gemeente Berkelland

Bijlage 3

Strategische impactbeoordeling (Antea Group)

Overdrachtsdocument Omgevingsvisie



Strategische Impactbeoordeling

Omgevingsvisie Berkelland

projectnummer 0468005.100
definitief
22 december 2021

Understanding today.
Improving tomorrow.

Strategische impactbeoordeling Omgevingsvisie Berkelland

projectnummer 0468005.100

definitief
22 december 2021

Auteurs
W. Daggenvoorde
J.W. van Veen
J.J. Verhoeven
P.J. Verhoeven
D. Westra

Opdrachtgever
gemeente Berkelland
Marktstraat 1
7271 AX BORCULO

datum	beschrijving	vrijgave
22 december 2021	concept voor input overdrachtsdocument	J.J. Verhoeven

Inhoudsopgave

Blz.

Strategische impactbeoordeling Omgevingsvisie Berkelland 1

1 Inleiding 2

2 Opgaven, opties en beoordelingsmethode 4

3 Opgave 1: Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven 12

4 Opgave 2: Versterken van de (regionale) bereikbaarheid 25

5 Opgave 3: De transitie van het buitengebied 37

6 Opgave 4: Versterken van het regionale vestigingsklimaat 51

7 Opgave 5: Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen 60

8 Opgave 6 Gezonde leefomgeving versterken 72

9 Integrale beschouwing 92

projectnummer 0468005.100
22 december 2021
gemeente Berkelland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Naar verwachting wordt in juli 2022 de Omgevingswet vastgesteld. In de Omgevingswet wordt het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (met oog voor duurzame ontwikkeling) als belangrijk maatschappelijk doel omschreven. Eén van de instrumenten om hier als gemeente aan te werken is de omgevingsvisie. In een omgevingsvisie komen de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving aan bod. De omgevingsvisie biedt straks een vooruitblik op de leefomgeving tot het jaar 2030 met een doorkijk naar 2040. De visie wordt opgesteld vanuit een integraal perspectief. Dat wil zeggen dat het niet alleen om ruimtelijke vraagstukken gaat, maar ook over sociale en economische vraagstukken en ontwikkelingen.

In de omgevingsvisie stelt de gemeente kaders voor toekomstige ontwikkelingen. In de Wet milieubeheer is vastgelegd dat kaderstellende plannen voor (mogelijk) m.e.r.-plichtige activiteiten de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.)[1] doorlopen moet worden. Het doel van de m.e.r. is het omgevingsbelang volwaardig en vroegtijdig in de plan- en besluitvorming mee te nemen. De omgevingsvisie van de gemeente Berkelland is daardoor m.e.r.-plichtig. De gemeente Berkelland heeft de m.e.r.-procedure vroegtijdig geïntegreerd in het visievormingsproces om goed inhoudelijk afgewogen en onderbouwde keuzes te kunnen maken.

Deze strategische impactbeoordeling is een tussenproduct in de m.e.r.-procedure, dat als bijlage bij het Overdrachtsdocument Omgevingsvisie Berkelland aan de gemeenteraad wordt aangeboden. In het Overdrachtsdocument staan de kwaliteiten van de gemeente en de opgaven waarop de omgevingsvisie een antwoord moet geven beschreven.

1.2 De m.e.r.-procedure

De m.e.r.-plicht houdt in dat een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen, met als resultaat een milieueffectrapport (MER). Dit wordt met de ontwerp omgevingsvisie ter inzage gelegd. De Commissie m.e.r. brengt vervolgens advies uit over de milieueffectrapportage.

De eerste stap naar het maken van een plan-MER was het opstellen van een ‘Notitie Reikwijdte en Detailniveau’ (NRD). In deze NRD geeft de gemeente aan hoe zij bij het maken van de omgevingsvisie de milieueffecten wil onderzoeken en welke thema’s daarbij aan de orde komen. De NRD heeft voor de zomer van 2021 ter inzage gelegen. Binnen de termijn van ter inzage legging zijn geen brieven met schriftelijke zienswijzen ingediend over de NRD. Ook van de gelegenheid tot het inbrengen van mondelinge zienswijzen is geen gebruik gemaakt. Buurgemeenten Lochem en Oost Gelre hebben aangegeven dat zij geen opmerkingen of adviezen hebben over de NRD.

De NRD is verder voor advies toegezonden aan de instanties die zijn betrokken bij het overleg zoals bedoeld in paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer (m.n. artikel 7.8 van de Wet milieubeheer). Ook is het toegestuurd aan diverse maatschappelijke instanties die betrokken zijn bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Over de NRD zijn inhoudelijke adviezen ingebracht door de GGD Noord- en Oost-Gelderland, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en Waterschap Rijn en IJssel.

[1] Het is gebruikelijk de afkortingen (de) m.e.r. en (het) MER te gebruiken. De afkorting m.e.r. met kleine letters en puntjes ertussen staat voor de volledige procedure, de milieueffectrapportage. MER met hoofdletters, zonder puntjes staat voor het milieueffectrapport, het rapport dat hierbij opgesteld wordt.

Op basis van de beoordeling van deze adviezen is bij het opstellen van de omgevingsvisie aandacht besteed aan de onderstaande aspecten, en worden deze (waar mogelijk en van toepassing) betrokken bij de afweging van keuzes in het Plan-MER:

- een integrale benadering van de geformuleerde opgaven zodat het gezondheids-, veiligheids- en wateraspect hierin een plek krijgt;
- de dimensies van positieve gezondheid bij de verschillende integrale opgaven;
- externe veiligheid en meer algemene veiligheidsaspecten in relatie tot een gezonde leefomgeving; bereikbaarheid in meer algemene zin en vanuit (brand)veiligheidsperspectief;
- veiligheidsrisico's i.v.m. de transitie van het buitengebied;
- veiligheidsrisico's i.v.m. de energietransitie;
- waterkwaliteit (ook t.a.v. ecologische waterkwaliteit, (fysisch) chemische waterkwaliteit en KRW-beleidsdoelen);
- waterveiligheid (stabiliteit en veiligheid van waterkeringen en kades);
- het watersysteem als beoordelingscriterium voor nieuwe ontwikkelingen.

De volgende formele stap is de terinzagelegging van het MER bij de ontwerp omgevingsvisie. Omdat in die versie van de omgevingsvisie al veel keuzes voorgesteld worden en in samenhang worden uitgewerkt, is het waardevol om het keuzeproces nu al te voeden met milieuinformatie. Daarom is de strategische impactbeoordeling, die ook een onderdeel van het MER wordt, naar voren gehaald en als bijlage bij het Overdrachtsdocument gevoegd.

De gemeenteraad zal zich in 2022 buigen over de te maken keuzes voor de omgevingsvisie. Hieruit volgt een preferente richting of voorkeursalternatief voor omgang met de verschillende opgaven. In het MER zal dit voorkeursalternatief integraal worden beoordeeld op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De resultaten van deze beoordeling kunnen gebruikt worden om de ontwerp omgevingsvisie verder aan te scherpen en om het omgevingsbeleid verder vorm te geven.

Toewerken naar een milieueffectrapport

Het MER zal uiteindelijk bestaan uit meerdere onderdelen, met het doel het omgevingsbelang (breder dan het klassieke milieubelang) een volwaardige plek te geven in de besluitvorming. Met de voorliggende strategische impactbeoordeling worden reëel te beschouwen alternatieven afgewogen. De impactbeoordeling zal dan ook integraal in het MER worden opgenomen. Daarin wordt bovendien een effectbeoordeling van het uit te voeren plan opgesteld, waarin het voorkeursalternatief op gevolgen voor de omgeving wordt beoordeeld. Aanvullend zal het MER een aantal handvatten voor de toekomst bevatten, zoals een beschrijving van de leemten in kennis en een aanzet voor monitoring. Ook wordt een Passende Beoordeling opgesteld, om de gevolgen van de keuzes in de omgevingsvisie voor Natura 2000-gebieden in beeld te brengen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat, naast dit inleidende hoofdstuk uit nog acht hoofdstukken. In hoofdstuk 2 (opgaven en beoordelingsmethode) wordt beschreven op welke wijze elke opgave is beoordeeld. In hoofdstuk 3 tot en met 8 wordt vervolgens elke opgave afzonderlijk behandeld, waarbij eerst enige context bij de opgave wordt gegeven, vervolgens voor elke optie de gevolgen voor de omgeving worden beschreven en beoordeeld en tenslotte een aantal aanbevelingen en optimalisaties wordt voorgesteld. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 een integrale beschouwing gegeven van de beoordelingen en de wijze waarop de verschillende opties met elkaar samenhangen.

2 Opgaven, opties en beoordelingsmethode

2.1 Opgaven

In de omgevingsvisie staat de samenhang tussen de verschillende onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving centraal. Hiervoor zijn zes (voorlopige) integrale opgaven gedefinieerd en vastgelegd in de uitgangspuntennotitie[2]. Voor deze opgaven zijn opties onderscheiden waarvan de gevolgen in deze impactbeoordeling worden onderzocht. Deze opgaven en opties zijn hieronder toegelicht. In de hoofdstukken per opgave zijn ook de kaartbeelden die de beleidsinzet per optie beschrijven opgenomen.

Werken met opties als hoeken van het speelveld

Het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving wordt in de omgevingsvisie uitgewerkt in uiteenlopende ambities - van natuur, duurzaamheid en leefomgeving tot economie. Doel van het milieueffectrapport is om het besluitvormingsproces daarbij te ondersteunen. Om de mogelijkheden te verkennen wordt gebruik gemaakt van beleidsopties.

Beleidsopties geven per opgave de uiterste richtingen weer die de gemeente in kan gaan. Doel van deze “extremen” is het weergeven van de hoeken van het speelveld. Op basis van die hoeken van het speelveld kan de gemeenteraad een keuze maken voor de te kiezen richting. Deze kan (maar hoeft niet) een hybride beleidsoptie zijn. Met andere woorden kunnen beleidsopties gecombineerd worden. Op basis van de individuele beleidsopties kan de gemeente een integraal voorkeursalternatief uitwerken.

Opgave 1 Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven

De landschapskwaliteit is een bijzondere en zeer belangrijke kwaliteit van onze gemeente. Opgave 1 richt zich op deze landschapskwaliteit en met name op het vraagstuk hoe we deze kunnen behouden, versterken en tegelijkertijd ruimte voor nieuwe initiatieven kunnen bieden. Door concurrerende ruimteclaims in het buitengebied bestaat het risico dat de natuur- en landschapskwaliteit onder druk komt te staan en afneemt. Het behoud en waar het kan versterken van deze kwaliteit is daarom een belangrijke opgave voor de toekomst. Hiertoe zijn twee opties onderscheiden:

- Optie 1: Versterken van natuur en landschap:
  In de aangegeven gebieden, onder meer de groene ontwikkelingszones, de beekdalen, drinkwaterwingebieden en de landschappen en ensembles met een hoge cultuurhistorische waarden, is ruimte voor ontwikkelingen mits deze bijdragen aan natuur en landschap. Er worden wel randvoorwaarden gesteld aan de ontwikkelingen; deze moeten de aanwezige natuurlijke en cultuurhistorische waarden versterken. Dit biedt met name kansen voor ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, biodiversiteitsherstel en extensieve recreatie. De kwetsbare natuurgebieden blijven beschermd. Dit zijn de nationale landschappen, het Gelders natuurnetwerk de beschermde stads/dorpsgezichten Gelselaar en Mallum, de historische buitenplaats Ruurlo (landschap) en de beschermingsgebieden voor natte landnatuur (natuur)

  Optie 2: Behoud van natuur en landschap:
  Het volledig ruimtelijk raamwerk voor natuur, drinkwaterwinning, landschap en cultuurhistorie wordt behouden. De ontwikkelingen vinden daardoor alleen buiten de waardevolle gebieden plaats. In daarvoor aangewezen gebieden (inclusief de kernen) zijn wel nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Het gebied buiten GNN en GO is zeer waardevol echter het agrarisch cultuurlandschap is hier sterk uitgekleed en vervaagd. Het heeft veel

[2] Gemeente Berkelland: *Uitgangspuntennotitie: Op weg naar de omgevingsvisie!* (Oktober, 2020)

potentie om weer een mooi landschap te worden met een grote blauw-groene dooradering. Hierbij dient tenminste de bestaande natuur- en landschapswaarde behouden te blijven of versterkt te worden. In de Groene ontwikkelingszones wordt bij ontwikkelingen minimaal versterking van de kernkwaliteiten natuur en landschap vereist.

Opgave 2 Versterken van de (regionale) bereikbaarheid

Opgave 2 is gericht op bereikbaarheid, hoe wordt de gemeente bereikbaar gehouden en hoe kan ook de (regionale) bereikbaarheid versterkt worden? De bereikbaarheid naar en van de regio is hierbij specifiek van belang. Bereikbaarheid wordt ingezet om de positie van Berkelland in relatie tot – de omliggende gemeenten en voorzieningen te versterken. Er zijn twee opties onderscheiden voor het versterken van de (regionale) bereikbaarheid:

- Optie 1: Nadruk op het wegverkeer:
  Optie 1 richt zich op het optimaliseren van het wegverkeer.Het gaat hierbij voornamelijk om de N18 en de provinciale wegen maar ook de wegverbindingen met de regio. Als ontwikkelingen kan gedacht worden aan het opwaarderen van de bestaande wegen en de gebieden hierlangs. Een voorbeeld van een ontwikkeling is de opwaardering van N18 naar A18 inclusief aanliggende zones en knopen (o.a. RBT Laarberg). Regionaal gezien kan mogelijk ingespeeld worden op de verbreding van de A1 en het doortrekken van de A15. Deze optie betekent dat er geen aanvullende aandacht wordt besteed aan het OV en langzaam verkeer.

- Optie 2: Nadruk op het OV en langzaam verkeer:
  Optie 2 gaat uit van het maximaal inzetten op OV en langzaam verkeer. Daarnaast wordt ook ingezet op thuiswerken en digitaal werken. Basis vormen de trein- en busstations met bijbehorende routes en de fietsroutes. Potentiële nieuwe of verbeterde snelle aantrekkelijke fietsroutes vormen het uitgangspunt voor deze optie. Zo kunnen snelle aantrekkelijke fietsroutes aangelegd worden als alternatief voor de auto en om OV voorzieningen beter bereikbaar te maken. Zo kan een snelle aantrekkelijke fietsverbinding tussen Borculo en het station Lochem een mogelijkheid zijn. Voor het OV geldt dat het behouden van het huidige niveau een uitdaging is en er daarom geen hoger niveau wordt geambieerd vanuit het oogpunt van haalbaarheid. In deze optie wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan verkeersveiligheid. Het bestaande glasvezelnetwerk is een belangrijke basis voor het thuis of digitaal werken.

Opgave 3 De transitie van het buitengebied

Het buitengebied staat voor een grote opgave in de vorm van een transitie. Onder meer door de afname van het aantal agrarische bedrijven, schaalvergroting, leegstand van gebouwen, de toename van het aantal burgerwoningen en klimaatverandering zal het aanzien van het platteland ingrijpend veranderen. Er worden vier mogelijke opties onderscheiden om met deze transitie om te gaan.

- Optie 1: Primaat diversiteit:
  Bij deze optie ligt het primaat bij diversiteit. Daarmee wordt bedoeld dat meervoudig ruimtegebruik en een breed palet aan functies en verschillende kwaliteiten een plek hebben in het buitengebied. De transitie van landbouwgronden en de vrijkomende agrarische bebouwing kan leiden tot een innovatief en circulair buitengebied. De focus bij deze optie ligt op onder andere het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing, de transitie van het buitengebied en opwekking van duurzame energie voor koppelkansen met bijvoorbeeld natuur, recreatie, wonen, zorg, klimaatadaptatie en werken. Door op diversiteit in te zetten krijgt het buitengebied nieuwe gebruikers en dragers, zonder dat de bestaande functies daarvoor moeten wijken.

- Optie 2: Primaat natuur:
  Bij optie 2 ligt de focus op natuurbehoud en -ontwikkeling. Hierbij gaat het onder andere om kringlooplandbouw, functieverandering, maar ook de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) en de ontwikkelingsruimte binnen de Groene Ontwikkelingszones. Ontwikkelruimte voor de landbouw wordt sterk beperkt en is enkel mogelijk onder voorwaarde dat dit leidt tot verduurzaming van het productiesysteem, bijvoorbeeld omdat sprake is van natuurinclusieve en circulaire landbouw, waarbij er tevens koppelkansen zijn voor het vergroten van de biodiversiteit. Bij de VAB's kan zo veel mogelijk bebouwing gesloopt worden om ruimte te geven aan de natuur.
  Tevens moet rekening gehouden worden met de ondergrond en het watersysteem, deze vormen de basis voor de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied.

- Optie 3: Primaat landbouw:
  Bij het primaat landbouw ligt de focus voor de landbouw op de huidige trend in Berkelland. Er is namelijk een afname van landbouwbedrijven door schaalvergroting en de invloed van onder andere stikstofdepositie. Schaalvergroting blijft ook in de toekomst aan de orde door technologische ontwikkelingen in de landbouw. Het bestaande landbouwareaal blijft behouden. Wel wordt er een maximum gesteld aan de schaalvergroting. Dit maximum heeft betrekking op het huidig beleid ten aanzien van bijvoorbeeld geur, Natura 2000-gebieden, waterkwaliteit, etc. Daarnaast wordt het maximum ook in belangrijke mate bepaald door de maximale maatvoering van de bouwvlakken en bijvoorbeeld het omschakelverbod naar intensieve niet-grondgebonden veehouderij.

- Optie 4: Gebiedsgerichte differentiatie:
  Bij gebiedsgerichte differentiatie wordt gedacht aan gebiedsgericht onderscheid. Gebieden worden onderscheiden naar functie, waarbij in het ene gebied het primaat op diversiteit ligt (zie optie 1), in een ander gebied op natuur (zie optie 2) en in weer een ander gebied op landbouw (zie optie 3). Dit betekent dat in de gebieden waar het primaat bij landbouw ligt, ontwikkelmogelijkheden (schaalvergroting) bestaan zonder dat dit belemmerend is voor bijvoorbeeld woonfuncties. Gebieden waar de milieubelasting op dit moment hoog is (zoals rondom Beltrum) zijn hiervoor geschikt. De woonfuncties (bijvoorbeeld op VAB-locaties) worden gerealiseerd in gebieden waar ingezet wordt op diversiteit. Tot slot worden er een aantal gebieden aangewezen waar het primaat bij natuur en landschap ligt. Dit kunnen bijvoorbeeld bufferzones rondom de natuurgebieden zijn. De functies worden zo veel mogelijk van elkaar gescheiden. Daarmee wordt ontwikkelruimte geboden, rekening houdend met diverse normen en kwaliteiten (zoals geur, landschap en Natura 2000-gebieden). Zo kan er per gebied ingespeeld worden op de kansen en belemmeringen.

Opgave 4 Versterken van het regionale vestigingsklimaat

Het regionaal vestigingsklimaat van de gemeente moet verstevigd worden om een interessante gemeente voor bedrijven en hun werknemers te blijven. Dit betekent onder meer dat er voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven moeten zijn. Het gaat hier om innovatieve bedrijven in o.a. de maakindustrie passend bij het imago en de kwaliteiten van Berkelland. Onder bedrijven worden in dit geval ook recreatie bedrijven en zorgfuncties verstaan. Voor het vestigingsklimaat is de aanwezigheid van voldoende geschoold personeel belangrijk, daarmee dienen er ook aantrekkelijke woonmilieus voor werkenden te zijn. Als antwoord op de opgave om het regionale vestigingsklimaat te versterken zijn twee opties onderscheiden:

- Optie 1: Kwantitatief versterken:

Bij optie 1 ligt de focus op het kwantitatief doorontwikkelen van de huidige bedrijventerreinen met een duidelijk onderscheid naar bedrijfscategorieën. De bestaande bedrijventerreinen worden uitgebreid om meer ruimte te bieden aan toekomstige bedrijven. Daarbij wordt aangesloten bij de aantrekkingskracht van de N18. Ontwikkelruimte voor bedrijven ligt vooral langs de infrastructuur en bij RBT De Laarberg. Daarnaast worden er nieuwe gebieden aangewezen voor nieuwe bedrijventerreinen rekening houdend met vestigingseisen. Uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen gaat voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Voor het vestigingsklimaat zijn ook voldoende goede nutsvoorzieningen van diverse aard belangrijk, zoals de onderstations en knooppunten van Liander.

