



Raadsvoorstel

Onderwerp:	Vaststelling Omgevingsvisie gemeente Elburg	Behandelaar:	Programmamanager
Datum:	23 september 2025	Zaaknummer:	222988
Portefeuillehouder:	Mw. A.C. Sneevliet- Radstaak	Bijlagen:	4

Korte beschrijving voorstel:

De gemeente Elburg wordt als een aantrekkelijke gemeente ervaren. Mensen willen wonen in onze mooie kernen en verblijven in onze prachtige landschappen. We willen de gemeente Elburg ook naar de toekomst toe aantrekkelijk houden en werken aan een veilige en gezonde leefomgeving voor onze inwoners. Hoe we hieraan werken staat in de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is wettelijk verplicht en is een strategische langetermijnvisie over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in de gemeente Elburg.

Samen met inwoners, bedrijven en organisaties hebben we aan de Omgevingsvisie gewerkt. Na enquêtes, marktgesprekken, inwonersbijeenkomsten en expertgesprekken is de visie officieel ter inzage gelegd. Hierop zijn 25 zienswijzen ontvangen. De zienswijzen zijn behandeld en we stellen u voor de Omgevingsvisie, met inachtneming van de zienswijzen, vast te stellen.

Te nemen besluit:

1. De Nota van Zienswijzen en ambtshalve wijzigingen Omgevingsvisie gemeente Elburg vast te stellen.
2. De Omgevingsvisie gemeente Elburg vast te stellen.
3. De Omgevingsvisie gemeente Elburg de dag na bekendmaking in werking te laten treden.
4. Met de vaststelling van de Omgevingsvisie gemeente Elburg het volgende beleid in te trekken:
 - a. Omgevingsvisie Elburg 2018 van 30 januari 2019
 - b. Landschapsonwikkelingsplan (LOP) Elburg van 4 februari 2011
 - c. Zoekzones landschappelijke versterking en groene wiggen van 12 oktober 2010

Inleiding

We zijn een bijzondere gemeente met een rijke historie, een bevolking die stevig gehecht is aan haar omgeving, die zorgt voor elkaar en die van aanpakken houdt. Een samenleving die respect heeft voor haar geschiedenis, leefomgeving en mensen. Een samenleving die we willen behouden, versterken en ontwikkelen. Zodanig dat we Elburg samen nog mooier, gezonder en krachtiger maken. In de Omgevingsvisie vertalen we deze ambitie naar de fysieke leefomgeving. De visie gaat over bodem en lucht, wonen en werken, maar ook over gezondheid, klimaat en veiligheid.

De Omgevingsvisie is één van de kerninstrumenten die onderdeel is van de Omgevingswet, naast het Omgevingsplan en het Omgevingsprogramma. Alle gemeenten moeten uiterlijk 1 januari 2027 beschikken over een Omgevingsvisie. De visie is een leidraad voor wat we willen ontwikkelen en behouden in de gemeente Elburg. Het is een integrale langetermijnvisie voor de hele fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie wordt door de gemeenteraad vastgesteld en is 'zelfbindend'. Dat wil zeggen dat anderen geen rechten kunnen ontlenen aan de visie en dat anderen geen verplichtingen aan de gemeente kunnen opleggen op basis van de visie. Vanuit het oogpunt van een betrouwbare en transparante overheid dienen besluiten over ontwikkelingen in beginsel in lijn te zijn met de uitgangspunten van de visie. Als we afwijken dan moeten we dat goed onderbouwen en daar waar nodig de visie aanpassen. De visie werkt door naar het Omgevingsplan waarin regels worden opgenomen die wel bindend zijn.

Aanleiding voor de nieuwe visie is de Omgevingswet die oproept tot het werken aan een visie die onderdeel is van een continue cyclus uitgaande van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en beleidsuitwerking. Van Omgevingsvisie naar Omgevingsplan ontstaat een logische keten. Daarvoor vraagt de visie een mate van concreetheid en belangenafweging zodat we een goed Omgevingsplan kunnen maken. Het was ook wenselijk de huidige visie te actualiseren om zo de ambities uit het collegeprogramma een plek te geven in de visie.

