



Adviesnota raad – openbaar

Onderwerp	Raadsvoorstel Verstedelijkingsstrategie
Zaakdossier	Z/21/016252 - D/21/054014
Portefeuillehouder	Wethouder A. Boone
Raadsprogramma	3. Wonen, werken en recreëren in Doesburg
Datum collegebesluit	26 oktober 2021

Opsteller	Antoon van Buren	E-mail	antoon.van.buren@doesburg.nl
Team	Strategie Beleid en Projecten	Telefoonnummer	(0313) 48 13 65

Voorstel

Inhoudelijk beslispunt

1. Het voorliggende verstedelijkingsconcept als basis voor de verdere samenwerking met rijk, regio's en provincies op het gebied van verstedelijking, economie, bereikbaarheid, groen en leefbaarheid vast te stellen
2. De ontwerpprincipes van dit concept door te vertalen naar het eigen lokale omgevingsbeleid.

Financieel beslispunt

(is nu niet aan de orde, zie hiervoor kanttekening 1.2)

Procedureel beslispunt

3. In te stemmen met de werkwijze en het principe van nadere gebiedsuitwerkingen.

Juridische grondslag

n.v.t.

Inleiding

Stadsregio Arnhem Nijmegen en regio Food Valley werken eendrachtig aan de Verstedelijkingsstrategie Groene Metropool. De strategie draait om het faciliteren van de groei in de regio, én het tegelijkertijd versterken van de leef-kwaliteit. Voor de (middel)lange termijn beschrijft de strategie welke voorwaarden en principes er zijn om te komen tot groei van wonen en werken. Deze groei moet bijdragen aan het versterken van mobiliteit, leefbaarheid en landschap. Daarbij is het voortdurend zoeken naar de juiste balans tussen enerzijds stedelijke ontwikkeling (er moeten tot 2040 circa 100.000 woningen worden bijgebouwd, en anderzijds een ontspannen leef-kwaliteit, dit onder het motto: “Meer landschap, meer stad”.

Meer landschap, meer stad”.



Wat zijn de gevolgen van dit alles voor Doesburg?

De ontwikkelingsopgaven in Doesburg zijn in absolute zin gering

De woningbouwopgave van Doesburg tot 2040 zal beperkt blijven tot naar verwachting enkele honderden woningen. Deze worden gebouwd op zowel inbreidings- als uitbreidingslocaties, als op transformatielocaties. Alle potentiële bouwlocaties zullen onderwerp van gesprek zijn bij het voorbereiden van een nieuwe woonvisie. Van de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties zal als gevolg van schaarste aan bouwterreinen in Doesburg geen tot nauwelijks sprake zijn.

Los van de bescheiden rol van Doesburg in het geheel, is het wel belangrijk om de ontwikkelingen in regio, en in het bijzonder in De Liemers actief te volgen, en hierin een bijdrage te leveren. Zo zal -naar verwachting langs de A12 nieuwe woonlocaties en bedrijventerreinen ontstaan, en dat heeft dan weer gevolgen voor de bereikbaarheid (ook van Doesburg). Dit vraagt bijvoorbeeld heel concreet om een verbreding van de A12, waarbij provincie en rijk aan zet zijn. Zij moeten faciliteren en investeren, en zijn om die redenen ook belangrijke gesprekspartners in de verstedelijkingsstrategie, en in de te nemen vervolgstappen, waaronder de gebiedsuitwerkingen.

Vragen die beantwoord moeten worden bij de gebiedsuitwerking: Waar komen woningen? Waar nieuwe bedrijvigheid? Waar moet -om verkeersinfarcten te voorkomen- wegen en OV worden uitgebreid? En hoe zorgen we voor behoud (en aanleg) van voldoende groene buffers?

Het vervolg: Nadat alle gemeenten het voorliggende verstedelijkingsconcept met zijn ontwerpprincipes hebben vastgesteld, wordt per deelgebied gewerkt aan zo'n gebiedsuitwerking. De contouren van de uitwerking zijn globaal omschreven in: *Werkwijze en aanzet gebiedsuitwerkingen (deel 2)*. Dit deel dat als bijlage 1b is gevoegd bij dit advies dient louter als naslagwerk. Met de andere Liemerse gemeenten wordt gewerkt aan één van de totaal zeven gebiedsuitwerkingen. De uitkomsten ervan worden uiteindelijk verwerkt in gemeentelijke omgevingsplannen.

Over de ontwerpprincipes: Uitgangspunt is: meer stad, meer landschap. Maar ook moeten mobiliteit en werkgelegenheid 'hand in hand' gaan met de realisatie van grote nieuwe woonwijken.