- Optie 2: Kwalitatief versterken:
  Bij optie 2 ligt de focus op het kwalitatief verbeteren van de bedrijventerreinen, op uitbreiding. Dit kan bijvoorbeeld door het versterken van de digitale infrastructuur, verduurzaming of meer efficiënt ruimtegebruik op de bestaande bedrijventerreinen. Daarnaast zou bijvoorbeeld ook gedacht kunnen worden aan het vestigen van lichte (niet milieubelastende) bedrijven in het buitengebied. Hier kan vrijkomende agrarische bebouwing voor benut worden. Ook recreatieve en woon/zorg bedrijven kunnen zich vestigen in dit buitengebied. Grote milieubelastende bedrijven kunnen juist verplaatsen naar RBT De Laarberg. Het aantrekkelijk woonmilieu kan gebruikt worden als ‘selling point’ voor bedrijven en het aantrekken van werknemers.

Opgave 5 Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen

Vanwege de huidige trends en ontwikkelingen, zoals onder meer de veranderende bevolkingssamenstelling en de afname van het aantal voorzieningen, bestaat de opgave voor het versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen. Een samenhangend aanbod van wonen, ontmoeten, voorzieningen en zorg is gewenst ook omdat in participatie is aangegeven dat de kwaliteit van de woonomgeving en de sociale cohesie voor inwoners een zeer belangrijk punt is. Het doel is om, door samen met de dorpsgemeenschappen in te zetten op het behoud van kwaliteiten en verdere doorontwikkeling van de kernen, de omgevingskwaliteit voor inwoners en bezoekers toe te laten nemen. Om deze opgave op te lossen zijn drie opties opgesteld. Bij alle drie de opties moet tevens aandacht worden besteed aan klimaatadaptatie, wat niet alleen van belang is in de kernen maar ook speelt in het buitengebied.

- Optie 1: Identiteit en eigenheid:
  Bij deze optie wordt ingezet op het versterken van de identiteit en eigenheid van de kernen en daarmee de leefbaarheid en vitaliteit. Hiertoe is er aandacht voor de cultuurhistorische waarde en het (sociale)voorzieningenniveau. Sociale voorzieningen zijn plaatsen voor ontmoeting en dragen bij aan de identiteit en eigenheid van de kernen. Als randvoorwaarde voor ontwikkelingen geldt dat deze de bestaande identiteit en eigenheid van een kern niet aantasten. Er wordt bij deze optie tevens bijgedragen aan klimaatadaptatie door (her)inrichting van de openbare ruimte.

- Optie 2: Innovatie en vernieuwing:
  Bij optie 2 wordt ingezet op innovatie en vernieuwing om de leefbaarheid en vitaliteit van de kernen te versterken. Er wordt ingespeeld op trends en ontwikkelingen op het gebied van wonen (en combinatie met zorg), werken, recreëren, demografie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, etc. Op beschikbaar komende locaties wordt flexibel omgegaan met vernieuwende woon-, zorg- en detailhandelsconcepten die een aanvulling vormen op het bestaande aanbod. De leefbaarheid en vitaliteit van de kernen kan op deze manier worden versterkt. Er wordt ingezet op nieuwe woonmilieus en ontwikkelingen die meervoudig ruimtegebruik mogelijk maken. In de openbare ruimte wordt gezocht naar mogelijkheden om de ruimte voor de auto te verkleinen ten behoeve van ruimte voor

fietsers en voetgangers, maar ook voor groen en water om meer in te zetten op het verbeteren van klimaatadaptatie en biodiversiteit.

- Optie 3: Versterken draagvlak:
  Bij deze optie wordt geanticipeerd op een veranderende bevolkingssamenstelling en wordt het draagvlak van voorzieningen bekeken. Per kern kan verandering van de bevolkingssamenstelling uiteraard verschillen. De voorzieningen worden in de grote kernen geconcentreerd, waardoor de kleine kernen op de voorzieningen in de grotere kernen aangewezen zijn. Er kan gestuurd worden op kwaliteit boven kwantiteit van voorzieningen, door bijvoorbeeld het samenvoegen daarvan. Zaken die daarbij een rol spelen zijn o.a. voorzieningen op peil houden (concentreren of iedere kern zelf), bouwen van nieuwe woningen voor starters en senioren, leefomgeving (aantrekkelijk wonen), etc. Klimaatadaptatie speelt ook bij deze optie een rol, zo kunnen autoluwe winkelconcentratiegebieden de leefbaarheid bevorderen maar ook bijdragen aan klimaatadaptatie door ontharding en vergroening.

Opgave 6 Gezonde leefomgeving versterken

Steeds meer staat het belang van een gezonde leefomgeving op de agenda. Daarom richt deze opgave zich op het versterken van de gezonde leefomgeving en het bevorderen van positieve gezondheid van de Berkellanders. Onder meer een beweegvriendelijke omgeving en het versterken van de sociale cohesie kunnen hieraan bijdragen. Er worden twee opties onderscheiden om de gezonde leefomgeving te versterken.

- Optie 1: Terugdringen schadelijke en/of hinderlijke gezondheidseffecten:
  Bij optie 1 ligt de focus vooral op het terugdringen van schadelijke effecten. Daarbij moet o.a. gedacht worden aan geluid, externe veiligheid, geur, luchtkwaliteit, landbouwgiffen etc. Dit betekent dat zowel huidige als nieuwe situaties moeten voldoen aan de WHO-advieswaarden, om zo een gezonde leefomgeving te creëren. Groen en blauw in de wijk kunnen hier aan bijdragen. Er is een relatie tussen bronnen en ontvangers. Bronnen in de buurt van kwetsbare groepen verdienen meer prioriteit. Tot slot worden de drinkwaterwinningsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden beschermd tegen bodem- en grondwaterverontreiniging..
- Optie 2: Bevorderen beweegvriendelijke omgeving:
  Bij optie 2 ligt de focus vooral op het actief bevorderen van de gezondheid door o.a. een beweegvriendelijke en sociaal aantrekkelijke omgeving te creëren. Hiermee kan ingespeeld worden op trends en ontwikkelingen met betrekking tot gezondheid, overgewicht en vergrijzing. Binnen de kernen kan daarbij worden gedacht aan de inrichting van de openbare ruimte, sport, ontmoeten, e.d. Buiten de kernen liggen er kansen op het gebied van o.a. aantrekkelijke fietsverbindingen, sportactiviteiten, e.d. en wordt de verbinding met het buitengebied versterkt. De overgangen van bebouwd naar onbebouwd gebied (kernranden) kunnen hierbij een rol spelen. Hier worden bijvoorbeeld nieuwe routes en verblijfsplekken gecreëerd.

2.2 Beoordelingskader

In de impactbeoordeling worden de effecten van de beleidsopties aan de hand van verschillende milieuthema's en beoordelingscriteria beoordeeld en vergeleken met de referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de toekomstige situatie waarin de voorgenomen activiteit (het nieuwe beleid uit de omgevingsvisie) niet wordt gerealiseerd, maar waarbij ander vastgesteld beleid en projecten waarover al definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden wel worden gerealiseerd.

Leefomgevingsfoto als basis

In de Foto voor de Leefomgeving voor de m.e.r. van Omgevingsvisie Berkelland (verder: leefomgevingsfoto) is door de gemeente Berkelland deze situatie uitgebreid beschreven voor de vijf domeinen. Op een klein aantal andere bronnen na is uit deze informatie geput om per opgave de context te beschrijven waarbinnen deze gezien moet worden. Steeds is een korte beschrijving opgenomen van de meest relevante thema's. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat gebruik gemaakt is van de meest recente (interne) versie van de leefomgevingsfoto, van oktober 2021. Voorafgaand aan het opstellen van het MER en de Ontwerp Omgevingsvisie, zal de leefomgevingsfoto worden geactualiseerd om de actuele situatie weer te geven. Dan zal bijvoorbeeld het recent vastgestelde beleid worden toegevoegd. Dit kan uiteraard gevolgen hebben voor de effectbeoordelingen, al zullen deze gevolgen naar verwachting zeer beperkt blijven.

De hiernavolgende tabel geeft een indicatie van de relevante omgevingsthema's en beoordelingscriteria. Ten opzichte van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau zijn hieraan de criteria sociale cohesie en lokale kernkwaliteiten toegevoegd. Dit heeft tot doel de scope van het MER te verbreden en ook deze, voor de omgevingsvisie zeer relevante thema's, een plek te geven in de afweging van keuzes.

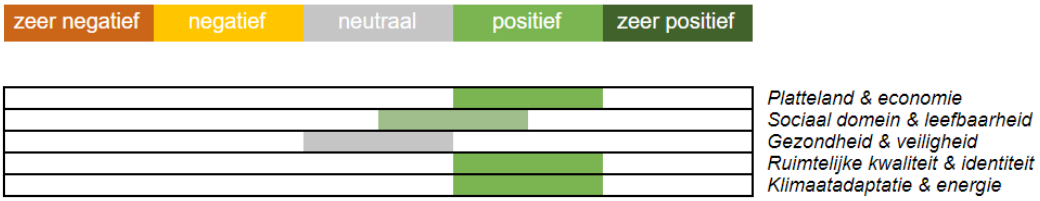
Tabel 2.1. Domeinen en beoordelingscriteria.

Domein	Beoordelingscriteria
Vitaal platteland & economische potentie	Mogelijkheden voor ontwikkelen van het platteland
	Mogelijkheden voor ontwikkelen van bedrijventerreinen
	Mogelijkheden voor ontwikkelen van (centrum)functies en voorzieningen
	Recreatie
Sociaal domein & leefbaarheid	Voorzieningenniveau
	Onderwijsniveau
	Mobiliteit/bereikbaarheid
	Wonen
	Sociale cohesie (o.a. levendigheid en naoberschap)
Gezondheid & veiligheid	Geluid
	Geur
	Luchtkwaliteit
	Externe veiligheid
	Bodemkwaliteit
	Waterkwaliteit
	Elektromagnetische velden
	Positieve gezondheid
Ruimtelijke kwaliteit & identiteit	Natuur (o.a. natuurgebieden en biodiversiteit)
	Landschap, cultuurhistorie en archeologie
	Ruimtelijke kwaliteit en beleving
	Lokale kernkwaliteiten
Klimaatadaptatie& energieopwekking	Droogte
	Hittestress
	Wateroverlast

	Waterveiligheid
	Duurzame energieopwekking

2.3 Beoordelingsmethode

Vanwege het abstracte karakter van de omgevingsvisie is het niet zinvol om voor ieder beoordelingscriterium een aparte effectscore op te nemen. In de besluitvorming over de omgevingsvisie gaat het namelijk vooral over het maken van keuzes op het wat abstractere niveau van het 'domein' (zie voorafgaande tabel). Door de indeling in vijf domeinen kan een overzichtelijke beoordeling worden gegeven van de verschillende opgaven en keuzes. Onderstaande figuur geeft illustratief weer hoe een beoordeling van een alternatief eruit kan komen te zien.



De beoordelingen zijn kwalitatief van aard (expert judgement). Dit sluit aan bij het detailniveau van de omgevingsvisie. Om tot deze beoordelingen te komen wordt bij elke optie een schets gegeven van de verwachte impact ervan op de ontwikkeling van de gemeente. Aan de hand van deze schets worden de effecten op de onderwerpen uit het bovenstaande beoordelingskader beschreven. Hierbij is het niet zinvol geacht om op elk thema een volledige effectbeschrijving uit te werken, omdat:

- De exacte effecten van het omgevingsbeleid afhankelijk zullen zijn van de uitwerking ervan op een hoger detailniveau, bijvoorbeeld in het omgevingsplan, programma's en projecten. Het op detail beoordelen van elk thema zou schijnzekerheid bieden. In feite kan het bovenstaande beoordelingskader in zijn geheel als handvat worden gebruik om bij de verdere uitwerking het milieubelang een goede plek te geven.
- Het doel van deze impactbeoordeling is het bieden van handvatten voor het verdere keuzeproces om te komen tot een voorkeursalternatief en uiteindelijk een omgevingsvisie. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om niet voor elke optie alle deelaspecten te behandelen, maar dit te beperken tot de aspecten die er op dit abstractieniveau en moment in het proces echt toe doen.
- Voor het voorkeursalternatief wordt in het MER nog een beoordeling opgenomen, waarbij op een hoger detailniveau aandacht gegeven wordt aan de milieueffecten en de wijze waarop negatieve milieueffecten kunnen worden voorkomen.

2.4 Integrale beschouwing

In hoofdstuk 9 is een integrale beschouwing gegeven aan de hand van de strategische impactbeoordeling. Hierin is een matrix opgenomen om een beeld te geven van de belangrijkste beoordelingscriteria per opgave en de aspecten die wellicht onderbelicht zijn vanwege reikwijdte en detailniveau van de omgevingsvisie. Vervolgens zijn de conclusies per opgave kort samengevat en is een analyse gedaan van de samenhang tussen verschillende opties en opgaven. Tot slot is een aanzet gegeven voor de strategische vraagstukken die centraal staan om te komen tot een voorkeursalternatief en daarmee tot een ontwerp omgevingsvisie.

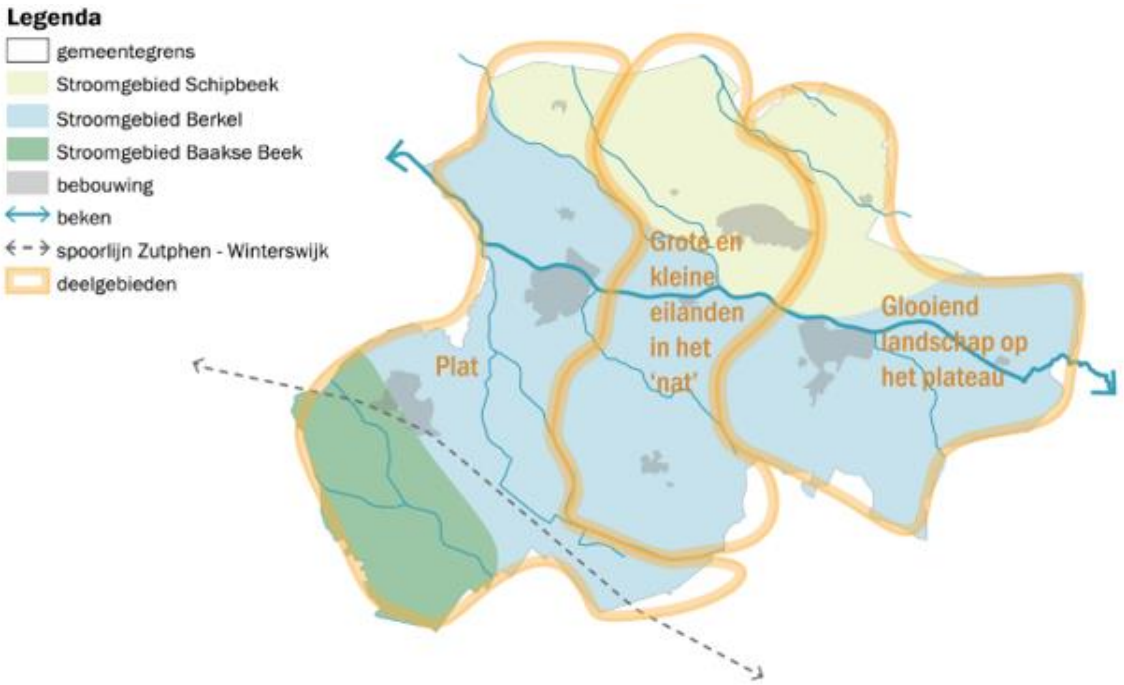
3 Opgave 1: Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven

3.1 Context opgave

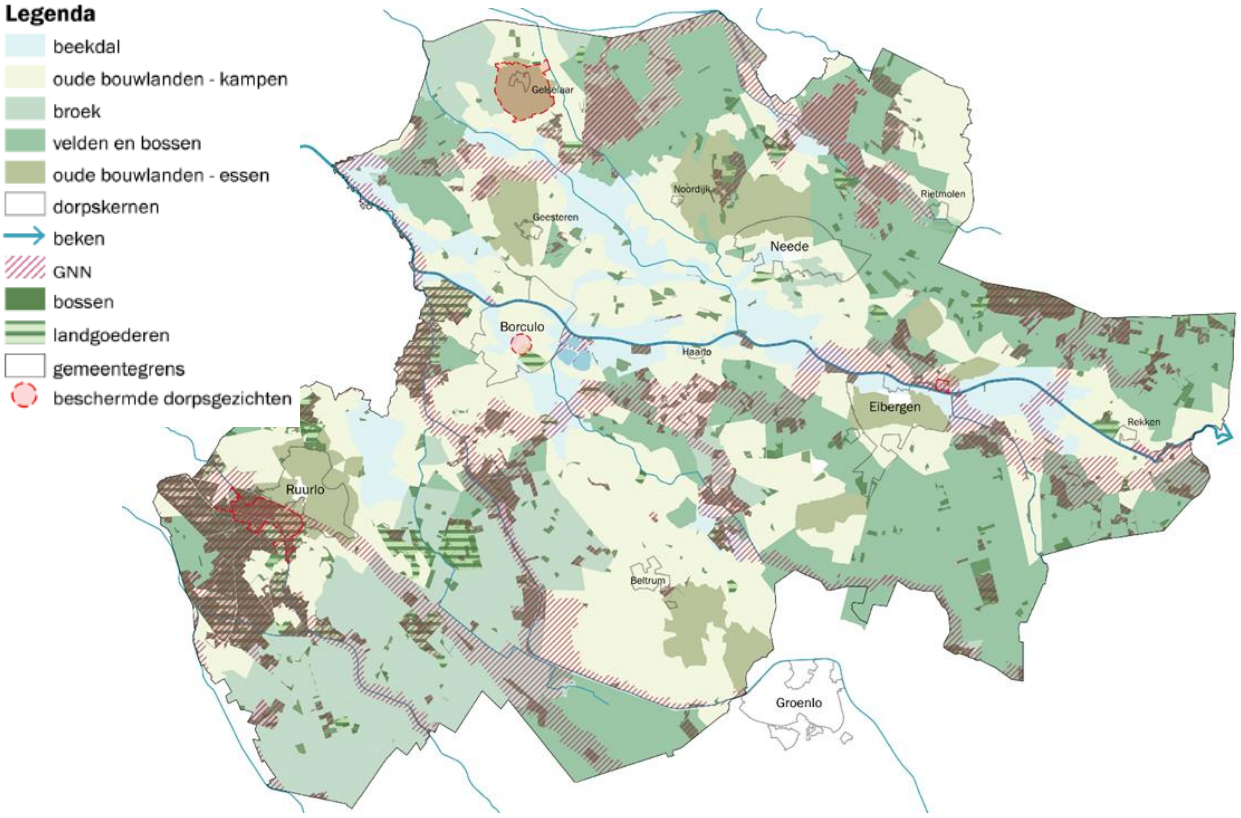
De landschapskwaliteit is een bijzondere en zeer belangrijke kwaliteit van de gemeente. Opgave 1 richt zich op deze landschapskwaliteit en met name op het vraagstuk hoe deze kan worden behouden en tegelijkertijd ruimte voor nieuwe initiatieven kan worden geboden. Door concurrerende ruimteclaims in het buitengebied bestaat het risico dat de natuur- en landschapskwaliteit onder druk komt te staan en afneemt. Het behoud en waar het kan versterken van deze kwaliteit is daarom een belangrijke opgave voor de toekomst. Hiertoe zijn twee opties onderscheiden:

Huidige situatie

Om de kwaliteit van het landschap te bepalen is het belangrijk te weten hoe het landschap is opgebouwd. Het landschap van de gemeente Berkelland is grofweg onder te verdelen in drie zones: in het oosten een glooiend landschap op het Oost-Nederlandse plateau, in het westen het zogenaamde 'plat' en daartussen een gebied met grote en kleine eilanden 'in het nat' (Figuur 3.1). De drie zones zijn verder onder te verdelen in zogenaamde landschapsensembles. De belangrijkste ensembles zijn te zien op Figuur 3.2. Zo is het essenlandschap veelvoorkomend in Berkelland. Dit zijn landschappen die zijn gecentreerd rond de stuwwallen. Op de grens tussen de stuwwal en de lagere nattere gronden liggen akkercomplexen (de essen). Door jarenlange grondverbetering met mest en plaggen hebben de akkers veelal een bolle vorm gekregen. Ook zijn er veel kampontginningslandschappen, individuele akkers op een kleine zandopduiking met een of enkele boerderijen omringt door houtwallen en houtsingels. Vanuit deze kampontginningen werden de tussen gelegen broeken (laaggelegen, natte, regelmatig overstroomde gronden) stukje bij beetje ontgonnen. Hieruit is een onregelmatig patroon aan percelen rondom de kampontginningen ontstaan. Dit in tegenstelling tot de latere systematische heideontginningen waaruit een rechtlijnig patroon aan percelen en wegen is ontstaan. In het zuiden ligt een speciaal landschapsensemble dat wordt gevormd door een grote moderne ontginning van het grote moerassige broekgebied in het lage midden van de Achterhoek. In gebieden die niet zijn ontgonnen, of waar ontginningen zijn verlaten zijn nog oude bossen, broeken en jonge heide te vinden. Door het gebied heen zijn verder nog een aantal oude landgoederen en buitenplaatsen te vinden. De rivier de Berkel loopt van oost naar west door het buitengebied en raakt ook direct de kernen Eibergen en Borculo. De rivier heeft samen met andere rivieren en beken beekdalen uitgesneden in het landschap.