Het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie heeft uit de volgende stappen bestaan:

1. Analyse: In meerdere werksessies zijn interne en externe deskundigen bevraagd op het geldende beleid.
2. Inventarisatie: Actualiseren van bestaande opgaven en ontdekken van nieuwe opgaven.
3. Participatie: Digitale enquête, marktgesprekken, inwonersbijeenkomsten, themabijeenkomsten en expertgesprekken hebben input opgeleverd voor de visie. De informatie is te vinden in het [Participatieverslag](#).
4. Opstellen Waardenkaart en Visiekaart: Met de verkregen input zijn de te behouden waarden en de visie verwerkt op kaart.
5. Verdiepende sessies: Tijdens verdiepende sessies zijn de waarden en visie uitgewerkt tot ambities. In deze periode is ook diverse keren met het college en met de gemeenteraad overleg gevoerd over de visie.

Het resultaat van deze input is verwerkt in de Omgevingsvisie.

Beoogd effect

Duidelijkheid verschaffen over de richting die de gemeente Elburg op wil met de fysieke leefomgeving. De visie nodigt uit om initiatieven in te dienen passend bij de visie en biedt een vertrekpunt voor nieuwe ontwikkelingen. Met de visie geven we invulling aan de wettelijke verplichting.

Argumenten

1.1 De Omgevingsvisie beschrijft kwaliteit en het beleid voor de fysieke leefomgeving

De Omgevingsvisie bevat een beschrijving van de kernkwaliteiten van de gemeente Elburg. Die kernkwaliteiten willen we behouden en daarop bouwt de visie verder. Met 10 ambities op het gebied van volkshuisvesting, voorzieningen, werken, duurzaamheid, mobiliteit, recreatie, landschap, buitengebied en veiligheid maken we keuzes in de ruimte die er is voor ontwikkelingen. De visie is gebiedsgericht uitgewerkt in woon- en centrumgebieden, bedrijventerreinen en landschappen.

1.2 De Omgevingsvisie is concreet en bevat verbindingen met het Omgevingsplan dat in de maak is.

De Omgevingsvisie is zo geschreven dat concrete afwegingen gemaakt kunnen worden. Door een gebiedsgerichte uitwerking is de relatie gelegd met het Omgevingsplan waarin dezelfde gebieden een plek krijgen.

1.3 De Omgevingsvisie is verplicht.

Deze verplichting volgt uit artikel 3.1 van de Omgevingswet. Het is aan de gemeenteraad om de Omgevingsvisie vast te stellen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2027 om aan de wet te voldoen.

1.4 De Omgevingsvisie vormt de basis voor de uitwerking van Programma's en het Omgevingsplan.

We werken volgens een gesloten beleidscyclus waarin beleid opgesteld, uitgevoerd, geëvalueerd en aangepast wordt. De Omgevingsvisie vormt de basis voor verdere uitwerking van Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan.

Omgevingsprogramma's zijn de schakel tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Dit bevordert de samenhang in de instrumenten uit de Omgevingswet. Sommige Omgevingsprogramma's zijn wettelijk voorgeschreven. Dit zijn programma's die opgezet moeten worden wanneer omgevingswaarden worden overschreden, bijv. op gebied van de luchtkwaliteit. Voor de gemeente Elburg is daar nu geen sprake van. Maar het is ook mogelijk om vrijwillig programma's op te starten. Een programma wordt vastgesteld door het college en is zelfbindend. Het beschrijft de wijze waarop ambities uit de visie vertaald worden naar maatregelen en inspanningen en kan sturing geven aan proces, mensen en middelen in complexe bestuurlijke situaties. Het biedt ook een goede gelegenheid om voortgang te monitoren. Op basis van deze visie willen we aan de slag met de volgende programma's:

