

Doetinchem, 22 november 2023

Omgevingsvisie Doetinchem

Te besluiten om:

1. De omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' vast te stellen, met daarin verwoord de ambitie voor Doetinchem 2036.
2. Kennis te nemen van de mer-procedure en de hieruit volgende adviezen, voor zover nog niet in de omgevingsvisie verwerkt, te betrekken bij de eerstvolgende herziening en/of de uitwerking van de omgevingsvisie.
3. De 'nota van inspraak en wijzigingen' vast te stellen.
4. Het college op te dragen tot uitwerking van de omgevingsvisie in meerdere gebiedsgerichte en opgavegerichte omgevingsprogramma's volgend op de inhoud van de visie, namelijk in eerste instantie en ten minste de volgende:
 - Thema's wonen, werken en landelijk gebied (mensen en ontmoeten is verbindend);
 - Grote ruimtelijke opgaven duurzaamheid en mobiliteit;
 - Gebiedsopgaven binnenstad en spoorzone.
5. De samenhang in het gemeentelijke omgevingsbeleid te borgen en de omgevingsvisie te positioneren als centraal strategisch beleidsdocument voor de fysieke leefomgeving door:
 - a. Nieuw strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving voortaan via actualisatie op te nemen in de omgevingsvisie, tenzij wettelijk verplicht;
 - b. Bij vaststelling van de omgevingsprogramma's de aansluiting met de strategische beleidsuitspraken van de omgevingsvisie te borgen en het bestaande gemeentelijke beleid op het betreffende thema in te trekken;
 - c. De structuurvisie Doetinchem 2035 in te trekken en de overige geldende structuurvisies vast te stellen als beleidsnota (zoals opgenomen in bijlage 'Overzicht structuurvisies').

Inleiding

In 2017 startten we met werkzaamheden voor implementatie van de Omgevingswet. Eén van de onderdelen is het uitgebreide traject met de samenleving voor het opstellen van deze eerste omgevingsvisie. Met afronding van de inspraakprocedure is de omgevingsvisie gereed om vast te stellen. We zien deze vaststelling als mijlpaal voor afronding van de fase van totstandkoming. En tegelijkertijd als het startpunt van het werken onder de Omgevingswet. De benodigde besluiten voor vaststelling en vervolg leggen we met dit voorstel aan u voor.

Argumenten

1.1 De ambitie in de omgevingsvisie biedt houvast na inwerkingtreding van de Omgevingswet
Het is van belang goed voorbereid te zijn op de komst van de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt. Daarna zijn we verplicht een omgevingsvisie voor ons grondgebied vast te stellen. Het is ook mogelijk om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie vast te stellen (artikel 4.10 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet). Zodat de ambities een basis kunnen vormen bij vergunningverlening na inwerkingtreding van de wet en bij het uitwerken van de andere instrumenten van de Omgevingswet, te weten omgevingsprogramma en omgevingsplan.

1.2 De omgevingsvisie voldoet aan de in de wet gestelde eisen

De omgevingsvisie moet voldoen aan de eisen van artikel 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet.

Doetinchem, 22 november 2023

Onze omgevingsvisie gaat in op de onderdelen die het in ieder geval moet bevatten: een beschrijving van de bestaande kwaliteit van de fysieke leefomgeving, voorgenomen ontwikkelingen en ambities die we nastreven en op welke manier we dat willen bereiken. Daarmee is voorliggende omgevingsvisie opgesteld in de geest van de Omgevingswet. Zodat deze na inwerkingtreding van de Omgevingswet beschouwd kan worden als omgevingsvisie zoals bedoeld in artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet.

1.3 Uw gemeenteraad is bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat onder andere in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. Het is een kaderstellend document en zodoende is de gemeenteraad bevoegd gezag.

1.4 We markeren de afronding van een zorgvuldig proces om te komen tot de omgevingsvisie

De bestuursopdracht voor het opstellen van de omgevingsvisie bestond uit drie fases. In de eerste fase inventariseerden en analyseerden we het bestaande beleid om een eerste stap te maken van sectoraal naar integraal beleid. In de tweede fase stelden we kaders op voor het opstellen van de omgevingsvisie in het Koersdocument Omgevingswet. In de derde fase gingen we aan de slag volgens ontwerp onderzoek, een werkwijze waarin we samen met intern en extern betrokkenen werkten aan de inhoud van de omgevingsvisie. Dat resulteerde in de Omgevingsagenda met geprioriteerde opgaven met de ambitie voor Doetinchem 2036, als opmaat naar de voorliggende omgevingsvisie.