Figuur 3.1. Landschapszones in Berkelland



Figuur 3.2: Landschapsensembles in Berkelland

Op dit moment loopt het project *Basiskwaliteit Natuur en Landschap* waarbij de basiskwaliteit van het landschap en de natuur in Berkelland beschreven worden. De uitkomsten van deze analyse kunnen nuttig zijn voor het aanduiden van gebieden van kwalitatief hoge waarde die behouden

moeten worden en gebieden waarin maatregelen nodig zijn voor het op peil houden of brengen van het landschap en de natuur.

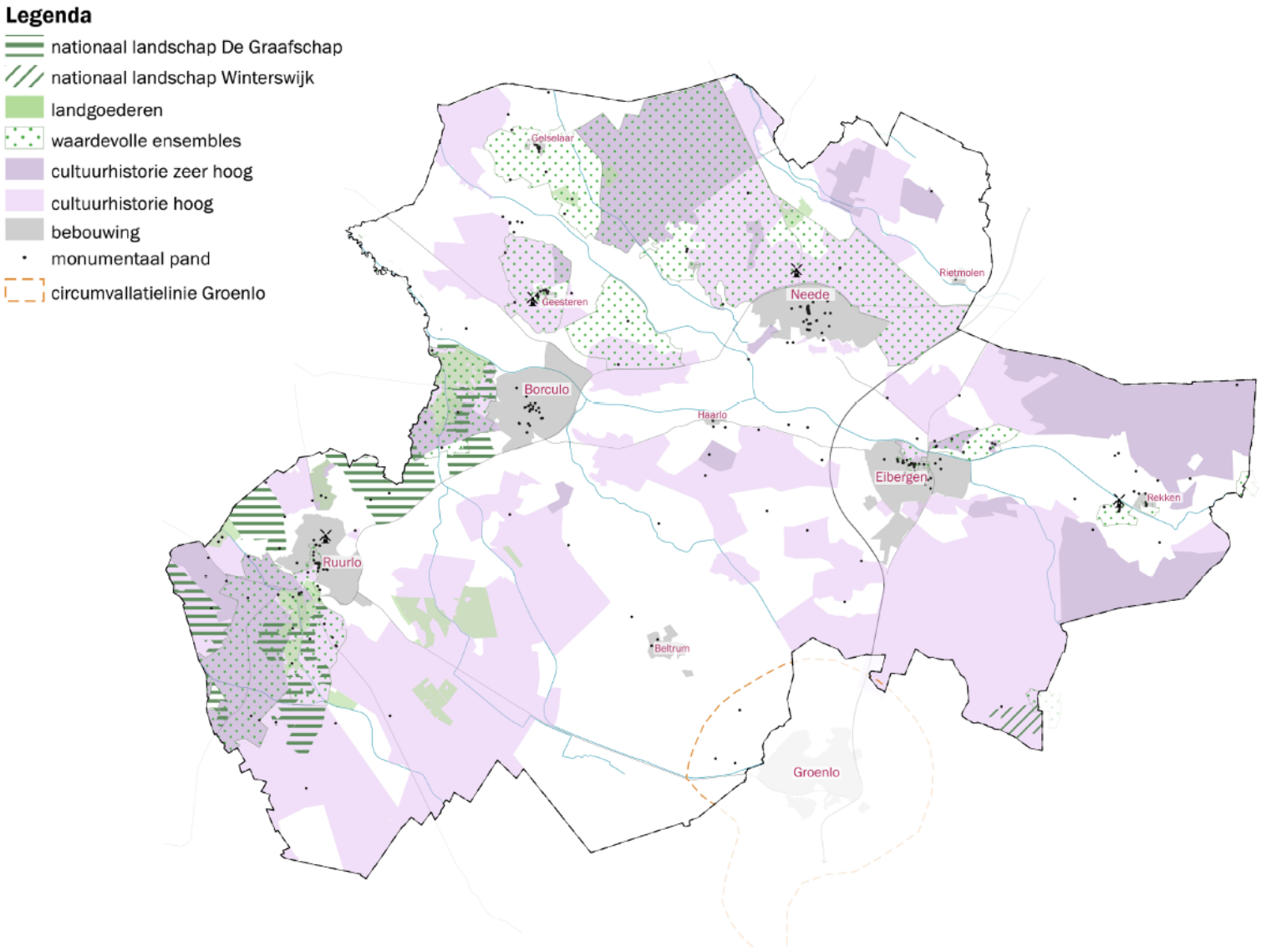
Binnen Berkelland zijn nog veel historische gebouwen als (woon)boerderijen, schuren en wagenloodsen en landschapselementen als houtwallen, houtsingels en steilranden te vinden. Helaas staat het voortbestaan van deze landschapselementen veelal onder druk. Naar schatting is er in de afgelopen twintig jaar zo'n 100 tot 150 km aan landschapselementen (bijvoorbeeld houtwallen, houtsingels, steilranden) aangetast of verdwenen. Wel is er vierjaarlijks zo'n 5 a 8 km aan landschapselementen aangelegd met behulp van subsidieregelingen. Ruim 40 km aan berm en 10 km aan landschapselementen zijn hersteld in het buitengebied. Daarnaast is er ook veel aandacht voor groene handhaving. Dit is zo effectief dat andere gemeenten interesse tonen in het in Berkelland gevoerde beleid. Ook bij historische gebouwen bestaat er druk om te slopen. De nieuwe Rood-voor-Rood regeling biedt mogelijkheden om het historische erf te behouden voor de toekomst.

Berkelland heeft dus een divers landschap waarin de sporen van het historisch landgebruik nog duidelijk te zien zijn aan de bebouwing, infrastructuur en ondergrond. In Figuur 3.3 is de waardering van de historische cultuurlandschappen binnen Berkelland weergegeven. Hieruit wordt duidelijk dat een groot deel van de cultuurhistorische landschappen binnen Berkeland hoog tot zeer hoog beoordeeld worden. Er bevinden zich een reeks historische dorpen en buurtschappen in Berkelland, ieder met een eigen identiteit, historie en landschappelijke karakteristiek van dorp en omliggend buitengebied. Bij een aantal dorpen zijn nog de oude dorpsmarken te herkennen. In die marken was er een functionele samenhang tussen het dorp, de akkers op de essen, de weides in beekdalvlaktes en heidevelden. Het dorp Geselaar en de omliggende landerijen zijn door het Rijk aangewezen als beschermd dorpsgezicht vanwege de gaafheid van het historische landschap, indeling en aangezicht[3].

In Berkelland zijn in totaal 210 gemeentelijke monumenten, 121 rijksmonumenten, 2 rijksbeschermde dorpsgezichten en 1 rijksbeschermde historische buitenplaats te vinden. Deze worden beschermd via de Erfgoedwet, de Erfgoedverordening van de gemeente Berkelland. Deze verlangen ook dat bestemmingsplannen voldoende bescherming bieden voor de dorpsgezichten en de buitenplaats. Naast de beschermde monumenten kennen we ook nog 210 karakteristieke panden (zgn. MIP-panden, geactualiseerd 2019). Onder de monumenten vallen ook 7 wind- en watermolens. Omdat de windmolens voldoende windvang moeten houden kennen de zones rond de vier windmolens een maximale bebouwings- en beplantingshoogte. De Omgevingsverordening Gelderland verlangt dat bestemmingsplannen geen nieuwe bebouwing of beplanting toestaan die strijdig is met de bescherming van het molenbiotoop. Qua archeologie bevinden zich binnen de gemeente 36 archeologische monumenten, waarvan 4 als rijksmonument zijn beschermd. Dit is een deel van de verdedigingslinie rond Groenlo uit 1627 en 3 grafheuvels in de omgeving van Eibergen.

Binnen de dorpskernen van Berkelland is historisch groen een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit. Vanuit de door de gemeente vastgestelde groenbeleidsplan en bomenbeleidsplan moeten groenstructuren binnen de kernen behouden en versterkt worden.

[3] Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Berkelland houdende regels omtrent Rijksbeschermd dorpsgezicht Gelselaar; Welstandbeleid Energieopwekking 2019 (overheid.nl)



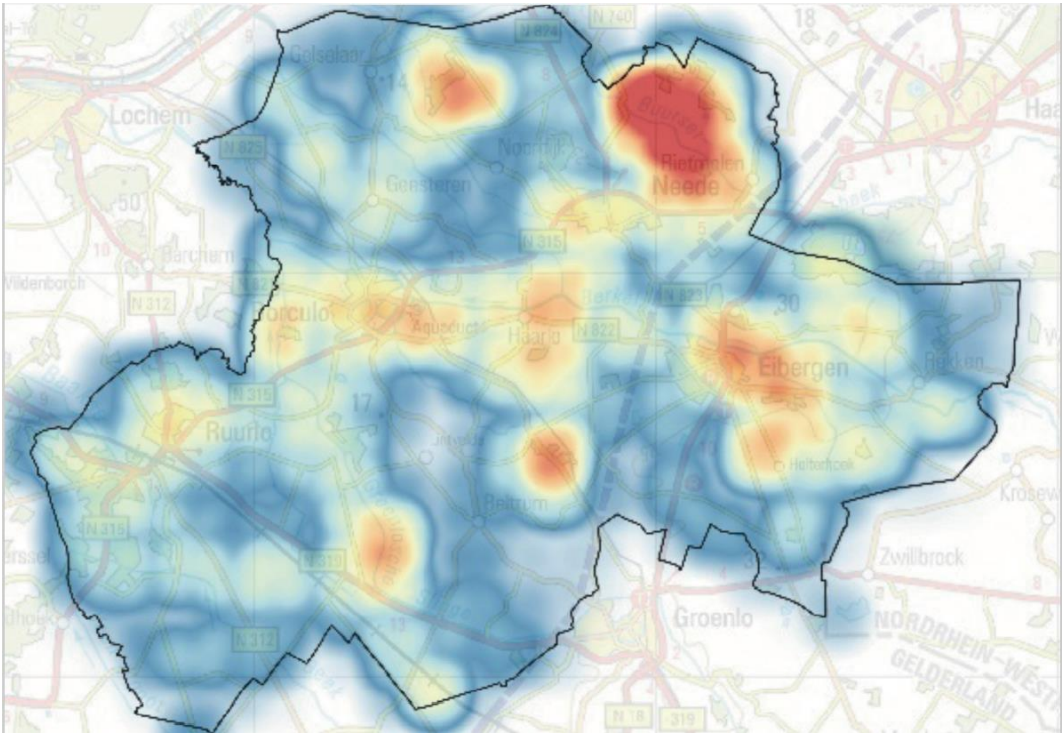
Figuur 3.3. Waardering historische cultuurlandschappen Berkelland

Het landschap van Berkelland bevat naast de dorpskernen en het landbouw areaal ook een aantal (beschermde) natuurgebieden. Zo vallen delen van het Gelders Natuurnetwerk (GNN) binnen Berkelland. Het GNN omvat een samenhangend netwerk van bestaande en te ontwikkelen natuur van internationaal, nationaal en provinciaal belang in Gelderland. Ter versterking van de ecologische samenhang tussen aangrenzende natuurgebieden binnen de GNN is de Groene Ontwikkelingszone (GO) aangewezen voor de aanleg van zogeheten ecologische verbindingszones. De GO bestaat uit alle gebieden met een andere bestemming dan natuur binnen de voormalige Gelderse Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In Figuur 3.4 is het GNN en GO weergegeven. Buiten het GNN en GO zijn ook de andere onbeschermde groene en blauwe aders door het gebied heen erg belangrijk. Ook dit zijn stukken natuur die ruimte bieden voor allerlei soorten en daarmee bijdragen aan de biodiversiteit.



Figuur 3.4. GNN (donkergroen) en GO (lichtgroen) gebieden in Berkelland.

De biodiversiteit van gemeente Berkelland staat onder druk door schaalvergroting in de landbouw, intensief agrarisch beheer, verstening van tuinen, het gebruik van insecticiden, versnippering, verdroging en de aantasting/verwijdering van landschapselementen. Hierdoor neemt de biomassa van onder andere insecten steeds verder af. Diergroepen als vogels, zoogdieren en reptielen hebben hierdoor steeds minder voedselaanbod. Zelfs algemene soorten als de huismus en de kleine vos worden steeds zeldzamer. Soortgroepen afhankelijk van stromend water zoals bijvoorbeeld otter, beekrombout, libellen en vissen doen het wel goed. De soorten van de natuurontwikkelingsterreinen doen het redelijk tot goed doordat hun habitat, het areaal van de schraallanden en droge tot vochtige heide, weer toeneemt. Deze soorten ondervinden wel nog negatieve effecten van de stikstofdepositie. De soorten van het agrarisch cultuurlandschap doen het erg slecht (waaronder akkervogels, weidevogels, graslandvlinders, kleine marterachtigen en egels). Ook vele amfibieën en reptielen hebben weinig habitat meer in het agrarisch cultuurlandschap. In Figuur 3.5 is een natuurwaardenkaart van Berkelland weergegeven waarop de biodiversiteit in de gemeente is afgebeeld. Afgelopen jaar is er door Staring Advies gewerkt aan een biodiversiteitsplan voor de gemeente Berkelland. Hierin wordt onder andere uiteengezet wat de belangrijkste knelpunten voor de speciale soorten in Berkelland zijn en waar kansen liggen om de biodiversiteit weer op peil te brengen. En welke maatregelen in de gemeente mogelijk zijn om biodiversiteit te verbeteren.



Figuur 3.5. Biodiversiteit in Berkelland. Loopt van lage biodiversiteit in het blauw tot een hoge biodiversiteit in het rood. Bron: Biodiversiteitsplan Gemeente Berkelland.

Toekomstige situatie

De afgelopen jaren zijn zowel de natuur- en landschapswaarden als de cultuur-historische identiteit binnen Berkelland afgenomen. In de toekomst kunnen natuur en het (cultuurhistorisch) landschap verder onder druk komen te staan. Mogelijke bedreigingen zijn onder andere het beslag dat nieuwe ontwikkelingen op de beschikbare ruimte leggen, schade door klimaatverandering en het verbouwen van historische panden.

Maatschappelijke opgaven als de energietransitie, mobiliteit en woningbouw leggen allemaal beslag op de beschikbare ruimte in de gemeente. Voor het ontwikkelen van nieuwe locaties voor deze opgaven zal huidig landgebruik moet wijken. Hiermee kunnen bijzondere landschappen en aangezichten verloren gaan. Ook verdergaande schaalvergroting in de landbouw en vergroting van bedrijventerreinen zijn een bedreiging voor de natuur en cultuurhistorische akkers in Berkelland.

Klimaatverandering zorgt voor drogere zomers en nattere winters. Deze veranderende weersomstandigheden kunnen negatieve invloeden hebben op de kwaliteit van het landschap en de natuur in Berkelland. Plantensoorten kunnen sterven door zowel droogte als te natte condities. Dit kan het gehele ecosysteem uit balans brengen. Agrarische activiteiten worden ook bemoeilijkt door de veranderende weersomstandigheden.

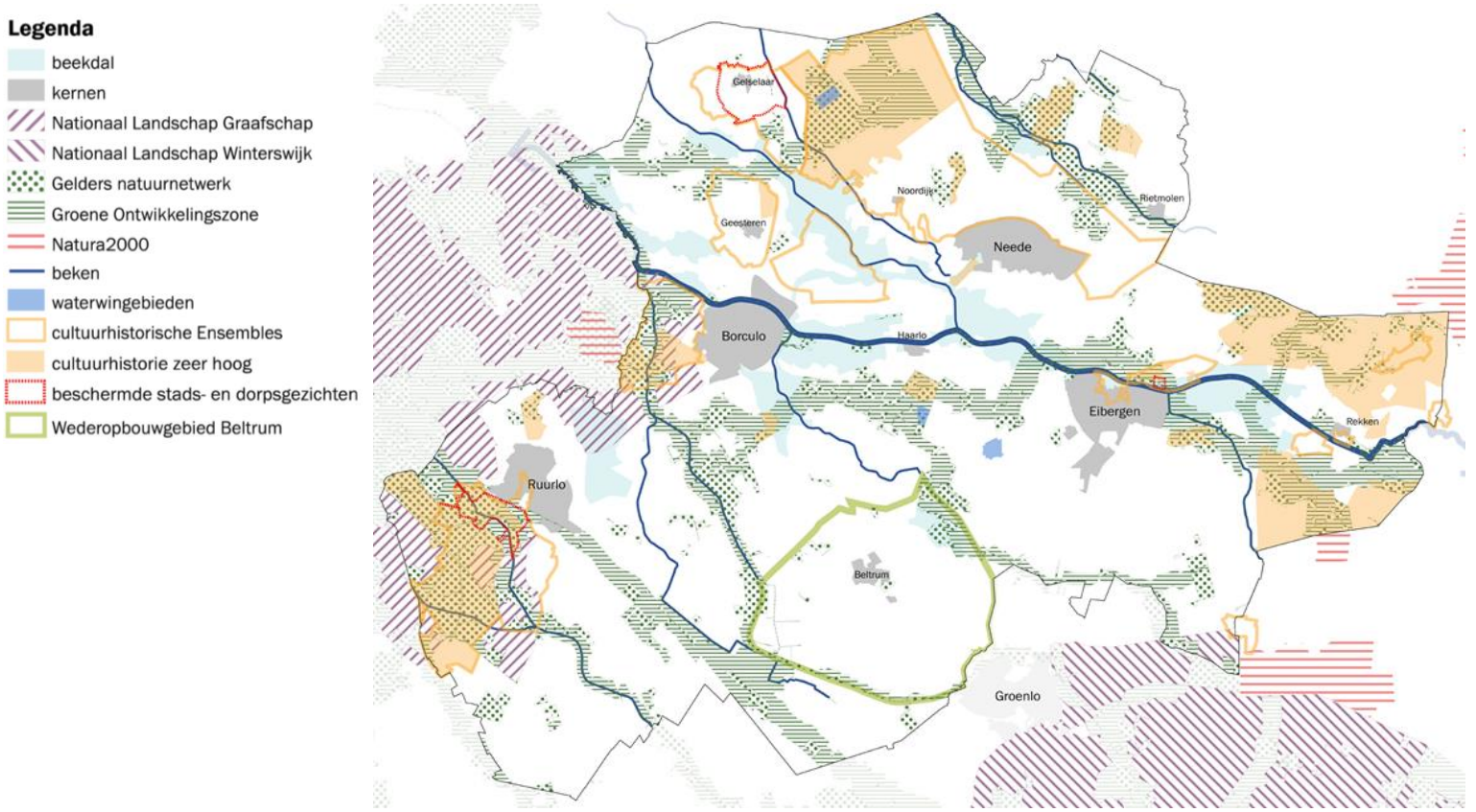
De effecten van klimaatverandering en verduurzaming van panden kunnen ook voor beschadiging of verdwijning van cultuurhistorische waarden van historische panden en beschermde dorpsgezichten zorgen. Het realiseren van klimaatadaptatieve maatregelen kan wel voor meer groen in de kernen zorgen. Bijvoorbeeld groen ruimtes om verwachtte hogere piekneerslagen te kunnen bergen.

De huidige trends lijken vooral een verslechtering van de kwaliteit van het landschap te voorspellen. Er zijn dus gerichte beleidsmaatregelen nodig om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren en tegelijktijdig het niveau van het landschap ook in de toekomst op peil te houden.

3.2 Optie 1: Versterken van natuur en landschap

Essentie van de beleidsoptie

In de aangegeven gebieden, onder meer de groene ontwikkelingszones, de beekdalen, drinkwaterwingebieden en de landschappen en ensembles met een hoge cultuurhistorische waarden, is ruimte voor ontwikkelingen mits deze bijdragen aan natuur en landschap. Er worden wel randvoorwaarden gesteld aan de ontwikkelingen; deze moeten de aanwezige natuurlijke en cultuurhistorische waarden versterken. Dit biedt met name kansen voor ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, biodiversiteitsherstel en extensieve recreatie. De kwetsbare natuurgebieden blijven beschermd. Dit zijn de nationale landschappen, het Gelders natuurnetwerk de beschermde stads/dorpsgezichten Gelselaar en Mallum, de historische buitenplaats Ruurlo (landschap) en de beschermingsgebieden voor natte landnatuur (natuur).