In het bestuurlijk overleg MIRT¹ is eind 2019 met het rijk afgesproken om voor de regio Arnhem – Nijmegen en regio Foodvalley te komen tot een integrale verstedelijkingsstrategie in samenwerking met de provincies Utrecht en Gelderland, waterschappen en 26 gemeenten. In het najaar van 2020 hebben wij en alle andere colleges van de betrokken gemeenten de Contourennotitie vastgesteld en hebben wij u daarover geïnformeerd.² In deze notitie zijn aanleiding en uitgangspunten beschreven, maar ook is een eerste aanzet gegeven voor het ontwerpend onderzoek. Via regionale (raads-) bijeenkomsten, webinars en lokale sessies zijn de regiogemeenten geïnformeerd over de inzet en de voortgang op dit traject.

Op 2 juni 2021 hebben medewerkers van het Regiobureau via TEAMS een toelichting gegeven op proces en inhoud. U bent daarbij door ons in de gelegenheid gesteld om deze voorlichtingsbijeenkomst 'op afstand' bij te wonen. Velen van u hebben hier gebruik van gemaakt. Deze voorlichting was gepland vooruitlopende op uw besluitvorming over de concept begroting 2022 van de Groene Metropool Regio (GMR) en de aan deze begroting gekoppelde

¹ De Rijksoverheid werkt samen met andere overheden aan het veilig, bereikbaar en leefbaar houden van Nederland. Dit doet zij door te investeren in betere wegen, het spoor en waterwegen. Alle investeringen hiervoor staan in het MIRT: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

² Geagendeerd voor de raadscommissie VROM van 11 november 2020, agendapunt 4

uitvoeringsagenda, die inhoud geeft aan de versterkte regionale samenwerking en regionale ambitie³.

In argumenten en kanttekeningen wordt het proces, de aanleiding, en de kansen die het gemeenten biedt toegelicht. Maar ook wordt de betekenis van de Verstedelijkingsstrategie voor Doesburg belicht.

Doel / meetbaar effect

Doel van de Verstedelijkingsstrategie is om de groei voor wonen en werken op een goede manier mogelijk te maken, en tegelijkertijd de landschappelijke waarden en samenhang van de Groene Metropool te versterken.

Het beoogd effect is om met de strategie de groei te accommoderen én tevens de groene leefkwaliteit te versterken zodat het winst oplevert voor alle inwoners en bedrijven.

Argumenten

1.1 Deelnemen aan dit strategisch ruimtelijk traject biedt individuele gemeenten kansen

Het deelnemen aan dit strategisch ruimtelijke traject maakt het mogelijk grote ruimtelijke opgaven (woningbouw, landschapsontwikkeling en recreatie, infrastructurele en mobiliteits-oplossingen en economische ontwikkeling) integraal en in nauwere samenwerking met andere partijen te realiseren. Uit onderzoek blijkt dat een schaa sprong ⁴ nodig is ten opzichte van de huidige opgave en dat dit vraagt om samenwerking, gezamenlijk gewogen keuzes en afgestemde, gebundelde investeringen. De impact van de verwachte groeiopgave in de regio's Arnhem-Nijmegen en Foodvalley geeft ook aanleiding tot het zoeken van partnerschap met het rijk en provincies.

1.2 De vier bouwstenen verwoorden de integraliteit

Met het vaststellen van het Verstedelijkingsconcept (deel 1) worden de ontwerpprincipes uit de vier bouwstenen⁵ inspiratie en vertrekpunt voor lokale keuzes. Daarbij vormen de ontwerpprincipes de leidraad voor het beargumenteren van de gemaakte keuzes.

1.3 De integrale opgave kan alleen samen worden uitgevoerd

Streven is om een aantrekkelijke leefomgeving in de Groene Metropool te creëren door randvoorwaarden te stellen voor het faciliteren van de groei voor wonen en werken. Daarbij hoort het maken van integrale keuzes. Een aantal opgaven overstijgt gemeentegrenzen. Andere opgaven krijgen alleen het juiste gewicht door agenda's te bundelen. Samenwerking met partners is daarom noodzakelijk voor een aantal opgaven, zowel ruimtelijk als financieel. Hiermee wordt de impact van deze ingrepen en investeringen vergroot.

³ Op 30 juni 2021 hebt u ingestemd met bestuursakkoord, gemeenschappelijke regeling, conceptbegroting 2022 en regionale agenda GMR 2022

⁴ Tot 2040 moeten naar inschatting 100.000 woningen c.a. naar behoefte worden toegevoegd in de Groene Metropool Regio, waarvan 60.000 in de stadsregio Arnhem Nijmegen.

