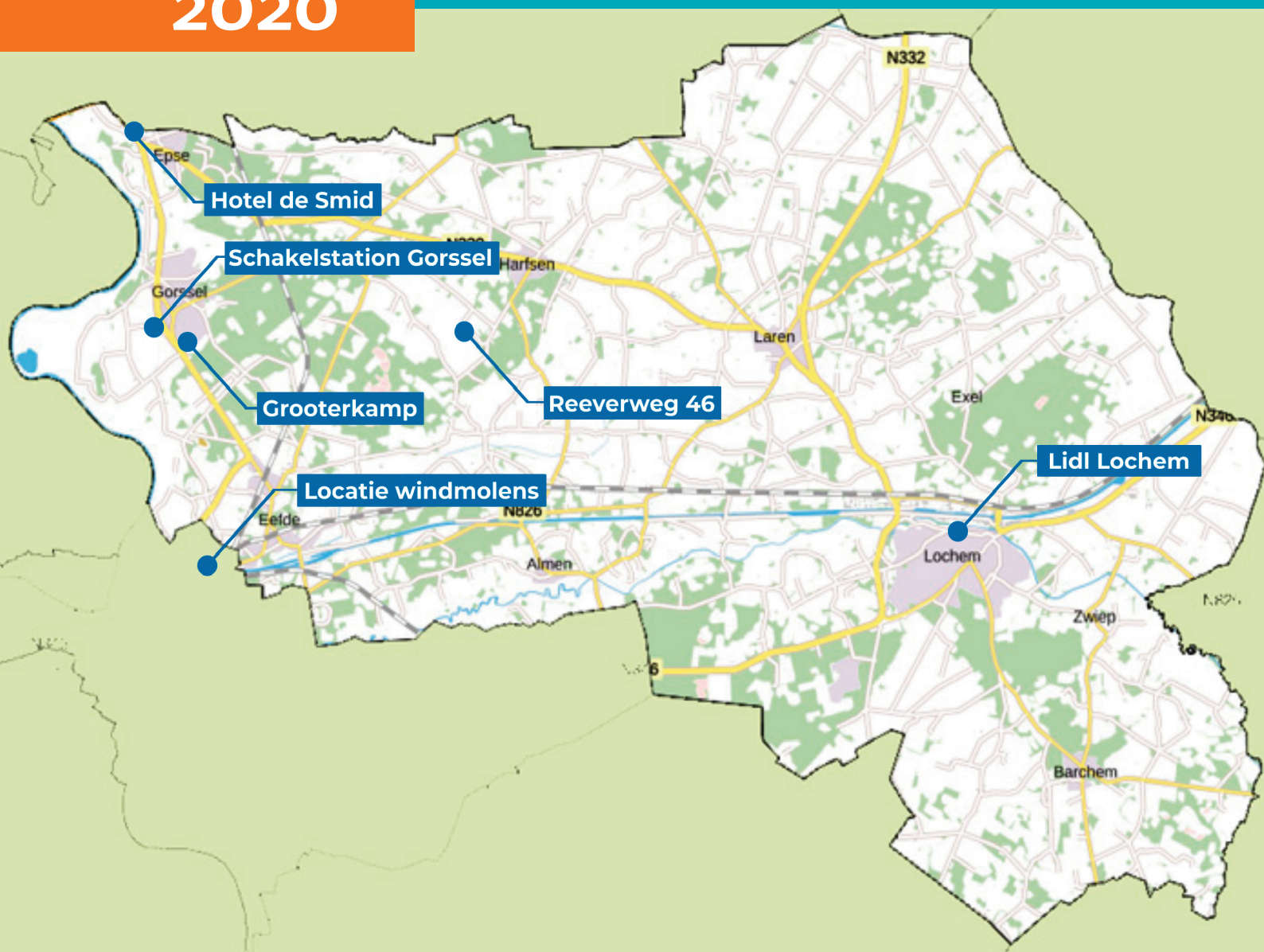


De Omgeving geOrdend

Onderzoek naar ruimtelijke plannen
en de rol van de Raad
in verleden en toekomst

2020



De omgeving geOrdend

Onderzoek naar ruimtelijke plannen en de rol van de Raad in verleden en toekomst

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie gemeente Lochem

Uitvoerder:

KplusV

Westervoorsedijk 73

6827 AV Arnhem

T +31 (0)26 355 13 55

info@kplusv.nl

www.kplusv.nl

Dhr. R. Grol

Dhr. H. Potman

Kenmerk 1019222-010

Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Conclusies	5
1.2	Aanbevelingen	6
3	Bestuurlijke reactie	9
4	Inleiding	11
5	Kwaliteit plan en planproces casussen	13
5.1	Behandeling ruimtelijke plannen	14
5.2	Lidl Lochem	15
5.3	Grooterkamp Gorssel	18
5.4	Schakelstation Gorssel	21
5.5	Windmolens Eefde/Zutphen	23
5.6	Hotel de Smid Epse	26
5.7	Reeverweg 46 in Harfsen	29
5.8	Antwoorden op onderzoeksvragen	31
6	Veranderingen Omgevingswet	35
6.1	Veranderingen Omgevingswet voor de gemeenteraad	35
6.2	Keuzemogelijkheden voor interventies Omgevingswet	37
6.3	Antwoorden op onderzoeksvragen	41
7	Aandachtspunten	43
	Bijlage: normenkader	45
	Bijlage: interviews en geraadpleegde documenten	49
	Bijlage: informatie Omgevingswet	52

1 Conclusies en aanbevelingen

Vooraf: opzet van het onderzoek

De rekenkamercommissie Lochem (RKC) heeft een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van ruimtelijke plannen en planprocessen en de rolname van de gemeenteraad in de planvorming van de gemeente Lochem. De afgelopen jaren heeft de gemeente Lochem enkele complexe bestemmingsplanprocedures doorlopen en de gemeenteraad zoekt naar een geschikte rolname in die planprocedures. Tegelijkertijd komt de Omgevingswet eraan, een verandering van de wijze waarop met ruimtelijke plannen en planprocedures wordt omgegaan. De gemeenteraad van Lochem zoekt grip op de wijze waarop de Omgevingswet wordt ingevoerd en de wijze waarop hij daar uitvoering aan kan geven. Het onderzoek is vormgegeven in twee gedeeltes waarin respectievelijk een aantal ruimtelijke plannen en de Omgevingswet zijn onderzocht.

Ten eerste is onderzocht wat de kwaliteit van plannen en planprocessen is geweest tijdens een aantal planprocedures in de afgelopen jaren. Daarbij is specifiek aandacht geschonken aan het proces, de wijze waarop belanghebbenden zijn betrokken en de rol van de raad in het proces. Zes casussen zijn gekozen vanwege de belangentegenstelling, de kwaliteit van de plannen, de participatie en de rol van de raad. In het onderzoek zijn de volgende casussen behandeld:

- Lidl Lochem
- Grooterkamp Gorssel
- Schakelstation Gorssel
- Windmolens Eefde/Zutphen
- Hotel de Smit Epse
- Reeveerweg 46 in Harfsen

Ten tweede is onderzocht welke veranderingen de nieuwe Omgevingswet met zich meebrengt en wat dat vraagt van de gemeente respectievelijk de gemeenteraad voor de omgang met de samenleving, de rol van de raad en de keuzemogelijkheden voor interventies.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een documentstudie en interviews met medewerkers van de gemeente Lochem, gemeenteraadsleden en de verantwoordelijke wethouder.

De onderzoeksvragen van dit onderzoek waren:

1. Hoe is de (juridische) kwaliteit van plan en planproces geborgd (procesgang, betrekken van belanghebbenden en omwonenden, breedteonderzoek belangen, motivering, rechtszekerheid, zorgvuldigheid, inpassingsplannen) en welke lessen levert dat op?
2. Welke veranderingen brengt de nieuwe Omgevingswet en wat vraagt dat van de gemeente respectievelijk de gemeenteraad (omgaan met de samenleving, andere rolname gemeenteraad, keuzemogelijkheden interventie).
3. Welke aandachtspunten en verbeteringen vragen bij voorrang initiatief van de gemeenteraad, bijvoorbeeld in opdrachten aan het college van B&W of in eigen inzet en opstelling?

1.1 Conclusies

Casussen ruimtelijke Plannen

Op grond van de bevindingen uit het onderzoek trekken wij de volgende conclusies over de wijze waarop in Lochem de afgelopen jaren is omgegaan met enkele ruimtelijke plannen. In alle gevallen betrof het uitgebreide ruimtelijke procedures waarbij werd afgeweken van de vigerende bestemmingsplannen. De conclusies sluiten aan bij de onderzoeksvragen.

1. In alle gevallen heeft de gemeente de juridische procedures correct doorlopen.
2. Van de onderzochte gevallen waren er twee waarbij op inhoud kwaliteitsgebreken zijn geconstateerd. Ten eerste de onderbouwing van de economische haalbaarheid bij het plan van hotel De Smid te Epse (waardoor het plan geen stand heeft gehouden bij de Raad van State). Ten tweede het ten dele in het plan ontbreken van in de uitvoering afdwingbare regels bij het plan Reevertweg 46 te Harfsen waardoor de uitvoering kon afwijken van de verwachtingen die in het planproces zijn gewekt.
3. In alle gevallen hebben burgers een inbreng gehad in de planprocessen. De gemeente Lochem beschikte niet over een specifiek kader voor de deelname van inwoners en belanghebbenden aan planprocedures, anders dan de formele gelegenheden die de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bieden. Mede daardoor ontstond in een aantal gevallen onduidelijkheid over de wijze waarop en mate waarin met inbreng van inwoners, dorpsraden wordt omgegaan in de procedures. De inbreng die burgers wel hebben gehad in de planprocedures is van plan tot plan verschillend geweest. De gemeente heeft ad hoc oplossingen gezocht voor het omgaan met signalen uit de samenleving over de inhoud van de plannen en de wens tot participatie.
4. In de planprocessen heeft de gemeenteraad zijn rol gepakt. De raad is telkens door het college geïnformeerd over de initiatieven. Bij besluitvorming kon de raad beschikken over de informatie over de inbreng van burgers in de planprocessen en mede op basis daarvan een besluit nemen. In één geval (Schakelstation Gorssel) is de raad mede op basis van informatie uit de samenleving afgeweken van het collegebesluit over het plan.
5. De gemeenteraad heeft in het verleden geen uitspraken gedaan over de ruimtelijke consequenties van duurzame energieopwekking. Hierdoor is voor initiatiefnemers en andere betrokkenen onduidelijkheid ontstaan over de mogelijkheden en beperkingen van de realisatie van energieopwekking in de casus van de windmolens Eefde/Zutphen.
6. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente ook met een richtinggevend ruimtelijk kader vooraf (bijvoorbeeld in een structuurvisie) in de planprocedure van concrete projecten een zorgvuldige nadere belangenafweging moet maken. Dat toont de casus Lidl Lochem aan.

De komst van de Omgevingswet

1. De komst van de Omgevingswet versterkt de duale verhouding tussen raad en college die sinds 2002 bestaat en betekent een verdere invulling en versterking van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.
2. De komst van de Omgevingswet vergt van de raad dat hij op een integrale wijze aangeeft hoe de fysieke leefomgeving in de gemeente zich moet gaan ontwikkelen. De wet zet verder aan tot het proactief schetsen van door de raad gewenste ontwikkelingen waarbinnen initiatiefnemers plannen kunnen maken in plaats van het reactief reguleren van ruimtegebruik.
3. De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om de regie te nemen op het vlak van omgevingsbeleid en kaderstellende uitspraken te doen over:
 - de wijze waarop inwoners en andere belanghebbenden betrokken moeten worden in planprocessen: zowel bij het vormen van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's, als bij processen (voor meldingen en vergunningen) rond concrete initiatieven tot bouwen en andere activiteiten;
 - de taken die hij wel en niet wil delegeren aan het college;
 - de onderwerpen waarvoor het college programma's moet ontwikkelen;
 - de mate van sturing door de overheid, de detaillering van regelgeving en kaders en daarmee van de ruimte die hij wil geven aan initiatiefnemers om met plannen voor bouwen en omgevingsrelevante activiteiten te komen;
 - de mate en de wijze van samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties in planprocessen.
4. Met het stappenplan 'Samen buurt maken' heeft de raadswerkgroep van de gemeente een eerste aanzet gedaan voor een participatiekader zoals beoogd wordt in de Omgevingswet, maar de betrokkenheid van burgers is nog niet geborgd doordat het plan nog niet is vastgesteld.
5. De opdracht van de raadswerkgroep die in het kader van de komst van de Omgevingswet is ingesteld is in het onderzoek niet duidelijk geworden. De werkgroep functioneert als klankbord voor het college en het ambtelijke programmamanagement bij de invoering van de Omgevingswet. Met de huidige opzet en opdracht aan de werkgroep is nog geen invulling gegeven aan de procesregie die in de Omgevingswet aan de raad wordt gegeven.

1.2 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek van 6 planprocessen in het verleden en de rol van de gemeenteraad in die processen komen wij tot de volgende drie aanbevelingen.

Aan de gemeenteraad en het college

1. Werk met kracht aan het actueel houden van ruimtelijke kaders voor de beoordeling van initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen, dit als toetsingsgrond voor de vergunningverlening en optreden in het kader van de handhaving.

2. Geef belanghebbenden bij aanvang van een inspraak- of participatieproces rond concrete initiatieven tot bouwen of andere omgevingsactiviteiten helder en eenduidig aan welke ruimte voor afweging van alternatieven er is voor de realisatie van een bouwwerk of activiteit.
3. Toets bij zowel eigen initiatieven als initiatieven van derden aan het begin van een planprocedure zorgvuldig of het plan voldoende is onderbouwd (economische haalbaarheid, eventuele strijdigheid met wettelijke kaders, etc.).

Op grond van het onderzoek naar de invoering van de Omgevingswet in Lochem en de rol van de gemeenteraad daarin komen wij tot vier aanbevelingen. De aanbevelingen hebben allen betrekking op de situatie voor en onder de Omgevingswet die over een jaar van kracht wordt.

Aan de gemeenteraad

4. Organiseer een stevige regie op de agendering van gemeenteraadsonderwerpen voor de invoering van de Omgevingswet. Pas daartoe de opzet en opdracht aan de raads werkgroep voor invoering van de Omgevingswet aan zodat deze via het presidium een adviserende rol gaat spelen in de versterkte regie.
5. Vraag van het college periodiek een actuele planning van voorstellen die de raad krijgt voorgelegd in het kader van de invoering van de Omgevingswet. Dit betreft:
 - de voorbereiding en de vaststelling van de kerninstrumenten als de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's;
 - de onderwerpen die binnen de Omgevingswet betrekking hebben op (burger)participatie;
 - delegatie van taken, vormgeving van het adviesrecht;
 - vormgeving van het Digitaal Stelstel Omgevingswet (DSO) in Lochem;
 - wijzen van werken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving;
 - samenwerking met andere overheden: andere gemeenten, het waterschap en de provincie.
6. Zorg als gemeenteraad dat u voor invoering van de Omgevingswet in 2021 met voorrang een aantal afspraken maakt en besluiten neemt:
 - maak voorlopige afspraken met het college over de adviesbevoegdheid van de raad bij afwijking van vigerende bestemmingsplannen;
 - stel een kader vast als uitwerking van de notitie "Samen buurt maken" waarin formeel is geregeld op welke wijze de participatie in procedures onder de nieuwe Omgevingswet is ingericht:
 - maak helder wat de rol van de gemeente in de participatie is in gevallen waarbij de gemeente initiatiefnemer is en in planprocessen waarbij een derde initiatiefnemer is;
 - bepaal de mate waarin de gemeente actief gaat participeren bij burgerinitiatieven, resp. of en hoe de gemeente ondersteuning aan initiatiefnemers wenst te verlenen;
 - maak voorlopige afspraken met het college in welke specifieke gevallen de raad zeggenschap wil over de keuze van de te lopen procedure en inrichting van de participatie;

- spreek u uit over de omgang met de bruidsschat (landelijke normstelling die wordt gedecentraliseerd) en vraag van het college een voorstel voor de wijze waarop de gemeente landelijke regels wil overnemen of aanpassen.
7. Geef het college opdracht een monitoringsysteem in te richten waarbij de gemeenteraad kan volgen op welke wijze het college uitvoering geeft aan het Omgevingsplan en de inwoners en stakeholders worden betrokken in de betreffende processen. Maak dat het monitoringsysteem (op termijn) inzicht geeft in effecten van gerealiseerde bouwwerken en effecten op de doelen die de gemeente stelt in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's.

3 Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie
De heer D. Nijland

uw kenmerk:	2020-163703	datum verzending:	11 maart 2020
ons kenmerk:	2020-0225829	datum besluit:	10 maart 2020
documentnummer:	202002927742	behandeld door:	Bas van Gageldonk
onderwerp:	Conceptrapport Rekenkamercommissie 'de Omgeving GeOrdend'	telefoonnummer:	(0573) 289129

Geachte heer Nijland,

Op 17 februari 2020 ontvingen wij van de Rekenkamercommissie het concept rapport 'de Omgeving geOrdend' en vraagt u ons een bestuurlijke reactie te geven. In deze brief geven wij onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen.

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in welke mate er sprake is van doelmatigheid en rechtmatigheid van recente planprocedures en de betrokkenheid van burgers en de raad daarbij, mede met het oog op het handelen in het kader van de toekomstige omgevingswet.

Conclusies en aanbevelingen

Het rapport geeft een overzichtelijke en duidelijk beeld van zes representatieve ruimtelijke casussen. Het rapport is zowel goed vormgegeven als prettig leesbaar. Aan de hand van zes representatieve ruimtelijke casussen worden zowel participatie als de rol van de gemeenteraad beschreven. Per casus worden lessen getrokken. Vanuit de voorbereiding invoering Omgevingswet is er veel aandacht voor het thema participatie en rollen vanuit de samenleving, het college en de gemeenteraad. Naast de feitelijke informatiepositie en de belangenafweging, raakt dit ook de fundamentele discussie over de representatieve democratie, de 'macht' van belanghebbenden, de kaderstelling in beleid en de afwegingen die per casus vervolgens gemaakt moeten worden. Het is positief te lezen dat de gemeentelijke participatieaanpak 'Samen buurt maken' hierin door de RKC als waardevol instrument wordt gezien dat zo snel mogelijk moet worden vastgesteld. Hierna kan ervaring worden opgedaan en kan de aanpak worden verfijnd.