Figuur 3.6 Behoud van natuur- en landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven, optie 1: versterken van natuur en landschap.

Effecten

Landschappen zijn in de loop van eeuwen door mensen gevormd. Iedere generatie bracht veranderingen aan, brak zaken af en verwaarloosde andere, maar maakte ook gebruik van bestaande structuren en voegde nieuwe zaken aan het landschap toe. Lange tijd werd daarbij uitgegaan van een statisch beeld van de historische ontwikkeling: landschappen waren in de middeleeuwen door mensen ingericht en veranderden daarna geleidelijk, tot de periode rond 1900. Nadien gingen de veranderingen steeds sneller, wat de historische landschappen bedreigde. In deze visie dient landschapsbescherming vooral om zoveel mogelijk van de ‘traditionele’ landschappen te behouden. Populair instrument hierbij is scheiding: binnen de

"waardevolle" landschappen (vaak uitgedrukt in natuurlijke kwaliteit) worden stringente belemmeringen opgelegd, daarbuiten is het landschap en de natuurlijke kwaliteit vogelvrij.

Beleidsoptie 1 gaat, binnen wettelijke kaders (zoals Europese richtlijnen voor bescherming van Natura 2000-gebieden), meer op zoek naar verweving van landschappelijke kwaliteiten, natuurlijke kwaliteiten, nieuwe uitdagingen als klimaatverandering en de vraag naar ruimte voor woningen en bedrijvigheid. Het credo "behoud door ontwikkeling" is leidend in dit perspectief. Dat is een gunstig uitgangspunt en doet meer recht aan de landschappelijke kwaliteit én biedt ruimte om nieuwe ontwikkelingen op waarde te schatten (niet iedere ontwikkeling is een aantasting van het landschap). Een groot voordeel hiervan is dat urgente belangen als klimaatadaptatie (waaronder voornamelijk wateroverlast) een plek kunnen krijgen. Het uitgangspunt dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten bijdragen aan landschap en cultuurhistorische ensembles vraagt wel duidelijk om sturing van de gemeente. Randvoorwaardelijk hiervoor is dat de gemeente een duidelijk beeld naar buiten heeft van wat de landschappelijke kwaliteiten van de gemeente zijn (en dat vastlegt in bijvoorbeeld een cultuurhistorische waardenkaart of landschapsbiografie), en dat de gemeente aan het stuur blijft voor het type ontwikkelingen dat ze toestaat.

In het omgevingsplan dient uitgewerkt te worden aan welke eisen een ontwikkeling moet voldoen om aan te sluiten bij de betreffende natuur- en landschapswaarden. De natuurwaardenkaart en landschapsanalyse gaan dieper in op de waarden van de gebieden en kunnen dienen als basis voor het afwegen van initiatieven. Een logistiek bedrijventerrein heeft vrijwel nooit een positieve bijdrage aan het landschap. Woningbouw kan dat wel, bijvoorbeeld doordat het landschap geïntegreerd kan worden met nieuwe wijken, als middel om de wijken een eigen gezicht te geven. Doel daarbij kan zijn om nieuwe bewoners van een nieuwe leefomgeving te voorzien van een omgeving, van verhalen, die de wijk anders dan andere maakt. Dat draagt bij aan een gevoel van gemeenschappelijkheid en binding met de woonomgeving door bewoners een verhaal te geven dat ze over zichzelf willen vertellen. Daarbij kunnen ook doelstellingen als klimaatadaptatie nadrukkelijk een plek krijgen.

Verweving kan wel negatief uitpakken doordat nieuwe activiteiten in het buitengebied (milieuplanologisch) belemmerend kunnen werken voor bestaande activiteiten (of andersom). Hierbij kan gedacht worden aan de belemmerende werking van geurcontour. Woningbouw, verbreding op VAB-locaties of recreatieve ontwikkelingen in het buitengebied kunnen gehinderd worden door bestaande agrarische activiteiten. Om die ontwikkelingen mogelijk te maken dient dan de agrarische activiteit teruggeschroefd te worden. Dat kan ongunstig uitpakken voor het economisch perspectief. Andersom kan er ook voor gekozen worden het beschermingsniveau tegen vormen van milieuhinder te verlagen (bijvoorbeeld minder strenge geurnormen). Dat veroorzaakt grotere negatieve impact en past niet binnen de beleidsoptie (dus ligt minder voor de hand).

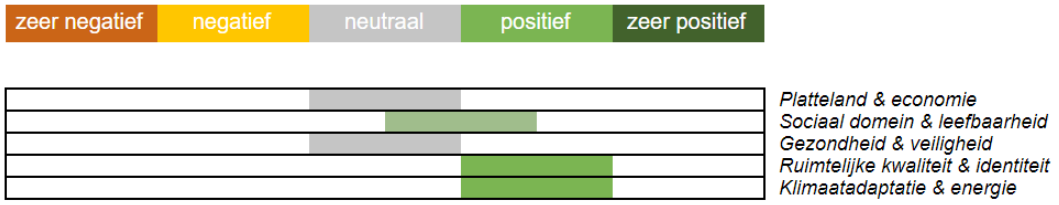
Beoordeling

Het uitgangspunt van verweving kan een hele goede manier zijn om meerdere onderdelen van het beoordelingskader positieve effecten te realiseren. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan biodiversiteit, klimaatadaptatie, ruimtelijke kwaliteit en recreatie. Daar horen dan wel duidelijke randvoorwaarden bij, maar het uitgangspunt is om vanuit integraliteit de leefomgeving door te ontwikkelen. Op de volgende manier komt die score tot uiting:

- *Vitaal platteland & economie:* Verweving van belangen in het buitengebied biedt mogelijkheden voor de kwaliteit van het platteland. Milieuplanologisch kunnen uitbreidingen ook belemmerend werken voor bestaande agrarische bedrijven (bijvoorbeeld door geurcontouren). Ook schaalvergroting zonder nadere randvoorwaarden is geen optie meer voor agrariërs, gezien de negatieve bijdrage die dat levert aan het landschap. Het biedt wel kansen voor nieuwe functies en nieuwe dragers in het buitengebied. Aan die nieuwe kansen kunnen positieve effecten voor de andere

onderdelen van het beoordelingskader gekoppeld zijn (landschap bijvoorbeeld). Per saldo wordt een neutrale beoordeling gegeven.

- *Sociaal domein & leefbaarheid:* In de beleidsoptie is ruimte voor het bouwen van woningen in het buitengebied of voorzieningen voorzien. Dit levert een licht positieve bijdrage aan de leefbaarheid.
- *Gezondheid & veiligheid:* Geen wezenlijke relaties, waardoor neutraal.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Er wordt een positieve beoordeling gegeven omdat met deze optie natuur-, biodiversiteits- en landschapswaarden versterkt kunnen worden. Enerzijds doordat de kernen grootschalige inbreiding bespaard blijft en er minder ruimte is voor (agrarische) bedrijvigheid in het landelijk gebied, anderzijds omdat nieuwe ontwikkelingen met kwaliteit ontwikkeld worden. Ook het beperken van de ontwikkeling van agrarische bedrijven in het landelijke gebied draagt hieraan bij.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Vooral op de klimaatadaptiviteit van het grondgebied van de gemeente heeft dit perspectief gunstige effecten. Nieuwe gebieden worden expliciet bij de hand genomen om de klimaatadaptiviteit te verbeteren. Dit levert een positieve beoordeling op.



Samenhang en onzekerheden

Het uitgangspunt van verweving kan, zoals hierboven geconcludeerd, positieve resultaten opleveren voor verschillende onderdelen van het beoordelingskader. Het uitgangspunt vraagt nog wel een vervolguitwerking, waarbij de gemeente duidelijk een rol heeft:

- Wat voor initiatieven willen we wel en niet?
- Wat is de landschappelijke karakteristiek en hoe verhoudt die karakteristiek zich tot nieuwe ontwikkelingen?
- Hoe ga je een kwaliteitsverbetering als gemeente afdwingen (gezien de hardheid van het criterium). Dit vraagt om een goede opzet van welstands- of ruimtelijke kwaliteitsbeleid (waaronder ook begrepen biodiversiteit en ecologie). Dat beleid moet dan wel duidelijk gericht zijn op het begeleiden van de transformatie van onbebouwd gebied en niet gericht zijn op aanvullende bescherming van het bestaande. Dat zou alsnog belemmerend kunnen werken voor initiatieven in bestaand bebouwd gebied.

De rol van VAB-locaties voor deze optie is nog niet verder uitgewerkt, maar juist hier zouden ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Deze optie heeft een belangrijke relatie met opgave 3 (transitie van het buitengebied) vanwege de invloed op ontwikkelmogelijkheden met name in het buitengebied.

3.3 Optie 2: Behoud natuur en landschap

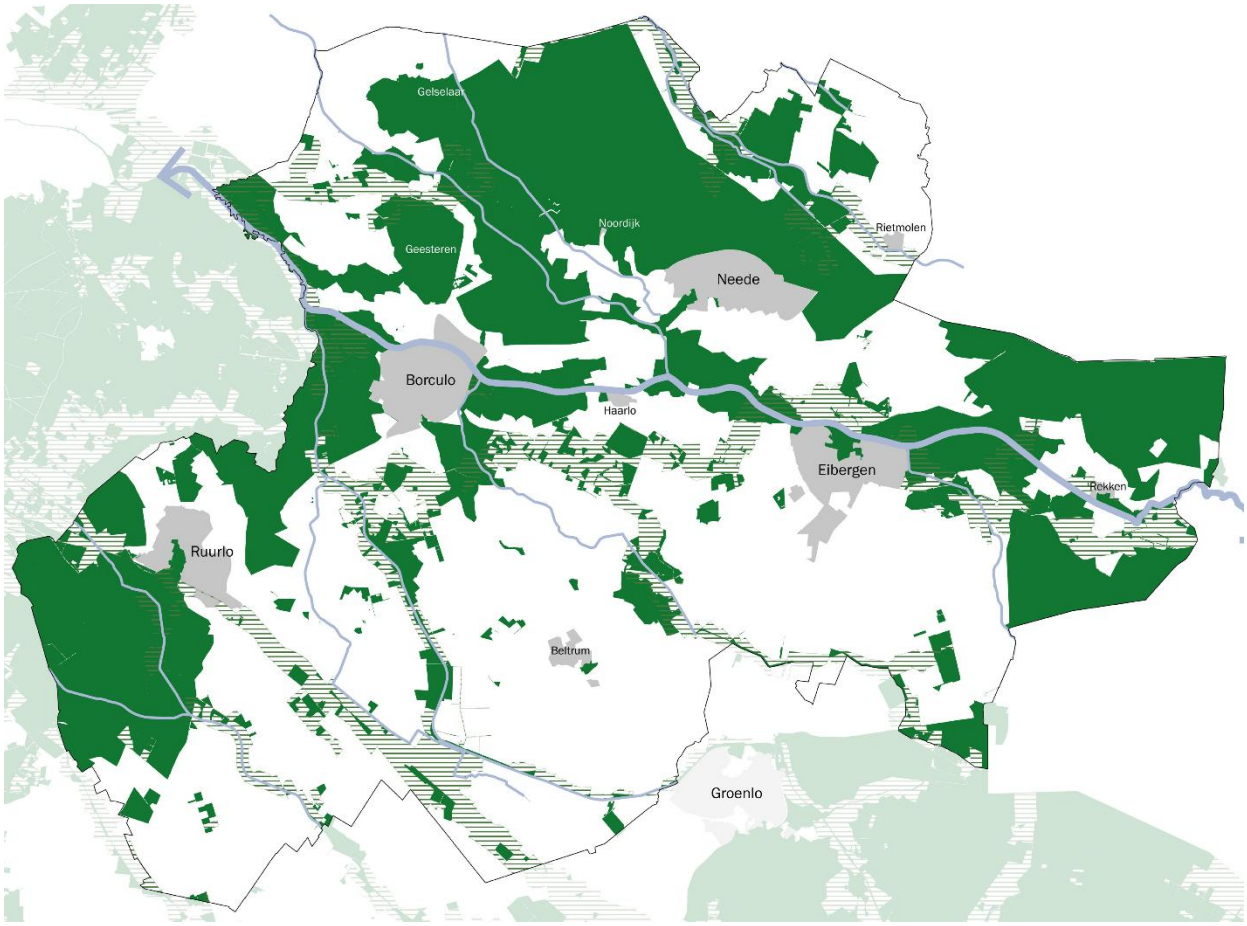
Essentie van de beleidsoptie

Het volledig ruimtelijk raamwerk voor natuur, drinkwaterwinning, landschap en cultuurhistorie wordt behouden. De ontwikkelingen vinden daardoor alleen buiten de waardevolle gebieden plaats. In daarvoor aangewezen gebieden (inclusief de kernen) zijn wel nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Het gebied buiten GNN en GO is zeer waardevol echter het agrarisch cultuurlandschap is hier sterk uitgekleed en vervaagd. Het heeft veel potentie om weer een mooi landschap te worden met een grote blauw-groene dooradering. Hierbij dient tenminste de bestaande natuur- en

Legenda

geen nieuwe ontwikkelingen
Groene ontwikkelingszone
beken

landschapswaarde behouden te blijven of versterkt te worden. In de Groene ontwikkelingszones wordt bij ontwikkelingen minimaal versterking van de kernkwaliteiten natuur en landschap vereist.



Figuur 3.7. Behoud van natuur- en landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven, optie 2: behoud natuur en landschap.

Effecten

Waar optie 1 sterk uitging van het integraal oppakken van meerdere opgaven (en onderdelen van het beoordelingskader), is optie 2 sterker gericht op scheiding van functies en daarmee scheiding van waarden.

Dat is voor de bestaande kwaliteiten van vooral natuurgebieden een gunstig uitgangspunt. De moeite die gestoken wordt in het vergroten van de natuurkwaliteit in deze gebieden pakt maximaal positief uit. Buiten die natuurgebieden dreigt een (verdere) verslechtering van natuurkwaliteit en landschappelijke kwaliteiten. Het uitgangspunt van behoud is sectoraal en eenzijdig gericht op de bestaande kwaliteiten. Dit biedt nauwelijks een handelingsperspectief voor ontwikkeling van nieuwe kwaliteiten. Autonoom zien we ook dat de bestaande kwaliteiten (ondanks een reeds bestaande focus op bescherming van bestaande waarden) achteruit gaan. Borging van de basiskwaliteit van het landschap is daarom zeer belangrijk: alle natuur, bos en landschapselementen als bermen, houtwallen, houtsingels en bomenrijen, waterlopen (alle blauw-groene dooradering) als de ruggengraat van je natuur en landschap dient zeer goed beschermd te worden.

Als meest voorname bedreiging voor deze strategie is dat de ruimte beperkt is voor de grote hoeveelheid opgaven. De ruimtedruk in Berkelland is groot, waardoor niet alle opgaven optimaal gediend kunnen worden en keuzes noodzakelijk zijn. Concreet betekent dit dat keuzes over welke

opgave een plek krijgt in de gemeente maatgevend is voor welke onderdelen van het beoordelingskader positief scoren. Deze positieve score is dan nagenoeg altijd gekoppeld aan negatieve effecten op andere onderdelen van het beoordelingskader. Bijvoorbeeld: inzet op natuurontwikkeling leidt tot beperktere mogelijkheden voor economische ontwikkeling van bedrijvigheid (en andersom). Met andere woorden: door een sectorale blik op het landschap en scheiding van functies en waarden kunnen sommige doelen heel goed gediend worden (in het voorbeeld natuurontwikkeling), maar veel waarden niet (recreatieve doelen, landschap en cultuurhistorie, economische ontwikkeling).

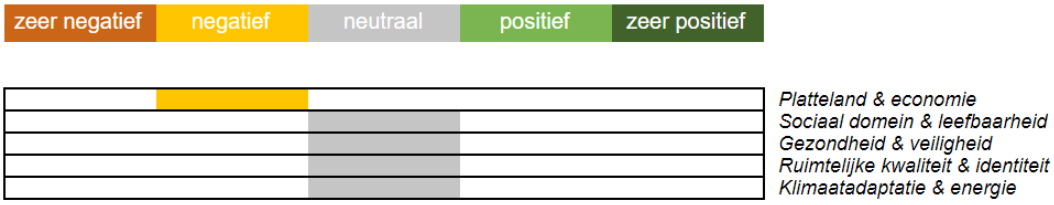
Over het algemeen geldt voor deze scheidingsaanpak dat het economisch belang prevaleert over andere belangen, doordat bepaalde zones “vrijgegeven” lijken te worden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het uiteindelijke effect is bij dergelijke ontwikkelingen dat de situatie formeel niet verslechtert (“behoud van bestaande kwaliteiten”), al is een hele concrete beschrijving van de kwaliteiten daarvoor essentieel. Van een (gewenste) ontwikkeling is dan geenszins sprake, behalve binnen de gebieden die sectoraal bestemd zijn als natuurgebied. Wat zachtere belangen als landschap sneeuwen dan in de praktijk vrijwel altijd onder. Dat komt omdat beleidsoptie 2 uitgaat van een verliezersstrategie van schadebeperking en niet uitgaat van landschap als een thema van zelfbewuste actoren die een rol opeisen in de vormgeving van de toekomst.

Voor de leefbaarheid en gezondheid van Berkellanders is deze beleidsoptie minder relevant. In zekere zin is het een bestendiging van de huidige autonome ontwikkeling. Wel worden er kansen gemist om de situatie buiten de beschermde gebieden ook vanuit leefbaarheid en gezondheid door te ontwikkelen. Voor de leefbaarheid heeft deze beleidsoptie geen wezenlijke relatie.

Beoordeling

Beleidsoptie 2 is in essentie de manier waarop het huidige stelsel van ruimtelijke ordening geregeld is. De volgende effecten gelden voor beleidsoptie 2:

- *Vitaal platteland & economie:* Scheiding van functies leidt in principe tot ontwikkelruimte voor agrarische bedrijven buiten de beschermde natuur. Daarbij geldt echter alsnog dat natuurwaarden niet mogen verslechteren (bijvoorbeeld door stikstofdepositie en “reguliere bescherming” op basis van de Wet natuurbescherming, bijvoorbeeld onderdeel soortbescherming), dus in de praktijk zullen de ontwikkelmogelijkheden nihil blijven. Dat geldt ook voor uitbreidingsruimte bij bedrijventerreinen, die veelal tegen waardevolle gebieden aan liggen. Ook is er weinig ruimte voor nieuwe dragers in het buitengebied. Dit is negatief beoordeeld.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Geen wezenlijke relaties, waardoor neutraal.
- *Gezondheid & veiligheid:* Geen wezenlijke relaties, waardoor neutraal.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De voorgenomen inzet zet in op behoud van de kwaliteit van bestaande natuurgebieden. Dit is gunstig voor het natuurbelang van deze gebieden. Daarbuiten is de situatie gevoelig voor verslechtering. Behoud is niet per sé een gunstig scenario.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Buiten de natuurgebieden is een enorme meerwaarde te realiseren voor klimaatadaptatie, door de ontstane ruimte voor nieuwe ontwikkelingen te koppelen aan klimaatadaptatiedoelen. Die kansen worden gemist bij een eenzijdige focus op de bestaande natuurgebieden.



Samenhang en onzekerheden

De beoordeling van optie 2 is zeer onzeker. De uiteindelijke uitwerking hangt sterk af van de keuzes die de gemeente maakt. Welke functies gaan prevaleren? Ruimtelijke ontwikkeling, natuurontwikkeling, recreatie? De uiteindelijke keuze (per geval) vraagt om maatwerk: overal zal een individuele afweging gemaakt moeten worden en gezocht moeten worden naar manieren om de belangen zo goed mogelijk af te wegen. Door strikte ordening toe te passen en grenzen te trekken rond waarden, worden de aanwezige waarden buiten deze gebieden en de samenhang daarvan miskend. Risico daarbij is dat juridisch niet stringent geborgde belangen (zoals het landschap) het onderspit delven ten opzichte van andere belangen.
Deze optie heeft uiteraard ook een belangrijke relatie met opgave 3. Met de overige opties zijn er ook raakvlakken, maar het kenmerkende van deze optie is dat uit wordt gegaan van een sectorale benadering van belangen, waarbij functiecombinaties en het gebruik in de praktijk beperkt worden door het ordenend kader.