2.1 De mer-procedure is gevolgd als ondersteunend instrument voor de omgevingsvisie

De ontwerp omgevingsvisie lieten we beoordelen in een mer-procedure. M.e.r. staat voor milieueffectrapportage. Hiermee is in beeld gebracht in hoeverre de beschreven ambities in samenhang realiseerbaar zijn, wat de effecten van het beleid in de omgevingsvisie op de fysieke leefomgeving zijn, en tot welke keuzes en aandachtspunten dit leidt. Deze procedure past in onze werkwijze om volgens ontwerp onderzoek tot een omgevingsvisie te komen. Door fasering in deze procedure, konden we aanbevelingen uit de eerste fase verwerken om de omgevingsvisie te verbeteren. Zodoende is het planMER een ondersteunend instrument.

2.2 Resterende adviezen uit de planMER vormen basis voor uitwerking van de omgevingsvisie

Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie hebben we de verwerking van de adviezen zorgvuldig afgewogen. Wij hebben daarover verantwoordingsplicht. Daarom is dat terug te vinden in de bijlage van de planMER (verwerking tussen fase 1 en 2 van de planMER) en het memo bij de planMER (bijgevoegd). Het overgrote deel van de adviezen uit de planMER volgden we op en dat leidde tot aanscherping van de omgevingsvisie. Een deel van de adviezen kwam te vroeg om te verwerken voor vaststelling van de omgevingsvisie. Dat komt doordat lopende trajecten niet afgerond waren voor afronding van deze eerste omgevingsvisie. Zodoende verwerkten we niet alle aanbevelingen uit het planMER in deze omgevingsvisie. We nemen de resterende adviezen mee bij verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

2.3 Het toetsingsadvies van de Commissie ligt in lijn met vervolgaanpak voor de omgevingsvisie

Onderdeel van de mer-procedure is het toetsingsadvies door de Commissie m.e.r. Zij spreekt zich in haar advies uit over de kwaliteit en de volledigheid van de planMER. De commissie concludeert dat de planMER logisch is opgebouwd. En dat in de werkwijze duidelijk naar voren komt dat de planMER een belangrijke rol speelde bij totstandkoming van de omgevingsvisie (zoals benoemd onder argument 2.1).

Doetinchem, 22 november 2023

De commissie mist vervolgens de ruimtelijke vertaling van de strategische keuzes. Ze geeft aan dat het planMER daar goede aanbevelingen voor geeft.

- De commissie adviseert de potentiële risico's en kansen voor de belangrijkste ruimtevragede functies uit te werken naar concrete dilemma's.
- De commissie adviseert een overzicht te geven van de wijze en het moment waarop deze besluiten worden genomen, en hoe gezorgd wordt dat het belang van de leefomgeving daarbij wordt meegewogen.

Naast risico's willen we vooral de kansen op integraliteit onderzoeken. Deze zijn in beeld gebracht in bijgevoegde kruistabel, in aanvulling op de planMER, als input bij de vervolgaanpak. Op dit moment moeten we de vervolgaanpak nog uitwerken en hebben wij nog niet in beeld wanneer welke besluiten worden genomen.

3.1 De aard van de omgevingsvisie, met bijbehorende planMER, was aanleiding voor inspraak

De omgevingsvisie wordt gezien als nieuw beleidsdocument. In de Inspraakverordening 2005 staat dat bepaald kan worden of inspraak gewenst is bij een nieuw beleidsdocument. Het is gangbaar in onze gemeente om in zo'n geval inspraak te verlenen. Mede gezien de aard van de omgevingsvisie, namelijk strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving voor de komende jaren, wordt geadviseerd om inspraak toe te passen op dit beleidsvoornemen. In de inspraakverordening staat dat de procedure van de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. De ontwerp omgevingsvisie lag daarom, met bijbehorende planMER, ter inzage. Daarbij is rekening gehouden met de vakantieperiode; de ontwerp omgevingsvisie lag in ieder geval drie weken vóór de zomervakantie ter inzage en de periode van inspraak is verlengd tot ruim zeven weken.

3.2 De inspraak leidt niet tot wezenlijke verandering van de omgevingsvisie

De omgevingsvisie is opgesteld in een participatief proces. Bij de inspraak zijn vragen en opmerkingen binnengekomen. Deze hebben geleid tot verduidelijking en aanvulling, en daarmee verbetering van de omgevingsvisie.