Wij delen uw conclusies en aanbevelingen. De getrokken conclusies over de zes ruimtelijke casussen en de Omgevingswet zijn herkenbaar en volgen logischerwijs uit dit onderzoek. Het college van B&W neemt de aanbeveling van het rapport over. Vele aanbevelingen kunnen op korte termijn worden uitgevoerd omdat deze reeds in voorbereiding zijn. Bij sommige aanbevelingen zijn er aandachtspunten, deze worden hieronder benoemd.

Aanbevelingen aan het college en de gemeenteraad

- o *Werk met kracht aan actueel houden ruimtelijke kaders*
Lochem kent een zeer ruim scala aan actuele beleidskaders. Nieuw beleid is in voorbereiding, zowel sectoraal als op het niveau van het Omgevingsplan.
- o *Helder aangeven wat de ruimte van participatie is*
Hierbij is een wisselwerking nodig met de gemeenteraad. De aanpak 'Samen buurt maken' is hertoe een eerste aanzet maar zal op termijn worden verfijnd. Tevens zal de gemeenteraad

Hanzeweg 8 Postbus 17 7240 AA Lochem T (0573) 28 92 22 www.lochem.nl IBAN NL32 BNGH 028.50.05.081 KvK 08 215 192

op voorstel van het college in 2020 een besluit kunnen nemen over de categorieën van gevallen waarbij participatie volgens deze aanpak verplicht is.

- *Toets snel de onderbouwing van een aanvraag op haalbaarheid*
Duidelijkheid aan de voorkant van een planproces is voor alle partijen wenselijk. Binnen de schuivende verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving voor het onderbouwen van de haalbaarheid van initiatieven, zal het college aandringen op deze haalbaarheidstoets.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

- *Aanpassen opdracht aan raadswerkgroep Omgevingswet, meer regie op het omgevingsbeleid*
Deze aanbeveling richt zich met name op de rol van de leden van de raadswerkgroep Omgevingswet. Het college is voorstander van een meer regisserende rol van deze raadswerkgroep toe waarbij actief samen wordt gezocht naar een optimale afstemming van de nieuwe rollen en processen binnen de Omgevingswet
- *Vraag een actuele planning invoering Omgevingswet*
Het college heeft in de raadswerkgroep van januari 2020 een dergelijke planning gepresenteerd die loopt tot medio 2021. Deze planning wordt nog geactualiseerd en vormt de leidraad voor de besluitvorming voor de resterende raadsperiode.
- *Neem een aantal besluiten over de Omgevingswet voor 2021*
De voorgestelde besluiten komen overeen met de planning en inhoud van het voorstel van het college aan de raadswerkgroep van januari 2020. De lijst wordt op basis van een nieuwe minimumlijst van de VNG nog verder geactualiseerd.
- *Stel een monitoringssysteem op voor inzicht op de uitvoering van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de participatie*
Deze aanbeveling wordt overgenomen, al zal de invoering van een dergelijk systeem niet op korte termijn kunnen plaatsvinden. Dit monitoringssysteem ondersteunt de informatiepositie van de gemeenteraad en is daarmee zeer wenselijk. De ambtelijke capaciteit richt zich momenteel echter volledig op de noodzakelijke aanpassingen en voorbereidingen voor de invoeringsdatum van 2021. Daarnaast is monitoring pas van belang en vergelijkbaar na invoering en toepassing van de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het lijkt daarom logisch om met de nieuwe gemeenteraad in 2022 afspraken te maken over de opzet en werking van een monitoringssysteem.

Wij danken u voor uw onderzoek en bijbehorende rapportage en verwachten met deze brief onze reactie op uw aanbevelingen voldoende te hebben toegelicht.

Neem gerust contact op

Heeft u vragen na het lezen van de brief? Neem dan contact op met Bas van Gageldonk. U bereikt hem op (0573) 28 9129. Een e-mail sturen kan natuurlijk ook naar b.vangageldonk@lochem.nl. Bas van Gageldonk werkt op maandag t/m vrijdag. Vermeld in uw e-mail altijd ons kenmerk. Dan kunnen wij u zo snel mogelijk helpen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



Renger Starke
secretaris



Sebastiaan van 't Erve
burgemeester

4 Inleiding

De rekenkamercommissie Lochem (Rkc) heeft een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van ruimtelijke plannen en planprocessen en de rolname van de gemeenteraad in de planvorming van de gemeente Lochem.

Veel gemeenten worstelen met de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet, ook de gemeente Lochem. De Omgevingswet betekent een verandering van de manier waarop met ruimtelijke plannen en planprocedures wordt omgegaan. De afgelopen jaren zijn door de gemeente Lochem enkele complexe bestemmingsplanprocedures afgerond. De gemeenteraad van Lochem zoekt naar een geschikte rolname in die ruimtelijke planprocessen, voor en na de invoering van de Omgevingswet. Raadsleden geven aan meer grip te willen op de rollen die zij in planprocessen en het besluitvormingsproces hebben. Bij de uitwerking van complexe plannen kunnen maatschappelijke tegenstellingen ontstaan ondanks het feit dat de raad vooraf kaders heeft gesteld.

Doel

Het rekenkameronderzoek richt zich op de mate waarin sprake is van doelmatigheid en rechtmatigheid van recente planprocedures en de betrokkenheid van burgers en de raad daarbij, mede met het oog op het handelen in het kader van de toekomstige Omgevingswet.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgedeeld in drie onderzoeksvragen, onderverdeeld in deelvragen:

1. Hoe is de (juridische) kwaliteit van plan en planproces geborgd (procesgang, betrekken van belanghebbenden en omwonenden, breedteonderzoek belangen, motivering, rechtszekerheid, zorgvuldigheid, inpassingsplannen) en welke lessen levert dat op?
 - 1.1. Op welke wijze regelt de gemeente Lochem 'aan de voorkant' de communicatie en participatie naar inwoners/belanghebbenden/rechtspersonen en hoe geeft de gemeente daar in de praktijk uitvoering aan?
 - 1.2. Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen, wijzigen of afwijken van bestemmingsplannen en hoe stelt de gemeenteraad zichzelf daarin op?
 - 1.3. Op welke wijze komt de gemeenteraad tot besluitvorming over de bestemmingsplannen?
2. Welke veranderingen brengt de nieuwe Omgevingswet en wat vraagt dat van de gemeente respectievelijk de gemeenteraad (omgaan met de samenleving, andere rolname gemeenteraad, keuzemogelijkheden interventie).
 - 2.1. Wat verandert er in de omgang met de samenleving?
 - 2.2. Wat verandert er in de rolname van de gemeenteraad?
 - 2.3. Geeft de Omgevingswet keuzemogelijkheden voor interventies? Zo ja, welke?
3. Welke aandachtspunten en verbeteringen vragen bij voorrang initiatief van de gemeenteraad, bijvoorbeeld in opdrachten aan het college van B&W of in eigen inzet en opstelling?
 - 3.1. Welke verbeterpunten zijn mogelijk op de korte termijn?
 - 3.2. Welke verbeterpunten zijn mogelijk op de lange termijn?

Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentstudie en interviews met medewerkers van de gemeente Lochem, gemeenteraadsleden en de betrokken portefeuillehouder. In de eerste bijlage wordt het onderzoek getoetst aan het vooraf opgesteld normenkader. In de tweede bijlage staat een overzicht van de geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten. De zes onderzochte casussen staan in het volgende hoofdstuk beschreven.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van dit rapport worden de conclusies en aanbevelingen beschreven die voortkomen uit het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de inleiding beschreven en in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de zes casussen van dit onderzoek. In dat hoofdstuk wordt per casus beschreven hoe het ruimtelijk planproces is verlopen, hoe participatie tot uiting is gekomen, welke rol de gemeenteraad heeft gespeeld en welke lessen geleerd zijn. Hoofdstuk 4 gaat in op de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt en de gevolgen die dit heeft voor de omgang met de samenleving, de rol van de gemeenteraad en welke keuzemogelijkheden de raad heeft binnen de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 gaat in op aandachtspunten en verbeteringen die bij voorkeur aandacht vragen van de gemeenteraad.

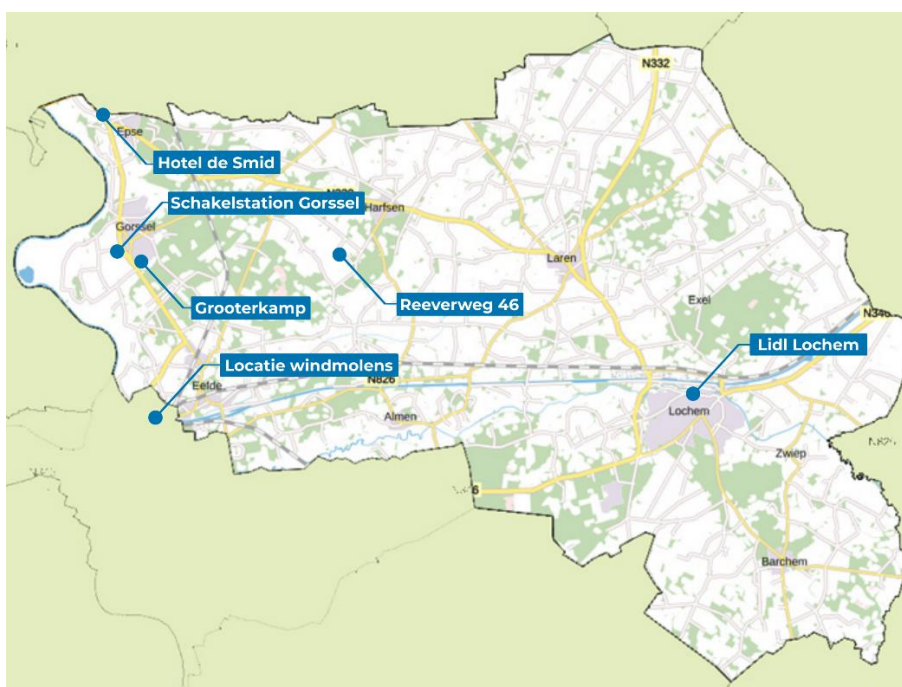
5 Kwaliteit plan en planproces casussen

Dit hoofdstuk gaat in op zes casussen op grond waarvan antwoord moet worden gegeven op de eerste onderzoeksdeelvraag:

1. *Hoe is de (juridische) kwaliteit van plan en planproces geborgd (procesgang, betrekken van belanghebbenden en omwonenden, breedteonderzoek belangen, motivering, rechtszekerheid, zorgvuldigheid, inpassingsplannen) en welke lessen levert dat op?*
 - 1.1. *Op welke wijze regelt de gemeente Lochem 'aan de voorkant' de communicatie en participatie naar inwoners/belanghebbenden/rechtspersonen en hoe geeft de gemeente daar in de praktijk uitvoering aan?*
 - 1.2. *Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen, wijzigen of afwijken van bestemmingsplannen en hoe stelt de gemeenteraad zichzelf daarin op?*
 - 1.3. *Op welke wijze komt de gemeenteraad tot besluitvorming over de bestemmingsplannen?*

De zes casussen zijn gekozen vanwege de belangentegenstellingen, de juridische kwaliteit van de ruimtelijke plannen, het planproces, de mate van participatie en de verschillende rollen die de gemeenteraad speelt in het proces. Daarnaast kunnen de casussen dienen als input voor de afwegingen omtrent de invoering van de Omgevingswet. In het onderzoek zijn de volgende casussen behandeld:

- Lidl Lochem
- Grooterkamp Gorssel
- Schakelstation Gorssel
- Windmolens Eefde/Zutphen
- Hotel de Smit Epse
- Reeveerweg 46 in Harfsen



In dit hoofdstuk worden eerst de kaders geschetst voor de behandeling van ruimtelijke plannen. Daarna worden de zes casussen behandeld, om vervolgens antwoord te geven op de eerste deelvraag. Per casus geven wij een beschrijving van de gang van zaken, gaan we in op de participatie en op de betrokkenheid van de raad.

5.1 Behandeling ruimtelijke plannen

Bestemmingsplan

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) artikel 3.1 stelt de gemeenteraad van Lochem bestemmingsplannen vast voor het grondgebied van de gemeente. In de plannen worden bestemmingen toegewezen voor gebruik van de grond voor bijvoorbeeld bebouwing en agrarische functies. De zes casussen in dit hoofdstuk zijn initiatieven vanuit inwoners of bedrijven die niet mogelijk zijn binnen de regels van de geldende bestemmingsplannen. Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vragen de initiatiefnemers een omgevingsvergunning aan en als dit niet in het bestemmingsplan past, vragen zij om van het bestemmingsplan af te wijken of het bestemmingsplan te herzien.

Planprocedure

De procedure die een bestemmingsplan doorloopt is in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) vastgelegd. Het college bereidt een bestemmingsplan voor. Het college kan in de voorbereiding een principebesluit nemen om aan te geven dat het instemt met een initiatief. Een principebesluit is geen besluit in de zin van de Awb en de gemeente kan hier bij de daadwerkelijke vergunningsaanvraag van afwijken. Vanwege de afwijking wordt een uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.

Na de voorbereiding besluit het college of de gemeenteraad om een ontwerpbestemmingsplan vast te stellen en deze zes weken ter inzage te leggen. In deze periode kan eenieder een zienswijze tegen het plan indienen. Het college dient deze zienswijzen te beantwoorden en kan besluiten om op basis van zienswijzen het plan aan te passen. De gemeenteraad beslist binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbesluit over de vaststelling van het bestemmingsplan, waarna dit gepubliceerd wordt. Het besluit ligt nu weer zes weken ter inzage voor indiening van beroep van belanghebbenden. Zonder indiening van beroep wordt het besluit van kracht. Als er beroep is ingesteld beslist de rechter binnen 12 maanden over dit beroep. De Raad van State kan een besluit vernietigen, anders wordt het besluit onherroepelijk van kracht.

Vergunningprocedure

Indien een aanvraag voor een bouwwerk past binnen een bestemmingsplan dan kan binnen de huidige Wabo in een reguliere korte procedure (8 weken met mogelijkheid van verlenging met 6 weken) een vergunning worden verleend. Bij afwijking van een vigerend bestemmingsplan doorloopt een aanvraag voor een bouwvergunning een uitgebreide procedure (26 weken met mogelijkheid van verlenging met 6 weken). In deze procedure is voorzien dat een ontwerpbesluit ter inzage ligt alvorens het college het definitieve besluit neemt. Tegen het besluit is beroep mogelijk.

Initiatiefnemers kunnen alvorens zij een aanvraag indienen een principeverzoek bij de gemeente indienen om te peilen of een aanvraag kans maakt op een positief besluit en onder welke voorwaarden dat het geval is. Het college kan een principebesluit nemen op dit verzoek, waarna de initiatiefnemer een formele aanvraag kan indienen. Een principeverzoek kan aanleiding geven tot zogenaamd vooroverleg tussen medewerkers van de gemeente en de initiatiefnemer. Een principeverzoek en een principebesluit zijn niet aan formele regels gebonden. Tegen een besluit is geen bezwaar en beroep mogelijk,

5.2 Lidl Lochem



Beschrijving

Rond de binnenstad van Lochem heeft de gemeenteraad randvoorwaarden gecreëerd voor de bouw van een supermarkt op een voormalig gasfabriekterrein, omgeven door woningen. In 2009 en 2010 is dit terrein gesaneerd en aanvankelijk was het de bedoeling om woningen te realiseren op dit terrein, maar dat is vanwege de vastgoedcrisis niet doorgegaan. Op basis van een onderzoek van Goudappel Coffeng uit 2009 bleek het gasfabriekterrein een realistische locatie voor een supermarkt. In mei 2012 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over de herontwikkeling van het gasfabriekterrein: een supermarktfunctie is passend onder bepaalde voorwaarden (o.a. ruimte voor hagen en bomen). Op 8 juli 2013 heeft de gemeenteraad van Lochem de structuurvisie 2012-2020 vastgesteld. In de structuurvisie staat beschreven dat (o.a.) supermarkten een plek krijgen binnen de centrumschil. Bij het opstellen van de structuurvisie is participatie georganiseerd en zijn kleine en grote ondernemers betrokken geweest, geen individuele burgers – behoudens inspraakprocedures.

Na gesprekken met de Albert Heijn en de Lidl is uiteindelijk in 2016 overeenstemming bereikt met de Lidl over de bouw van een nieuwe vestiging in Lochem. Dit vereiste een aanpassing van het bestemmingsplan.

Participatie

De gemeente Lochem heeft zelf de participatie georganiseerd voor de herontwikkeling van het gasfabriekterrein. Het bouwplan is op 12 juli 2017 aan omwonenden gepresenteerd op de inloopavond herontwikkeling gasfabriekterrein. Omwonenden zijn uitgenodigd voor deze avond middels een brief van 4 juli. Voorafgaande aan de avond is al afgesproken dat in samenwerking met bewoners en Waterschap Rijn en IJssel gekeken wordt naar waterveiligheid. Ook is afgesproken met bewoners van omliggende appartementen dat geluidsbelasting geminimaliseerd wordt. Een aantal inwoners is niet te spreken over de plannen: vooral omwonenden waren verrast. Op alle vragen van aanwezigen op die avond heeft de gemeente na afloop uitgebreid schriftelijk antwoord gegeven. In augustus 2017 heeft de al eerder opgerichte Werkgroep Omwonenden Gasfabriek terrein (WOG) aan het college van burgemeester en wethouders een brief gestuurd waarin het aangeeft tegen de ontwikkeling van een supermarkt van dergelijke grootte op het terrein te zijn. De groep voert de volgende redenen aan: de locatie is niet geschikt, de verkeersveiligheid is in het geding, het parkeren is ontoereikend, er komt een toename van geluid en fijnstof, het terrein is te klein en de diverse gemeentelijke plannen zijn niet op elkaar afgestemd.

Op 5 oktober 2017 is tijdens overleg tussen de WOG en het college uitleg gegeven over de plannen voor de verhuizing van de Lidl en daarbij is ook ingegaan op de brief van de WOG.

Op 23 november 2017 heeft de WOG een brief verstuurd waarin informatie wordt opgevraagd op basis van de Wob. De gemeente Lochem heeft de vierwekentermijn voor de toezending van informatie verdaagd en dit per brief laten weten. Daarna heeft de gemeente de WOG voorzien van de opgevraagde informatie.