3.4 Optimalisaties en aanbevelingen

Voor het landschap geldt dat de gemeente kan kiezen (op welke plekken willen we natuur, biodiversiteits- en landschapswaarden?) of creëren (kunnen we slimme combinaties maken waarbij meerdere belangen gediend zijn?). Bij beleidsoptie 2 moet de gemeente scherpe keuzes maken in wat ze wil: waar geef je het primaat aan? Dat kan uiteenlopen van het bieden van ontwikkelruimte (ten koste van landschap en natuur) tot het actief ontwikkelen van landschappelijke waarden (ten koste van ontwikkelruimte). Een gunstiger perspectief is optie 1, waarbij zoveel mogelijk slimme combinaties tussen de verschillende waarden opgezocht worden. Optie 1 gaat dus meer uit van het creëren van nieuwe ruimte (voor een brede doelstelling, binnen geldende wet- en regelgeving, ook voor agrariërs belemmerende rijksregelgeving).

Optie 1 is echter niet vanzelfsprekend. Het systeem van ruimtelijke ordening is in sterke mate op beleidsoptie 2 ingericht, ondanks pogingen (bijvoorbeeld door de Omgevingswet) om tot meer integratie van het Omgevingsbeleid te komen. Ook de provincie Gelderland functioneert in sterke mate op die manier, bijvoorbeeld door de eenzijdige focus op het GNN (waaronder Natura 2000). Dus ook optie 1 vraagt nog om een nadere uitwerking. Een goede basis kan gevonden worden in de natuurwaardenkaart en landschapsanalyse die recent door de gemeente Berkelland zijn opgesteld.

Een optimalisatie binnen deze opgave kan zijn om kleine ontwikkelingen, tot een bepaalde omvang, toe te staan, onder voorwaarde dat deze een integraal onderdeel van de omgeving worden. Zo zijn ook kleine rode ontwikkelingen mogelijk, zonder dat deze direct een (aantoonbare) bijdrage aan natuur en landschap moeten genereren. Het behoud van de aanwezige waarden is dan de ondergrens. Hiermee ontstaat enige flexibiliteit, zonder dat overal ontwikkelingen mogelijk zijn. Te denken valt aan ontwikkelingen zoals transformatie van een VAB-locatie, aanleg van een wandelpad of de plaatsing van zonnepanelen op een van de weg gekeerd dak.

In de tussentijd is het wél een goede strategie om in elk geval in sommige gebieden het primaat te geven aan natuur of landschap. Daar vraagt wet- en regelgeving bovendien om, dus een wezenlijke keuze is dat niet (bijvoorbeeld bescherming als GNN). Daarnaast vormt het "onbeschermde landschap" een essentieel gebied voor landelijke, provinciale als gemeentelijke beleidsdoelen van klimaatadaptieve inrichting, anti-verdroging, biodiversiteitsherstel, landschapsherstel. De omgang hiermee heeft dus duidelijk om een integrale aanpak waarin ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen nodig.

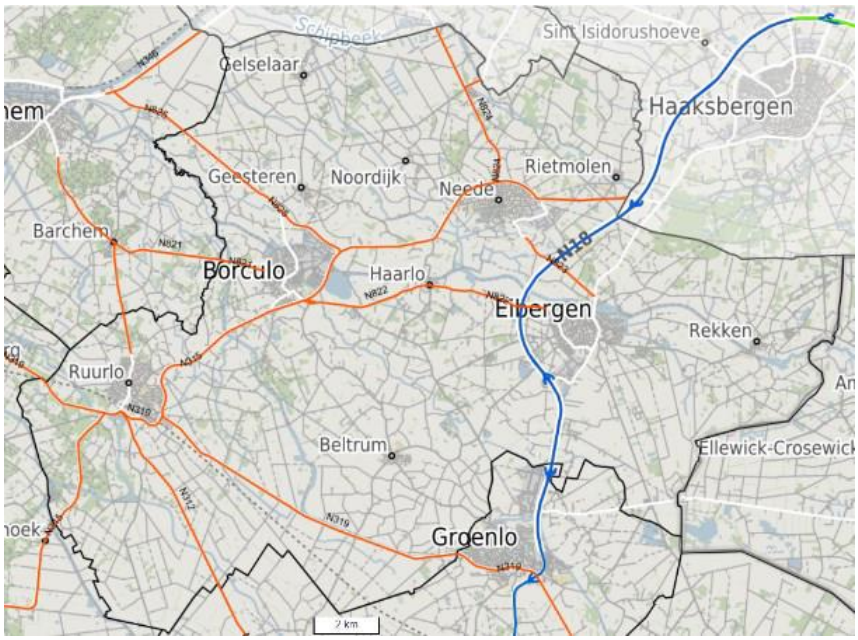
4 Opgave 2: Versterken van de (regionale) bereikbaarheid

4.1 Context opgave

Opgave 2 is gericht op bereikbaarheid, hoe wordt de gemeente bereikbaar gehouden en hoe kan ook de (regionale) bereikbaarheid versterkt worden? De bereikbaarheid naar en van de regio is hierbij specifiek van belang. Er zijn twee opties onderscheiden voor het versterken van de (regionale) bereikbaarheid:

Huidige situatie

Door de gemeente lopen meerdere provinciale wegen en de rijksweg N18 (Figuur 4.1). De provinciale wegen zijn de N319 (Zutphen – Winterswijk), de N312 (Lochem – Lichtenvoorde), de N315 (Doetinchem – Enschede) de N824 (Neede – Diepenheim), N822 (Borculo – Eibergen) en de N825 (Lochem – Borculo). De woonkernen zijn door deze wegen goed ontsloten. De N18 vormt een belangrijke verbinding naar zowel de A1 (via A35) als de A12 en daarmee de rest van de regio. De A1 oost tussen Apeldoorn en Azelo is recentelijk opgewaardeerd met een extra rijstrook. Hiermee is de bereikbaarheid van de regio verbeterd. In de gemeente staan over het algemeen weinig files. Veel mensen wonen op fietsafstand van hun werk. Circa 35% van de woon-werkverplaatsingen vindt namelijk plaats binnen dezelfde kern (bron: CBS, 2017).



Figuur 4.1 Rijksweg N18 (blauw) en provinciale wegen (oranje)

In Ruurlo bevindt zich het enige treinstation van de gemeente. Deze sluit aan op de spoorweg tussen Zutphen en Winterswijk. Doordeweeks gaan er overdag 2 treinen per uur richting Apeldoorn en Winterswijk. In de avonduren is dit eenmaal per uur. In de weekenden rijdt er ‘s ochtends een trein en van ‘s middags tot ‘s avonds twee treinen per uur richting Winterswijk. Richting Apeldoorn rijdt er één trein ‘s ochtends vroeg, en een per uur van het middaguur tot de avond en na 9en. Tussen 19:00-21:00 rijden er twee treinen per uur. Vanaf het station in buurgemeente Lochem gaat gemiddelde 3 keer per uur een trein richting Oldenzaal en richting Zutphen.



Figuur 4.2.Bus- en treinnetwerk (bron: Arriva Lijnennetkaart Achterhoek).

Het busnetwerk, weergegeven in Figuur 4.2, verbindt het grootste gedeelte van de kernen, in sommige gevallen is er sprake van een belbus verbinding. In Borculo en Neede bevinden zich busstations waar meerdere buslijnen uit de omgeving samenkomen, deze vormen samen met het treinstation de belangrijkste OV-knooppunten van de gemeente. Vanaf busstation Borculo vertrekken vijf verschillende buslijnen, onder andere naar Enschede, Almelo en Doetichem. Vanaf busstation Neede vertrekken tevens vijf buslijnen, hiermee zijn via andere routes dezelfde grotere plaatsen in de omgeving ontsloten. Ook is er een regionale buslijn die twee keer per uur in zowel richting Doetichem als Enschede vertrekt vanaf Eibergen en Groenlo.

Het fiets en wandelnetwerk in de gemeente is fijnmazig en heeft naast transport ook een recreatieve functie. Een overzicht van regionale en nationale fiets (groen) en wandelnetwerken (oranje) is weergegeven in Figuur 4.3. Er zijn geen belangrijke ontbrekende schakels aan te wijzen in het netwerk.



Figuur 4.3. Wandel (oranje) en fietsroutes (groen) in gemeente Berkelland. Bron: Route databank

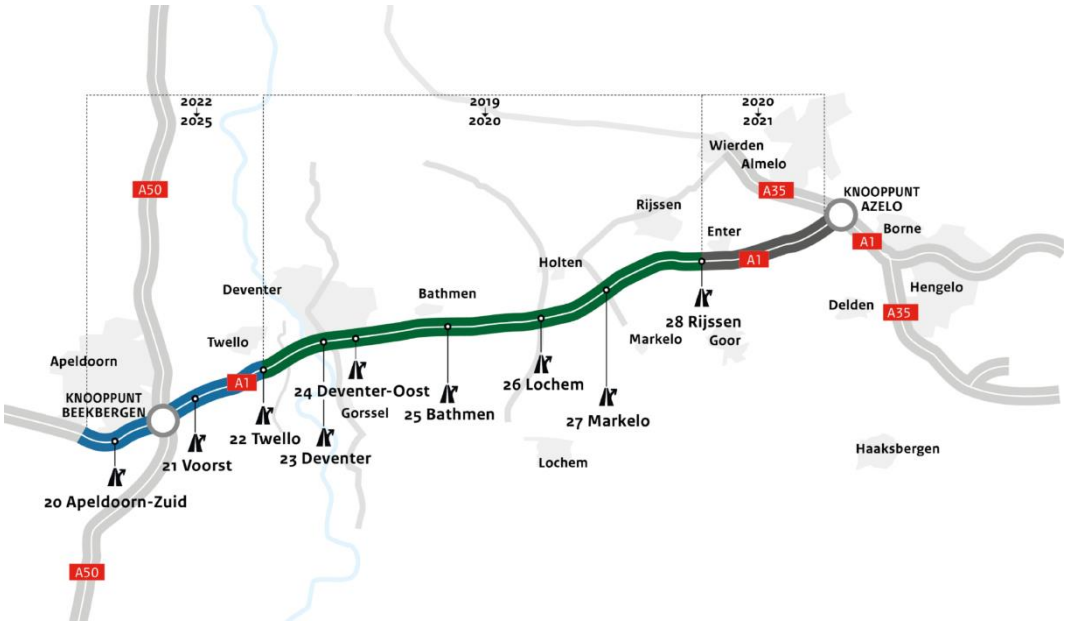
Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen als internetwinkelen en toename in thuiswerken is het van belang om ook aandacht te schenken aan digitale bereikbaarheid. Berkelland heeft reeds alle adressen aangesloten op glasvezel. Hiermee is veel sneller dataverkeer mogelijk dan met kabel- of dsl-verbindingen.

Toekomstige situatie

De komende decennia zijn meerdere grootschalige infrastructuurontwikkelingen, vooral op het gebied van wegverkeer, van invloed op de gemeente Berkelland. Zo wordt tussen 2022 en 2025 gewerkt aan de uitbreiding van de A1 tussen Apeldoorn en Twello (Figuur 4.4). Ook wordt er de komende jaren onder het project ViA15 gewerkt aan fileproblematiek en bereikbaarheid in de regio. Onder dit project worden de A12 en de A15 verbreed. Tevens wordt de A15 vanaf knooppunt Ressen doorgetrokken naar de A12. De verbinding van de N18 met de A12 zorgt ervoor dat deze ontwikkelingen ook een positief effect hebben op de bereikbaarheid van Berkelland.

Op het gebied van openbaar vervoer wordt per 12 december 2021 buslijn 56 opgeheven. Deze is door een afname van het aantal gebruikers en het langer duren van de reis door het verlagen van de maximale snelheid op veel wegdelen niet langer rendabel. Wel komt er een nieuwe lijn 58 tussen Borculo, Barchem, Lochem, Almen en Zutphen. In Zutphen kan dan worden overgestapt op de trein naar Deventer. Doordat bij gebruik van deze alternatieve lijn meer kilometers worden afgelegd wordt dezelfde reis wel duurder. Aan de gedeputeerde van de provincie Gelderland is inmiddels een petitie voor behoud van de lijn aangeboden. Arriva heeft aangegeven dat wanneer de snelheidsbeperkende maatregelen teruggetrokken worden lijn 56 weer kan gaan rijden[4]. Of de lijn daadwerkelijk nog terugkeert is op moment van schrijven nog onbekend.

[4] Als drempels verdwijnen keert buslijn 56 tussen Borculo en Deventer weer terug: is overheid te ver doorgeschoten? | Achterhoek | tubantia.nl



Figuur 4.4. Opwaarderingswerkzaamheden aan de A1 oost.

De Achterhoek Raad, die bestaat uit de 7 Achterhoekse gemeenten waaronder Berkelland, heeft de ambitie om de N18 te verbreden naar een 2x2 weg met een maximumsnelheid van 100 km per uur in 2040[5]. Concrete plannen voor deze verbreding zijn er nog niet door uitblijvende financiering van de provincie en het rijk. Eventuele uitbreiding van N18 zal voor een betere bereikbaarheid van Berkelland zorgen.

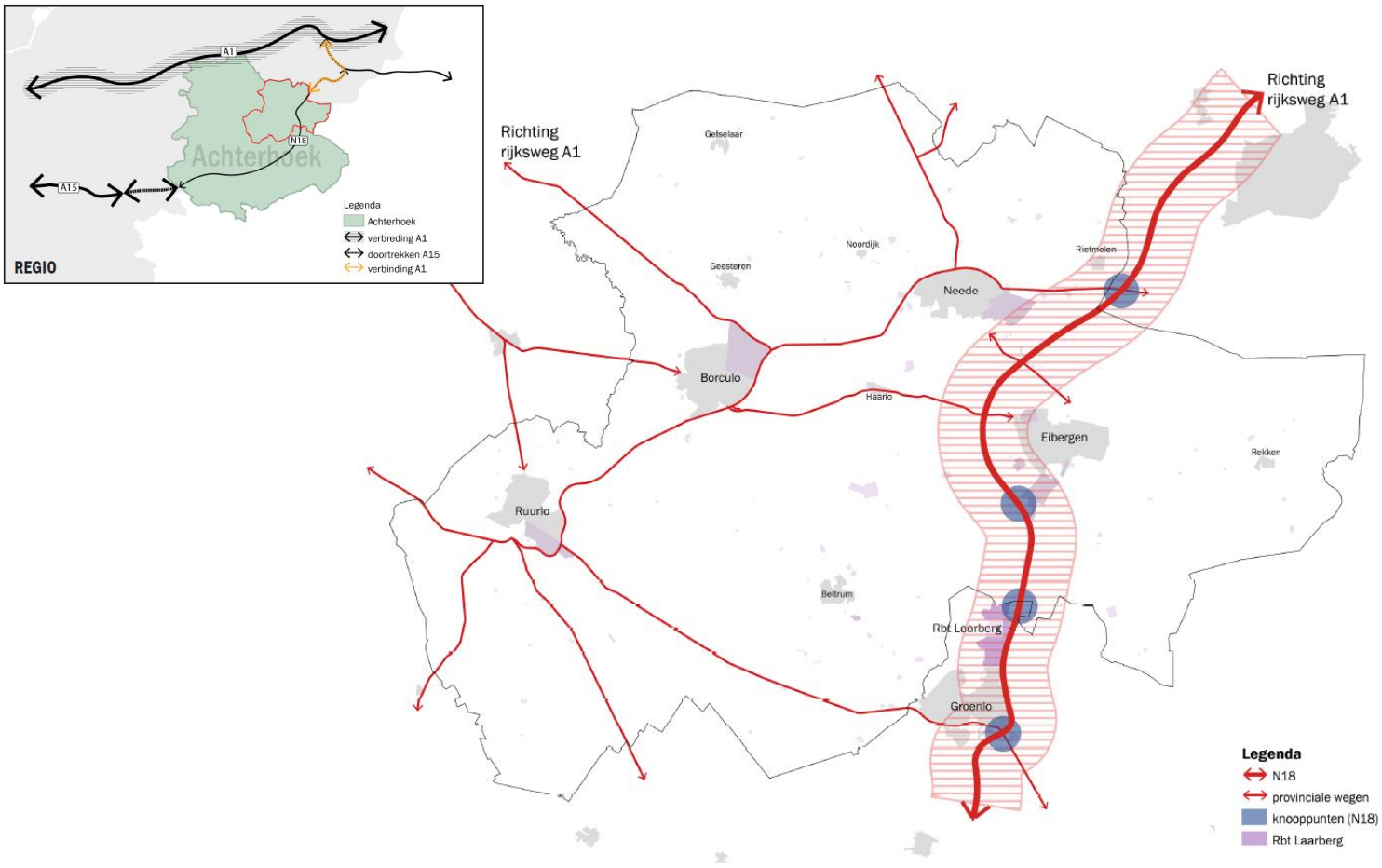
4.2 Optie 1: Nadruk op het wegverkeer

Essentie van de beleidsoptie

Optie 1 richt zich op het optimaliseren van het wegverkeer.Het gaat hierbij voornamelijk om de N18 en de provinciale wegen maar ook de wegverbindingen met de regio. Als ontwikkelingen kan gedacht worden aan het opwaarderen van de bestaande wegen en de gebieden hierlangs. Een voorbeeld van een ontwikkeling is de opwaardering van N18 naar A18 inclusief aanliggende zones en knopen (o.a. RBT Laarberg). Regionaal gezien kan mogelijk ingespeeld worden op de verbreding van de A1 en het doortrekken van de A15. Deze optie betekent dat er geen aanvullende aandacht wordt besteed aan het OV en langzaam verkeer.

.

[5] Achterhoek Raad stemt in met door ontwikkelen N18 - 8RHK



Figuur 4.5. Versterken van de (regionale) bereikbaarheid, optie 1: nadruk op wegverkeer.

Effecten

Bij deze beleidsoptie is het van belang te realiseren dat hier alleen gewerkt wordt aan het wegennetwerk. Hierdoor zullen alle effecten met name van invloed zijn op personen die gebruik maken van een auto. Daarnaast is het relevant dat het realiseren van meer wegoppervlak eigenlijk altijd gevolgd wordt door een toename van het wegverkeer. Deels zijn dit autonome ontwikkelingen, deels komt dit door de weguitbreidingen.[6] Het effect van een uitbreiding op verkeersdrukte is meestal binnen een paar jaar teniet gedaan door deze toename. Er is in de praktijk vaak sprake van een zichzelf in stand houdende cyclus waarbij een nadruk op het wegverkeer leidt tot meer behoefte aan asfalt, wat vervolgens weer leidt tot meer wegverkeer. De gevolgen van deze beleidsoptie zijn daarom waarschijnlijk zowel een toename van het wegverkeer, als een toename van “asfalt” in de vorm van wegverbredingen, uitbreiding van kruisingen en wellicht nieuwe verbindingen.

Het verkorten van de reistijd naar de grote centra in de regio maakt Berkelland een aantrekkelijkere vestigingsplaats voor gezinnen en kan bijdragen aan betere beschikbaarheid van voorzieningen. Aangezien er weinig filedruk is en alle kernen al goed ontsloten zijn, is de verwachting dat de reistijdwinst door infrastructurele maatregelen beperkt zal zijn. In combinatie met thuiswerken kan een iets kortere reistijd alsnog net de doorslaggevende factor zijn om vanuit de regio naar Berkelland te verhuizen.

[6] Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018). *Van B naar Anders, investeren in mobiliteit voor de toekomst.*

Voor bedrijventerreinen langs de N18 kan de voorgenomen opwaardering van deze weg tot reistijdwinst leiden en daarmee tot een beter vestigingsklimaat. Vervoer van goederen wordt goedkoper als de reistijd korter is en het aantrekken van personeel is makkelijker als de locatie beter te bereiken is. Flankerend aan deze opwaardering is het verbeteren van aanrijroutes een mogelijkheid. RBT Laarberg en Bedrijvenpark Eibergen liggen direct aan de N18 en de bedrijventerreinen bij Borculo, Ruurlo en Neede zijn goed aangesloten op het provinciale wegennet, waardoor hier slechts minimale winst te behalen is.

Er zijn geen noodzakelijke infrastructurele maatregelen aan te wijzen. Wel kan op locatieniveau aan de bereikbaarheid gewerkt worden, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling of herontwikkeling. Toename van parkeergelegenheid en de ruimte die in de kernen voor de auto wordt gereserveerd kan de centra en voorzieningen beter bereikbaar maken. Een eenzijdige focus op wegverkeer heeft echter het risico dat de bereikbaarheid voor bepaalde groepen, zoals minder validen, jongeren en ouderen, achter blijft. In Berkelland staat het basisniveau voor het openbaar vervoer onder druk. Extra nadruk op het wegverkeer kan er daardoor toe leiden dat er onvoldoende vraag naar OV is om dit basisniveau in stand te houden. In de kernen kan de nadruk op de auto en ruimte voor de auto belemmerend zijn voor de levendigheid en sociale cohesie, doordat mensen zich niet langer te voet en op de fiets verplaatsen en er minder sprake is van ontmoeting.