De belangrijkste aanpassingen:

- Toevoegen van tekst over de uitwerking van de omgevingsvisie met bijbehorende participatie, omdat tekst over de vervolgaanpak ontbrak.
- Uitbreiden van de tekst over de zorgplichten water, vanwege wettelijke verplichting na inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Uitbreiden van tekst over veiligheid in de omgevingsvisie, omdat dit onderbelicht was.

In de 'Nota van inspraak en wijzigingen' (bijgevoegd) kunt u alle wijzigingen lezen. Bovendien zijn daarbij twee extra documenten toegevoegd; een tekstuele versie van de omgevingsvisie met daarin alle wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van de ontwerp omgevingsvisie. En een document met de wijzigingen op de kaarten. Zodat de aanpassingen zijn terug te lezen.

4.1 De Omgevingswet biedt het instrument omgevingsprogramma voor uitwerking

De omgevingsvisie beschrijft de doelen en soms al de richting om die doelen te behalen. Dat is onvoldoende om de beschreven ambitie/doelen te bereiken. Hiervoor heeft de Omgevingswet het instrument 'omgevingsprogramma' in het leven geroepen (zoals genoemd bij argument 1.1). Zo'n programma kan gebieds- en/of themagericht/opgavegericht zijn, net wat aansluit bij de ruimtelijk-maatschappelijke opgaven die op ons afkomen. In ieder geval zijn de programma's een uitwerking van de visie: een nadere invulling van het 'hoe', de manier waarop wij de doelen uit de visie willen bereiken.

Doetinchem, 22 november 2023

4.2 We geven op deze wijze invulling aan het 'Anders werken' onder de Omgevingswet

Door bij vaststelling van deze omgevingsvisie direct het vervolgtraject in te zetten, is voor iedereen duidelijk hoe wij denken de doelen uit de omgevingsvisie te kunnen bereiken. Uw gemeenteraad gaat over het stellen van de kaders, waarbinnen de uitwerking en uitvoering plaatsvindt. Die kaders legt u met voorliggende besluit vast in de omgevingsvisie. Vervolgens is het aan het college om deze kaders verder uit te werken. Het vaststellen en uitvoeren van omgevingsprogramma's is bevoegdheid van het college (artikel 3.4 Omgevingswet). Uiteraard wordt u hierbij betrokken. Vaststelling van deze eerste omgevingsvisie is, naast afronding van de fase van opstelling van de omgevingsvisie, vooral het startpunt van deze manier van werken onder de Omgevingswet.

4.3 Het werken met omgevingsprogramma's ligt in lijn met huidige aanpak

De genoemde thema's volgen logisch uit de inhoud van onze omgevingsvisie en liggen in lijn met landelijk bekende ruimtelijke opgaven. Wij vinden het belangrijk om u te laten aangeven dat deze opgaven in omgevingsprogramma's moeten worden uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt er al aan deze thema's gewerkt en is het dus niet helemaal nieuw. Wijziging zit in structurering van opgaven ten opzichte van elkaar, wat de integraliteit ten goede moet komen.

5.1 Eén document voor al het strategische beleid geeft duidelijkheid

In de omgevingsvisie leggen we de ambitie op Doetinchem 2036 vast op alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Door de omgevingsvisie te positioneren als centraal beleidsdocument binnen de fysieke leefomgeving wordt de toegankelijkheid en herkenbaarheid van ons beleid vergroot. Zowel voor inwoners en ketenpartners als voor raadsleden, bestuur en organisatie. Aan de kant van onze 'klanten' zorgt het voor overzichtelijkheid bij toetsing, omdat al het strategische beleid op één plek te vinden is. Voor de organisatie zorgt het voor integraliteit tussen de verschillende doelen en opgaven.

Nieuw strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving wordt voortaan direct via actualisatie opgenomen in de omgevingsvisie. Daarmee is de omgevingsvisie een dynamisch document. Het kan periodiek geactualiseerd worden. Het wordt in ieder geval geactualiseerd als daartoe aanleiding is, zoals wanneer er nieuwe strategische beleidsuitspraken gewenst zijn of wanneer bijsturing vanuit monitoring gewenst is. We stellen geen andere beleidsnota's voor de fysieke leefomgeving meer op, tenzij wettelijk verplicht (bijvoorbeeld woonvisie).