⁵ Gedoeld wordt hier op de in de Contourennota gedefinieerde bouwstenen: Leefomgeving, Economie, Mobiliteit en Wonen.

2.1. In de gebiedsuitwerkingen wordt de opgave concreet gemaakt

Op de schaal van deze gebieden zijn afspraken te maken op uitvoeringsniveau, kan gekozen worden voor het betrekken van de meest relevante partners - afhankelijk van de opgave - en is afweging van strijdige ontwerpprincipes het beste mogelijk.

De integraal uit te werken gebieden zijn:

- ✓ De sleutelgebieden Arnhem-Oost, Foodvalley-Zuid en Nijmegen-West
- ✓ De overige gebieden: Foodvalley-Noord, Liemers, Middengebied Arnhem-Nijmegen, Rijk van Nijmegen en de Veluwe.

In deel 2 (bijlage 1b), de bladzijden 82 en 83, wordt hiervoor een eerste aanzet gegeven, en zal het vertrekpunt zijn voor verdere besprekingen op sub-regionaal niveau.

2.2. De werkwijze bekrachtigt de meerjarige strategische samenwerking

Met het ondertekenen van een Verstedelijkingsakkoord weten de regiogemeenten zich verzekerd van steun en partnerschap in grote ruimtelijk keuzes, ingrepen en investeringen. Vanzelfsprekend blijven de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten nadrukkelijk geïnformeerd.

3.1. Het lokale omgevingsbeleid is leidend voor uiteindelijke locatieontwikkeling

Door het opnemen van de ontwerpprincipes in de eigen omgevingsvisie en deze door te vertalen naar bestemmingsplannen (het omgevingsplan) worden de uitgangspunten in de lokale instrumenten verankerd. De recente consultatieronde bij gemeenteraden heeft input opgeleverd ter verbetering van keuzes, of worden meegenomen naar de gebiedsuitwerkingen en/of het verstedelijkingsakkoord.

Tijdens de TEAMS-bijeenkomst van 2 juni 2021 is door enkelen van u aangegeven dat het telkens weer opnieuw zoeken is naar de meerwaarde van regionale samenwerking. Dit, omdat Doesburg nu eenmaal een kleine gemeente is qua oppervlak en inwoneraantal, maar ook omdat we aan de rand van de stadsregio liggen.

- ✓ Zo hebt u geconstateerd en ingebracht dat op de verschillende themakaarten op het grondgebied van Doesburg nauwelijks activiteiten staan ingetekend. Genoemd werd de fietssnelroute Arnhem-Zevenaar-Doetinchem, met de vraag hoe Doesburg -verstoken van optimaal openbaar vervoer- hierop zou kunnen aanhaken.
- ✓ Ook is door u opgemerkt dat in de forse regionale woningbouwopgave Doesburg geen echte rol van betekenis heeft, maar een rol hierin ook niet kan pakken, omdat onze inbreidings- en uitbreidingsmogelijkheden beperkt zijn.

Dit gezegd hebbende, zijn wij van mening dat dit geenszins hoeft te betekenen dat kleine gemeenten, zoals Doesburg, met bijvoorbeeld hun voorgenomen woningbouwontwikkelingen geen profijt zouden hebben bij een actieve regionale samenwerking; dit indachtig het gegeven dat vanuit regio, provincie en het rijk middelen beschikbaar kunnen worden gesteld om gemeenten met hun nieuwbouwplannen te helpen.

Maar los van ontwikkelingen binnen de eigen gemeentegrenzen kan regionale samenwerking wel degelijk in het belang zijn van Doesburgers. Een mooi voorbeeld hiervan is de modernisering van Station Dieren, dat mede door regionale samenwerking tot stand is gebracht. Ná grondige renovatie van dit station en uitbreiding van de parkeermogelijkheden is zij voor Doesburgers die voor werk of school zijn aangewezen op het openbaar vervoer beter bereikbaar geworden.

Kanttelingen

1.1. Het verstedelijkingsconcept bindt de samenwerking tussen overheden

Meedoen met de strategie betekent dat wij als gemeente de taak op ons nemen om ons naar onze partners te verantwoorden op ons ruimtelijke beleid binnen de verstedelijkingsopgave. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan locatiekeuzes voor wonen/werken/recreëren, maar ook dat de verdere locatie-uitwerking plaatsvindt op basis van regionaal vastgestelde ontwerpprincipes. Op deze wijze wordt effectief gewerkt aan realisatie van de gestelde ambitie van “*meer landschap, en meer stad*”.