Ontwikkeling van het wegennetwerk zoals in deze optie voorzien is zal leiden tot een toename van het wegverkeer. Dit extra wegverkeer zorgt voor druk op de leefomgeving door een toename emissie van (onder andere) geluid, licht, fijnstof, roet en stikstofdioxide. Deze effecten hebben op hun beurt allemaal weer invloed op de gezondheid van omwonenden. De mate waarin deze effecten optreden hangt vooral af van hoeveel het wegverkeer toeneemt, op welke plekken en hoeveel mensen er in de invloedssfeer van deze trajecten wonen. Ook de verkeersveiligheid wordt door een toename van verkeer negatief beïnvloed. Dit effect kan met goed wegontwerp gemitigeerd worden. Een toename van wegverkeer heeft daarnaast negatieve effecten op de natuur, zowel direct (door toename van verstoring) als indirect door toename van stikstofdepositie op relatief voedselarme grond. Stikstofminnende soorten kunnen hierdoor het ecosysteem verstoren.

Een lokaal aandachtspunt is de doorgaande weg door Ruurlo (N312), die mede als aanrijroute voor lokale bedrijvigheid van belang is. Aan de noordzijde van Ruurlo bevindt zich onder andere logistieke bedrijvigheid die veel verkeer aan trekt. Een alternatieve route naar het zuiden en oosten kan verkeers- en milieuhinder in de kern beperken.

Wegverbredingen en aanpassingen aan kruisingen kunnen grote gevolgen hebben voor het landschap, wanneer sprake is van historische structuurlijnen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer een weg wordt geflankeerd door (oude) bomenrijen (Figuur 4.6), die voor de verbreding

moeten worden gekapt. In Berkelland is dit een significant risico, omdat juist dit type wegen veel voor komt en de bomenrijen in veel gevallen karakteristiek zijn voor het landschap.



Figuur 4.6. Voorbeeld van een weg met flankerende bomenrijen (Beltrumseweg)

Bij de aanleg van nieuwe wegen speelt ook doorsnijding van het landschap en horizonvervuiling en het ontstaan van een nieuwe verstoringszone vanwege verschillende vormen van hinder op bewoners, natuur en recreanten. Voor de recreatiesector is een nadruk op het wegverkeer zowel waardevol, door een betere bereikbaarheid, als riskant vanwege de toename van verstoring. Daardoor kan de kwaliteit van Berkelland als recreatiegebied worden beïnvloed.

Inzet op het wegverkeer heeft geen significante directe effecten op de verschillende duurzaamheidsthema's. Een toename van verharding kan hittestress veroorzaken en in theorie leiden tot wateroverlast. Dit kan gemitigeerd worden door water als ruimtelijk kwaliteitscriterium te hanteren voor nieuwe ontwikkelingen. Op het gebied van energieverbruik is elektrisch rijden een relevante ontwikkeling, die in zekere zin kan worden ondersteund met deze beleidsoptie, bijvoorbeeld door het realiseren van laadinfrastructuur. De keuze voor de nadruk op het wegverkeer is daarvoor niet zeer bepalend, hoewel dit een grotere nadruk op laadfaciliteiten voor auto's, dan voor bijvoorbeeld elektrische fietsen impliceert. Hoe dan ook is door deze beleidsoptie op zichzelf geen grote impact te verwachten.

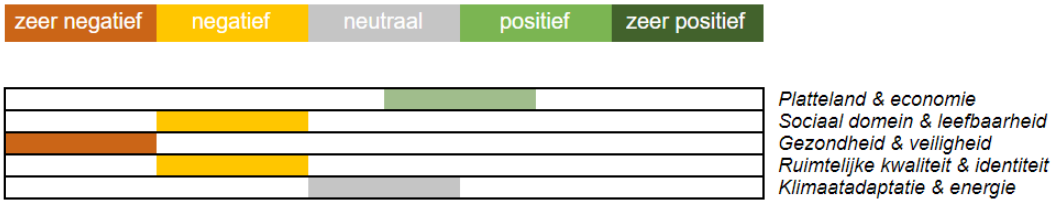
Beoordeling

De effecten van beleidsoptie 1 hangen deels af van de precieze uitwerking van de wegontwikkelingen. De beoordelingen hieronder worden gegeven uitgaande van een groei van het wegverkeer en toename van asfalt in algemene zin.

- *Vitaal platteland & economie*: Inzetten op het ontwikkelen van het wegverkeer zorgt ervoor dat de bereikbaarheid van Berkelland iets verbetert. Voor de recreatiesector is de verbeterde bereikbaarheid een voordeel, maar neemt deze ook risico's met zich mee. Voor bedrijven en bedrijventerreinen is verbeterde bereikbaarheid goed voor het vestigingsklimaat, al is de reistijdwinst naar verwachting zeer beperkt. Er wordt daarom een licht positieve beoordeling gegeven.
- *Sociaal domein & leefbaarheid*: De mobiliteit van personen met een auto verbetert iets, ook kan Berkelland iets aantrekkelijker worden om te wonen. De winst is naar verwachting zeer beperkt. Daarentegen kan het basisniveau van het openbaar vervoer

verder onder druk komen te staan. Als dit verloren gaat, is dat een voor de bereikbaarheid een zeer negatief effect. Ook kan een toename van ruimte voor de auto negatieve effecten hebben op de sociale cohesie. Er wordt daarom een negatieve beoordeling gegeven

- *Gezondheid & veiligheid*: Toename van het wegverkeer zorgt voor een slechtere luchtkwaliteit, leidt tot meer geluid- en lichthinder en kan verkeersonveilige situaties tot gevolg hebben. Er wordt daarom een zeer negatieve beoordeling gegeven.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit*: De emissies van extra wegverkeer hebben negatieve effecten op de natuur. Aanleg of verbreding van wegen kan daarnaast natuurgebieden en landschappen doorsnijden en zorgen voor zicht- en geluidvervuiling. Er is ook een grote kans op het verlies van landschappelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het moeten kappen van bomenrijen. Dit leidt tot een negatieve beoordeling.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking*: De beleidsoptie heeft geen significante directe effecten, dus wordt een neutrale beoordeling gegeven. Dit domein is wel relevant voor de verdere uitwerking van het mobiliteitsbeleid.



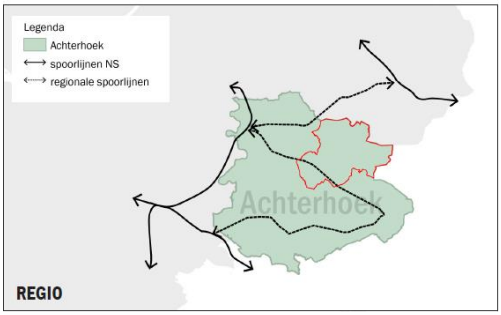
Samenhang en onzekerheden

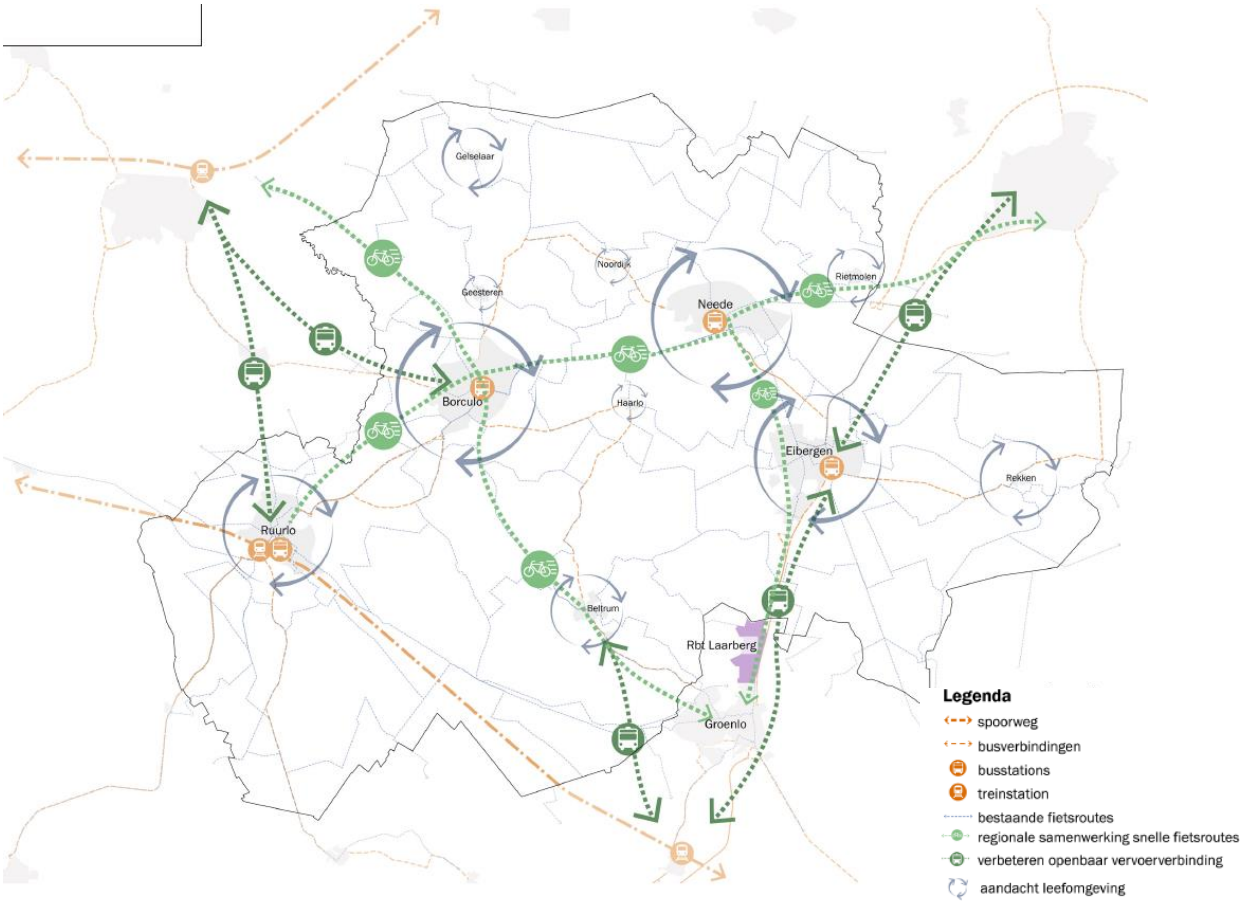
De schaal van de ontwikkelingen aan het wegennet is van groot belang voor de daaruit voortkomende effecten. De mate van het effect zal toenemen met een toename van de schaal van ontwikkelingen: met meer verbredingen komen er meer verkeersbewegingen en dus meer emissies. Een deel van de impact zal dan ook bepaald worden door planvorming op provinciaal niveau.

Gezien de samenhang op het gebied van bereikbaarheid heeft deze opgave veel raakvlakken met opgave 4 (versterken van het vestigingsklimaat). En omdat bereikbaarheid ook een rol kan spelen bij verhuizen is er samenhang met opgave 5 (leefbaarheid in de kernen).

4.3 Optie 2: Nadruk op het OV en langzaam verkeer

Optie 2 gaat uit van het maximaal inzetten op OV en langzaam verkeer. Daarnaast wordt ook ingezet op thuiswerken en digitaal werken. Basis vormen de trein- en busstations met bijbehorende routes en de fietsroutes. Potentiële nieuwe of verbeterde snelle aantrekkelijke fietsroutes vormen het uitgangspunt voor deze optie. Zo kunnen snelle aantrekkelijke fietsroutes aangelegd worden als alternatief voor de auto en om OV voorzieningen beter bereikbaar te maken. Zo kan een snelle aantrekkelijke fietsverbinding tussen Borculo en het station Lochem een mogelijkheid zijn. Voor het OV geldt dat het behouden van het huidige niveau een uitdaging is en er daarom geen hoger niveau wordt geambieerd vanuit het oogpunt van haalbaarheid. In deze optie wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan verkeersveiligheid. Het bestaande glasvezelnetwerk is een belangrijke basis voor het thuis of digitaal werken





Figuur 4.7. Versterken van de (regionale) bereikbaarheid, optie 2: nadruk op het OV en langzaamverkeer.

Effecten

Niet alle onderdelen van het beoordelingskader zijn relevant voor deze beleidsoptie. Klimaatadaptatie & energieopwekking wordt niet in significante mate beïnvloed door dit beleid. De andere domeinen zijn verder wel allemaal in meer of mindere mate relevant.

Bij deze beleidsoptie is het van belang dat er geen (substantiële) ontwikkelingen aan de autowegen of uitbreidingen van het OV-netwerk gerealiseerd worden. In deze optie wordt vooral ingezet op het toegankelijker maken van het OV, bijvoorbeeld door goede (overstap)faciliteiten, een betere aansluiting tussen het OV en fietspaden of andere initiatieven die het gebruik van het OV aantrekkelijker maken.

Ook langzaam verkeer wordt gestimuleerd door bijvoorbeeld extra en snellere fietsverbindingen. Extra fietsverbindingen kunnen in combinatie met het steeds populairder worden van de elektrische fiets een goede stimulans zijn om vaker de fiets in plaats van de auto te gebruiken. Verder kan er worden ingezet op meer wandelroutes door de gemeente, waarbij ook de recreatieve functie van belang is.

Bij de ruimtelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen kan de nadruk op langzaam verkeer zich uiten in aandacht voor loop- en fietsbereikbaarheid, zodat dagelijkse ritten niet met de auto worden gedaan. Daarnaast kunnen de centra autoluw worden ingericht waardoor er meer ruimte

is voor langzaam verkeer. Kruispunten kunnen zo worden ingericht dat wandelaars en fietsers prioriteit krijgen boven het gemotoriseerde wegverkeer.

Door de inzet op OV en langzaam verkeer wordt een mobiliteitstransitie verwacht, al is de mate waarin deze optreedt niet vooraf in te schatten. Gezien het huidige mobiliteitsprofiel, gericht op de auto, en de lage dichtheden in de gemeente, is het niet te verwachten dat de primaire positie van de auto serieus verandert. Wel kan een substantieel deel van de ritten worden gesubstitueerd door de fiets en het OV.

De mobiliteitstransitie leidt tot (relatief) minder auto's. Deze afname zorgt voor minder stikstofdioxide en fijnstof uitstoot, wat goed is voor zowel de kwaliteit van de leefomgeving als de volksgezondheid. Autoluwe centra vergroten de leefbaarheid van de kernen ook doordat de (milieu)overlast van auto's afneemt. Ook de verkeersveiligheid wordt verbeterd door afname van het autoverkeer. Door fietsgebruik te stimuleren gaan mensen meer bewegen wat positieve gezondheidseffecten heeft.

Verbreding van bestaande fietspaden en het uitbreiden van het fietspadennetwerk kan de bereikbaarheid binnen de gemeente flink verbeteren. Vooral wanneer bedrijventerreinen en kernen die nu niet goed ontsloten zijn door het fiets- of OV-netwerk worden aangesloten. Met een elektrische fiets kunnen dan ook grotere afstanden gemakkelijk met de fiets worden afgelegd. Bijvoorbeeld voor woon-werk verkeer tussen de kernen, maar ook voor dagelijkse boodschappen of vervoer naar andere voorzieningen. Met het toegankelijker maken van het OV en het uitbreiden van het fietsnetwerk wordt de mobiliteit van inwoners van Berkelland die geen toegang tot een auto hebben verbeterd.

Het aanleggen van extra fietspaden maakt het gebied aantrekkelijker voor recreanten maar tegelijkertijd kunnen de fietspaden ook een verstoring van het landschap vormen. Wel hebben fietspaden gewoonlijk een kleinere ruimtelijke impact dan de verbreding of aanleg van autowegen (bij optie 1) heeft. Het beperken van de ruimte die beschikbaar is voor auto's en faciliteren van langzaam verkeer kan daarnaast ruimtewinst opleveren in de kernen. Deze extra ruimte kan ingezet worden voor het realiseren van meer water en groen. Dit zorgt voor een prettigere leefomgeving maar kan tegelijkertijd ook een dubbelfunctie krijgen voor het realiseren van klimaat adaptieve maatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan mogelijkheden om extra water op te vangen, tegengaan van het hitte-eiland effect et cetera.

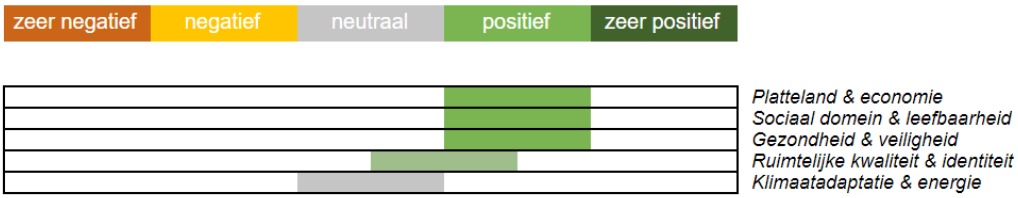
Beoordeling

De effecten van beleidsoptie 2 hangen af van de precieze maatregelen die de gemeente neemt om het OV toegankelijker te maken en langzaam verkeer te stimuleren en de impact daarvan. Uitgaande van een mobiliteitstransitie is de volgende beoordeling van beleidsoptie 2 van toepassing:

- *Vitaal platteland & economie*: Verbetering van de multimodale bereikbaarheid is zowel voor de mogelijkheden in het buitengebied positief, als waardevol voor op bedrijventerreinen. Dit leidt tot een positieve beoordeling.
- *Sociaal domein & leefbaarheid*: De verbeterde multimodale bereikbaarheid zorgt ervoor dat de mobiliteit van de inwoners van Berkelland verbetert. Daarnaast zorgt een afname van de ruimte voor de auto voor meer ruimte voor langzaam verkeer en daarmee levendigheid en sociale cohesie. Dit wordt positief beoordeeld.
- *Gezondheid & veiligheid*: Minder autoverkeersbewegingen zorgen voor minder emissies en overlast. Ook wordt gezond gedrag (positieve gezondheid) gestimuleerd. Dit wordt positief beoordeeld.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit*: Een vermindering van het aantal autoverkeersbewegingen leidt tot minder fijn- en stikstofemissies en geluid- en geurhinder. Dit heeft licht positieve effecten op de kwaliteit van de natuur en

landschappen in de omgeving en de beleving van de leefomgeving. Wel kan het aanleggen van fietspaden negatieve effecten hebben op de kwaliteit van het landschap.

- *Klimaatadaptatie & energieopwekking*: De ruimte die beschikbaar komt door het beperken van autoverkeer kan ingezet worden voor klimaatadaptatieve maatregelen. Bijvoorbeeld door extra groen of waterretentie in de kernen. Dit is een kans waarvan de invulling afhankelijk is van de uitwerking van het beleid. Er wordt daarom een neutrale beoordeling gegeven.



Samenhang en onzekerheden

De mate waarin op dit moment een gebrek aan fietspaden als obstakel wordt ervaren voor het gebruiken van de fiets en het OV , is mede bepalend voor de kansen om mobiliteitstransitie te stimuleren door op optie 2 in te zetten. Als het beleid een aanzienlijke vermindering in het aantal autoverkeersbewegingen kan realiseren zullen de effecten veel positiever uitvallen dan wanneer dit maar in beperkte mate gebeurt. De gegeven beoordeling gaat uit van een succesvol beleid waarin de genomen maatregelen zorgen voor een verschuiving van op auto gerichte mobiliteit naar een multimodale mobiliteit waarbij er veel gebruik gemaakt wordt van langzaam verkeer en het openbaar vervoer. De uiteindelijke effecten van het beleid hangen wel af van de mate waarin deze mobiliteitsverandering plaatsvindt en in hoeverre de ruimte voor auto's beperkt wordt.

Het aanleggen van fietspaden, het toegankelijker maken van het OV en het verbeteren van verkeersveiligheid heeft een positief effect op het woonklimaat. Hiermee linkt deze optie aan opgave 5 (leefbaarheid in de kernen). Er is een minder sterke link aan opgave 4 (versterken van het regionale vestigingsklimaat), betere bereikbaarheid van het OV en de fiets zal waarschijnlijk maar in beperkte mate bijdragen aan een beter vestigingsklimaat. Daarnaast kan een betere multimodale bereikbaarheid ook bijdragen aan de transitie in het buitengebied, de beleidsoptie heeft daarmee ook invloed op opgave 3. Ook heeft de verminderde uitstoot van fijnstof en stikstofdioxide en het stimuleren van fietsen positieve effecten op de volksgezondheid waarmee het aansluit op opgave 6.

4.4 Optimalisaties en aanbevelingen

Beide beleidsopties hebben positieve effecten voor de bereikbaarheid. De inzet op OV en fiets heeft echter overwegend positieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving, terwijl bij de inzet op het wegverkeer het tegenovergestelde van toepassing is. Desalniettemin is het belang van de auto voor de mobiliteit en daarmee het vestigingsklimaat, de toegankelijkheid van voorzieningen en de maatschappij als geheel evident. Een combinatie van beide opties wordt daarom aanbevolen, waarbij ingezet wordt op een goede multimodale bereikbaarheid.