5.2 De omgevingsvisie vervangt bestaand en nieuw strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving

Strategische beleidsuitspraken uit bestaand beleid namen we op in de omgevingsvisie. Voorheen werkten we met sectoraal beleid, waarbij het beleid van visie tot uitvoering bij elkaar stond per beleidsveld in één beleidsnota. Daarom blijft het bestaande beleid nog bestaan, om de tactische en operationele onderdelen te behouden. Bij strijdigheid heeft de omgevingsvisie voorrang. De strategische onderdelen uit andere (sectorale) beleidsdocumenten worden na dit besluit niet meer gebruikt bij advisering en bestuurlijke besluitvorming. Tactisch en operationele onderdelen in bestaande (sectoraal) beleid worden betrokken bij uitwerking van de omgevingsvisie in de op te stellen omgevingsprogramma's en het omgevingsplan.

Doetinchem, 22 november 2023

5.3 De omgevingsvisie vervangt de structuurvisies

Onder de Omgevingswet vervangt de omgevingsvisie de (gebiedsdekkende) structuurvisie. Het is de Structuurvisie Doetinchem 2035 die op dit moment voor het hele grondgebied van de gemeente Doetinchem geldt. Bovendien biedt deze visie op onderdelen te weinig handvatten om maatschappelijke opgaven van vandaag de dag te tackelen. De omgevingsvisie vervangt deze structuurvisie en daarom is het van belang de genoemde structuurvisie in te trekken.

In Doetinchem gaat het naast de gebiedsdekkende structuurvisie om nog 10 structuurvisies over een gebied of beleidsaspect. Vanwege de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) (1 juli 2009) zijn destijds een aantal beleidsnota's als structuurvisie vastgesteld. Met dit besluit draaien we dat terug, om de inhoud van dit beleid ook na vaststelling van de omgevingsvisie te borgen. Bij uitwerking van de omgevingsvisie betrekken we het actualiseren van het beleid.

Financiën

Voor de implementatie van de Omgevingswet en het opstellen van de omgevingsvisie is incidenteel budget in de begroting 2023 beschikbaar (FCL 48100105). Als de besteding niet volledig in 2023 plaatsvindt, kan bij de Eindwijziging 2023 een budgetoverheveling worden voorgesteld. Voor het uitvoeren van de beleidsactiviteiten die onder de omgevingsvisie vallen, is de gemeentelijke begroting kaderstellend.

Kanttekeningen

2.4 Kunnen we de omgevingsvisie vaststellen terwijl niet alle 'mer'-adviezen zijn opgevolgd?

De omgevingsvisie is mer-plichtig, omdat op voorhand niet uitgesloten kan worden dat ruimtelijke ontwikkelingen die voortkomen uit de omgevingsvisie niet mer-plichtig zijn. Met deze mer-plicht hangt een verplichting samen om de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies over het planMER uit te laten brengen. Vervolgens leiden de adviezen uit deze mer-procedure, zowel de planMER als het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r., niet tot verplichtingen voor ons als gemeente. Het zijn aanbevelingen voor aanvulling, aanscherping of wijziging van doelen en het voorgenomen beleid. En dat is ook precies zoals we deze adviezen hebben ingezet tijdens het proces. Namelijk om onze omgevingsvisie te verbeteren en aan te scherpen.

Wij zien deze eerste omgevingsvisie als basis om mee verder te werken. Daarover spraken we ook met de Commissie. Zij gaf in het gesprek aan dat zij begrijpt dat we de adviezen meenemen in de uitwerking van de omgevingsvisie. En dus niet voorafgaand aan besluitvorming, zoals zij adviseert.

2.5 Kunnen we de omgevingsvisie vaststellen zonder Passende beoordeling?

De Commissie adviseert (alsnog) een Passende beoordeling bij het planMER op te nemen. Een Passende Beoordeling is kortgezegd een beoordeling over effecten op Natura 2000-gebieden. Wij laten deze beoordeling niet uitvoeren, omdat Natura 2000-gebieden op afstand liggen. Bovendien leert onze ervaring dat er tot nu toe geen mitigerende maatregelen volgen uit Passende beoordelingen die wij lieten doen voor concrete ontwikkelingen. Ook dit advies kunnen we naast ons neerleggen. Dat doen wij bovendien goed gemotiveerd.

2.6 Hoe gaan we om met het risico van spanning tussen verschillende ruimtevragende opgaven?

We zijn ons bewust van de verschillende ambities die samenkomen in de omgevingsvisie. Dit is de ruimtelijke puzzel die niet alleen lokaal, maar ook landelijk nog moet worden gelegd. Zoals aangegeven, gaan wij daar bij uitwerking van de omgevingsvisie in omgevingsprogramma's mee aan de slag.