- Omgevingsprogramma Duurzaamheid: Dit is een voortzetting van het huidige programma en beschrijft concrete maatregelen om onze doelen voor de energietransitie en circulariteit te bereiken.
- Omgevingsprogramma Warmte: Dit programma schetst een aanpak voor het aardgasvrij maken en isoleren van de bebouwde omgeving om zo bij te dragen aan onze doelen in de warmtetransitie.
- Omgevingsprogramma Volkshuisvesting: Met dit programma laten we zien met welke locaties we invulling geven aan de woonbehoefte (ook de woongerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte). Met het programma monitoren we hoeveel, waar en voor wie we bouwen en of we voldoende betaalbare woningen realiseren en beschrijven we maatregelen hoe hier invulling aan te geven. Naar verwachting zal een dergelijk programma verplicht worden vanuit het Rijk met de komst van de Wet versterking regie volkshuisvesting.
- Omgevingsprogramma Mobiliteit: Met dit programma werken we de knelpunten in het mobiliteitsnetwerk uit en maken een plan voor het aanpakken van de knelpunten.
- Omgevingsprogramma Landelijk Gebied: In dit programma werken we uit hoe de transformatie van het landelijk gebied vorm gegeven kan worden zoals een ruimer geurbeleid en transformatiemogelijkheden voor vrijkomende bebouwing.

De lijst met Omgevingsprogramma's is niet in beton gegoten. Door ontwikkelingen kunnen we programma's toevoegen, samenvoegen of wijzigen.

2.1 De Omgevingsvisie heeft 6 weken ter inzage gelegen.

De Omgevingsvisie heeft van 15 mei 2025 tot en met 26 juni 2025 ter inzage gelegen. Gedurende deze periode zijn 24 zienswijzen ingediend en 1 zienswijze is buiten de termijn ontvangen. Het merendeel van de zienswijzen heeft betrekking op woningbouw. Zowel zienswijzen die gericht zijn tegen toekomstige uitbreidingslocaties als zienswijzen die pleiten voor nieuwe woningbouwlocaties. De helft van de zienswijzen zijn ingediend door inwoners en de andere helft door organisaties. Naar aanleiding van de zienswijzen stellen we de volgende toevoegingen/wijzigingen voor:

- Er dient aandacht te zijn voor waterkwaliteit en watervraag bij omschakeling van veeteelt naar akkerbouw of grondgebonden tuinbouw.
- Versterken van landschapselementen stimuleren we op die plekken waar dit ook passend is in het landschap, dus niet in open weidevogelgebieden.
- Nieuwe ontwikkelingen dienen rekening te houden met de aanwezige weidevogels.
- In plaats van de term 'netneutraal' hanteren we de term 'netbewust'. Die laatste term is realistischer.
- We voegen de Gelderse zonneladder toe in plaats van de nu opgenomen algemene zonneladder.

2.2 Omgang met wonen in het buitengebied

In ons bestuursakkoord hebben we de ambitie opgenomen om het bouwen van woningen in het buitengebied op een verantwoorde manier mogelijk te maken. Een bestuursopdracht is geformuleerd. Doel van deze opdracht is om te komen tot nieuw beleid voor het buitengebied, ondermeer op het gebied van wonen. Daarmee geven we ook invulling aan de motie 'wonen in het buitengebied' die u op 7 juli 2025 heeft aangenomen.

Wonen in het buitengebied richten we op mogelijkheden voor woningsplitsing, wonen in bestaande opstallen, mantelzorg, erfdelen en het vereenvoudigen van procedures. Deze ambities hebben een plek gekregen in de Omgevingsvisie. Inwoners kunnen aan de hand van deze Omgevingsvisie initiatieven voorleggen die betrekking hebben op woningsplitsing, mantelzorg (en pré-mantelzorg), functieverandering van agrarische bedrijven en het wonen in bestaande opstallen. Dit mits passend in de omgeving en omliggende bedrijven niet beperkt worden. De kaders waarbinnen dit mogelijk is worden nu gevormd door ons bestemmingsplan Buitengebied en ons beleid vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). Dit beleid gaan we herzien om zo procedures te vereenvoudigen en meer mogelijkheden te bieden. Binnen het samenwerkingsverband Kop van de Veluwe werken we het principe van 'erfdelen' verder uit. Het herziene beleid kan leiden tot aanvullingen/aanpassingen aan deze Omgevingsvisie en levert nieuwe randvoorwaarden voor het Omgevingsplan. We verwachten de concrete uitwerking einde eerste kwartaal 2026 gereed te hebben.