Hierin wordt een balans aanbevolen tussen:

- het behoud van de autobereikbaarheid, waarbij mogelijk ingrepen nodig zijn om de groei van het autoverkeer goed te kunnen opvangen (autonoom en als gevolg van verbreding van de N18 en andere maatregelen op regionaal niveau);

- het behoud van het OV-basisniveau, waar het stimuleren van OV-gebruik door goede (overstap)faciliteiten en het ondersteunen van andere vervoersopties, zoals aanvullend openbaar vervoer aan kan bijdragen;
- het stimuleren van fietsgebruik door te investeren in goede infrastructuur en faciliteiten voor verschillende typen fietsers; en
- het beperken van de ruimte die de auto inneemt ten behoeve van langzaam verkeer, aantrekkelijke verblijfsplekken en klimaatadaptatie.

5 Opgave 3: De transitie van het buitengebied

5.1 Context opgave

Het buitengebied staat voor een grote opgave in de vorm van een transitie. Onder meer door de afname van het aantal agrarische bedrijven, schaalvergroting, leegstand van gebouwen, de toename van het aantal burgerwoningen en klimaatverandering zal het aanzien van het platteland ingrijpend veranderen. Er worden vier mogelijke opties onderscheiden om met deze transitie om te gaan.

Huidige situatie

Landbouw

Berkelland is een plattelandsgemeente waarin het agrarisch gebruik van gronden van oudsher de voornaamste economische drager is geweest. Tegenwoordig leveren andere sectoren het grootste gedeelte van de werkgelegenheid. De groot- en detailhandel sector (20,1%) biedt de meeste werkgelegenheid, gevolgd door de industriële sector (15,4%) en de gezondheids- welzijnszorg (13,6%). Samen zijn deze drie sectoren goed voor bijna de helft van de werkgelegenheid in Berkelland. Landbouw, bosbouw en visserij staat op de vierde plek (9,7%). Deze sector heeft wel de grootste hoeveelheid vestigingen in Berkelland en door het type bedrijf ook een groot ruimtebeslag. Hiermee is de landbouw erg belangrijk in de inrichting van het buitengebied. Landbouw is tevens een van de grootste stikstofdioxide uitstoters in Nederland. De agrarische bedrijfsvoering heeft daarmee ook invloed op omliggende natuurgebieden. Vooral in gebieden met voedselarme grond kunnen lokale ecosystemen makkelijk verstoort raken door intrede van stikstof minnende soorten. Dit kan zorgen voor een afname van de biodiversiteit.

Het aantal agrarische bedrijven is in de periode 2005-2019 met circa 34% afgenomen van 999 naar 663 bedrijven. Verreweg het grootste deel van de landbouw bedrijven zijn ‘klassieke’ melkveehouderijen (40%). Verder wordt onderscheid gemaakt tussen varkenshouders (10%), overige graasdier bedrijven (25%) en andersoortige agrarische bedrijvigheid (25%). Onder de overige agrarische bedrijfstypen vallen veel voormalige melkvee- en overige graasdierbedrijven zonder bedrijfsopvolging. Deze hebben hun veestapel reeds afgestoten en telen nu vooral gras en snijmais voor derden. Deze bedrijven zullen naar alle waarschijnlijkheid wel op termijn worden beëindigd. Steeds meer agrarische bedrijven (21%) voeren ook nevenfuncties, zoals natuurbeheer, eigen duurzame energieproductie, productverkoop en caravanstalling uit.

De afname in aantallen bedrijven is bij alle bedrijfstypen waarneembaar, maar is het grootst bij varkenshouderijen. Het beëindigen van bedrijfsvoering zorgt op veel plekken voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB). Dit heeft leegstand en mogelijk ook verpaupering tot gevolg. Doordat er schaalvergroting van bedrijven plaatsvindt neemt de veestapel minder snel af dan het aantal agrarische bedrijven. Het aantal melkkoeien is door de jaren heen stabiel gebleven rond de 25.000, het aantal varkens is afgenomen 276.600 tot 207.500 varkens en het aantal geiten is sinds 2005 meer dan verdubbeld tot 8500 geiten. Bij schaalvergroting wordt vaak land van beëindigde landbouwbedrijven overgenomen, hierdoor blijft een groot deel van deze gronden een agrarische functie behouden.

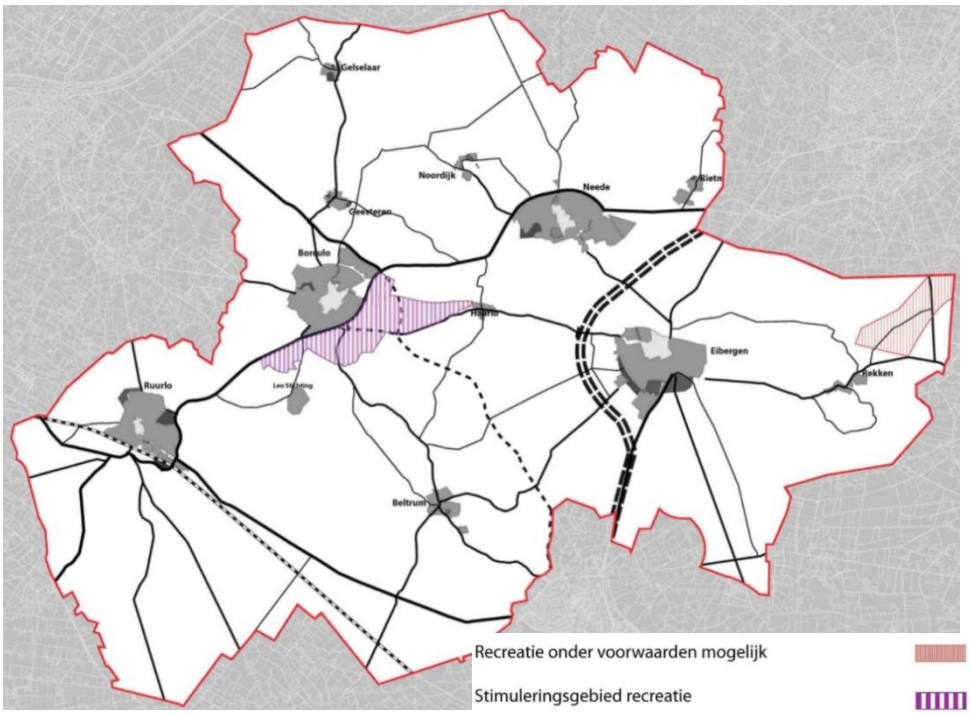
Natuur

Naast landbouw is natuur de grote beslaglegger op de ruimte in het buitengebied. Er is een redelijk areaal aan Gelders Natuurnetwerk (GNN) binnen de gemeente, dat ook onderling verbonden is. Wel staat de biodiversiteit van deze gebieden onder druk. Een uitgebreide omschrijving van de huidige status van de natuurwaarden van Berkelland is gegeven in 2.2Opgave 1: Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven.

Recreatie

In het buitengebied van Berkelland is de recreatie vooral kleinschalig van karakter. Er zijn veel kleinschalige voorzieningen, zoals (mini)campings, bed & breakfasts, groepsaccommodaties, hotels en vakantiehuizen. Naast kleinschalige verblijfsaccommodaties zijn er ook diverse (kleinschalige) dagattracties in Berkelland, variërend van musea tot een klimbos en van een belevingspark tot aan attracties gericht op oeverrecreatie. In het buitengebied van Berkelland wordt door toeristen en recreanten voornamelijk veel gefietst en gewandeld. Een beschrijving van de natuur- en cultuurwaarden die recreanten aantrekken en het landschap waarin deze recreatie plaatsvindt is gegeven in 2.2.. Per jaar zijn er in Berkelland zo'n 850.000 daguitstapjes en een half miljoen overnachtingen. De omzet van de recreatieve sector is ongeveer 31,5 miljoen euro per jaar. Het is daarmee een vitale sector maar om deze goede positie te behouden is het nodig om te blijven ontwikkelen en vernieuwen.

In de Structuurvisie Berkelland 2025 is het gebied ten zuiden en ten zuidoosten van Borculo, aan de zuidkant van de Berkel tot aan Haarlo als stimuleringsgebied voor recreatie aangewezen (Figuur 5.1). Hier bevinden zich onder andere de Hambroekplassen waar vooral strandrecreatie plaatsvindt. Dit gebied biedt goede kansen voor recreatieve ontwikkelingen op het gebied van zowel dag- als verblijfsrecreatie. Nieuwe activiteiten kunnen inspelen op de recreatieve mogelijkheden van de Hambroekplas. Daarbij kan het gaan om zowel de realisatie van nieuwe voorzieningen (ook grootschalige voorzieningen) als ook de uitbreiding of verbetering van de bestaande faciliteiten[7].Er is voor de Hambroekplassen op dit moment een ontwikkelingsplan in voorbereiding. Voor het gebied ten noorden van Rekken is onder voorwaarden grootschalig recreatief medegebruik als nieuwe functie mogelijk, naast kleinschalig recreatief medegebruik. Het



Figuur 5.1. Ruimte voor recreatie in Berkelland.

kleinschalige ontginningslandschap en de aanwezige natuurwaarden in dit gebied zijn aantrekkelijk voor recreatie. Maatwerk is van belang om de aanwezige waarden van het gebied te behouden. Ook mogen de bestaande functies niet in hun ontwikkeling worden belemmerd[8].

[7] Structuurvisie Berkelland 2025: 3.6 Recreatie en toerisme (gemeenteberkelland.nl)
[8] Structuurvisie Berkelland 2025: 3.6 Recreatie en toerisme (gemeenteberkelland.nl)

Toekomstige situatie

Landbouw

In de toekomst wordt verwacht dat steeds meer agrariërs stoppen waardoor er nog meer Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) ontstaat. Naar schatting zal de helft tot driekwart van deze gebouwen niet meer hergebruikt worden. Deze leegstand kan voor verpaupering en onveiligheid zorgen. Bij verwering van niet onderhouden daken kan tevens asbest vrijkomen. Het huidige beleid met betrekking tot de vitaliteit van het platteland is onvoldoende om alle gebouwen die de komende tijd leeg komen te staan een nieuwe functie te geven of te slopen. De doorgaande bedrijven nemen de grond van de stoppers over maar de gebouwen laten ze grotendeels staan.

De landbouwfunctie kan ook onder druk komen te staan door de ruimtevraag van andere gebruiksfuncties zoals duurzame energieopwekking en natuur. Toekomstige ontwikkelingen als klimaatverandering, circulaire landbouw, innovaties en verbreding zullen het platteland veranderen. De landelijke stikstofregelgeving heeft gevolgen voor de landbouw in Berkelland, al is nog niet duidelijk welke dat zouden kunnen zijn.

In voorontwerpbestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2020” wordt er op het gebied van landbouw vooral nadruk gelegd op het behouden en waar mogelijk versterken van de agrarische bedrijvigheid. Waar dat kan moeten verschillende functies in het buitengebied met elkaar verweven worden, in plaats van gescheiden naast elkaar bestaan. Ook moet een ‘onevenredige toename van niet-agrarische functies en niet functioneel aan het buitengebied gebonden functies (wonen en werken) in het primair agrarisch gebied’ voorkomen worden. Verder moeten zowel het landelijk karakter als de landschappelijke en natuurwaarden in het buitengebied behouden blijven.

Recreatie

Uit vitaliteitsonderzoek naar de recreatieve sector in de Achterhoek komt een aantal aandachtspunten voor de sector naar voren. Zo’n 5 procent van de bedrijven heeft geen of weinig toekomstperspectief. Bij een kwart van de bedrijven zijn investeringen nodig om in de toekomst aantrekkelijk voor klanten en rendabel te blijven.

Wanneer het huidige beleid volgens ‘Beleef het in Berkelland’ wordt voortgezet, blijft er ruimte voor de vrijetijdssector om zich te ontwikkelen. De bestaande beleidskaders voor verblijfsrecreatie sluiten echter niet meer goed aan op de wensen en behoeften van recreatieondernemers. Er wordt daarom gewerkt aan een actualisatie van de beleidskaders verblijfsrecreatie.

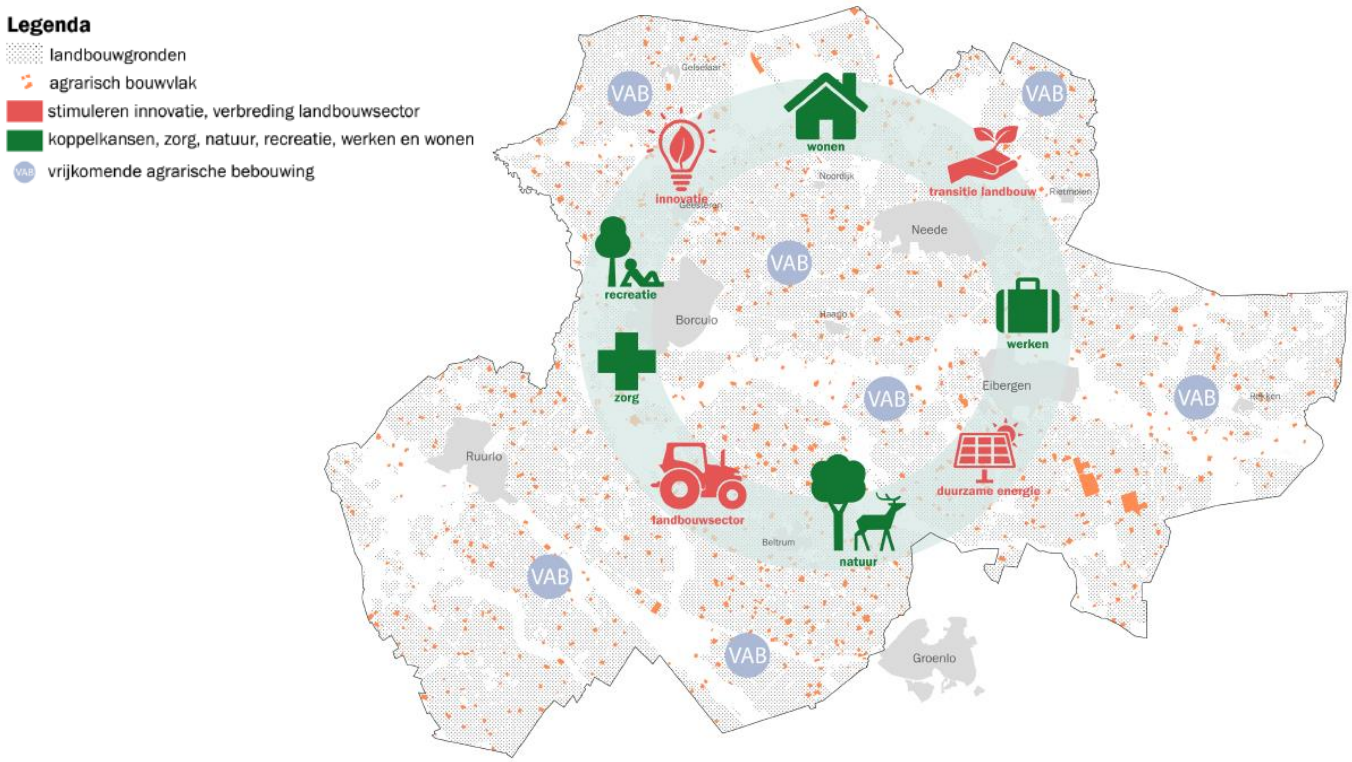
Een noemenswaardige ontwikkeling is de uitbraak van covid-19 in 2020. Deze ontwikkeling heeft diverse recreatieondernemers hard geraakt. Anderzijds is de verwachting dat deze pandemie ook een positieve impact heeft op de vrijetijdssector. Nederlanders hebben namelijk dankzij covid-19 Nederland weer herontdekt als vakantiebestemming. De verwachting is dat deze crisis de komende jaren een positief effect blijft hebben op de Achterhoek als vakantiebestemming voor een tweede of derde (korte) vakantie of weekend weg.

5.2 Optie 1: Primaat diversiteit

Essentie van de beleidsoptie

Bij deze optie ligt het primaat bij diversiteit. Daarmee wordt bedoeld dat meervoudig ruimtegebruik en een breed palet aan functies en verschillende kwaliteiten een plek hebben in het buitengebied. De transitie van landbouwgronden en de vrijkomende agrarische bebouwing kan leiden tot een innovatief en circulair buitengebied. De focus bij deze optie ligt op onder andere het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing, de transitie van het buitengebied en opwekking van duurzame energie voor koppelkansen met bijvoorbeeld natuur, recreatie, wonen, zorg,

klimaatadaptatie en werken. Door op diversiteit in te zetten krijgt het buitengebied nieuwe gebruikers en dragers, zonder dat de bestaande functies daarvoor moeten wijken.



Figuur 5.2. Transitie in het buitengebied, optie 1: primaat diversiteit.

Effecten

De landbouwsector heeft jarenlang gekoerst op productieverhoging (intensivering) en kostprijsverlaging door opschaling (specialisatie). Deze werkwijze heeft ons veel gebracht, maar de keerzijde is dat de landbouw op een dood spoor zit. Biodiversiteit op de akkers en graslanden is zo afgenomen dat dit tot problemen gaat leiden. Problemen komen bijvoorbeeld voort uit het gegeven dat er bijna geen bloeiende planten in onze graslanden en akkers voorkomen en daardoor steeds minder ruimte is voor insecten, vogels, kleine zoogdieren en leven in de landbouwbodems.

Binnen die context is er behoorlijk wat nodig om de ongunstige autonome ontwikkeling te keren. Zonder wezenlijke trendbreuk zal de biodiversiteitscrisis, bodemkwaliteitscrisis en daarmee samenhangend de klimaatcrisis voort blijven duren. Beleidsoptie 1 bevat daar in beginsel een goed uitgangspunt voor: het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing (betrek daar ook eigen gronden bij!) voor klimaat en natuurdoelen. De vraag is echter of deze afwachtende houding genoeg is om de negatieve trends te keren. Gaat het vrijkomen van gronden snel genoeg en wordt de herontwikkeling van de gronden ambitieus genoeg aangepakt? Dat zijn belangrijke bepalende factoren voor het succes van de strategie voor de onderdelen van het beoordelingskader (voornamelijk natuur, landschap en klimaatadaptatie).

Inzet op diversiteit in het buitengebied verbreedt de mogelijkheden voor ondernemers en het aanbod voor bewoners en recreanten. Een agrarisch bedrijf kan bijvoorbeeld nevenactiviteiten ontplooien, om zo een nieuw verdienmodel te creëren naast de landbouwactiviteiten. Denk

bijvoorbeeld aan recreatie, natuurontwikkeling en het opwekken van energie. Deze verdienmodellen zijn positief voor de economische positie van de agrarische sector en dragen bij aan de gewenste ontwikkeling, namelijk ontwikkeling en groei van het platteland op basis van innovatie en verduurzaming. Tegelijkertijd wordt met deze optie een mogelijk ontwikkelspoor (schaalvergroting) voor de landbouw weggenomen. Hiermee wordt de economische positie van de sector juist benadeeld.

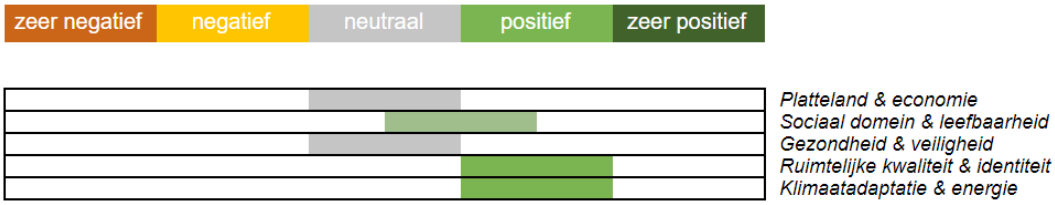
De vrijkomende agrarische bebouwing kan ook ruimte bieden aan nieuwe functies zoals wonen, zorg en recreatie. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de maatschappelijke en/of economische behoeften. Dit is echter sterk afhankelijk naar de vraag naar voorzieningen en woningen in het buitengebied. Aandachtspunten bij nieuwe functies in het buitengebied zijn de impact op de verkeerssituatie en de milieusituatie. In veel gevallen is functiemenging goed mogelijk, maar het kan – bijvoorbeeld op basis van de geurverordening of lokale milieucontouren – onmogelijk zijn om op VAB-locaties gevoelige bestemmingen te realiseren.