1.2 Niet alle maatschappelijke opgaven uit de regionale agenda zijn voor Doesburg even interessant, maar zijn ook niet allemaal organisatorisch te behappen.

In uw vergadering van 30 juni 2021 hebt u zich uitgesproken over deelname aan alle vijf de opgaven, en daarmee hebt u zich impliciet gecommitteerd aan een hiervoor te reserveren financiële bijdrage voor meerdere jaren.⁶

In Doesburg worden geen grootschalige woningbouwprojecten, grootschalige bedrijvigheid en al helemaal geen uitbreiding van de infrastructuur gerealiseerd. De voor genoemde activiteiten in de verstedelijkingsstrategie geschetste zoekgebieden zijn gerubriceerd onder de maatschappelijk opgaven: 1) de productieve regio, 2) de verbonden regio, 3) de circulaire regio en 4) de groene regio.

De vijfde opgave gaat over: **de ontspannen regio**, en omvat toerisme en recreatie, en dat is één van de bedrijfstakken waar in Doesburg nog groei zit. Omdat we als kleine gemeente maar beperkte menskracht kunnen leveren, lijkt het ons verstandig om alleen specifiek in te zetten op deze opgave; zo zou met inbreng vanuit de regio bijvoorbeeld de nog niet uitgevoerde onderdelen van project Beleef de Linies met voortvarendheid opgepakt kunnen worden.

De andere vier genoemde opgaven zouden zonder actieve deelname hierin “gevolgd” kunnen worden.

2.1. De gebiedsuitwerkingen zijn te inhoudelijk

De regio Arnhem Nijmegen en de regio Foodvalley hebben grofweg het zelfde bijzonder karakter. Kenmerkend is het groene karakter waarbij stedelijkheid verspreid is (polycentrisch), maar per deelgebied wel weer van elkaar verschilt. Mede omdat de gezamenlijke regionale agenda (concept april 2021) nog groeiende is, ontbreekt soms nog relevante informatie en is het moeilijker passende oplossingen voor te stellen. Met inzoomen in gebieden wordt deze lacune verholpen. Daarvoor wordt nu een eerste aanzet gegeven die ruimte geeft voor verdere inhoudelijke verdieping en maatwerk.

Door deze richting te kiezen ontstaat een hechtere en nauwere samenwerking tussen de betrokken partners in de verschillende deelgebieden. Daarnaast worden zo mogelijk andere trajecten in de samenwerking geïntegreerd. Inclusief het -waar mogelijk- koppelen aan relevante (rijks-)onderzoeken.

3.1. Formatieproces kan leiden tot verstedelijkingsakkoord in voorjaar 2022

Het demissionaire kabinet kan ertoe leiden dat het sluiten van een akkoord niet mogelijk zal zijn in het najaar van dit jaar. Het risico is daarom aanwezig dat sluiten van het akkoord mogelijk moet

⁶ Het gaat om een meerjarig bedrag van € 4,22 per inwoner per jaar.

worden verschoven naar begin 2022. Omdat het akkoord dient als basis voor een langjarige samenwerking, leidt dit niet tot onoverkomelijke problemen. Misschien biedt het juist extra kansen doordat opgaven in de gebiedsuitwerkingen door de extra tijd nog scherper geagendeerd kunnen worden.

3.2. De strategie vereist mogelijk actualisatie van reeds vastgestelde kaders

Samenwerking in de regio is vrijwillig, ook in het geval van de Verstedelijkingsstrategie. De strategie biedt de mogelijkheid ontwerpprincipes in de eigen omgevingsvisie op te nemen (of te handhaven) en dit vervolgens door te laten werken en te verankeren in omgevingsplannen. Dit leidt mogelijk dus tot aanpassing(en) van het lokale ruimte beleid. Doordat de meeste gemeenten momenteel actief zijn met hun nieuwe omgevingsbeleid is het raadzaam deze ontwerpprincipes nu te incorporeren.

In Doesburg zal in ieder geval ook worden gekeken naar de door u recent vastgestelde toekomstvisie, en de hierin te onderscheiden drie elkaar versterkende hoofkeuzes:

1. Een evenwichtig en leeftijdsbestendig woon- en vestigingsklimaat
2. Een verbindende en versterkende sociale aanpak
3. Kwaliteitstoerisme en toegankelijke natuurrecreatie.

