies of tekstuele onjuistheden zijn in de definitieve teksten van de omgevingsvisie ambtelijk wijzigingen aangebracht. Deze ambtelijke wijzigingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van de Nota van zienswijzen.

2.1 De omgevingsvisie voldoet aan de wettelijke eisen

De Omgevingswet stelt dat het hebben van een vastgestelde omgevingsvisie verplicht is uiterlijk op 1 januari 2027. Volgens de wet moet een visie de hoofdlijnen van de kwaliteiten van de leefomgeving beschrijven, inzicht geven in de hoofdlijnen van de ontwikkeling, behoud en bescherming van het grondgebied en het te voeren integrale beleid. Het is aan de gemeente om te bepalen op welke wijze dit in de omgevingsvisie wordt vormgegeven. Wij gaan uit van een visie op hoofdlijnen, waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving een plek krijgen. Met het vaststellen van deze omgevingsvisie voldoen we aan de omgevingswet.

2.2 De omgevingsvisie geeft richting aan de invulling van de fysieke leefomgeving

De omgevingsvisie biedt een stip op de horizon voor de komende vijftien jaar die ervoor zorgt dat we ruimte kunnen blijven bieden aan diverse ontwikkelingen die bijdragen aan onze maatschappelijke doelen en die tegelijkertijd de typisch Lochemse waarden beschermt, behoudt en versterkt. Met de zes hoofdambitie, zoals benoemd in de inleiding, zetten we de koers uit voor 2040. Zoals ook in de titel aangegeven "Krachtig en in balans". De gemeente Lochem is vooral krachtig en in balans als iedereen mee kan doen en een zinvolle bijdrage kan leveren aan de samenleving. Voor wat betreft de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bereiken we balans als de ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de leefbaarheid van onze inwoners tegelijkertijd bijdragen aan de instandhouding en het versterken van het natuurlijk systeem.

2.3 De Omgevingsvisie is kaderstellend voor de gemeente Lochem

Het vaststellen van de omgevingsvisie biedt een basis voor, en geeft richting aan, de op te stellen omgevingsprogramma's (o.a. een integraal programma buitengebied), nieuw beleid en richting voor initiatiefnemers bij het ontwikkelen van plannen die nu niet passen in bestaand beleid. Hoe eerder we over die basis beschikken, hoe beter het is. De Omgevingswet is immers al vanaf 1 januari 2024 van kracht en vormt de juridische basis voor ruimtelijke initiatieven die worden ingediend. Gelet op de grote gemeentelijke opgaven in ons landelijk gebied met betrekking tot landbouw, natuurontwikkeling, biodiversiteit en leefbaarheid alsook op het gebied van de volkshuisvesting/woningbouw is het gewenst om vanuit de strategische "kapstok" snel nadere keuzes te kunnen maken. Op basis hiervan kunnen programma's en beleid ontwikkeld worden. Waarbij een passend participatietraject wordt georganiseerd.

2.4. De omgevingsvisie geeft een doorkijk naar de uitvoering

Een uitvoeringsparagraaf is een verplicht onderdeel van de omgevingsvisie. Hierin moet in ieder geval worden genoemd hoe de omgevingsvisie zich verhoudt tot bestaand beleid, hoe met de milieubeginselen wordt omgegaan en hoe we omgaan met kosten. Dit hebben we weergegeven in hoofdstuk 6 uitvoering. In onze visie geven we in dit hoofdstuk ook een doorkijk wat er nog nodig is om onze ambities verder uit te werken. Welke stappen zijn nog nodig richting 2040. Deze stappen worden nader uitgewerkt in een uitvoeringsagenda en krijgen ook een plek in de kadernota. Zoals de omgevingswet aangeeft is de omgevingsvisie een dynamisch document dat waar nodig kan worden bijgesteld. Zo blijft de omgevingsvisie actueel.

2.5. De gemeenteraad moet de omgevingsvisie vaststellen.

In artikel 3.1 van de Omgevingswet is vastgelegd dat de gemeenteraad de omgevingsvisie vaststelt. Op basis van de reacties zoals opgenomen in de Nota van zienswijzen is de ontwerp-omgevingsvisie aangepast. De gewijzigde omgevingsvisie wordt u nu ter vaststelling aangeboden.