3.1 De Omgevingsvisie vervangt de vorige Omgevingsvisie.

Eind 2023 is besloten een nieuwe Omgevingsvisie op te stellen met als doel een beter werkbaar visie te maken. Een visie die gebruikt kan worden voor het afwegen van nieuwe initiatieven, als basis voor gebiedsuitwerkingen en programma's en als input voor regels in het Omgevingsplan. Ook een visie die

gaat leven bij organisatie, bestuur en inwoners. De Omgevingsvisie bevat op hoofdlijnen het beleid voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie vervangt de Omgevingsvisie Elburg 2018 die is vastgesteld op 30 januari 2019 (formeel een Structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening).

3.2 Omgang met sectoraal beleid

De Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vervangen op termijn al het sectorale beleid voor de fysieke leefomgeving. Met de vaststelling van de visie slaan we een eerste slag, maar veel van het sectorale beleid bevat niet alleen visie en doelen, maar ook uitvoeringsregels. Het merendeel van het sectorale beleid zal dus nog moeten blijven bestaan totdat ook het nieuwe Omgevingsplan compleet is. We stellen voor om met de vaststelling van deze visie de volgende sectorale beleidsstukken op te heffen:

- Landschapsontwikkelingsplan (LOP) Elburg (4 februari 2011): Stimuleert het versterken van landschappelijke kwaliteiten.
- Zoekzones landschappelijke versterking en groene wiggen (12 oktober 2010): Gaat over behoud en versterking van landschappelijke en natuurlijke overgangen en laat zien waar ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen.

De Omgevingsvisie biedt voor deze beleidsstukken voldoende kader. Bij actualisatie van het overige sectorale beleid voor de fysieke leefomgeving willen we dit verder proberen op te splitsen door een deel te verwerken in de visie en een deel uit te werken in regels voor het Omgevingsplan waardoor op termijn geen sectorale beleidsstukken meer bestaan. Daar waar reeds principemedewerking is toegezegd aan plannen gebaseerd op visies en beleid van voor deze Omgevingsvisie zullen deze plannen volgens dat beleid worden afgehandeld.

Kanttekeningen

Het is een dynamisch product

Naast de Omgevingsvisie werken we aan een Omgevingsplan. Het Omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving. De input komt uit de Omgevingsvisie. De visie is nooit af. De gemeente is in ontwikkeling en ook de buitenwereld staat niet stil. We zullen constant moeten afwegen in hoeverre de Omgevingsvisie voldoende antwoord geeft op ontwikkelingen die op ons af komen. In beginsel zijn nieuwe ontwikkelingen in lijn met de visie, maar daar waar we afwijken of de visie geen kader biedt zal de visie herijkt moeten worden. De visie die nu voorligt heeft een opbouw waarmee dat kan. We hebben kernwaarden geformuleerd en die staan vast. De kernwaarden vormen de identiteit van de gemeente en die willen we behouden. De rest van de visie is op deze kernwaarden gebouwd. Vervolgens schetsen we de stip op de horizon. Hoe ziet Elburg er wat ons betreft over 15 tot 20 jaar uit. Om dat te bereiken zijn 10 ambities geformuleerd. Die ambities zijn voor de kortere termijn en als ontwikkelingen van buiten er om vragen kunnen die ambities bijgesteld worden. Die ambities zijn waar mogelijk vertaald naar gebieden. Deze visie biedt een goed vertrekpunt om aan verder te bouwen. De visie is een dynamisch product die altijd inzicht geeft in de meest actuele stand van het gemeentelijk beleid voor de fysieke leefomgeving.

Niet alles is nieuw

In de Omgevingsvisie wordt beleid voor de fysieke leefomgeving bij elkaar gebracht. Belangrijke keuzes die de afgelopen jaren zijn gemaakt, zijn opgenomen in de Omgevingsvisie. Niet alles is dus nieuw. De Omgevingsvisie van Elburg bevat geen nieuwe grote ontwikkelingen. Daarom kiezen we ervoor om voor de Omgevingsvisie zelf geen plan-m.e.r.-procedure te doorlopen. Beoogde ontwikkelingen zijn agenderend opgenomen zoals het voornemen voor nieuwe woningbouwlocaties. Kaderstelling vindt plaats bij de uitwerking in het Omgevingsplan. Als in de uitwerking een specifieke ontwikkeling een Milieueffectrapport vraagt dan doen we dat in het vervolgonderzoek.