Om deels tegemoet te komen aan bezwaren van omwonenden heeft de gemeente begin 2018 in overleg met woningcorporatie Viverion en omliggende ondernemers aanvullende afspraken gemaakt over de verwerving van omliggende gronden en het verplaatsen van de supermarkt binnen hetzelfde terrein. Daarnaast heeft de gemeente enkele overleggen georganiseerd met Lochemse ondernemers, waarin met name is gesproken over het aspect parkeren.

In het kader van het ontwerpbestemmingsplan is door bureau Stedelijke Planning de verplaatsing en uitbreiding van de Lidl Lochem onderzocht. Uit het distributieplanologisch onderzoek is gebleken dat een supermarktfunctie passend is op de locatie en het Lochemse centrum wordt versterkt.

Op 11 januari 2018 heeft het college overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de WOG. Tevens heeft overleg plaatsgevonden met ondernemers en de leden van de projectgroep binnenstadsvisie.

Na vaststelling van het ontwerpbestemmingsplan in januari 2018 zijn tijdens de tervisielegging in februari/maart 2018 veertien zienswijzen ingediend. De zienswijzen hebben geleid tot een geringe aanpassing van het bouwvlak van de nieuwe supermarkt. Er is wel gewerkt aan verdere optimalisatie van de parkeermogelijkheden aan de Julianaweg. Tevens is een waterhuishoudingsplan op verzoek van het Waterschap Rijn en IJssel toegevoegd aan het bestemmingsplan.

De zienswijzen van omwonenden hebben niet tot een planaanpassing geleid. De zienswijzen gaan uit van het niet toestaan van een supermarkt aan de Julianaweg. Bezwaren als parkeerdruk, luchtkwaliteit, geluid etc. zijn in de nota van zienswijzen beantwoord en in het bestemmingsplan onderbouwd. Op 12 juni 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders een besluit genomen over het bestemmingsplan Julianaterrein en Prins Bernhardweg 11. Op 12 juli 2018 heeft het college besloten het bestemmingsplan ter vaststelling aan te bieden aan de gemeenteraad. Uiteindelijk heeft de WOG besloten om de gang naar de Raad van State niet te maken.

Hierna heeft de gemeente een brief gestuurd op 30 oktober 2018 aan de WOG met de vraag om mee te denken over inpassing van groen en parkeren van de Lidl op een bijeenkomst op 12 november 2018. Op 2 december 2018 heeft de WOG hierop per brief gereageerd met misgenoegen dat de juiste personen van de WOG niet zijn uitgenodigd bij het gesprek. Op 25 januari 2019 is de WOG met de gemeente en de projectontwikkelaar in gesprek gegaan over het meedenken van inpassing. Op 14 februari heeft de WOG bevestigd te willen meedenken. Op 28 februari gaf de WOG aan verrast te zijn door de kapvergunningsaanvraag van 50 populieren voor de bouw van de Lidl. De WOG geeft aan mee te willen denken met een gedeelte van het ontwerp en de inpassing, maar geeft tegelijkertijd aan moeite te hebben met de kleine marges waarover besloten kan worden. Het plan was immers al grotendeels goedgekeurd. Op 18 april 2019 is een nieuw overleg gehouden met de gemeente, de WOG, de bomenstichting Achterhoek en het Waterschap Rijn en IJssel. Naar aanleiding van dit overleg heeft de gemeente nader onderzocht of de populieren behouden konden worden, parkeervlakken anders ingericht konden worden en of onderhoud van het Waterschap anders ingericht kon worden. Op 1 juli 2019 is door de gemeente een volgend overleg georganiseerd tussen de WOG en de gemeente zelf. De gemeente is uiteindelijk de WOG gedeeltelijk tegemoet gekomen door meer populieren te behouden en evenveel bomen aan te planten als gekapt zouden worden.

Gemeenteraad

De gemeenteraad is op meerdere momenten voor de besluitvorming geïnformeerd over de mogelijke komst van de Lidl en bijbehorende participatiebijeenkomsten in Lochem. Eind januari 2018 heeft de gemeenteraad het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. Op 17 september is het bestemmingsplan besproken aan de beeldvormende tafel en vervolgens is op 1 oktober 2018 is dit bestemmingsplan besproken aan de meningvormende tafel van de politieke avond. Op 15 oktober 2018 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Lidl supermarkt gasterreinfabriek vastgesteld.

Tijdens deze raadsvergadering op 15 oktober waren omwonenden nadrukkelijk aanwezig met protestborden tegen de Lidl op het terrein. Dit is volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente uitzonderlijk in de Lochemse politiek. Een meerderheid van de gemeenteraad heeft voor gestemd, onder andere omdat de bouw van de supermarkt in lijn ligt met eerder vastgesteld beleid: het besluit over de herontwikkeling van het gasfabriekterrein uit 2012 en de structuurvisie uit 2013. Het resultaat is dat de Lidl een nieuwe supermarkt gaat bouwen op het oude gasfabriekterrein.

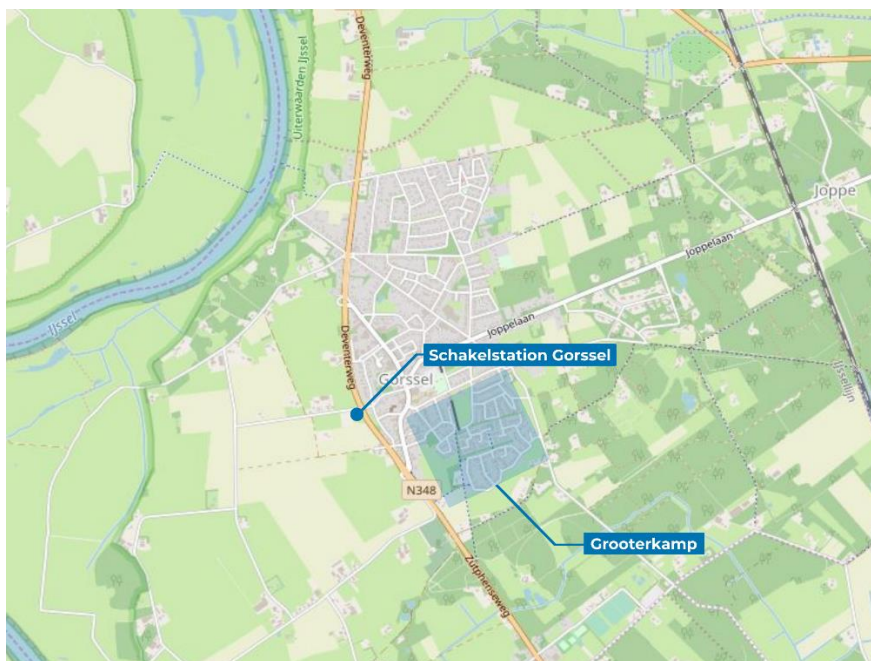
Lessen

Kaderstelling vooraf voorkomt niet dat zich bij concrete plannen grote tegengestelde belangen openbaren. Een gedetailleerde structuurvisie waarin de functies in de schil

specifiek beschreven staan lost belangentegenstellingen niet op. Voor de gemeenteraad is het van belang om zich bewust te zijn van de belangentegenstellingen die ondanks kaderstelling vooraf kunnen ontstaan.

In deze casus zijn de belangentegenstellingen ook bij de uitvoering van het initiatief nog zichtbaar geweest, omdat belanghebbenden inspraak hadden bij een gedeelte van de uitvoering. De gemeenteraad dient zich te beraden in welke mate hij verantwoordelijkheid ziet voor toezicht op de verdere uitvoering van plannen. Bijvoorbeeld in het geval van besluiten ten nadele van omwonenden of bij inspraak van belanghebbenden bij de uitvoering van plannen. In het geval van deze casus bij de beperking van de verkeersoverlast en parkeerdruk.

5.3 Grooterkamp Gorssel



Beschrijving

In mei 2007 heeft de gemeente Lochem het initiatief genomen voor een plan voor de bouw van aanvankelijk 150 tot 200 woningen in Gorssel met als werktitel Reuvekamp-Zuid. In de startnotitie gaf het college van B&W de kaders aan waarbinnen het onderzoek naar de haalbaarheid van de ontwikkeling van woningen mogelijk was. De gemeente Lochem beoogde met het bouwplan voor de wijk een bijdrage te leveren aan het inlopen van het tekort van goedkope woningen in de kern Gorssel en een gedifferentieerd woonmilieu te realiseren.

Vanaf de beginfase was sprake van participatie in de vorm van 'beginspraak'. De Vereniging Dorpsraad Gorssel (VDG) was tegen het plan en wilde alleen uitbreiding aan de noord- en oostkant van de kern. Dat is volgens de gemeente Lochem niet mogelijk vanwege de ligging van de IJssel en de snelweg A1.

In de loop van het proces kwam de financiële crisis. Hierdoor kwam er minder druk op woningbouw te liggen en konden kleinere aantallen woningen in het plan worden opgenomen. Het bouwplan is afgestemd op de woonbehoefte en verlaagd naar 80

woningen: 40 goedkope woningen voor woningstichting IJsseldal wonen (voorheen De Groene Waarden) en 40 woningen voor de vrije markt.

Het plangebied is gelegen aan de zuidzijde van de kern Gorssel en sluit aan op bestaande wijken. In de gemeentelijke welstandsnota is het plangebied opgenomen onder Groengebieden Gorssel en 'overig buitengebied'.

Participatie

Nadat het college de kaders voor het onderzoek naar woningbouw had vastgesteld, werd een informatieavond georganiseerd voor omwonenden in mei 2007. Duidelijk was dat de VDG niet kon instemmen met de realisatie van Reuevekamp-Zuid. Met name het starten van de onderzoeken naar de haalbaarheid en de gemeentelijke woningbehoefteraming riep verzet op. Ook vond men de procedure in relatie tot de Structuurvisie Wonen en Werken onduidelijk. Vanwege de bedenkingen voor het plan verlaat een groot gedeelte van de aanwezigen vroegtijdig de zaal tijdens de informatieavond.

In de maanden oktober - december 2007 zijn drie denktankbijeenkomsten Reuevekamp-Zuid gehouden met deelname van omwonenden, potentiële bewoners, de ondernemersvereniging Gorssel, de huurdersvereniging Gorssel en de Groene Waarden. De VDG en de omwonenden verenigd in de werkgroep Reuevekamp-Zuid gaven aan niet deel te willen nemen.

De werkgroep Reuevekamp-Zuid meldde in november 2007 een eigen onderzoek te willen houden naar de woningbehoefte in Gorssel. Het college zegde toe hieraan medewerking te willen verlenen door de eigen gegevens beschikbaar te stellen.

Eind december 2007 heeft de denktank een voorkeursmodel besproken. Hierin staat in hoofdlijnen de gewenste stedenbouwkundige denkrichting aangegeven. Begin 2008 presenteerde de werkgroep Reuevekamp-Zuid de uitkomsten van het eigen onderzoek dat door Ecorys is uitgevoerd. De voornaamste uitkomst van dit onderzoek was dat er nauwelijks woningbouw in Gorssel noodzakelijk is. Het college van B&W gaf aan de uitkomsten van het onderzoek Ecorys niet te delen.

In december 2009 is er een informatieavond geweest waarbij de nieuwe visie van de gemeenteraad is besproken. Omwonenden en leden van de VDG hebben toen input geleverd waardoor de paardenwei onbebouwd is gelaten en het plan aansluiting heeft gevonden op de bestaande wijk Reuevekamp.

In de regionale/lokale media zijn de plannen over de woningbouw vooral feitelijk beschreven. De pers heeft geen standpunt ingenomen omtrent de plannen.

Op het ontwerpbestemmingsplan zijn acht zienswijzen ingediend. De zienswijzen betreffen bedenkingen bij woningbouwbehoefte, aantasting van nabijgelegen Natura-2000 gebied, locatiekeuze, uitvoerbaarheid, bereikbaarheid, ontsluiting/verkaveling wijken, geluidshinder, exploitatie, planschadevergoeding, lichtverstoring, duurzaamheid en waterbeleid. De zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing in de vorm van een noodontsluiting aan de westzijde van het plangebied.

Gemeenteraad

In april 2008 besprak de gemeenteraad het voorstel van het college om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. In deze vergadering werd aan het verlenen van het krediet de voorwaarde gekoppeld dat er met alle betrokkenen zou worden gesproken in een poging tot draagvlak te komen, dat de woningbouw de lokale behoefte moet dienen en dat een kleiner plan met maximaal 80 woningen het uitgangspunt moest vormen.

Hierop heeft het college samen met de dorpsraad en de werkgroep Reuekamp-Zuid bureau Companen opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek op basis van de bovengenoemde uitgangspunten. In april 2009 zijn de uitkomsten van dit onderzoek gepresenteerd. Centrale uitkomst is dat er op korte termijn 40 goedkope woningen in Gorssel noodzakelijk zijn om de woningbouwachterstanden in te lopen. Overige woningbouw is puur voor de lokale behoefte niet noodzakelijk (op basis van migratiesaldo 0).

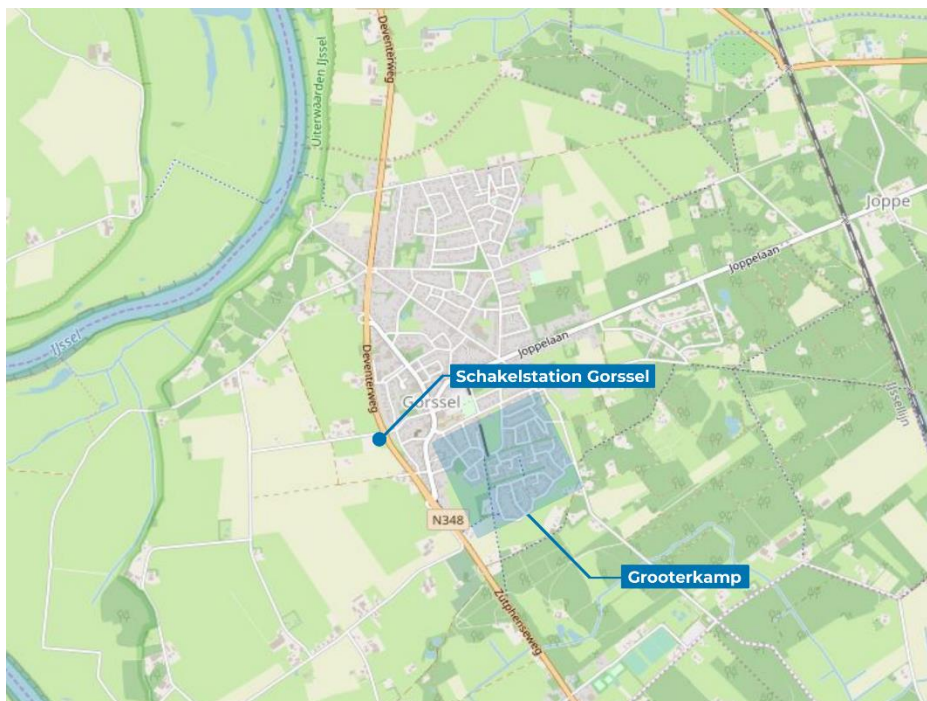
In juli 2009 stelde de gemeenteraad de tussenevaluatie van de visie Wonen en Werken 2007-2015 vast. Voor de Reuekamp-Zuid is toen afgesproken om te bouwen voor starters en ouderen: 40 woningen in de categorie goedkoop, aangevuld met een mix van middeldure en dure woningen tot maximaal 80 woningen.

In november 2009 is de gemeenteraad betrokken geweest bij de verkaveling van het grondgebied. In augustus 2010 heeft de gemeenteraad het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad in december 2010 het definitieve bestemmingsplan vastgesteld. Het resultaat is dat de woningen in Gorssel zijn gebouwd. Vanuit de gemeente zijn lessen geleerd over het inzetten van beginspraak. Het is van belang om bij beginspraak bepaalde ondergrenzen m.b.t. de doelen te stellen, zodat het doel vanuit de gemeente duidelijk en voor alle betrokkenen zichtbaar blijft.

Lessen

De belangrijkste les uit deze casus is dat de gemeentelijke plannen al voldoende uitgewerkt moeten zijn voordat het participatieproces wordt opgestart. Er dienen kaders te zijn voor de te bouwen aantallen waarbij bijvoorbeeld ook een ondergrens wordt aangegeven. Als de gemeente die kaders niet van tevoren stelt, kan het binnen het participatieproces verwijderd raken van de oorspronkelijke doelstelling van het project.

5.4 Schakelstation Gorssel



Beschrijving

Op 25 november 2014 heeft Liander het college van Lochem verzocht medewerking te verlenen aan het oprichten van een nieuw schakelstation in Gorssel om toenemende belasting op het elektriciteitsnet aan te pakken. Het schakelstation moest daarvoor gebouwd worden tussen Deventer en Zutphen en heeft een omvang van circa 20 meter lang, 10 meter breed en 4 meter hoog. In het voortraject hebben de gemeente Lochem en Liander circa tien potentiële locaties onderzocht. Uiteindelijk hebben de gemeente Lochem en Liander een plek gevonden voor de locatie van het schakelstation: naast een provinciale weg en een parkeerterrein.

Volgens het bestemmingsplan Buitengebied 2010 geldt de bestemming agrarisch met dubbelbestemming waarde-archeologie. Het perceel sluit aan bij een perceel met de bestemming bedrijf. Hiervoor is een aanpassing van het bestemmingsplan nodig middels een uitgebreide procedure, tervisielegging en raadsbesluit. Op basis van ruimtelijke afwegingen heeft het college op 16 december 2014 een principebesluit genomen.

Participatie

Liander heeft de leiding gehad over het proces voor de bouw van het schakelstation, ook voor de participatie. De gemeente was hiermee akkoord, mits dit in een interactief proces met bewoners georganiseerd werd. Bewoners zijn betrokken via informatiebijeenkomsten georganiseerd door Liander. Liander heeft hiervoor onder andere het programma werksessie landelijke inpassing voor opgestart. Deze werksessie is op 30 augustus 's avonds in Gorssel gehouden en ging voornamelijk over de inpassing van dergelijke nutsvoorzieningen.

Voorafgaand aan het principebesluit is geen contact geweest met de VDG. De VDG heeft via een brief op het besluit aangegeven het oneens te zijn met de beoogde locatie van

het schakelstation en het te betreuren dat hij niet geraadpleegd zijn. Na een gesprek tussen gemeente, Liander en de VDG op 20 april 2015 zijn bijeenkomsten over alternatieve locaties georganiseerd. Liander heeft hiervoor inspraakavonden georganiseerd. Vijf aangedragen alternatieve locaties bleken niet geschikt voor de realisatie van het station. Daarom is Liander doorgeslagen met de voorbereiding van het bouwplan voor de oorspronkelijke locatie.