3.1 Het is mogelijk de uitkomsten van het OER en het advies van de commissie MER te betrekken bij de nadere uitwerking van de omgevingsvisie

In het OER is een aantal aanbevelingen gedaan voor de omgevingsvisie. In hoofdstuk 4 van de Nota van zienswijzen is hier inhoudelijk op ingegaan. Ook in de omgevingsvisie zijn de aanbevelingen als bijlage toegevoegd. Deze aanbevelingen leiden niet zozeer tot een aanpassing van de huidige visie op hoofdlijnen, maar vormen randvoorwaarden bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie. Gelijktijdig met het ter visie leggen van de ontwerp-omgevingsvisie en het Omgevingseffectrapport is aan de Commissie MER een advies gevraagd op het OER. Eind juni wordt haar verslag verwacht. Wij stellen u voor de omgevingsvisie vast te stellen en zowel de aanbevelingen uit het OER als het advies van de Commissie MER mee te nemen bij de uitwerking in omgevingsprogramma's, beleidsstukken en het nieuwe omgevingsplan.

4.1 De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie

In artikel 4.9 lid 3 van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat de omgevingsvisie de Structuurvisie vervangt. Sinds de vaststelling van de structuurvisie in 2013 is veel van het daarin beschrevene achterhaald en ingehaald door vastgestelde beleidsstukken en visies zoals de Woonvisie en de Kernvisies Wonen. Hoewel het erop lijkt dat de wetgever bedoelt dat met het vaststellen van een omgevingsvisie een eerdere structuurvisie van rechtswege is komen te vervallen, stellen wij voor, om elk misverstand te voorkomen, expliciet te besluiten dat de Ruimtelijke Structuurvisie 2012 – 2020 wordt ingetrokken.

5.1 Door vaststelling van de omgevingsvisie worden de voorkeursrechten automatisch verlengd

In september 2021 heeft uw raad besloten voorkeursrechten onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) te vestigen op gronden waarvoor woningbouw is toegedacht. De bestaande voorkeursrechten zijn gevestigd op grond van artikel 5 Wvg.

Artikel 4.2 derde lid van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bepaalt dat dit type voorkeursrecht geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, onder c, van de Omgevingswet. Dat voorkeursrecht vervalt 3 jaar na inwerkingtreding, tenzij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd is uitgewerkt in een omgevingsvisie (artikel 9.4 lid 1 onder a Omgevingswet).

Op basis van dat recht moet de eigenaar van die betreffende gronden (percelen) bij verkoop deze percelen eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Door zelf eigenaar te zijn van beoogde bouwgronden kan de gemeente eenvoudiger de regie voeren over het planproces en het inhoudelijk woningbouwprogramma bij realisatie van nieuwe woongebieden.

De in de omgevingsvisie opgenomen beoogde woningbouw(locaties) vormen de basis voor het bestendigen van de eerder gevestigde voorkeursrechten die nog niet zijn komen te vervallen door de vastgestelde kernvisies. De meeste voorkeursrechten worden van rechtswege (automatisch) verlengd door vaststelling van deze omgevingsvisie vóór 20 september 2024. Voor een tweetal locaties, die in de eerder vastgestelde kernvisies niet zijn opgenomen als beoogde woningbouwlocatie, vervallen de voorkeursrechten van rechtswege. In de omgevingsvisie is een lijst met percelen opgenomen waarvoor het voorkeursrecht wordt verlengd.

Risico's en kanttekeningen

2.1 De omgevingsvisie is slechts één van de beleidsinstrumenten onder de Omgevingswet

De omgevingsvisie schetst het beeld waar wij naartoe willen als gemeente. Het geeft geen concreet antwoord op de vraag hoe wij daar gaan komen. Dit is een vraag die nadere invulling krijgt aan de hand van andere, onder de Omgevingswet beschikbare, instrumenten. Zo is er het programma en het omgevingsplan. Deze instrumenten worden belangrijke schakels in de beleidscyclus van de gemeente Lochem waarmee een nadere invulling aan de omgevingsvisie gegeven wordt om de "hoe-vraag" te beantwoorden. Hierdoor vormen deze instrumenten gezamenlijk een samenhangend geheel. Om eenduidig met deze nadere invulling aan de slag te kunnen dient echter allereerst de richtinggevende Omgevingsvisie vastgesteld te worden.

2.2 Een succesvolle uitvoering vraagt om een gebiedsgerichte en integrale aanpak en om langdurige samenwerking en investeringen

De uitvoering van de omgevingsvisie vraagt om een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Door toenemende complexiteit kunnen we opgaven niet langer sectoraal benaderen. Het is de kunst om de verschillende opgaven in samenhang met elkaar te beschouwen en op zoek te gaan naar oplossingen die zo veel en zo goed mogelijk tegemoetkomen aan de verschillende opgaven en de juiste balans.