Cyclus van de visie

De visie herzien we op het moment dat de actualiteit daarom vraagt. Nieuwe opgaven of ontwikkelingen werken we uit binnen de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. Daar waar de visie niet passend is zullen we de visie moeten aanpassen. Door die afweging bij iedere nieuwe opgave of ontwikkeling te maken houden we een actuele visie waar het gemeentelijk beleid voor de fysieke leefomgeving een plek krijgt.

We willen de visie op vaste momenten herzien zodat er een duidelijke structuur ontstaat en er ruimte is om nieuwe ambities een plek te geven. Om de vier jaar wegen we af of het nodig is de visie grondiger

te herzien. Op die manier kan een nieuwe raad accenten leggen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving.

Een digitale visie

De Omgevingsvisie moet gepubliceerd worden op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit. Daarvoor moet het product voldoen aan standaarden. Daarmee is de visie niet meer zoals vroeger een boekje in eigen stijl wat je kan doorbladeren en wat ook aan de kant gelegd kan worden (hoewel we u dit wel aanbieden). Niet zozeer een wervend document, maar veel meer een handvat voor nieuwe ontwikkelingen. Inwoners kunnen op de website [Regels op de kaart](#), een landelijke website van de Rijksoverheid waar alle regels en het beleid van overheden te vinden zijn, een locatie opgeven en duidelijk moet worden welke regels er gelden op die locatie voortvloeiend uit het Omgevingsplan en welke ambities de gemeente voor ogen heeft voor die plek vanuit de Omgevingsvisie. Een inwoner krijgt op deze manier inzicht en kan een eigen initiatief afstemmen op de regels en de visie.

Financiën

De kosten voor het gehele proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie waren geraamd op maximaal € 195.000. Tot nu toe is € 193.000 uitgegeven. We verwachten nog wel wat kosten te maken richting de afronding en iets boven de € 200.000 uit te komen.

Deze kosten worden gedekt door de bijdrage vanuit het Rijk aan gemeenten voor de invoering van de Omgevingswet. Ook het komende jaar zullen door het Rijk weer middelen beschikbaar worden gesteld.

Communicatie/burgerparticipatie

Inwoners, ondernemers en betrokken partijen hebben input geleverd die gebruikt is bij het opstellen van de visie. Dat is gedaan met enquêtes, marktgesprekken, bijeenkomsten en expertgesprekken. De input is terug te vinden in het [Participatieverslag](#). Dit verslag lag aan de basis van het gesprek met college en raad over de ambities die een plek hebben gekregen in de visie.

Over het resultaat hebben we inwoners geïnformeerd via filmpjes op social media, de krant en het platform Elburg-sprekt. Een aantrekkelijke publieksversie van de visie is opgesteld zodat inwoners snel kunnen achterhalen welke ambities een plek hebben gekregen. Vervolgens is de ontwerp-visie ter inzage gelegd in de periode 15 mei 2025 tot en met 26 juni 2025 (een periode van zes weken). In deze periode is een inloopbijeenkomst geweest voor inwoners en organisaties zodat zij met vragen over de visie bij ons terecht konden. Uiteindelijk hebben 25 inwoners en organisaties een zienswijze ingediend.

De zienswijzen zijn van antwoord voorzien en aangegeven is in welke gevallen de zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van de ontwerp-visie. De gemeenteraad besluit over de vaststelling van de visie en betreft de zienswijzen bij dit besluit.

Vervolg

We publiceren de vastgestelde visie en informeren inwoners hierover met een persbericht.

In de visie zijn ambities opgenomen die nadere uitwerking vragen. Deze ambities worden opgepakt en uitgewerkt. In sommige gevallen leidt dit tot het opstellen van een Omgevingsprogramma.

Bijlagen

1. Omgevingsvisie gemeente Elburg: Samen aan zet voor Elburg!
2. Bijlagen bij Omgevingsvisie gemeente Elburg
3. Nota van zienswijzen en ambtshalve wijzigingen
4. Integraal pakket van alle zienswijzen (vertrouwelijk)

Elburg, 23 september 2025

Het college van burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

ir. J.N. Rozendaal

de secretaris,

Mw. mr. A.H. van der Maat-Bosma