In het najaar van 2015 heeft het college het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. Er zijn bij de tervisielegging in september en oktober zes zienswijzen ingediend, o.a. over de ruimtelijke inpassing. De ingekomen zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassingen van het ontwerpbestemmingsplan en tevens zijn op dit vlak geen ambtshalve wijzigingen doorgevoerd.

Gemeenteraad

In het voorjaar van 2015 hebben de PvdA en GroenLinks-fracties tijdens de vragenhalfuurtjes van de gemeenteraad van Lochem vragen gesteld over de participatie en besluitvorming tijdens het traject. Voorafgaand hieraan hebben bewoners mondeling bij raadsleden aangegeven kritisch te zijn op het participatieproces. De raad was hierdoor al voor het besluit betrokken bij het ontwerpbestemmingsplan schakelstation Gorssel.

Op 4 januari 2016 is het bestemmingsplan behandeld tijdens een rondetafelgesprek. Tijdens dit gesprek konden belanghebbenden hun zienswijzen nog eens toelichten aan raadsleden. Dit past bij de werkwijze van de gemeenteraad om voorafgaand aan besluitvorming inzichtvormende en meningsvormende bijeenkomsten te houden.

In de raadsvergadering van 18 januari 2016 is door drie partijen (Gemeentebelangen, D66 en CDA) een amendement ingediend om het schakelstation verdiept aan te leggen met een andere hoofdingang. Daarnaast wordt in het amendement aangegeven dat Liander bij de uitvoering van het plan in overleg zal treden met omwonenden en de VDG over het materiaalgebruik bij het schakelstation en de toe te passen soorten beplanting bij de landschappelijke inpassing. Deze suggestie was reeds in een van de zienswijzen gedaan en is ook tijdens de inspraak in de raadsvergadering aan de orde geweest. Naar aanleiding van de zienswijzen had het college dit voorstel niet overgenomen. Het college beoordeelde het zicht op het schakelstation vanwege het aanliggende bedrijventerrein als beperkt, de locatiekeuze uitgebreid onderzocht en de bouw van het schakelstation van belang. Tijdens de vergadering van 18 januari zijn veel vragen vanuit de gemeenteraad gesteld over de behandeling van het bestemmingsplan schakelstation Gorssel door het college. Hierdoor is besloten om het onderwerp bij een latere raadsvergadering nogmaals te agenderen. Op 18 april 2016 is het bestemmingsplan schakelstation Gorssel geamendeerd vastgesteld. De gemeenteraad is gedeeltelijk aan de ingediende zienswijzen tegemoet gekomen door tot een verdiepte aanleg van het schakelstation te besluiten. Hiermee kan het schakelstation volgens de raad landschappelijk worden ingepast.

Het resultaat is een schakelstation dat dieper ingegraven is. De oplossing is voor de VDG acceptabel. Ook het college en Liander zijn het eens met de huidige inpassing. Het college is eerder niet meegegaan met het verdiept aanleggen van het schakelstation. De raad heeft het initiatief genomen om gehoor te geven aan de inbreng van de omwonenden. Terugblikkend hebben raadsleden in een gesprek in dit onderzoek

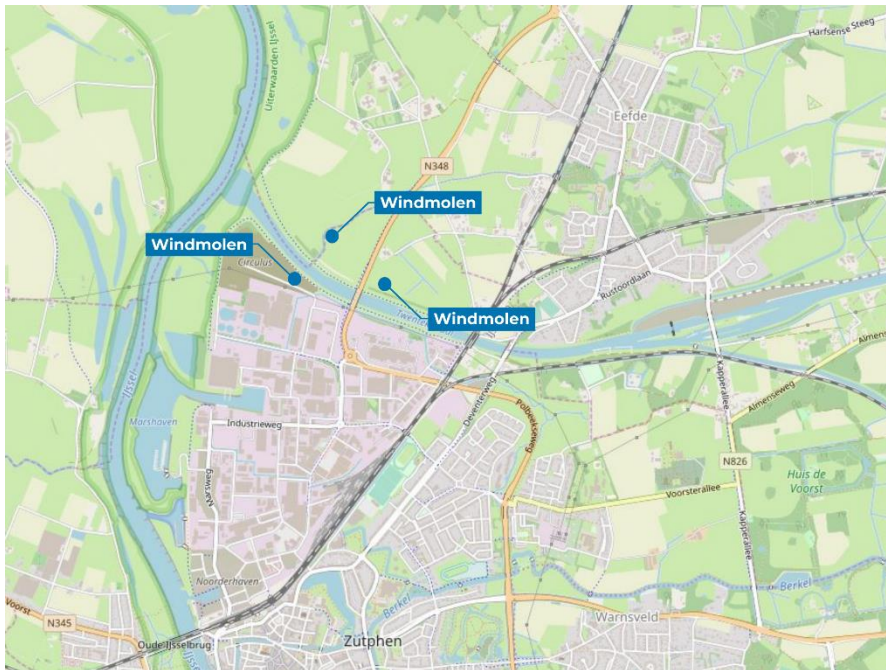
aangegeven dat voor de participatie de VDG beter en eerder betrokken had moeten worden. Leden van de VDG, de gemeente en Liander zijn tevreden met het resultaat en beschouwen de verdiepte ligging als een betere inpassing dan oorspronkelijk werd beoogd.

Lessen

Raadsleden gaven aan dat in deze casus belanghebbenden eerder betrokken hadden moeten worden. Het college had dat in eerste instantie niet gedaan. Deze casus kan daarbij als voorbeeld worden gegeven bij de ontwikkeling van kaders voor de Omgevingswet. De raad kan in die kaders bepalen in hoeverre het eisen stelt aan het planproces en op welke momenten de raad of het college aan zet is.

Een andere les is helderheid bieden aan participanten in het participatieproces. De gemeente Lochem dient in een participatieproces duidelijk te maken waarop invloed kan worden uitgeoefend – de afwegingsruimte die er is. Dat was in het geval van de locatiebepaling van het schakelstation niet duidelijk voor de participanten.

5.5 Windmolens Eefde/Zutphen



Beschrijving

Op 17 januari 2016 heeft energiecoöperatie IJsselwind aan de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen verzocht om financiële ondersteuning te bieden voor het initiatief tot een windmolenpark. Het initiatief IJsselwind omvat het plaatsen van windmolens, het oprichten van een gebiedsfonds en het aanbrengen van landschappelijke verbeteringen. IJsselwind wil een model uitwerken waarbij een gedeelte van de verdiensten terugvloeien naar een onafhankelijk fonds voor landschappelijke lokale verbeteringen.

Uit onderzoek van de energiecoöperatie bleek de beste plek voor windmolens naast het Twentekanaal in Zutphen, aan de rand van het grondgebied van de gemeente Lochem (naast de plaats Eefde). Op 10 oktober 2016 heeft het college van Zutphen een besluit

genomen over de beoogde locatie van de molens, op Zutphens grondgebied. Zutphen is daarmee bevoegd gezag voor een beoogd bestemmingsplanprocedure.

Participatie

IJsselwind is vanaf het begin van het proces verantwoordelijk voor participatie. In de gemeente Lochem is weerstand ontstaan tegen de mogelijke windmolens. Die werd georganiseerd vanuit omwonenden in de organisatie 'Eefde Tegenwind'.

Om de windmolens te realiseren moest IJsselwind drie haalbaarheidsstudies afronden: een draagvlakonderzoek, een milieueffectenrapportage en de businesscase in combinatie met een voorstel voor het gebiedsfonds. Deze drie rapporten vormen samen het haalbaarheidsonderzoek. Op basis van dit haalbaarheidsonderzoek konden de gemeenten besluiten of de ontwikkeling door zou gaan. IJsselwind moest de haalbaarheid van het plan aantonen voordat ruimtelijke procedures konden starten.

De betrokken gemeenteraden hebben besloten tot draagvlakonderzoek dat onafhankelijk moest zijn van de initiatiefnemer IJsselwind. De gemeenten hebben dit draagvlak onderzoek als onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek gefinancierd. De gemeente Lochem was penvoerder van het draagvlakonderzoek. Gemeente Voorst is vóór het moment van financiering van het onderzoek om inhoudelijke redenen uit het initiatief gestapt.

Op 17 januari 2017 heeft het onderzoeksbureau voor Lochemse raadsleden een toelichting gegeven op de wijze waarop het onderzoek zou worden vormgegeven. Hierbij waren ook raadsleden van andere gemeenten uitgenodigd alsmede Eefde Tegenwind, dorpsraad Eefde, IJsselwind, Waterschap Rijn en IJssel en de pers.

Op 18 april 2017 zijn in een gezamenlijke vergadering van de gemeenteraden Brummen, Lochem en Zutphen de uitkomsten van het draagvlakonderzoek gepresenteerd. Dezelfde actoren als in januari waren daarvoor uitgenodigd. Uit het draagvlakonderzoek blijkt dat 84% van de direct omwonenden (tot op 750 meter afstand van de beoogde locatie van de molens) tegen het initiatief is. Horizonvervuiling en geluidshinder noemen zij de belangrijkste argumenten. Omwonenden voelden zich de afgelopen jaren onevenredig benadeeld en ervoeren te weinig inspraak in het proces. Daarbij is geen verschil tussen Zutphen en Lochem. In Lochem was onder omwonenden op afstand tussen 750 en 5000 meter ook geen meerderheid van voorstanders aanwezig. Dat was in de andere gemeenten wel het geval. De gemeenteraad van Lochem besloot hierna om niet verder te gaan met het initiatief.

Er is gebruik gemaakt van een uitgebreide communicatieplanning voor het draagvlakonderzoek. Daarin staat beschreven op welk moment er over welke onderwerpen wordt gecommuniceerd met betrekking tot het draagvlakonderzoek. Zo is er een persbericht gepubliceerd over het draagvlakonderzoek op 13 april 2017 en over het besluit geen vervolffinanciering meer te geven. De raad nam dat besluit over vervolffinanciering op 11 september 2017.

Op websites van verschillende regionale dagbladen is bericht over de omgang met inwoners in het project, geluidshinder, bezwaren en de besluitvorming. Daarnaast is ook bericht over de positieve punten van het initiatief, vanwege de doelen voor groene energie en de winstdeling van omwonenden.

Gemeenteraad

Op initiatief van gemeenteraden van drie gemeenten is er een draagvlakonderzoek ingesteld om het draagvlak voor de windmolens te peilen. Op 20 juni 2016 heeft de gemeenteraad van Lochem besloten een budget van maximaal € 25.000 beschikbaar te stellen als gemeentelijke bijdrage in het windmolenpark voor het uitvoeren van een draagvlakonderzoek. De gemeenteraad heeft als randvoorwaarden meegegeven dat de windmolens landschappelijk moeten worden ingepast, er regelingen getroffen moeten worden met omwonenden en er een plan dient te komen voor het inzetten van revenuen voor de lokale gemeenschap. Daarnaast moest er een duidelijk plan zijn voor aantoonbare participatie van inwoners en het vergaren van brede maatschappelijke steun.

Op 15 september 2016 vond bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeenten Zutphen, Brummen, Lochem met IJsselwind en Waterschap Rijn en IJssel. In dit overleg heeft afstemming plaatsgevonden over de rol van de raad, communicatie en het tijdsplan van het verdere proces. Op 31 oktober 2016 stuurde het college van Lochem een brief naar de gemeenteraad over stand van zaken over het draagvlakonderzoek. De brief is ook verstuurd naar IJsselwind, Eefde Tegenwind en Waterschap Rijn en IJssel.

Op 7 november 2016 hebben Gemeentebelangen Lochem, CDA en D66 een motie over het draagvlakonderzoek ingediend. Hiermee wilden de partijen helderheid verschaffen over het besluit tot aanwijzing van locaties door de gemeente Zutphen en het resultaat hiervan op het draagvlakonderzoek. Volgens het college (memo 8 november) is het bepalen van de locaties uitgangspunt van het onderzoek en is het nodig om draagvlak te onderzoeken. Op 31 januari 2017 heeft het college nog een aantal vragen van de gemeenteraad beantwoord over de toelichting van het onderzoeksbureau en over de gebiedsvisie.

De gemeenteraad van Lochem heeft in de vergadering van 11 september 2017 besloten om af te zien van vervolgfianciering en deelname in het initiatief. De gemeente Zutphen is momenteel bezig met de realisatie van de windmolens. De windmolens zijn volgens onderzoeken haalbaar op draagvlak in de gemeente Zutphen en qua businesscase, participatie en ruimtelijke inpassing. Hiermee is er een reële kans dat de windmolens er komen op Zutphens grondgebied.

Door de uitkomsten van het draagvlakonderzoek moest de gemeenteraad verschillende belangen afwegen: in een eerdere structuurvisie heeft de gemeente Lochem als doel gesteld dat zij energieneutraal wordt. Door het initiatief van IJsselwind niet te steunen en te kiezen voor de belangen van omwonenden levert de gemeente geen bijdrage aan het realiseren van dat doel.

In dit onderzoek is door raadsleden aangegeven dat er in onvoldoende mate kaders zijn geformuleerd die vanuit de energiedoelen richting moeten geven aan de realisatie van de doelen in de praktijk. Die kaders moeten ook betrekking hebben op gewenste participatie rond initiatieven op het vlak van duurzame energie projecten en op de organisatie van de voorbereidingstrajecten.

Lessen

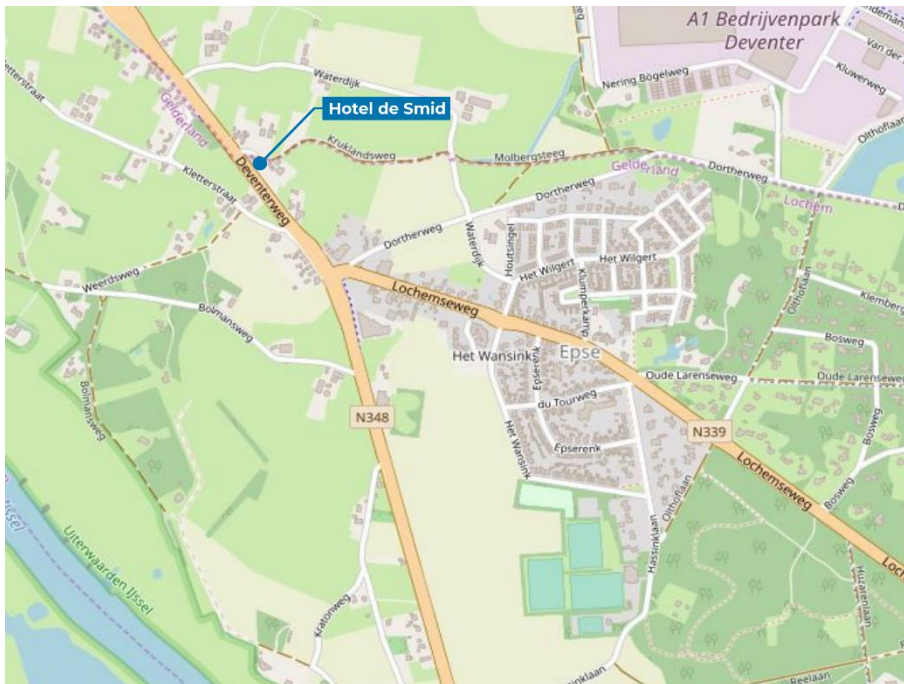
De belangrijkste geleerde les is de noodzaak voor passende kaders voor initiatieven die bijdragen aan de energiedoelstellingen van de gemeente Lochem. Raadsleden gaven aan dat die nog in onvoldoende mate aanwezig waren voor de windmolens in

Eefde/Zutphen. Er waren wel besluiten genomen over doelen voor duurzame energie in de gemeente, maar deze doelen waren nog niet uitgewerkt in ruimtelijk relevante kaders. Dergelijke kaders kunnen participatie vormgeven bij de voorbereidingstrajecten van dergelijke initiatieven.

Inmiddels heeft de gemeenteraad voor de realisatie van zonneweiden in het buitengebied kaders gesteld. Die kaders hebben zowel betrekking op landschappelijke inpassing, gebruik van landbouwgronden als op de voorbereiding- en besluitvormingsprocessen. In januari bespreekt de raad het raadsvoorstel proces opstellen grootschalig wind. Dat voorstel gaat over het participatieproces voor het beleidskader grootschalige opwek van windenergie. Beschreven wordt wat er met de uitkomsten van participatie wordt gedaan. De gemeenteraad vergaart bij dit proces kennis van de argumenten van inwoners over de voorwaarden die zij belangrijk vinden bij windenergie en kan op basis daarvan een afweging maken over het beleidskader windenergie.

De provincie en het Rijk hebben in het kader van de Wro de mogelijkheid een aanwijzingsbevoegdheid om projecten op verzoek van een initiatiefnemer te realiseren. Voor de Omgevingswet bestaat straks met het projectbesluit een mogelijkheid voor hogere overheden om dergelijke initiatieven te realiseren. het college en de raad dienen daarmee rekening te houden bij de vormgeving van beleid en plannen.

5.6 Hotel de Smid Epse



Beschrijving

In 2008 kocht Castella Vastgoed het perceel van café-restaurant De Smid met het oog op ontwikkeling van een hotel. Het perceel ligt in het buitengebied aan de N348 en kent in het bestemmingsplan drie functies: horeca, wonen en agrarisch. De Smid staat sinds 2011 leeg na faillissement en de gemeente Lochem acht een nieuwe functie wenselijk. De ontwikkelaar wilde een hotel bouwen met een grote toren van circa 100 meter hoog.

Na enkele gesprekken is uiteindelijk het eerste schetsplan van de ontwikkelaar afgewezen, omdat de gemeente hoogbouw niet wenselijk acht.

Participatie

De gemeente Lochem heeft de participatie georganiseerd voor de ontwikkeling van het gebied van café-restaurant De Smid. Tijdens het ontwerpproces is o.a. met de dorpsraad Epse en omwonenden gesproken. Er zijn hiervoor inloop- en informatieavonden georganiseerd. De gemeente Deventer, provincie Gelderland en de vereniging woonmilieu Epse zijn geïnformeerd. Enkele omwonenden waren tijdens de 1^{ste} informatieronde in 2012 negatief over de hoogte van het hotel in het ontwerp (eerst 17 meter, later 11 meter), de locatie (bouwen op en rondom parkeerterrein) en de ontwikkeling die zich richt op Deventer/A1 snelweg vanaf Lochems grondgebied.