3.3 Inwonersparticipatie is in dit stadium van trajectvorming nog niet aan de orde.

Het Verstedelijkingsconcept waarin de ontwerpprincipes centraal staan is bovenal een belangrijke basis voor de samenwerking tussen de partners (rijk, provincie en beide regio's). Het afwegingskader komt op lokaal niveau in beeld bij locatiekeuzes en nadere uitwerking. Bij deze besluitvorming is inwonersparticipatie van toepassing. Bij het opstellen van de Verstedelijkingsstrategie zijn daarom inwoners niet direct betrokken. Wel zijn regionale stakeholders, zoals private partijen en maatschappelijke organisaties, geïnformeerd over de strategie. De provincie Gelderland heeft in het gehele gebied op inhoudelijke vraagstukken een inwonerpeiling uitgevoerd. Dit geeft op hoofdlijnen inzicht hoe inwoners denken over de uitdagingen bij verstedelijking en hoe zij die prioriteren. Dergelijke uitkomsten kunnen bouwsteen zijn voor (het gesprek over) verdere gebiedsuitwerkingen en lokale toepassing. Het door de provincie uitgevoerde onderzoek: "Ruimte voor uitdagingen – verstedelijking" van 28 juni 2021 is als bijlage 2 bij dit advies gevoegd.

Financiën

- ✓ De kosten van het traject worden gedragen door alle deelnemende partners (bijdragen van de regio's, provincies en het Rijk). De gemeentelijke bijdrage aan de Verstedelijkingsstrategie is verwerkt in de gevraagde bijdrage voor de opgave Groene Groei van de Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen, zoals besproken en ter besluitvorming aan u is voorgelegd in de vergadering van 30 juni 2021.
- ✓ De samenwerking na het door alle betrokken partijen ondertekende verstedelijkingsakkoord zal leiden tot gerichte en gezamenlijk afgewogen onderzoeken, investeringen en ontwikkelingen. In veel gevallen is daarbij het budgetrecht van de raad van toepassing. Indien van toepassing voor onze gemeente wordt een (financieel) voorstel aan u voorgelegd.
- ✓ Naast een financiële inspanning, wordt van de deelnemende gemeenten ook inzet van ambtelijke capaciteit verwacht. Gelet op de geringe menskracht die hiervoor vanuit Doesburg beschikbaar is, moeten hier scherpe keuzes in worden gemaakt (daarbij verwijzend naar kanttekening 1.2).

Uitvoering

Planning

- ✓ Binnen de gestelde kaders kunnen colleges (in regionaal verband) werken aan afspraken met het Rijk over de beoogde verstedelijking en de daarbij horende condities (zoals volgorde-lijkheid, financiering en rolneming) op het gebied van leefomgeving, bereikbaarheid en economie.
- ✓ Wanneer de concept-afspraken gereed zijn stellen alle colleges deze vast, waarna ze worden bekrachtigd in het BO-MIRT (eind november 2021).
- ✓ Na het sluiten van het Verstedelijkingsakkoord worden de colleges, raden en staten verder geïnformeerd over de strategie, het akkoord de uitkomsten van het overleg en de vervolgstappen.
- ✓ Indien in het akkoord zaken worden afgesproken, in het belang van onze gemeente, en die daardoor raken aan gemeentelijk budgetrecht of leiden tot beleidsrijke wijzigingen, wordt u als vanzelfsprekend hierbij betrokken voordat hierover besluitvorming plaats vindt
- ✓ Op basis van het akkoord wordt verder samengewerkt in gebiedsgerichte uitwerkingen (in de acht deelgebieden). In dit samenwerkingsverband, voor onze gemeente dus op Liemers niveau, wordt tot daadwerkelijke ruimtelijke ontwerpen gekomen, en worden de verschillende belangen afgewogen.

Communicatie

- ✓ Vanaf de contourennotitie is met regelmaat informatie gedeeld over de te doorlopen stappen en het belang van deze samenwerking.
- ✓ Via regionale (raads)bijeenkomsten, webinars en lokale sessies zijn gemeenten geïnformeerd over de inzet en de voortgang op dit traject
- ✓ In het vervolgtraject is met name rondom belangrijke mijlpalen (behandeling BO Leefomgeving en BO MIRT, ondertekening Verstedelijkingsakkoord) externe communicatie voorzien.

Evaluatie

De voortgang in dit proces wordt regelmatig “tegen het licht” gehouden.

Bijlage(n)

1. Verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio Arnhem Nijmegen Foodvalley 2040 (concept, 30 juni 2021), bestaande uit:
 - a. Verstedelijkingsconcept (deel 1)
 - b. Werkwijze en aanzet gebiedsuitwerkingen (deel 2)
2. Onderzoek Kieskompas ‘Ruimte voor uitdagingen - verstedelijking’ (28 juni 2021)