Dit betekent dat we de gemeentelijke inzet van mensen en middelen integraal moeten oppakken. Daarnaast kan de gemeente het niet alleen. Voor de uitvoering van onze ambities zijn we afhankelijk van andere partijen, zoals het Rijk, de provincie, woningcorporaties, marktpartijen en ondernemers en (collectieven van) inwoners.

3.1 Het advies van de Commissie MER is naar verwachting eind juni 2024 beschikbaar.

Het advies van de Commissie MER wordt eind juni verwacht en wordt dan aan uw raad gezonden. Ervaring elders leert dat de adviezen vooral betrekking hebben op de nadere uitwerkingen en te nemen maatregelen nadat de visie is vastgesteld. Dat is een logisch gevolg van een omgevingsvisie op hoofdlijnen. Zoals aangegeven gaan we zowel de aanbevelingen uit het OER als de adviezen van de Commissie MER betrekken bij de verdere uitwerking. Ook kan het zijn dat de commissie vindt dat het OER op bepaalde punten moet worden aangescherpt of aangepast. Uiteraard kan op het moment van besluitvorming alsnog worden beoordeeld of er aanleiding is om toch ook de visie gewijzigd vast te stellen en/of het OER te (laten) wijzigen.

5.1 Voorkeursrechten vervallen als de visie niet op tijd wordt vastgesteld

Het niet vaststellen van de visie vóór afloop van de voorkeursrechten op 20 september 2024 betekent dat de mogelijkheid om de gevestigde voorkeursrechten te verlengen komt te vervallen. Dat kan een mogelijk prijsopdrijvend effect hebben op de voor woningbouw in beeld zijnde gronden en ten koste gaan van de gewenste regie op de volkshuisvestelijke opgave. Het op tijd vaststellen van de omgevingsvisie is de enige mogelijkheid om de nu gevestigde voorkeursrechten te verlengen. Wettelijk is bepaald dat het opnieuw vestigen van een voorkeursrecht op gronden waarop een eerder gevestigd voorkeursrecht is verlopen, gedurende een aantal jaren niet mogelijk is.

Uiterlijke besluitneming

Om het in 2021 gevestigde voorkeursrecht te kunnen bestendigen/verlengen is besluitvorming uiterlijk op 9 september 2024 noodzakelijk, zodat nog voldoende tijd is om de omgevingsvisie te publiceren in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en om aan eventuele administratieve vereisten te kunnen voldoen.

Uitvoering

De omgevingsvisie zal op de gebruikelijke wijze voor onze inwoners kenbaar en raadpleegbaar worden gemaakt (o.a. via de website en in het gemeentenieuws). Daarnaast zal de omgevingsvisie ook in het DSO worden opgenomen. Ook wordt op www.lochem.nl een publieksvriendelijke versie van de omgevingsvisie opgenomen. De visie zal na vaststelling de richting bepalen voor nieuw op te stellen beleid; richting geven aan nieuw op te stellen omgevingsprogramma's en vertaald moeten worden in toepasbare regels in het omgevingsplan. Ook zal de omgevingsvisie als toetsingskader gelden bij het beantwoorden van de vraag of een ruimtelijk initiatief dat niet past in geldend ruimtelijk beleid, toch als wenselijk moet worden beoordeeld.

Voorkeursrecht

Er is geen aparte beschikking of raadsbesluit nodig om de voorkeursrechten te bestendigen. Na uw besluit tot vaststelling van de omgevingsvisie ontvangen de belanghebbenden een brief waarin zij worden geïnformeerd over de verlenging.

De volgende stukken zijn voor u bijgevoegd: De volgende stukken liggen voor u ter inzage:

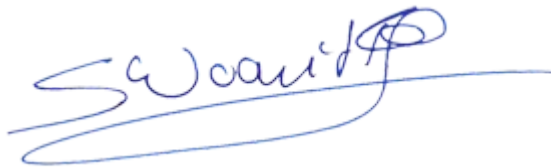
- Bijlage 1 Nota van zienswijzen
- Bijlage 2 Omgevingsvisie Lochem 2040 "Krachtig en in balans"
- Bijlage 3 Omgevingseffectrapport omgevingsvisie Lochem 2040 (OER)

Lochem, 21 mei 2024

Burgemeester en wethouders van Lochem,

A stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

D.C. Kerkdijk
secretaris

A handwritten signature in blue ink, featuring a large 'S' and 'W' followed by a long horizontal line.

S.W. van 't Erve
burgemeester

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1