De gemeente Lochem ziet horecaontwikkeling als een wenselijke functie op het terrein. De dorpsraad is positief en ondersteunt de ontwikkeling. De omwonenden zijn na de 2^{de} informatieronde in mei 2013 positiever in hun reactie dan bij het vorige plan, maar hebben zorgen over de omvang van de mogelijke overlast en privacy. Na de 3^{de} informatieronde in mei 2014 was nog steeds een aantal omwonenden negatief: ze vinden een hotel niet passend op die locatie. De omwonenden wilden de ontwikkeling niet vanwege de landschappelijke inpassing en kwamen ook met argumenten over de economische ruimte, verkeersontsluiting en natuurwaarden.

In mei 2015 heeft het college het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. Er zijn twee zienswijzen ingediend: door de Vereniging Dorpsraad Epse & Joppe en door één omwonende, mede namens 55 andere omwonenden. De zienswijzen gaan over het draagvlak, het verkeer, de ecologische verbindingzone, de hoogte en het formaat van het gebouw, parkeeroverlast, de groenstrook, ladder van duurzame verstedelijking, verloedering, woongenot, spin-off voor de omgeving, uitvoerbaarheid en geluidsoverlast. Het bestemmingsplan is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbestemmingplan dat ter visie heeft gelegen. Voornaamste aanpassing is dat op basis van de zienswijzen een behoefteonderzoek is toegevoegd en de toelichting op dit aspect is aangepast. Daarnaast wordt op een gedeelte van het terrein een parkeerplaats uitgesloten.

In de media (o.a. De Stentor, De Gelderlander en het AD) wordt vooral nieuws vermeld over de uitspraken van de Raad van State en het stranden van de plannen van de ontwikkelaar.

Gemeenteraad

Na de 2^{de} informatieronde in mei 2013 is de Lochemse gemeenteraad gevraagd om een richtinggevende uitspraak te doen over het vergroten van de functie horeca op de locatie van het hotel met de hoofdvorm van de ontwikkeling, zodat de ontwikkelende partij de plannen verder kon uitwerken. De gemeenteraad is hiervoor geïnformeerd over de herontwikkeling, maatschappelijke reacties, milieukundige en technische aspecten en de ecologische verbindingzone. In september 2013 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over deze uitgangspunten.

Na de 3^{de} informatieronde in mei 2014 is de raad door het college geïnformeerd door middel van een memo over de stand van zaken.

In mei 2015 heeft het college van B&W het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. Na de beantwoording van de zienswijzen heeft de raad op 14 maart 2016 het bestemmingsplan vastgesteld.

Inwoners hebben in maart 2016 beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan voor het voorgenomen hotel. In april 2017 kwam de Raad van State met een tussenuitspraak waaruit bleek dat de gemeente nader behoefteonderzoek naar het hotel moest doen: middels een laddertoets over behoefte van aantallen kamers voor het hotel. Ook was het gedeelte over parkeren volgens de Raad van State onvoldoende onderbouwd en diende het vleermuisonderzoek te worden gerepareerd.

Op 4 december 2017 heeft de gemeenteraad besloten tot een gewijzigd bestemmingsplan na reparatiewerk aan het plan. Omwonenden zijn tegen dit besluit in beroep gegaan. In oktober 2018 kwam de Raad van State met een uitspraak in het voordeel van de omwonenden. De gemeente had de extra behoefte aan hotelkamers niet genoeg onderbouwd. Hierin waren een aantal (nog te bouwen) hotels niet meegenomen. In juli 2019 is de projectontwikkelaar met het nieuws naar buiten gekomen dat weer gewerkt gaat worden aan een nieuw plan voor het hotel, omdat de behoefte aan hotelkamers in het gebied volgens hem inmiddels weer is toegenomen.

Lessen

De Raad van State heeft de onderbouwing van het bestemmingsplan voor De Smid in Epse economisch afgewezen; de behoefte aan hotelkamers was tussen het vastgestelde bestemmingsplan en het gewijzigde bestemmingsplan veranderd en die veranderingen zijn niet meegenomen in de wijziging. Op basis van de Bro wordt in het bestemmingsplan toelichting gegeven op de financieel-economische uitvoerbaarheid. De planperiode hiervoor is op dit moment 10 jaar, onder het Omgevingsplan komt geen planperiode. Mogelijk betekent dit dat de financieel-economische uitvoerbaarheid voor gemeenten beter te onderbouwen is. Dit vraagt echter nog steeds om een goede onderbouwing.

Een andere geleerde les is dat het college bij de voorbereiding van besluiten goed alle belangen moet blijven afwegen. In deze casus heeft het college de belangen van een positief gewaardeerd initiatief afgewogen tegen de bezwaren van omwonenden. Raadsleden hebben in het kader van dit onderzoek betoogd dat achteraf gezien meer aandacht had moeten worden besteed aan de belangen en bezwaren van omwonenden bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

5.7 Reeveerweg 46 in Harfsen



Beschrijving

In 2004 is het agrarisch bedrijf aan de Reeveerweg 46 in Harfsen tot stilstand gekomen na de pseudovogelpest (toen nog gemeente Gorssel). Het beleidskader Functieverandering Agrarische Bebouwing Lochem (FAB) bood mogelijkheden voor stoppende agrariërs om onder voorwaarden een andere functie te realiseren. Destijds is vervangende nieuwbouw op het perceel zelf als passend beschouwd in een concept-besluit van het college van B&W van de gemeente Lochem in februari 2005. Het project is aangemerkt als pilotproject en later als maatwerk voor functieverandering. De provincie Gelderland heeft via een brief op 12 april 2005 ingestemd met twee extra woningen.

In 2006 kwam de initiatiefnemer met een nieuw plan voor de sloop van stallen, behoud van een bungalow en de bouw van twee nieuwe woningen en gronden voor golfsport. Hiervoor diende het bestemmingsplan te worden gewijzigd. Volgens de gemeente Lochem wordt met sloop en nieuwbouw een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied van de gemeente Lochem, onder meer door de sloop van overtollige agrarische bedrijfsgebouwen. De volgende beleidskaders waren relevant voor deze casus:

- Partiële herziening van Buitengebied 1987 en correctieve herziening 1996 van de voormalig gemeente Gorssel;
- Streekplan Gelderland 2005, PS Gelderland;
- Interim-beleidskader functieverandering van (agrarische) gebouwen buitengebied Lochem, vastgesteld door de gemeenteraad van Lochem 25 september 2006;
- Regionaal beleidskader functieverandering vrijkomende agrarische bedrijven, vastgesteld door de gemeenteraad van Lochem 21 april 2008. Aanvullende notitie hierop op 27 oktober 2008 en interim-variant is toen ingetrokken.

Participatie

De gemeente is samen met de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de participatie van deze ontwikkeling. Een deel van de buurtbewoners is het niet eens met de nieuwbouwplannen. Door de gemeente is op 18 januari 2007 een gesprek tussen initiatiefnemer en omwonenden georganiseerd. In het gesprek gaven omwonenden aan dat zij de nieuwe plannen voor een (boeren)golfbaan als onplezierig en ongepast ervaren. Ook geven de omwonenden aan het niet fijn te vinden dat er zoveel woningen komen en dat de woonfuncties steeds dichterbij hun percelen komen te staan. De initiatiefnemer reageert dat hij al van drie naar twee woningen is gegaan in zijn plan.

De initiatiefnemer heeft op 14 januari 2008 een plan ingediend voor de functieverandering. Op 10 december 2008 heeft initiatiefnemer gesproken met zijn bureaus over de nieuwe plannen. Zij hebben nog steeds bezwaren, met name tegen de bebouwing buiten het bestaande bouwvlak. Het college zegt dat die bezwaren juridisch geen stand houden omdat het plan uit 2004 is en het FAB (dat ruimte biedt voor verandering) pas daarna is opgesteld.

Het ontwerpbestemmingsplan heeft ter inzage gelegen in mei en juni 2010. Er zijn tijdens deze termijn twee zienswijzen ingediend. Deze gaan over de plek, afstand tot de weg, brief van de provincie Gelderland en participatie. Eén van de ingediende zienswijzen is volgens de gemeente ongegrond. Naar aanleiding van de andere zienswijze is een onderdeel aangepast ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan: de maximale bouwhoogte is gewijzigd van 7 naar 6 meter, in overeenstemming met regionaal beleidskader.

De gemeenteraad van Lochem besluit het bestemmingsplan na een amendement vast te stellen op 11 oktober 2010. In januari 2011 is beroep ingesteld bij de Raad van State. Op 28 februari 2011 heeft de gemeente verweer op twee beroepschriften verstuurd. Eén beroepschrift betreft de vermeende strijdigheid met het provinciaal beleid, de locatie, het uitzicht, bedrijfsvoering en bestuurlijke toezeggingen. Het andere gaat in op de procedurele aspecten, de effecten op de natuur, cultuurhistorische en archeologische waarde, beleidskader functieverandering, draagvlak, planologisch juridisch kader, bestuurlijke zorgvuldigheid, waarborgen van aanwezige bedrijven en ontsluiting. De gemeente gaat op de beroepschriften in en geeft aan dat er geen aanleiding is tot een andere afweging.

De Raad van State oordeelt in zijn uitspraak op 8 juni 2011 dat het beroep van een van de omwonenden niet ontvankelijk is. Het andere beroep wordt ongegrond verklaard. Het bestemmingsplan wordt onherroepelijk.

Gemeenteraad

Op 21 april 2008 heeft de raad in grote lijn ingestemd met het voorstel voor maatwerksituaties voor vrijkomende agrarische verbouwing, waarbij wel is vermeld dat bij alle individuele gevallen het bestemmingsplan nog moet worden goedgekeurd. Op 3 november van dat jaar heeft de commissie welstand de plannen grotendeels goed bevonden, maar na toetsing van het regionale beleidskader functieverandering is gebleken dat het plan aan een aantal punten niet voldeed. Het college heeft dit per brief kenbaar gemaakt. Op 26 februari 2009 is duidelijk geworden dat er een verschil in interpretatie is tussen de initiatiefnemer en het college van Lochem over het FAB. De initiatiefnemer ziet dat volgens het FAB hij het plan kan uitwerken op basis van concrete

toezeggingen, terwijl het college dit uitgewerkt wil zien op basis van het regionaal beleidskader.

Op 4 februari 2010 wordt de raad geïnformeerd dat het college medewerking wil verlenen aan de functieverandering volgens het plan van de initiatiefnemer, ondanks afwijkingen van het beleidskader. Die afwijkingen waren: reductie van bebouwing, bouwen buiten voormalige agrarische bouwperceel, aantal nieuwe woningen en inhoudsmaat en bouwhoogte nieuwe woningen. De memo van 4 februari 2010 heeft bij de fracties geen aanleiding gegeven tot reageren.

Het college van B&W heeft op 9 februari 2010 het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld. De gemeenteraad van Lochem besluit het bestemmingsplan na een amendement (dat werd afgeraden door het college) vast te stellen op 11 oktober 2010. Hierbij wordt de bij het bestemmingsplan behorende plankaart gewijzigd waarbij de positie van het meest westelijke van de twee nieuw te bouwen huizen in een loodrechte lijn verplaatst wordt tot op 10 meter van de weg. Het initiatief is uiteindelijk gedeeltelijk uitgevoerd. De gebouwen zijn gebouwd, maar het voorziene groen erbij is niet gerealiseerd. De aanleg van groen was destijds nog geen voorwaardelijke bepaling in het bestemmingsplan. Uit de schriftelijke vraag van het CDA van 7 maart 2019 blijkt dat het inpassingsplan niet uitgevoerd wordt omdat de initiatiefnemer de gronden heeft verkocht en verpacht. Het uitvoeren van het plan is niet schriftelijk vastgelegd, dus niet afdwingbaar. Omwonenden hebben hierop gereageerd dat er wat hen betreft sprake is van een vertrouwensbreuk met de overheid. Het college heeft niet de formele mogelijkheden om te interveniëren in de wijze waarop het initiatief fysiek is gerealiseerd.

Lessen

In deze casus waren aanvankelijk (circa 10 jaar geleden) bepaalde onderdelen van het inpassingsplan niet juridisch afdwingbaar geformuleerd. Dit kan het college niet meer herstellen. Inmiddels is in ruimtelijke plannen van Lochem geborgd dat dit niet meer kan voorkomen. In de plannen zijn voorwaardelijke bepalingen opgenomen. Net als bij de casus Lidl is aandacht voor de uitvoering van plannen van belang om draagvlak voor besluit, plan en realisatie te waarborgen.

5.8 Antwoorden op onderzoeksvragen

De volgende vragen lagen aan dit hoofdstuk ten grondslag:

Hoe is de (juridische) kwaliteit van plan en planproces geborgd (procesgang, betrekken van belanghebbenden en omwonenden, breedteonderzoek belangen, motivering, rechtszekerheid, zorgvuldigheid, inpassingsplannen)?

- *Op welke wijze regelt de gemeente Lochem 'aan de voorkant' de communicatie en participatie naar inwoners/belanghebbenden/rechtspersonen en hoe geeft de gemeente daar in de praktijk uitvoering aan?*
- *Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen, wijzigen of afwijken van bestemmingsplannen en hoe stelt de gemeenteraad zichzelf daarin op?*
- *Op welke wijze komt de gemeenteraad tot besluitvorming over de bestemmingsplannen?*

Kwaliteit

De kwaliteit van plan en planprocessen wordt geborgd door de uitgebreide vergunningprocedure waarin belangen worden afgewogen en er via tervisielegging, zienswijzen, de reacties daarop en de terinzagelegging wordt gecommuniceerd met inwoners. Daarmee wordt rechtszekerheid en zorgvuldigheid geborgd. Voor alle zes casussen was een afwijking van het bestemmingsplan nodig en zijn de procedures correct gevolgd. In meerdere gevallen zijn de zienswijzen de aanleiding geweest voor aanpassingen aan het plan, hetzij door het college, hetzij door de gemeenteraad. In het geval van het schakelstation zijn verschillende partijen van mening dat het uiteindelijke besluit aan kwaliteit heeft gewonnen ten opzichte van het ontwerp door honorering van inbreng van burgers.

Alleen bij de casus Hotel De Smid in Epse is het besluit niet van voldoende juridische kwaliteit gebleken, gelet op het feit dat de Raad van State mee ging in het beroep van bewoners tegen het besluit. De tekortkomingen hadden betrekking op de onderbouwing van de behoefte aan hotelkamers in de regio. Bij de casus Grooterkamp Gorssel was de kwantificering van het benodigde aantal woningen bij de start van het planproces onvoldoende onderbouwd. Na een tussenevaluatie van de visie Wonen en Werken is het plan aangepast.

Participatie

De gemeente is voor vier van de zes casussen verantwoordelijk geweest voor de participatie en communicatie. De gemeente beschikt niet over een kader voor participatie van belanghebbenden en andere vertegenwoordigers van belangen zoals dorpsraden. Er was daardoor ook geen algemeen format voor inrichting van de participatie. Voor de Omgevingswet wordt het stappenplan: 'Samen Buurt Maken' ontwikkeld.

In elk traject is een werkwijze gevolgd die is ontwikkeld in het kader van de betreffende casuïstiek. Het accent lag daarbij op de formele stappen die gekoppeld zijn aan de (uitgebreide) ruimtelijke procedure: tervisielegging, zienswijzen, reactie daarop en terinzagelegging voorafgaand aan de besluitvorming.

Bij de andere casussen lag de verantwoordelijkheid voor de participatie bij de initiatiefnemers. Bij de casus Windmolens Eefde/Zutphen was de energiecoöperatie verantwoordelijk voor participatie en voor de casus Schakelstation Gorssel was Liander verantwoordelijk. Vanuit de gemeente is hen gewezen op de wenselijkheid van participatie in aanloop naar de formele besluitvormingsmomenten en de mogelijkheid van het organiseren van informatiebijeenkomsten.

De gemeente heeft in de 'eigen' casussen participatie aan de voorkant geregeld door gesprekken of bewonersavonden te organiseren voorafgaand aan het besluit over het ontwerpbestemmingsplan. De uitvoering van participatie in de praktijk was verschillend per casus: bij casussen met een grote impact zijn telkens meerdere inloopavonden georganiseerd. Inwoners hebben invloed op de uiteindelijke besluiten gehad in alle casussen. In iedere casus zijn immers aanpassingen gedaan aan de originele plannen op basis van input van belanghebbenden.

De gemeente Lochem heeft met de WOG in Lochem, Tegenwind in Eefde en de VDG in Gorssel meerdere bewonersverenigingen die zich bij de casussen duidelijk hebben laten horen. De bewonersverenigingen hebben bij de casussen inbreng gehad in de uiteindelijke aanpassingen aan de ruimtelijke plannen of beslissingen daarover. Een

afweegproces met voldoende inbreng van belanghebbenden vanaf het begin levert uiteindelijk een beter resultaat op. De gemeenteraad kan die inbreng stimuleren.

Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad is bij alle grote casussen vroegtijdig geïnformeerd voorafgaand aan een besluit over het ontwerpbestemmingsplan. Uitzondering is de casus Reeveerweg Harfsen, een relatief kleinere casus waar de raad overigens wel kaders voor had opgesteld inzake functieverandering agrarische bebouwing.

Bij grote afwijkingen van het bestemmingsplan wordt de gemeenteraad betrokken en hij stelt zich actief op. De raad is actief door het stellen van vragen in de vragenhalfuurtjes, indiening van amendementen en het doen van richtinggevende uitspraken. Bijvoorbeeld bij de casus Windmolens Eefde/Zutphen heeft de raad vroegtijdig richting gegeven door samen met andere gemeenten een draagvlakonderzoek te financieren. Bij de casussen Reeveerweg Harfsen en Schakelstation Gorssel heeft het college besloten om de gemeenteraad pas later te betrekken. Het college had al een principebesluit genomen over de locatie. De gemeenteraad is in eerste instantie niet geïnformeerd over het Schakelstation Gorssel, maar heeft zelf het initiatief genomen zich ermee te bemoeien na signalen van bewoners. De raad is uiteindelijk voor de formele besluitvorming door het college geïnformeerd over de aanloop naar de besluitvorming. Met de invoering van de Omgevingswet kan de raad besluiten in welke gevallen het zeggenschap wil over de inrichting van het planproces: adviesrecht bij buitenplanse initiatieven; het college moet de adviezen in acht nemen.