Doetinchem, 22 november 2023

4.4 Wordt er zonder 'opdracht' voor uitvoering in omgevingsprogramma's niets gedaan?

Op dit moment lopen er al trajecten voor uitwerking van beleid, die bijdragen aan de doelen in de omgevingsvisie. Deze trajecten kunnen doorlopen worden en komen onder de structuur van omgevingsprogramma's te vallen. Daar hoeft geen nieuwe opdracht voor worden verstrekt. En er zijn ook onderdelen genoemd die misschien wel wenselijk zijn voor een programma, die in dit besluit niet worden genoemd. Deze brengen wij als dat het geval is separaat onder uw aandacht.

Vervolg

Na vaststelling van de omgevingsvisie wordt deze officieel bekendgemaakt en via de gebruikelijke kanalen onder de aandacht gebracht.

Tegen de door u vast te stellen omgevingsvisie staat geen bezwaar open. Het gaat hier om het overkoepelende gemeentelijke uitgangspunten. Dat geldt niet voor onderliggende beleid in de separate procedures.

Toelichting op de beleidscyclus:

De omgevingsvisie (plan) is een document als onderdeel van de beleidscyclus. Met dit besluit wordt opdracht gegeven aan ons college om dit verder uit te voeren (do). Bij de omgevingsvisie is een monitoringsplan opgesteld (check). Na uw besluit wordt hiervoor de eerste meting, de 0-meting, verricht. Met monitoring als vast en structureel onderdeel in deze beleidscyclus hopen en verwachten we u voorstellen te kunnen doen voor bijsturing in de omgevingsvisie (act).

Herijking van (de doelen uit) de omgevingsvisie is op elk moment mogelijk. Wanneer ambitie/doelen niet meer aansluiten richting Doetinchem 2036 kan dit leiden tot bijstelling van de omgevingsvisie. In dat geval komen we daarover bij u terug en in gesprek voordat wij hierover een besluit voorleggen.

Bijlagen

1. Omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek'
2. PlanMER omgevingsvisie Doetinchem
3. Memo bij de planMER met verantwoording verwerking adviezen
4. Memo Monitoring omgevingsvisie
5. Toetsingsadvies Commissie m.e.r. omgevingsvisie Doetinchem
6. Persbericht Commissie m.e.r. omgevingsvisie Doetinchem
7. Kruistabel botsproeven planMER omgevingsvisie Doetinchem
8. Nota van inspraak en wijzigingen -anoniem met bijlagen:
 - a. Wijzigingen teksten omgevingsvisie t.o.v. ontwerp omgevingsvisie
9. Overzicht structuurvisies

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

mr. G.A. Karssenbergh

mr. M. Boumans MBA MPM

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over Omgevingsvisie Doetinchem;

gelet op artikel 108, lid 1, juncto artikel 147, lid 2 van de Gemeentewet;

gelet op artikel 4.10 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet;

b e s l u i t :

1. De omgevingsvisie 'Doetinchem, kloppend hart van de Achterhoek' vast te stellen, met daarin verwoord de ambitie voor Doetinchem 2036.
2. Kennis te nemen van de mer-procedure en de hieruit volgende adviezen, voor zover nog niet in de omgevingsvisie verwerkt, te betrekken bij de eerstvolgende herziening en/of de uitwerking van de omgevingsvisie.
3. De 'nota van inspraak en wijzigingen' vast te stellen.
4. Het college op te dragen tot uitwerking van de omgevingsvisie in meerdere gebiedsgerichte en opgavegerichte omgevingsprogramma's volgend op de inhoud van de visie, namelijk in eerste instantie en ten minste de volgende:
 - Thema's wonen, werken en landelijk gebied (mensen en ontmoeten is verbindend);
 - Grote ruimtelijke opgaven duurzaamheid en mobiliteit;
 - Gebiedsopgaven binnenstad en spoorzone.
5. De samenhang in het gemeentelijke omgevingsbeleid te borgen en de omgevingsvisie te positioneren als centraal strategisch beleidsdocument voor de fysieke leefomgeving door:
 - d. Nieuw strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving voortaan via actualisatie op te nemen in de omgevingsvisie, tenzij wettelijk verplicht;
 - e. Bij vaststelling van de omgevingsprogramma's de aansluiting met de strategische beleidsuitspraken van de omgevingsvisie te borgen en het bestaande gemeentelijke beleid op het betreffende thema in te trekken;
 - f. De structuurvisie Doetinchem 2035 in te trekken en de overige geldende structuurvisies vast te stellen als beleidsnota (zoals opgenomen in bijlage 'Overzicht structuurvisies').

Aldus besloten in zijn vergadering van 30 november 2023,

, griffier

, voorzitter