Het is in Lochem gebruikelijk om bij afwijkingen van het bestemmingsplan de mogelijkheid te creëren voor inwoners om in de raad hun visie op het vraagstuk toe te lichten. Bij de beeldvorming (voorafgaand aan de besluitvorming) over het Schakelstation Gorssel is gebruik gemaakt van dit inspreekrecht en de raadsleden hebben daarna besloten om af te wijken van het collegebesluit. Destijds werd dit een rondetafelgesprek genoemd en tegenwoordig heet dit in Lochem een beeldvormende of (de daaropvolgende) meningvormende tafel.

In de meeste gevallen volgt de gemeenteraad de lijn van het college om te komen tot besluitvorming over de bestemmingsplanaanpassingen. In vier casussen is de raad relatief vroeg betrokken geweest. In het geval van de Lidl in Lochem heeft de gemeenteraad een besluit genomen in lijn met eerder vastgesteld beleid, ondanks de weerstand van omwonenden en de ongebruikelijke aanwezigheid van een groep protesterende burgers tijdens de raadsvergadering. Ook de belangenafweging voor de casus Windmolens Eefde/Zutphen was lastig voor de gemeenteraad. Door de voor Lochem negatieve resultaten van het draagvlakonderzoek kon de gemeenteraad niet instemmen om verder te gaan met de ontwikkeling van windmolens op de betreffende locatie. Dit gebeurde terwijl de ontwikkeling wel in lijn is met eerder door de raad vastgesteld duurzaamheidsbeleid. Bij de casus Reeveerweg Harfsen is de gemeenteraad pas later betrokken en is hij met een amendement afgeweken van het collegebesluit. Ook bij de casus over Schakelstation Gorssel heeft de gemeenteraad besloten om met een amendement af te wijken van het collegebesluit.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeenteraad zijn rol pakt wanneer het nodig is om enerzijds waar mogelijk gehoor te geven aan wensen vanuit burgers en andere stakeholders en anderzijds wanneer particuliere belangen en collectieve belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daar waar dit tot onoverbrugbare spanning leidt, zoals in het geval van de windmolens maakt de raad een keuze en wordt nagegaan –

mede op initiatief van het college – wat nodig is om bij een volgende gelegenheid te handelen in lijn met zowel de belangen van burgers als het algemeen belang en de beleidsdoelen van de gemeente.

6 Veranderingen Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de toekomstige veranderingen die de Omgevingswet brengt voor de gemeenteraad en de samenleving. Er wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag.

2. *Welke veranderingen brengt de nieuwe Omgevingswet en wat vraagt dat van de gemeente respectievelijk de gemeenteraad (omgaan met de samenleving, andere rolname gemeenteraad, keuzemogelijkheden interventie).*
 - 2.1. *Wat verandert er in de omgang met de samenleving?*
 - 2.2. *Wat verandert er in de rolname van de gemeenteraad?*
 - 2.3. *Geeft de Omgevingswet keuzemogelijkheden voor interventies? Zo ja, welke?*

In bijlage 2 staat een algemene beschrijving van de Omgevingswet.

6.1 Veranderingen Omgevingswet voor de gemeenteraad

De raad kan invloed uitoefenen vanuit zijn drie rollen: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De gemeenteraad van Lochem kan vanuit zijn rollen invulling geven op drie gebieden: inhoud, proces, en houding en gedrag. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze Lochem hier invulling aan geeft.

Inhoud

De Omgevingswet geeft de raad de gelegenheid om aan te geven op welke wijze hij wil dat de fysieke leefomgeving wordt ingericht, bebouwd en gebruikt. Hij kan aangeven waar hij welke inrichting, bebouwing en activiteiten wel en niet wil hebben en waar hij de ruimte laat aan initiatieven in de samenleving voor inrichting, bebouwing en activiteiten. In het kader van de komst van de Omgevingswet staat de raad voor verschillende keuzen. Voorbeelden hiervan zijn dat de gemeenteraad bepaalt op welke wijze:

- hij integraal stelling neemt en zoveel mogelijk aspecten van het omgevingsbeleid in samenhang wil zien; die mate waarin bijvoorbeeld naast ruimtelijke overwegingen vorm en inhoud wordt gegeven aan overwegingen op het vlak van het sociaal domein, gezondheid en welzijn in plannen;
- hij gaat bepalen welke thema's een plek krijgen in de Omgevingsvisie: vooraf voordat burgers en stakeholders aan het woord komen waardoor de inbreng van burgers en stakeholders ingekaderd wordt of achteraf in reactie op de inbreng vanuit de samenleving;
- hij gebruik wil en gaat maken van zijn adviesrecht (naar het college) in de uitvoering van het omgevingsbeleid;
- maatschappelijke opgaven een plek krijgen in de Omgevingsvisie en worden vertaald in regels en in welke mate van detail;
- de balans moet worden gezocht tussen maatwerk in concrete initiatieven en strategische hoofdlijnen van beleid.

Inhoud Lochem

In de gemeente Lochem is een raads werkgroep inhoudelijk bezig met de Omgevingswet. De raads werkgroep is een afvaardiging van gemeenteraadsleden van Lochem. Binnen die raads werkgroep worden de invoering en uitvoering van de Omgevingswet besproken. De besluitvorming daarover vindt plaats in de raad.

De gemeente Lochem heeft uitgangspunten voor de Omgevingsvisie opgesteld en bevindt zich binnen de beleidskeuzefase waarin wordt gesproken met bedrijven en maatschappelijke organisaties over hoe zij willen worden meegenomen in de Omgevingsvisie.

In 'Samen Buurt Maken' heeft een raads werkgroep al aangegeven hoe zij vorm wil geven aan de participatie onder de Omgevingswet. Daarmee geeft de raad kaders voor participatie onder de Omgevingswet. Er wordt momenteel geoefend met werkelijke casussen waarin meer mogelijkheden zijn voor participatie. De raad heeft nog niet georganiseerd gesproken met inwoners over de mate van regelgeving en in hoeverre vergunningsplichten versoepeld zouden moeten worden. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt onderzocht hoe participatie afgestemd kan worden op de samenstelling van de bevolking.

De raad heeft nog niet bepaald welke kaders worden afgesproken met het college over het moment waarop de raad aan zet is. Binnen de raads werkgroep wordt gesproken over het moment waarop de raad betrokken wil worden en de afwijkingen van beleid waarover zij willen besluiten.

Proces

Het proces draait zowel om het proces van invoering van de wet, als om processen tijdens de werking van de wet. In het proces van invoering van de wet en daarmee de vaststelling van de kerninstrumenten, heeft de raad verschillende manieren om invloed uit te oefenen. Voorbeelden hiervan zijn dat de gemeenteraad kan bepalen in hoeverre hij:

- (regelmatig) geïnformeerd wil worden bij het inventariseren en actualiseren van bestaand beleid en het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan;
- de mate bepaalt waarin bestaand beleid vorm krijgt in de nieuwe instrumenten;
- een startnotitie wil vaststellen over de manier van opstellen/invoeren van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan;
- invloed wil hebben op de manier waarop thema's en maatschappelijke opgaven een plek krijgen in de Omgevingsvisie;
- vooraf bepaalt op welke wijze de Omgevingsvisie doorwerkt in het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's.

Proces Lochem

De gemeente Lochem kiest voor een ander proces voor de invoering van de Omgevingswet dan de meeste gemeenten in Nederland. De invoering van veel gemeenten geschiedt in een programmateam gericht op het opstellen van de kerninstrumenten, het aansluiten van het DSO, het betrekken van de raad en het klaar maken van de organisatie om anders te werken. In de gemeente Lochem wordt dit in strakker gescheiden fases gedaan in vergelijking met andere gemeenten. In de praktijk vloeien deze fases in elkaar over. De vier fases worden in Lochem als volgt onderscheiden:

- bewustwordingsfase;
- inventarisatiefase;
- beleidskeuzefase;
- implementatiefase.

Op dit moment heeft de gemeente de bewustwordingsfase en inventarisatiefase afgerond en bevindt de gemeente zich in de beleidskeuzefase. Vanaf 2020 vervolgt de

gemeente in de implementatiefase/uitvoeringsfase waarin gewerkt wordt met een nieuw plan van aanpak. In dat plan wordt uitgewerkt hoe er meer projectgericht in de specifieke opdrachten wordt gewerkt. Hierin wordt het opstellen van de Omgevingsvisie beschreven, de inrichting van werkprocessen en het maken van toepasbare regels. Naast de raads werkgroep heeft de gemeente een projectteam dienstverlening, een projectteam wetgeving en het onderdeel architectuur.

De raads werkgroep heeft voor het proces van participatie onder de Omgevingswet het document 'Samen Buurt Maken' ontwikkeld. De raads werkgroep onderzoekt momenteel in welke mate de raad de procesregie in handen wil hebben onder de Omgevingswet en welke inhoudelijke betrokkenheid de raad wil bij initiatieven en plannen.

Bij een afwijkend initiatief moet volgens de wet binnen 5 jaar na de besluitvorming over het initiatief het Omgevingsplan worden bijgesteld. De vraag is met welke frequentie de Lochemse raad initiatieven en gewijzigde omstandigheden wil opnemen in de kerninstrumenten, zodat zij actueel beeld geven van de inrichting van de omgeving en de activiteiten die daarin (mogen) plaatsvinden.

Houding en gedrag

Houding en gedrag gaat in belangrijke mate over vertrouwen en ruimte geven. Doordat er meer op hoofdlijnen gestuurd wordt, moet de raad vertrouwen hebben in het college en in samenleving. Hierin is het voor de raad belangrijk om los te durven laten.

Tegelijkertijd moet de raad bepalen hoeveel ruimte het college en de bewoners en (maatschappelijke) organisaties straks krijgen om plannen te realiseren. De raad maakt bij het opstellen van de kerninstrumenten keuzes over welke onderdelen gemandateerd worden aan het college, hoeveel invulling de samenleving zelf kan geven aan de fysieke leefomgeving en daarmee ook hoe gedetailleerd de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan wordt.

Houding en gedrag Lochem

De Lochemse raads werkgroep heeft nog geen besluit genomen over de mate waarin het loslaat. Enerzijds wil de raad vroegtijdig betrokken zijn bij afwijkende initiatieven, anderzijds wil de raad op hoofdlijnen sturen bij de gangbare initiatieven. Dat kan door borging via kaderstelling. De raads werkgroep wil oefenen om te bepalen over welke initiatieven het college of de raad aan zet is. Op deze wijze kan de raad oefenen met zowel de inhoud, het proces en ook de houding en het gedrag dat daarmee samenhangt. De raad kan op die manier werkende wijs leren op welke manier en voor welke onderdelen hij los wil laten.

6.2 Keuzemogelijkheden voor interventies Omgevingswet

Binnen de Omgevingswet bepaalt de gemeenteraad in hoeverre geïntervenieerd kan worden bij afwijkingen op het Omgevingsplan, afhankelijk van de kaders die de raad zelf vastgesteld heeft.

De mogelijkheden voor interventies worden mede bepaald door de keuzes en kaderstelling vooraf. De keuzes hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- de mate waarin de gemeenteraad ruimte wil laten aan de samenleving en de uitvoering;
- de wijze en mate van participatie die de raad wenst;
- de mate waarin de kaders actueel worden gehouden.

Ruimte laten versus grip houden

De wijze van sturing heeft te maken met het onderscheid tussen toelatingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Bij toelatingsplanologie wordt uitputtend beschreven welk gebruik (bouwwerk, activiteit) is toegestaan op een bepaalde plek. Daarmee is ander gebruik in principe niet toegestaan. Dat wordt tot nu toe vastgelegd in bestemmingsplannen. Er kan van worden afgeweken, maar dan moet wel een uitgebreide procedure op grond van de wet worden doorlopen. Bij uitnodigingsplanologie wordt niet van tevoren limitatief benoemd in plannen wat mag en wat niet mag in de fysieke omgeving. Er wordt (in het meeste extreme geval) niets op voorhand uitgesloten. De raad bepaalt op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en de omgevingswaarden. De gemeente stelt zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Er is veel ruimte voor initiatief van bewoners en het college kan maatwerk bieden.

De casus Reeveerweg is een voorbeeld van uitnodigingsplanologie. De gemeente heeft een kader gesteld om te komen tot functieverandering van landbouwgrond en opstallen. De casus leert ook dat wanneer eenmaal afspraken worden gemaakt deze ook zodanig moeten worden vastgelegd dat de overeengekomen inrichting ook wordt gerealiseerd. Het schakelstation Gorssel is een voorbeeld van toelatingsplanologie: waar is een station wel en niet mogelijk? Een andere benadering namelijk: er is een schakelstation nodig in dit deel van de gemeente dus ga in gesprek met elkaar waar en hoe dat kan worden gerealiseerd, zou daarbij passen in het kader van de Omgevingswet. Daarbij is het wel van belang dat de afwegingsruimte (er moet een schakelstation van een bepaalde omvang komen dat aan een aantal specifieke eisen moet voldoen) vooraf duidelijk wordt gemaakt.

Bij uitnodigingsplanologie kan de raad zichzelf de ruimte geven om te interveniëren door een advies uit te brengen aan het college over een initiatief. De wet schrijft voor dat dit kan bij buitenplanse initiatieven, of in termen van de ruimtelijke ordening: bij afwijking van het plan. Dit stelt wel eisen aan het Omgevingsplan. Het moet namelijk aanknopingspunten bieden om te kunnen vaststellen of sprake is van afwijking van het plan.

De mate van detaillering

Toelatingsplanologie vergt ook een grotere mate van detaillering dan uitnodigingsplanologie. De raad kan er voor (blijven) kiezen om gedetailleerd de ruimtelijke inrichting te kiezen. Daarmee bindt hij ook de uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie in hun interactie met initiatiefnemers. Minder gedetailleerde voorschriften impliceren acceptatie van de details die initiatiefnemers aanbrenge(n). Minder detaillering betekent ook dat voor de gemeentelijke organisatie duidelijk moet worden gemaakt waarop wel en niet kan worden geïntervenieerd bij de initiatiefnemer (bij de vergunningverlening en/of het toezicht); welke voorwaarden en randvoorwaarden wel en niet kunnen worden gesteld.

Bij een hoge mate van detaillering stelt de raad regels vooraf en beperkt hij daarmee de mogelijkheden voor interventie. Ook beperken gedetailleerde regels de mogelijkheden

van het college om maatwerk te leveren in interactie met initiatiefnemers en de samenleving.

Participatie

Bij participatie gaat het om een proces-aspect, namelijk de timing van deelname vanuit de samenleving en om inhoud: inbreng vanuit de samenleving binnen vooraf gestelde kaders of inbreng vanuit een open vraagstelling.

Participatie heeft zowel betrekking op interactie met de samenleving bij de visievorming en planvorming (Omgevingsplan) als in de uitvoering in vergunningprocedures. De raad kan regels stellen voor participatie. Doet hij dat gedetailleerd, dan is voor burgers en organisaties duidelijk op welke momenten en op welke onderdelen inbreng mogelijk is in planprocessen. De raad kan ook globaal een richting aangeven voor de wijze waarop participatie vorm moet worden vormgegeven bij planvorming. Dan laat hij ruimte voor maatwerk bij planvorming en in vergunningverleningsprocessen.

Wat betreft beleid- en planvorming kan de raad er voor kiezen op inhoud kaders te stellen door onderwerpen te benoemen en de afwegingsruimte bij onderwerpen vast te stellen waar burgers vervolgens inbreng op hebben. De raad kan er ook voor kiezen om in een open dialoog de onderwerpen uit de samenleving te laten opkomen en daar op reageren. In het eerste geval is de raad agendavormend, in het tweede geval komt de agenda voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan voort uit de samenleving.

Wat betreft de vergunningverleningsprocessen regelt de wet dat initiatiefnemers belanghebbenden vroegtijdig moeten betrekken. De raad kan waarborgen dat dit ook gebeurt en regelen wanneer processen in aanloop naar de aanvraag wel of niet voldoen. Uitvoerders in de gemeentelijke organisatie hebben dan houvast om op initiatieven en aanvragen te reageren. Wanneer de raad meer globaal de participatie reguleert dan wordt aan uitvoerders de ruimte gegeven om te bepalen of is voldaan aan de participatie-eis. Dat kan ertoe leiden dat de raad in tweede instantie moet interveniëren in concrete gevallen naar aanleiding van signalen van omwonenden – zoals in het geval van de Lidl en het Schakelstation is gebeurd.

Bij participatie gaat het ook om de actoren die daarin een rol kunnen spelen. Daarin kan de raad keuzen maken. Voor participatie bij visievorming en vorming van het Omgevingsplan kan de raad kiezen of hij van meet af aan burgers wil laten participeren, of participatie gericht vorm wil geven door bijvoorbeeld in eerste instantie alleen georganiseerde belangen te laten deelnemen. In Lochem gaat het om het georganiseerde bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en dorpsraden. Burgers komen dan aan bod nadat conceptbeleid en conceptplannen zijn opgesteld.

In vergunningverleningsprocedures kent de Awb belanghebbenden. De raad kan ervoor kiezen om de participatie uit te breiden en bijvoorbeeld ook dorpsraden de mogelijkheid te geven te allen tijde een inbreng te hebben en eventueel procedures te starten. In het geval van Grooterkamp werd de dorpsraad Gorssel in eerste instantie niet als belanghebbende partij gezien. Dat heeft geleid tot vertraging in de procedure en weerstand tegen de plannen.

Actualisering

De raad dient het Omgevingsplan bij te stellen binnen een periode van vijf jaar indien er in afwijking van het Omgevingsplan vergunningen zijn verleend. De raad kan er voor kiezen om de actualisering in een hogere frequentie te laten plaatsvinden.

Het geval van de windmolens in Eefde/Zutphen is een voorbeeld van een gebeurtenis die voor de raad aanleiding zou kunnen zijn om te interveniëren en het Omgevingsplan bij te stellen. De gang van zaken leerde dat er mogelijk een spanning kan ontstaan tussen de doelen op het vlak van duurzame energie en de ruimtelijke kwaliteit. Daarvoor moet dan een oplossing worden gevonden. De Omgevingsvisie zou hier een richtinggevende uitspraak over kunnen geven.

Het voorbeeld van de Lidl laat zien dat beleidsuitspraken, op in dit geval het terrein van vestiging van detailhandel in Lochem, aanleiding kunnen zijn tot actualisering van een Omgevingsplan.

Beide casussen raken aan de keuze of de raad bijstelling van (een deel van) het Omgevingsplan delegeert aan het college of niet. In het geval van de Lidl vloeit een actualisering voort uit vastgesteld beleid en lijkt delegatie een goede mogelijkheid. De casus van de windmolens laat zien dat een ontwikkeling maatschappelijk en politiek gevoelig kan zijn. Een eenmaal vastgesteld beleid op het vlak van duurzame energie met daarbij de mogelijkheid van plaatsen van windmolens lijkt zich minder te lenen voor delegatie van actualisering van het Omgevingsplan. Actualisering door de raad biedt ook de mogelijkheid om nuances aan een eerder besluit aan te brengen op het vlak van ruimtelijke implicaties. Periodieke actualisering door de raad impliceert periodiek politieke meningsvorming en besluitvorming op planniveau en daarmee sturing door de raad meer op hoofdlijnen dan op details.

Er kunnen verschillende aanleidingen zijn voor actualisering:

- Inpassing in het Omgevingsplan van reeds gehonoreerde buitenplanse initiatieven, hierbij lijkt delegatie aan het college voor de hand te liggen om geen politieke discussie te krijgen over gedane zaken.
- Aanpassing van het plan naar aanleiding van nieuw beleid of beleidswijzigingen – zie boven –. In een aantal gevallen vloeien aanpassingen 'logisch' voort uit het beleid en deze kunnen daarmee door het college worden vastgesteld. In andere gevallen is een politieke discussie over ruimtelijke implicaties (kwaliteit van de ruimte, kwaliteit van bouwen, kwaliteit van de leefomgeving, consequenties voor burgers) gepast.
- Aanpassing naar aanleiding van geconstateerde effecten en neveneffecten van het Omgevingsplan op basis van monitoring van proces en effecten. Het past hier dat de raad tot een bijstelling komt vanwege door de raad geconstateerde effecten op basis van het monitoringsysteem.
- Aanpassing vanwege gewijzigde omstandigheden. Afhankelijk van de aard en omvang van de gewijzigde omstandigheden kan de aanpassing worden gedelegeerd aan het college. Een wijziging van het beleid inzake functieverandering van agrarische bebouwing heeft majeure implicaties voor het buitengebied en zou daarom niet moeten worden gedelegeerd – denk ook aan mogelijke ontwikkelingen rond het stikstofdossier. Consequenties van ontwikkelingen zoals bij hotel De Smid waarbij er in de omgeving ontwikkelingen

zijn in het aantal (hotel)bedden in de regio zouden door het college in het plan kunnen worden meegenomen.

- Aanpassing naar aanleiding van landelijk beleid op een bepaald terrein. Implicaties van die ontwikkelingen voor de gemeente zouden door de raad kunnen worden opgepakt. Tenzij het om technische wijzigingen gaat, die zouden niet moeten worden gedelegeerd.

6.3 Antwoorden op onderzoeksvragen

De volgende vragen lagen aan dit hoofdstuk ten grondslag:

Welke veranderingen brengt de nieuwe Omgevingswet en wat vraagt dat van de gemeente respectievelijk de gemeenteraad (omgaan met de samenleving, andere rolname gemeenteraad, keuzemogelijkheden interventie).

- *Wat verandert er in de omgang met de samenleving?*
- *Wat verandert er in de rolname van de gemeenteraad?*
- *Geeft de Omgevingswet keuzemogelijkheden voor interventies? Zo ja, welke?*

Omgang met de samenleving

De Omgevingswet beoogt vroegtijdige participatie van burgers in planprocedures. Dat geldt voor het proces om te komen tot vaststelling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het geldt ook voor vergunningverleningsprocedures in het geval sprake is van afwijking van het Omgevingsplan.

Net als nu kunnen principeverzoeken worden ingediend. Daar waar het college van Lochem in het geval van het schakelstation Gorssel een principebesluit heeft genomen zonder daarbij burgers vooraf te raadplegen, past het bij de Omgevingswet dat bij een principebesluit zowel betrokken inwoners worden geraadpleegd als de gemeenteraad om advies wordt gevraagd. Het gaat daarbij uiteraard om bijzondere afwijkingen waarvan de inschatting is dat ze maatschappelijk en/of politiek gevoelig liggen. Idealiter heeft de raad van tevoren aangegeven om welke gevallen het gaat: in welke gevallen van afwijking van het vastgestelde Omgevingsplan wil de raad een bindend advies geven?

Rolname gemeenteraad

De rol van de raad verandert – al is de verandering van de rol passend bij de rol die de raad in het duale stelsel sinds 2002 heeft; de Omgevingswet wijkt er niet van af.

De raad krijgt meer ruimte voor het stellen van regels: om te bepalen voor welke onderwerpen het regels stelt en op welke wijze die regels vorm moeten krijgen; bijvoorbeeld harde kwantitatieve normen of meer vage normen. Dat heeft onder meer te maken met de regels en normen die tot de zogenaamde 'bruidsschat' behoren.

De raad kan bepalen op welke wijze hij vorm en inhoud wil geven aan de participatie en kan daarvoor regels stellen. In Lochem betekent dit dat 'Samen buurt maken' verder wordt uitgewerkt en ingevuld en door de raad wordt vastgesteld.

De raad vervult zijn kaderstellende rol bij de vaststelling van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de onderwerpen voor de programma's die het college moet opstellen. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen visie, plan en

programma's te bewaken en signaleren wanneer er bijvoorbeeld in de loop van de tijd verschuivingen in de samenhang zijn waar te nemen.

Ook op het proces stelt de raad de kaders. Hij bepaalt welke taken hij wil delegeren aan het college. Zo kan de bijstelling van (delen van) het Omgevingsplan worden gedelegeerd aan het college van B&W. De raad kan daarmee bepalen of hij altijd zelf een Omgevingsplan wil actualiseren of dat hij dit aan het college overlaat.

De kaderstellende rol wordt ook ingevuld doordat de raad vooraf in het licht van het Omgevingsplan bepaalt in welke gevallen (van afwijking van het Omgevingsplan) hij zijn adviesrecht wil uitoefenen bij concrete aanvragen of principeverzoeken.

De controleerende rol van de gemeenteraad wordt ingevuld doordat de gemeenteraad het proces (bijvoorbeeld de wijze en mate van participatie) en effecten van de uitvoering van het omgevingsbeleid monitort, bewaakt en periodiek evalueert. Dit is in geen van de casussen die in dit rapport aan de orde zijn gekomen het geval geweest. Er moet expliciet en systematisch worden gemonitord.

Keuzemogelijkheden voor interventies

De keuzemogelijkheden na invoering van de Omgevingswet worden bepaald door de kaders die de gemeenteraad voor invoering hiervan stelt. De gemeenteraad kan afspraken maken over welke onderwerpen het op welk niveau beslist. Daarbij kunnen keuzes gemaakt worden voor de procesinrichting van afwijkingen van het Omgevingsplan. Lochem kan na besluit hierover procesvarianten invoeren die zijn gebaseerd op de huidige werkwijze met beeldvormende of (de daaropvolgende) meningvormende tafels.

De basis voor interventies wordt gelegd door de onderwerpen en de gevallen waarin de raad verlangt dat het college bindende adviezen aan de raad vraagt. Voorts kan de raad interventies naar zich toe trekken door te bepalen wat hij wel en niet delegeert aan het college als het gaat om bijstelling van delen van het Omgevingsplan. Daarbij is tevens aan de orde in welke frequenties binnen de wettelijke termijn van 5 jaar de raad het Omgevingsplan actueel wil houden. Aanleidingen voor actualisering kunnen zijn:

- verandering in de beleidscontext – bijvoorbeeld vanwege landelijke ontwikkelingen, doelen op het vlak van energie (wind, zon);
- nieuw of gewijzigd gemeentelijk beleid;
- veelheid en soorten van buitenplanse initiatieven vanuit de samenleving;
- inzicht in de effecten van de uitvoering van het Omgevingsplan en de programma's op basis van monitoring en evaluatie;
- veranderende omstandigheden.

7 Aandachtspunten

De volgende vragen liggen aan dit hoofdstuk ten grondslag:

Welke aandachtspunten en verbeteringen vragen bij voorrang initiatief van de gemeenteraad, bijvoorbeeld in opdrachten aan het college van B&W of in eigen inzet en opstelling?

- *Welke verbeterpunten zijn mogelijk op de korte termijn?*
- *Welke verbeterpunten zijn mogelijk op de lange termijn?*

Korte termijn

Het college en de ambtelijke organisatie bereiden de invoering van de Omgevingswet voor. Lochem kiest ervoor om na het van kracht worden van de wet te werken aan de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Daarvoor zijn al informatiebijeenkomsten gehouden. Uiteindelijk moet voor 2029 er een Omgevingsplan liggen voor de gehele gemeente. Dit plan kan gefaseerd en gebiedsgewijs worden vormgegeven daar de vaststelling van deelplannen vervolgens tezamen het Omgevingsplan gaan vormen. Dat vergt wel dat op korte termijn een strakke planning moet worden gemaakt voor de voorbereiding en vaststelling van de deelplannen.

In de periode tot 2029 kunnen ook al actualisering en plaatsvinden van de deelplannen. Niet alleen om redenen die in hoofdstuk 4 staan genoemd, maar bijvoorbeeld ook omdat voortschrijdend inzicht bij de vaststelling van deelplannen al vóór 2029 kan leiden tot de behoefte aan aanpassing van reeds vastgestelde deelplannen. Dit komt de consistentie en helderheid van het uiteindelijke Omgevingsplan ten goede. Dat betekent dat in de planning ook rekening moet worden gehouden met de actualiseringslagen. Daarbij komt ook direct aan de orde of de actualisering als gevolg van dit voortschrijdend inzicht kan worden gedelegeerd aan het college of niet. Dat betekent dat op korte termijn de raad uitspraken moet doen over wat hij wil delegeren aan het college.

De gemeente beschikt reeds over het stappenplan 'Samen buurt maken'. Om duidelijkheid te geven over de participatie bij planvorming en in de vergunningprocedures vanaf 2021 dienen op korte termijn de voornemens uit de notitie te worden vastgesteld in concrete richtlijnen voor participatie in de verschillende procedures. In aanvulling op de inhoud van het stappenplan moet duidelijk worden gemaakt wat de ruimte is voor participatie. Er moet op korte termijn antwoord worden gegeven op vragen als: wat zijn harde randvoorwaarden, waar zit ruimte voor inbreng vanuit de samenleving? De casus van het schakelstation is een voorbeeld van de noodzaak om voor burgers vooraf duidelijk te maken wat de afwegingsruimte is. Dit geheel dient op een toegankelijke wijze gecommuniceerd te worden met de samenleving.

Met het van kracht worden van de Omgevingswet in 2021 worden bestemmingsplannen van rechtswege Omgevingsplannen en vallen landelijke regels die tot de bruidsschat behoren onder verantwoordelijkheid van de gemeente. De bruidsschat bestaat uit regels die van het Rijk naar gemeenten overgaan, dit zijn regels op het gebied van o.a. geur, geluid en lozingen. Dat betekent dat de gemeenteraad een uitspraak moet doen op welke wijze hij op de korte termijn wil omgaan met de bruidsschat: onverkort overnemen of wijzigingen aanbrengen. Indien de raad besluit tot wijzigingen in de

regels, zullen daarvoor voorbereidingen moeten worden gestart. Dat compliceert de processen om tijdig te komen tot de Omgevingsvisie en de Omgevingsplannen.

Met het van kracht worden van de wet krijgt de gemeenteraad adviesbevoegdheid bij afwijkingen van bestemmingsplannen (dan al genoemd: Omgevingsplannen). Het is onvermijdelijk dat er een overgangstermijn komt voor het geven van een verklaring van geen bedenkingen naar bindende adviezen waarvan de raad zou hebben moeten aangeven over welke gevallen het gaat. Dat is nog niet goed mogelijk zonder de aanwezigheid van de Omgevingsplannen die vanaf 2021 worden vastgesteld. Dat betekent dat de raad op korte termijn met het college in gesprek moet over de gevallen waarbij het college de raad om advies gaat vragen. Dat kan bijvoorbeeld in alle gevallen van afwijking van het bestemmingsplan/Omgevingsplan waarbij sprake is van meer dan een enkele woning.

Langere termijn

De gemeenteraad kan meer tijd (maar wel vóór 2029) nemen om helder te krijgen welke rol hij wil spelen na de vaststelling van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's. Onderwerpen die daarbij geregeld moeten worden zijn:

- de onderwerpen waarvoor programma's moeten worden opgesteld;
- verhouding van (verandering van) sectoraal beleid tot het Omgevingsplan;
- opzet monitoringsysteem en omgaan met de resultaten;
- opzetten van evaluatiesystematiek in relatie tot het omgevingsbeleid en de Omgevingsplan.

Lerende organisatie

Ook is het van belang dat rond 2029 wordt geëvalueerd hoe de invoering van de wet in de gemeente is verlopen en welke bijstellingen op inhoud, rol en proces eventueel wenselijk zijn. Raad, college en gemeentelijke organisatie gaan immers op dit moment een proces aan waarin er een aantal onbekende grootheden is. Het is een avontuur in een gebied dat nog niet overal goed verlicht is. De invoering van de wet vergt voor de drie geledingen van de gemeente dat er sprake is van een lerende organisatie. Dat vergt informatie over de gang van zaken en effecten van de veranderende werkwijzen en eventueel bijstelling van werkwijzen op basis van die informatie.

Bijlage: normenkader

De Rkc Lochem heeft voor dit onderzoek een normenkader vastgesteld. In dit hoofdstuk worden de bevindingen in het licht van dat normenkader geplaatst. In de beschrijving wordt kort aangegeven wat de bevinding is in relatie tot de norm.

Norm	Beschrijving / Beoordeling Lochem
Juridische kwaliteit	
Het college van B&W bereidt de bestemmingsplanprocedures, resp. afwijkingen van bestemmingsplannen voor en reserveert hiervoor de benodigde middelen.	Lochem handelt conform de norm.
Het college van B&W benoemt het doel van de wijziging, de planvorm en het specifieke soort plan.	Lochem handelt conform de norm.
Het wettelijke proces voor bestemmingsplanprocedures gevolgd en doelmatig uitgevoerd.	Lochem handelt conform de norm.
Voor de in het plan aangewezen gronden wordt een ruimtelijke onderbouwde bestemming toegewezen met regels, toelichting en verbeelding over het gebruik van de grond en de bouwwerken daarop.	Lochem handelt conform de norm.
De structuur van de regels van het bestemmingsplan voldoen aan de SVBP (Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen) en zijn juridisch houdbaar.	De structuur van de regels is goed. De inhoud is bij één casus onvoldoende gebleken. Het plan van de casus De Smid Epse is juridisch niet houdbaar gebleken bij de Raad van State.
Het doel van de wijziging wordt bereikt	Grotendeels conform de norm. Bij vier van de zes casussen wordt het doel van de wijziging bereikt. In het geval van de casus De Smid Epse is dit niet het geval. Bij de casus windmolens Eefde/Zutphen is na het draagvlakonderzoek afgezien van een wijziging van bestemmingsplan.

Norm	Beschrijving / Beoordeling Lochem
Participatie	
De gemeenteraad stelt een kader ten behoeve van participatie vast.	De gemeenteraad heeft geen participatiekader vastgesteld. Inmiddels heeft een raads werkgroep 'Samen Buurt Maken' opgesteld, dit document is nog niet vastgesteld.
De gemeente betreft relevante doelgroepen.	Dit gebeurt in de meeste gevallen. In een enkel geval is de betreffende dorpsraad niet vanaf het begin betrokken geweest.

De gemeente communiceert (vooraf) helder over rollen en de reikwijdte van de invloed die inwoners, bedrijven en organisaties hebben (en stelt daarmee heldere verwachtingen).	De gemeente communiceert van tevoren over informatie- of bewonersavonden. Vanuit bewoners(organisaties) wordt echter aangegeven dat de verwachtingen die worden gewekt niet altijd helder en eenduidig zijn.
De gemeente heeft gekozen voor een participatievorm die past bij het doel van het participatietraject.	Dit verschilt per keer, dat is ook de bedoeling; er wordt maatwerk geleverd. In de gevallen waarin zij niet initiatiefnemer is, organiseert niet de gemeente de participatie maar de externe initiatiefnemer, zoals Liander of IJsselwind coöperatie.
De uitvoering van de participatie is volgens verwachtingen van betrokken partijen (intern en extern) verlopen.	Volgens intern betrokkenen van de gemeente loopt de uitvoering meestal volgens verwachting. Sommige externe betrokkenen (voornamelijk via bewonersorganisaties) zijn kritisch geweest over de mogelijkheid die de gemeente bood op het vlak van participatie. Daarbij is niet duidelijk of bewoners in beeld hadden wie verantwoordelijk was voor de participatie: gemeente of externe initiatiefnemer.
Na afronding communiceert de gemeente over de resultaten van de trajecten en wat er gedaan is met de input van inwoners, bedrijven en organisaties.	De gemeente communiceert over de resultaten van de trajecten. Hierbij wordt meestal beschreven hoe de participatie is vormgegeven en wat er met de input is gedaan. In sommige gevallen via algemene brieven of publicatie, in andere gevallen ook nog specifiek per e-mail.
De betrokken partijen (intern en extern) zijn positief over hun rol in het participatieproces.	Uit mediapublicaties blijkt dat in een aantal gevallen burgers zich negatief uitlaten over de rol die zij hebben gekregen in het participatieproces.

Norm	Beschrijving/Beoordeling Lochem
Betrokkenheid van de gemeenteraad	
De gemeenteraad is tijdig en volledig geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen van complexe plannen voorafgaande aan belangenafweging en/of besluitvorming.	In vijf van de zes gevallen is de raad tijdig geïnformeerd voorafgaande aan de besluitvorming. Echter, bij de casus Reeveerweg Harfsen was dit niet het geval.
Gemeenteraadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties voor de inrichting van het ruimtelijk beleid en de keuzes die daarin moeten worden gemaakt in de gemeente	Raadsleden geven aan hier soms moeite mee te hebben. In de meeste gevallen gaan zij mee met het college, maar bij twee casussen zijn zij afgeweken van de lijn van het college.

Lochem.	
De gemeenteraad neemt zelfinitiatieven om onderwerpen over de complexe plannen te agenderen.	Dit gebeurt via amendementen of vragenhalfuurtjes.
De gemeenteraad geeft het college van B&W aan binnen welke afwegingsruimte kan worden geopereerd.	De raad laat doorgaans het initiatief aan het college en reageert op de voorstellen die worden voorgelegd door het college.
De gemeenteraad bepaalt de wijze waarop de dialoog tussen gemeente en samenleving wordt gevoerd.	De gemeente handelt hier niet conform de norm. De raad had in de onderzochte casussen geen kaders meegegeven voor dialoog en participatie. Er worden telkens andere wijzen van participatie gebruikt, meestal via bewonersavonden.
De gemeenteraad monitort de wijze waarop de samenleving wordt betrokken bij complexe plannen.	Dit gebeurt o.a. via mening en beeldvormende avonden.

Norm	Beschrijving/Beoordeling Lochem
Besluitvorming	
Informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen van de gemeenteraad zijn transparant en toegankelijk.	Dit is transparant en toegankelijk via stukken van raadsvergaderingen en amendementen.
De gemeenteraad weegt belangen af en komt tot een besluit over het bestemmingsplan.	Dit gebeurt in meningvormende bijeenkomsten en raadsvergaderingen.

Norm	Beschrijving/Beoordeling Lochem
Omgevingswet	
De gemeente experimenteert met participatievormen die onder de Omgevingswet kunnen worden ingezet.	Dit gebeurt nog niet in concrete casussen.
Ervaringen en kennis van deze participatievormen worden gebruikt om participatietrajecten verder te verbeteren.	N.v.t.
De gemeenteraad is geïnformeerd over de Omgevingswet.	De gemeenteraad is een aantal malen schriftelijk en mondeling geïnformeerd over de Omgevingswet en over het traject van voorbereiding van de invoering in de gemeente.
Gemeenteraadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van de Omgevingswet met betrekking tot participatie.	Een raads werkgroep heeft het document: 'Samen Buurt Maken' uitgewerkt om een beeld te vormen met betrekking tot de consequenties van de Omgevingswet en het participatieonderdeel.
Gemeenteraadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van de Omgevingswet met betrekking tot	Hierover vormen de raadsleden zich momenteel een beeld.

de rol van de gemeenteraad.	
Gemeenteraadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van de Omgevingswet met betrekking tot keuzemogelijkheden voor interventies.	Hierover vormen de raadsleden zich momenteel een beeld.

Bijlage: interviews en geraadpleegde documenten

Interviews

Medewerkers gemeente Lochem

- Projectleider gebiedsontwikkeling
- Teamleider ruimtelijke ontwikkeling
- Beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling
- Beleidsmedewerker milieu en duurzaamheid
- Beleidsmedewerker participatie
- Juridisch beleidsmedewerker

Raadswerkgroep Omgevingswet gemeente Lochem

- Erik Hoentjen Gemeenteraadslid CDA
- Jos Israël Gemeenteraadslid PvdA
- Marleen van der Meulen Gemeenteraadslid D66
- Linda Sanders Gemeenteraadslid GroenLinks
- Annie Visschers-Markerink Gemeenteraadslid Gemeentebelangen

Wethouders gemeente Lochem

- Bert Groot Wesseldijk Wethouder Omgevingswet

Geraadpleegde documenten

Omgevingswet:

- Document 'Samen Buurt Maken';
- Rapportage Invoering Omgevingswet Lochem bewustwording juni 2016;
- Plan van aanpak Invoering Omgevingswet Lochem inventarisatie oktober 2016;
- Rapportage programma Omgevingswet Inventarisatiefase september 2017;
- Plan van aanpak Invoering Omgevingswet Lochem beleidskeuzes september 2018.

Lidl Lochem:

- Uitnodiging inloopavond herontwikkeling gasfabriekterrein 12 juli 2017;
- Brief verlenging termijn Wob-verzoek 23 november 2017;
- Ontwerp Bestemmingsplan Julianaterrein en Prins Bernhardweg 11;
- Nota van zienswijzen bestemmingsplan Julianaterrein en Prins Bernhardweg 11 gemeente Lochem;
- Vaststelling herontwikkeling gasfabriekterrein Julianaweg Lochem;
- Uitnodiging overleg inpassing Lidl 12 november 2018;
- Brief WOG over overleg met gemeente d.d. 2 december 2018.

Groeterkamp Gorssel:

- B&W advies startnotitie woningbouw Reuekamp Zuid- Gorssel 10-04-2007;
- Startnotitie woningbouw Reuekamp Zuid- Gorssel 10-04-2007;
- Presentatie informatieavond 31-05-2007 'Reuekamp-Zuid te Gorssel';
- Verslag beginspraakavond Reuekamp Zuid 31-05-2007;
- Brief uitnodiging ondernemersvereniging Gorssel Buitengewoon 01-10-2007;
- B&W concept-besluit voorkeursmodel ontwikkeling Reuekamp-Zuid Gorssel 03-01-2008;

- B&W advies woningmarktonderzoek Ecorys kern Gorssel 03-03-2008;
- B&W besluit verkaveling Reuevekamp-Zuid 01-12-2009;
- Brief over verkavelingsplan 03-12-2009;
- Verslag informatieavond plan Reuevekamp-Zuid 15-12-2009;
- Besluit voorontwerp bestemmingsplan april 2010;
- Besluit ontwerpbestemmingsplan augustus 2010;
- Reactie zienswijzen bestemmingsplan Grooterkamp;
- Raadsbesluit bestemmingsplan Grooterkamp 06-12-2010.

Schakelstation Gorssel:

- Principeverzoek Liander bestemmingsplanwijziging Groeneweg in Gorssel;
- B&W Principebesluit bestemmingsplanwijziging Schakelstation Groeneweg Gorssel;
- Brief Vereniging Dorpsraad Gorssel, Schakelstation aan de Groeneweg Gorssel, 2 februari 2015;
- Vragen PvdA voor vragenhalfuurtje 13 april 2015;
- Beantwoording Vragen GroenLinks over toekomstig schakelstation Gorssel;
- Draaiboek participatieproces Gorssel 0.2 2016-08-26;
- Amendement bestemmingsplan Schakelstation Gorssel nr.: 18.1;
- Bestemmingsplan Schakelstation Groeneweg Gorssel Gemeente Lochem;
- Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Schakelstation Groeneweg Gorssel;

Windmolens Eefde/Zutphen:

- Raadsbesluit budget draagvlakonderzoek IJsselwind 06-20-2016;
- Memo College van B&W stand van zaken windmolens De Mars/Twentekanaal 19-09-2016;
- Memo Brummen, Lochem en Zutphen Stand van zaken draagvlakonderzoek windmolens De Mars/Twentekanaal 31-10-2016;
- Motie draagvlakonderzoek windturbines Gemeentebelangen, CDA en D66 11-07-2016;
- Presentatie Enneüs Windmolens – de Mars/Twentekanaal Toelichting Draagvlakonderzoek 17-01-2017;
- Uitnodiging gezamenlijk informerende bijeenkomst gemeenteraden Brummen, Lochem en Zutphen 17-01-2017;
- Memo aan gemeenteraad Beantwoording vragen m.b.t. aanpak draagvlakonderzoek windmolens De Mars/Twentekanaal 31-01-2017;
- Persbericht start Draagvlakonderzoek windmolens op de Mars/Twentekanaal in februari 2017;
- Memo aan college van B&W over Eindrapport Enneüs: draagvlakonderzoek plan IJsselwind 06-04-2017;
- Memo Brummen, Lochem en Zutphen over Eindrapport Enneüs: draagvlakonderzoek plan IJsselwind 06-04-2017;
- Presentatie Enneüs Windmolens –Draagvlakonderzoek Initiatief IJsselwind 18-04-2017;
- Uitnodiging gezamenlijk informerende bijeenkomst gemeenteraden Brummen, Lochem en Zutphen 18-04-2017;
- Persbericht uitkomsten draagvlakonderzoek Initiatief IJsselwind bekend april 2017;
- Memo aan gemeenteraad over Beantwoording vragen draagvlakonderzoek windenergie n.a.v. gez. raadsbijeenkomst 09-05-2017;

- Raadsvoorstel vervolfinanciering IJsselwind 11-09-2017;
- Voorstel communicatieaanpak rondom onafhankelijk draagvlakonderzoek;
- Persbericht College: Geen vervolglening voor plan IJsselwind augustus 2017.

Hotel De Smid Epse:

- Presentatie De Smid Epse maart 2013;
- Memo voor raadsbesluit Lochem september 2013;
- Presentatie informatieavond hotelontwikkeling "De Smid" Epse 20-05-2014;
- Verslag informatiebijeenkomst herontwikkeling De Smid Epse 20-05-2014;
- Memo hotelontwikkeling De Smid in Epse 15-09-2014;
- Nota van zienswijzen bestemmingsplan Deventerweg 48-50 Lochem november 2015;
- Memo voor raadsbesluit Lochem vaststellen bestemmingsplan maart 2016.

Reeverweg 46 Harfsen:

- Rapportage Reeverweg 46-46a gemeente Gorssel juni 2004;
- B&W beslissing woningen Reeverweg 46/46a 26-02-2005;
- B&W beslissing herontwikkeling Reeverweg 46 31-10-2006;
- Verslag hoorzitting Reeverweg 46 18-01-2007;
- Regionaal beleidskader functieverandering versie Lochem 30-10-2008;
- Memo functieverandering Reeverweg 46/46a 26-02-2009;
- Memo functieverandering Reeverweg 46/46a 17-06-2009;
- Landschapsonwikkelingsvisie 26-08-2009;
- Memo plan fam. Ebbink 14-12-2009;
- Memo afwijken van regionale functieveranderingsbeleid Reeverweg 46/46a Harfsen 04-02-2010;
- B&W beslissing functieverandering Reeverweg 46/46a Harfsen 09-02-2010;
- Nota beoordeling zienswijzen versie juli 2010;
- Memo toelichting raadsvoorstel bestemmingsplan Reeverweg 46/46a Harfsen 10-08-2010;
- Raadsvoorstel en –beslissing 13 september 2010;
- Bestemmingsplan Reeverweg 46-46a 13-10-2010;
- Toelichting bestemmingsplan Reeverweg 46-46a 13-10-2010;
- Memo amendement m.b.t. raadsvoorstel bestemmingsplan Reeverweg 46/46a Harfsen 30-09-2010;
- Amendement raadsbesluit bestemmingsplan Reeverweg 46/46a Harfsen 11-10-2010;
- Verweerschrift 28-02-2011;
- Uitspraak Raad van State 08-06-2011;
- Schriftelijke vraag CDA - Nakomen afspraken FAB regeling Reeverweg 46 46a Harfsen 07-03-2019.

Bijlage: informatie Omgevingswet

De Omgevingswet is een samenvoeging van 26 wetten naar één wet voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving. De wet wordt op 1 januari 2021 ingevoerd. Met de samenvoeging van de wetten tracht de wetgever een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met goede omgevingskwaliteit te bereiken waarmee maatschappelijke behoeften vervuld kunnen worden. De stelselherziening heeft vier doelen:

1. Inzichtelijk omgevingsrecht;
2. Leefomgeving centraal;
3. Ruimte voor maatwerk;
4. Snellere en betere besluitvorming.

Inzichtelijk omgevingsrecht

De Omgevingswet zorgt voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. De wet ordent systematisch welke onderdelen bij wet en bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld zijn. Hierdoor is het omgevingsrecht voor gebruikers duidelijker en overzichtelijker. De gebruiksvriendelijkheid wordt bevorderd doordat alle gemeentelijke regels voor burgers en bedrijven die nu in bestemmingsplannen en lokale verordeningen zijn opgenomen, worden geïntegreerd in één Omgevingsplan. Initiatiefnemers hoeven straks vaak maar één omgevingsvergunning aan te vragen in plaats van meerdere vergunningen. Daarnaast hebben initiatiefnemers met de invoering van de Omgevingswet via het DSO beter inzicht in de regels en mogelijkheden van het omgevingsrecht. Ook bundelt het DSO de nu nog verschillende digitale loketten: Omgevingsloket Online, Activiteitenbesluit Internet Module en ruimtelijkeplannen.nl.

Leefomgeving centraal

Door de Omgevingswet wordt de leefomgeving centraal gezet op een samenhangende manier in beleid, besluitvorming en regelgeving. Doordat er één Omgevingsvisie en uiteindelijk één Omgevingsplan komt worden verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving integraal behandeld. Ook vraagt de wet om nieuwe manieren van samenwerken tussen betrokken partijen. De verschillende bestuurslagen gaan meer samenwerken als één overheid, de schotten tussen taakvelden verdwijnen en verschillende partijen worden in een eerder stadium betrokken.

Ruimte voor maatwerk

Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. Gemeenten mogen ruimere of strengere regels stellen, of ze mogen individueel maatwerk bieden. Gemeenten kunnen met Omgevingsprogramma's op gebiedsniveau de doelen voor de leefomgeving halen, terwijl afzonderlijke projecten kunnen doorgaan.

Regionale samenwerking vraagt om flexibiliteit van de verschillende partijen om de samenwerking te kunnen bestendigen. Ook het gebiedsgericht werken en participatie vragen om flexibiliteit, om verschillende partijen een rol te kunnen bieden. Door de Omgevingswet zijn er minder regels en is er meer ruimte voor initiatief. Dit betekent dat de gemeente meer ruimte heeft om zelf invulling te geven aan de fysieke leefomgeving en ook dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer ruimte krijgen voor hun eigen inbreng.

Snellere en betere besluitvorming

De Omgevingswet zorgt voor snellere en besluitvorming voor initiatiefnemers doordat de procedures voor afwijkingen van het Omgevingsplan van gemeenten in principe van 26 naar 8 weken gaan. Er zijn hiervoor enkele uitzonderingen. Daarnaast wordt de beslistermijn voor de Raad van State op beroepen tegen projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden, dat was eerst twaalf maanden.

De besluitvorming verbetert doordat de Omgevingswet participatie van burgers in een vroegtijdig stadium stimuleert. De Omgevingswet schrijft voor dat de Omgevingsvisie, de Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan vorm dienen te krijgen met behulp van participatie. In deze kerninstrumenten moet aangegeven worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in de voorbereiding zijn betrokken en wat er met de resultaten is gedaan. De manier waarop participatie wordt vormgegeven wordt niet voorgeschreven in de wet. De raad heeft de beleidsruimte om hier eigen keuzes in te maken en het kader voor participatie te bepalen. Voor de omgevingsvergunning moeten aanvragers aangeven of en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden.

De Omgevingswet biedt voor gemeenten mogelijkheden voor meer beleidsruimte, beleidsvrijheid en maatwerk.

- De beleidsruimte kan worden benut door meer gebruik te maken van bandbreedtes en met keuzes voor gesloten of open normen of afwijking rijksnormen. Gemeenten bepalen de beleidsruimte uiteindelijk door op bepaalde onderdelen regie te pakken of los te laten.
- Beleidsvrijheid kan worden benut door de nieuwe mogelijkheden van de bruidsschat te benutten. De gemeenten krijgen de rijksregels en normen over. Gemeenten bepalen hoe soepel of streng ze zijn in de nieuwe regels. Dat gebeurt in een wisselwerking met de wensen van de inwoners van Lochem. Naar verwachting gaat het inhoudelijk en procesmatig ingewikkeld worden om regels en normen aan te passen vanwege de kennis en inzichten die nodig zijn. Het gaat bijvoorbeeld om differentiatie van normen voor geluid en geur op verschillende locaties in een gemeente. Bijvoorbeeld gedifferentieerd naar stedelijk gebied versus landelijk gebied.
- De Omgevingswet biedt ook meer ruimte voor maatwerk. Gemeenten kunnen van tevoren vastleggen wanneer maatwerk wordt toegepast en hoe dat gemotiveerd dient te worden. Daarbij is het van belang welke beleidsregels worden toegepast bij specifieke maatwerkonderdelen.

Veranderingen Omgevingswet voor de gemeenteraad

Rollen van de raad

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Deze rollen zijn verweven in de kerninstrumenten van de Omgevingswet. De kaderstellende rol krijgt vorm in de visie, programma's en het plan. Deze instrumenten worden vervolgens, in combinatie met informatie over de uitvoering hiervan – verkregen via monitoring van de uitvoering en effecten – ingezet middels de controlerende rol. De Volksvertegenwoordigende rol

bepaalt de omgang met de inbreng van partijen bij het opstellen van de instrumenten: de participatie.

Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van de raad verandert bij de vaststelling van de kerninstrumenten; de kaderstellende rol wordt groter, waarbij de rol ten aanzien van de uitvoering afneemt. Dit betreft de inhoudelijke invulling van de instrumenten en het proces van besluitvorming dat hierover plaatsvindt. Inhoudelijk zal de raad meer op hoofdlijnen te werk gaan. Daarbij geeft de raad aan wat de afwegingsruimte is waarbinnen het college van burgemeester en wethouders kan opereren en de grenzen van beleidsruimten die door het Rijk en de provincie worden geboden. In het proces wordt vastgesteld wat de raad zelf wil bepalen en welke onderdelen worden overgelaten (via mandatering) aan het college.

Controlerende rol

De controlerende rol van de raad verandert doordat de raad toeziet op het voorbereidingsproces van de nieuwe kerninstrumenten vragen en op de uitvoering en effecten van de uitvoering van het gemeentelijk beleid, het Omgevingsplan en de programma's.

De raad heeft een controlerende rol bij het toezien op voldoende participatie. De raad monitort de wijze waarop de samenleving wordt betrokken bij visievorming, planvorming, de uitvoering van beleid, plannen en programma's en de realisatie van omgevingswaarden. Daarnaast monitort de gemeenteraad ook de programma's en de omgevingswaarden door te kijken naar de uitvoering en effecten van ruimtelijke initiatieven. De raad controleert of er al dan niet wordt afgeweken van de plannen.

Volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol van de raad verandert doordat de raad de participatie bij planvorming en de inhoudelijke inbreng van burgers bewaakt. Daarnaast vervult de raad een volksvertegenwoordigende rol doordat hij een rol krijgt in bewaking van de interactie tussen de ambtelijke uitvoering en initiatieven vanuit bewoners (bijvoorbeeld bij het aanvragen van vergunningen). Initiatiefnemers krijgen meer ruimte maar moeten zorgdragen voor initiatieven waarvoor draagvlak bestaat bij potentieel belanghebbenden (zoals omwonenden). De raad kan regelen hoe in de uitvoering verder moet omgaan met de inbreng van burgers. De raad staat daarnaast voor de uitdaging hoe bij besluitvorming over initiatieven moet worden omgegaan met de belangen en inbreng van burgers in relatie tot het initiatief, het algemeen belang en de beleidsdoelen van de gemeente. De raad bevordert directe betrokkenheid van burgers maar heeft een volksvertegenwoordigende rol bij de besluitvorming. Er ontstaat een mengvorm van directe en indirecte democratie.