Tegelijkertijd roept deze optie wel de vraag op of je als gemeentelijke overheid meer kunt doen dan deze strategie. Je hebt als gemeente niet de instrumenten om verandering op het grondgebied af te dwingen. Ruimte bieden voor nieuwe dragers bij bedrijven die autonoom op zoek zijn naar nieuwe ruimte is voor de sector positief. Agrarische bedrijven hebben hier een breder perspectief dan het traditionele schaalvergroten of intensiveren én er wordt ruimte geboden aan andere onderdelen van het beoordelingskader: natuur, klimaat en landschap kan profiteren van het veranderen van de agrarische bestemming (door het afnemen van verstening bijvoorbeeld). Daar komt bij dat het veranderen van agrarische concepten ruimte biedt om schadelijke stalemissies terug te dringen.

Beoordeling

Beleidsoptie 1 heeft positieve effecten op natuur, klimaat, landschap, recreatie en zorg. Dat komt tot uiting in positieve scores op de domeinen “ruimtelijke kwaliteit & identiteit” en “klimaat, & energie”.

- *Vitaal platteland & economie:* Diversiteit zorgt voor nieuwe functies en nieuwe dragers: dit draagt bij aan een toekomstbestendig buitengebied en een grotere kans op het vinden van nieuwe bestemmingen voor VAB-locaties. Anderzijds is de ruimte voor traditionele vormen van ontwikkeling (schaalvergroting, intensivering) in deze beleidsoptie heel beperkt. Per saldo is het effect neutraal.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Nieuwe dragers kunnen onder andere gezocht worden in zorgfuncties of vernieuwende concepten waarbij de relatie tussen boer en burger verbeterd wordt. Dit draagt bij aan de leefbaarheid in de kernen.
- *Gezondheid & veiligheid:* Geen wezenlijke relaties. Lokaal kan de situatie zich voordoen dat de transformatie van agrarische bedrijven overlast door geur of luchtkwaliteit oplost.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De inzet op het gericht herontwikkelen van vrijkomende agrarische bebouwing biedt kansen voor natuurontwikkeling, bovenop de autonome ontlasting door het wegvallen van agrarische activiteiten (door methaanemissies bijvoorbeeld).
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Een gelijke redeneerlijn als bij ruimtelijke kwaliteit. Het transformeren van VAB-locaties biedt kansen voor een klimaatadaptieve inrichting.



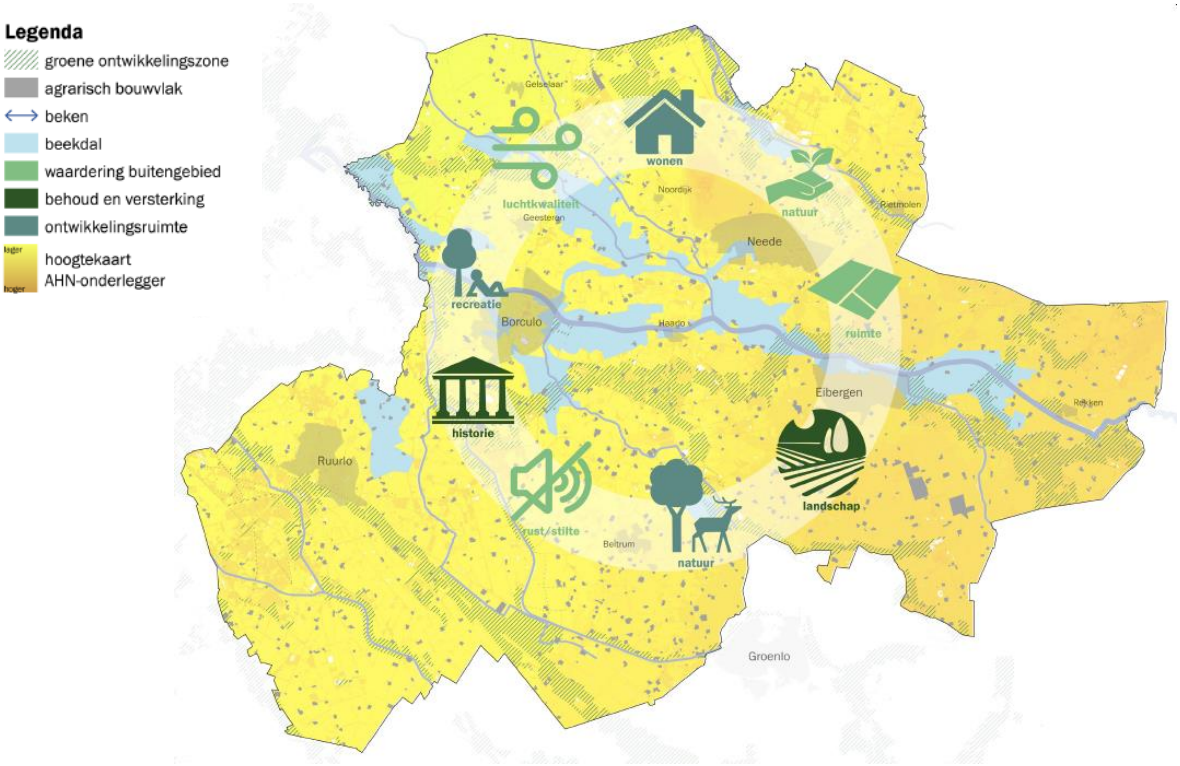
Samenhang en onzekerheden

De onzekerheid zit bij deze optie met name in de zoektocht naar passende invulling van vrijkomende locaties en de wijze waarop agrariërs mee kunnen bewegen met de transitie. Herontwikkeling van agrarische bebouwing kan een rol spelen voor het vestigingsklimaat voor bedrijven (opgave 4) en de leefbaarheid op het platteland (opgave 5).

5.3 Optie 2: Primaat natuur

Essentie van de beleidsoptie

Bij optie 2 ligt de focus op natuurbehoud en -ontwikkeling. Hierbij gaat het onder andere om kringlooplandbouw, functieverandering, maar ook de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) en de ontwikkelingsruimte binnen de Groene Ontwikkelingszones. Ontwikkelruimte voor de landbouw wordt sterk beperkt en is enkel mogelijk onder voorwaarde dat dit leidt tot verduurzaming van het productiesysteem, bijvoorbeeld omdat sprake is van natuurinclusieve en circulaire landbouw, waarbij er tevens koppelkansen zijn voor het vergroten van de biodiversiteit. Bij de VAB's kan zo veel mogelijk bebouwing gesloopt worden om ruimte te geven aan de natuur. Tevens moet rekening gehouden worden met de ondergrond en het watersysteem, deze vormen de basis voor de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied.



Figuur 5.3. Transitie in het buitengebied, optie 2: primaat natuur.

Effecten

Beleidsoptie 2 gaat het sterkst van alle opties uit van een actieve rol van de gemeente om de negatieve effecten van de landbouw op te lossen. Daarbij wordt een bronaanpak gekozen: boeren mogen niet uitbreiden, tenzij ze een positieve bijdrage leveren aan het productiesysteem. Bij “momenten van verandering” (zoals het stoppen van de agrarische activiteit) gaat de gemeente actief werken aan natuurontwikkeling of maatregelen die bijdragen aan ondergrond en het watersysteem.

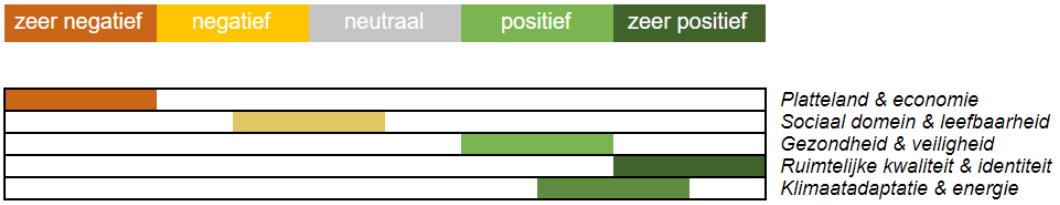
Evident is dat deze beleidsoptie positieve effecten heeft op natuurwaarden en de klimaatadaptiviteit en kwaliteit van het landschap. Het “terugschroeven” van agrarische activiteiten heeft ook positieve effecten doordat schadelijke activiteiten (stalemissies bijvoorbeeld) in omvang afnemen. Dit heeft door het voorkomen van stikstofdepositie positieve effecten. De ruimte die vrij komt kan gebruikt worden voor andere belangen. In de beekdalen kan ingezet worden op beekherstel om een bijdrage te leveren aan klimaatadaptatie en natuurwaarden. De keerzijde is dat het economisch perspectief voor boeren wel erg klein wordt doordat deze in belangrijke mate gehinderd worden in hun bedrijfsvoering.

Deze beleidsoptie zal om die reden op weinig draagvlak in de agrarische sector kunnen rekenen. Dit roept ook de vraag op of een beleidsoptie als deze voor het gemeentelijk belang wel effectief is. Immers kan een wezenlijke verandering in het ecosysteem van het buitengebied nagenoeg uitsluitend bereikt worden door een intensieve samenwerking van overheden, beherende organisaties en grondeigenaren / agrariërs. Met een beleidsoptie die de spanningen verder op scherp zet is mogelijk het natuurbelang ook niet gediend. Van belang hierbij is dat de gemeente deze beleidsoptie uitwerkt en daar ook een economisch perspectief voor agrariërs in schetst. Welke plek is er voor agrariërs in een wereld waar de gemeente actief stuurt op het ontwikkelen van gronden die thans in agrarisch gebruik zijn? Welke hulp biedt de gemeente de agrariërs daarbij? Daar komt bij dat “de agrarische gemeenschap” onder druk staat. Door het stilleggen van agrarische activiteiten kunnen negatieve effecten als verrommeling optreden en ook boeren kunnen in de problemen komen bij het vinden van nieuw werk (stoppen is een beladen proces).

Beoordeling

Deze beleidsoptie kan positief uitpakken voor het natuurbelang en de kwaliteit van het landschap, de bodem en het watersysteem. Het beschreven draagvlak is wel randvoorwaardelijk voor het bereiken van de positieve effecten. In de beoordeling komt de tegenstelling voornamelijk tot uiting: een beleidsoptie waarbij de gemeente actief stuurt op natuurkwaliteit (en daarmee actief stuurt op veranderingen van agrariërs) biedt risico’s voor de vitaliteit van het platteland.

- *Vitaal platteland & economie:* De stringente inzet op natuurkwaliteit biedt grote risico’s voor het economisch perspectief van agrariërs (en daarmee de vitaliteit van het platteland). Boeren worden direct gehinderd in hun bedrijfsvoering.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Verregaande sturing op natuurkwaliteit kan ertoe leiden dat het platteland sneller “leegloopt”. Agrariërs zullen versneld stoppen. Dit kan de agrarische gemeenschap schaden en leiden tot verrommeling in het buitengebied.
- *Gezondheid & veiligheid:* Gepaard met de inzet op natuurkwaliteit is het gegeven dat de negatieve impact bijvoorbeeld door schadelijke bedrijfsemissies verkleint.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Voornamelijk voor het aspect natuur pakt deze inzet zeer positief uit. De identiteitswaarde van het agrarisch cultuurlandschap kan onder druk komen te staan. Het landschap in Berkelland is in sterke mate gevormd door boerenbedrijven en zij beheren (grote) delen van het landschap.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* De inzet op natuur biedt nadrukkelijk kansen voor het vergroten van de klimaatadaptiviteit, bijvoorbeeld door het oppakken van beekherstel.



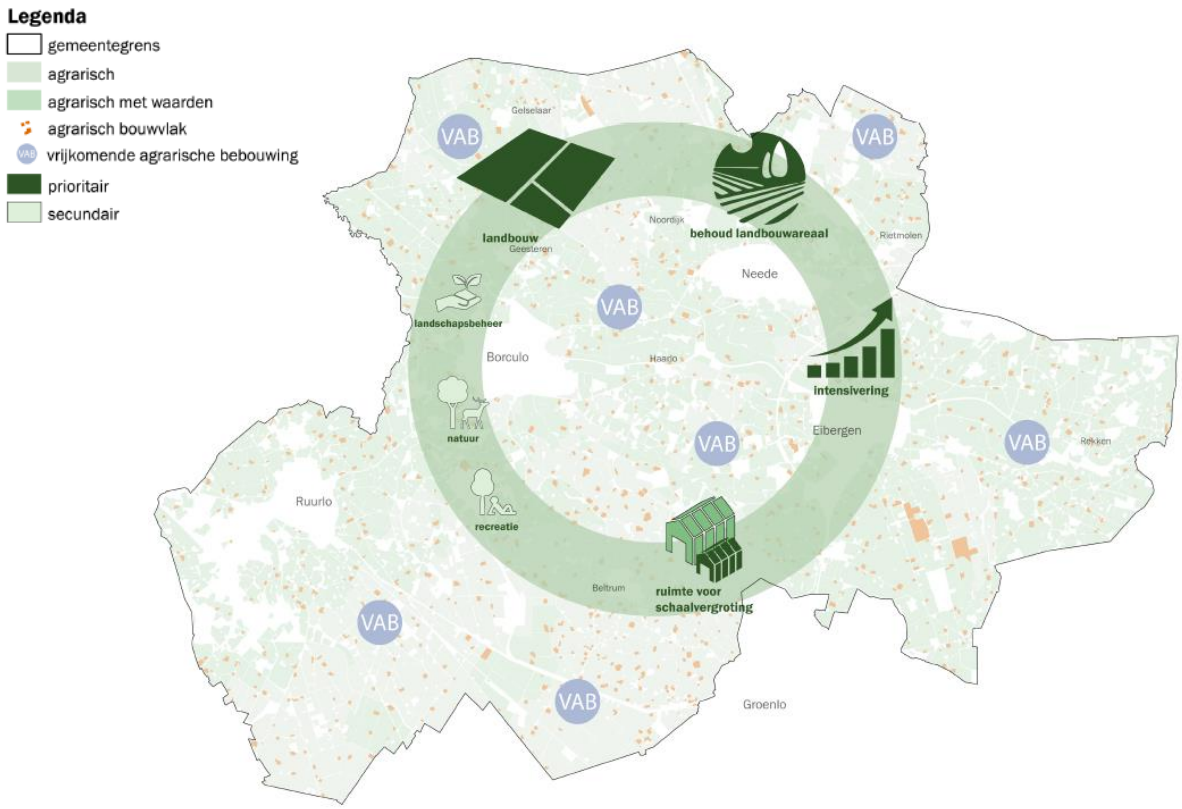
Samenhang en onzekerheden

De grote onzekerheid van beleidsoptie 2 schuilt in het vergaren van maatschappelijk draagvlak voor het beleid. Gezien de bestaande spanningen tussen boer en burger kan het naar buiten brengen van een dergelijke beleidsoptie tot verdere spanningen leiden. Daarmee is ook het algemeen belang niet mee gediend. De conclusie is dus dat inzetten op natuur goed (en belangrijk) is, maar dit niet ten koste moet gaan van het economisch perspectief van agrariërs. Zij zijn als schakel (bijvoorbeeld als landschapsbeheerder) van wezenlijk belang voor het realiseren van de landbouwtransitie.
Vanwege de verbinding tussen kernen en buitengebied is er een belangrijke samenhang met de leefbaarheid in de kernen (opgave 5). Met opgave 1 is er een duidelijke relatie omdat deze zich ook richt op het beschermen van natuur- en landschapswaarden.

5.4 Optie 3: Primaat landbouw

Essentie van de beleidsoptie

Bij het primaat landbouw ligt de focus voor de landbouw op de huidige trend in Berkelland. Er is namelijk een afname van landbouwbedrijven door schaalvergroting en de invloed van onder andere stikstofdepositie. Schaalvergroting blijft ook in de toekomst aan de orde door technologische ontwikkelingen in de landbouw. Het bestaande landbouwareaal blijft behouden. Wel wordt er een maximum gesteld aan de schaalvergroting. Dit maximum heeft betrekking op het huidig beleid ten aanzien van bijvoorbeeld geur, Natura 2000-gebieden, waterkwaliteit, etc. Daarnaast wordt het maximum ook in belangrijke mate bepaald door de maximale maatvoering van de bouwvlakken en bijvoorbeeld het omschakelverbod naar intensieve niet-grondgebonden veehouderij.



Figuur 5.4. Transitie in het buitengebied, optie 3: primaat landbouw.

Effecten

Beleidsoptie 3 (primaat landbouw) is min of meer een voortzetting van het huidige beleid, en daarmee kan de autonome ontwikkeling als een leidraad voor de effectbeschrijving gebruikt worden. De daar getrokken conclusie is dat de biodiversiteit nog altijd achteruit blijft gaan, de bodem verder verdicht raakt en de belangrijke fauna af blijft nemen. Zonder beleidswijziging kan schaalvergroting (en in mindere mate intensivering) nog altijd door blijven gaan. Dit heeft negatieve effecten op de gezondheid (door schadelijke stalemissies), natuur (door o.a. stikstofdepositie), ruimtelijke kwaliteit (het wegvagen van landschapselementen ten behoeve van efficiënt ingerichte percelen en klimaatadaptiviteit (door het verder verdichten van de bodem).

Belangrijk hierbij is dat een verdere achteruitgang van deze waarden in de toekomst ook verder doorgaat. Verder verlies van biodiversiteit heeft ronduit verwoestende gevolgen voor duizenden diersoorten en leidt ertoe dat onmisbare ecosystemen ernstig verarmen. Daar komt bij dat verdere intensivering en schaalvergroting kan leiden tot een groei van de hoeveelheid dieren, zonder dat daar noodzakelijkerwijs een verbetering van stalsystemen tegenover staat. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor natuurgebieden doordat stalemissies voor stikstofdepositie zorgen in kwetsbare natuurgebieden. Ook voor geurhinder en luchtkwaliteit kan dit negatief uitpakken. Schaalvergroting kan leiden tot het verdwijnen van landschapselementen en het verschralen van de bodem[9]. Vanuit milieuperspectief is deze beleidsoptie dan ook zeer ongunstig.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat ontwikkelingen in de landbouw, gegeven het groeiende maatschappelijke bewustzijn (bij agrariërs) ook tot veel positieve ontwikkelingen leidt. Zo heeft

[9] Zie ook de studie “de bodem bereikt?” van de raad voor de leefomgeving en infrastructuur: https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_de_bodem_bereikt_-_def.pdf

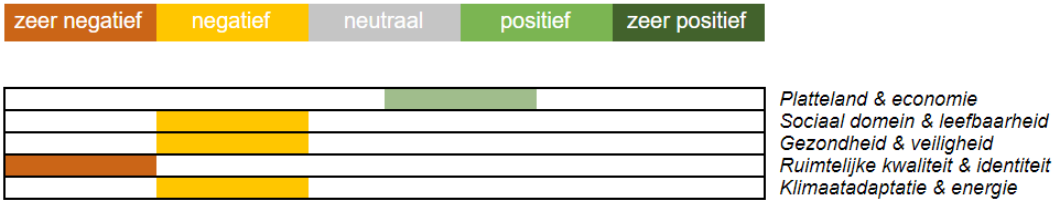
een omschakeling naar kringlooplandbouw potentieel gunstige effecten voor de bodemkwaliteit (zowel in fysische, chemische als biologische zin), o.a. door het stoppen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Anderzijds kan, mits de gemeente hier niet actief op stuurt, het gebruik van deze middelen (bijvoorbeeld glyfosaat) ongeremd voortgezet worden. Dit kan leiden tot negatieve effecten voor de bodemkwaliteit, maar ook op de kwaliteit van het oppervlaktewater, doordat dit nutriëntrijker wordt. Dit is zonder meer een risico van deze beleidsoptie.

Daar komt bij dat ook het economisch perspectief van de agrariër niet heel gunstig is. In toenemende mate worden agrariërs geconfronteerd met provinciale, nationale of Europese wet- en regelgeving. Zelfs al voert de gemeente een coulant beleid, is de ruimte voor traditionele agrarische bedrijfsmodellen in de toekomst beperkt. Met ruimte voor schaalvergroting en intensivering gaan deze bedrijven het alsnog niet redden. Zeker de kleinere familiebedrijven zullen het hoofd binnen steeds complexer wordende regelgeving niet boven water kunnen houden, hetgeen leidt tot opkoping door grotere boeren (die niet noodzakelijk gevestigd zijn in de gemeente). Hierbij dient wel benoemd te worden dat familiebedrijven sowieso vaak moeite hebben met de opvolging van het bedrijf. De vraag is dan wiens perspectief de gemeente wil dienen.

Beoordeling

Beleidsoptie 3 heeft negatieve effecten op vier van de vijf domeinen.

- *Vitaal platteland & economie:* In beginsel (en op korte termijn) positief. Agrariërs hebben ruimte om binnen hun eigen afwegingskader keuzes te maken voor de ontwikkeling van hun bedrijf. Op lange termijn zijn keuzes voor schaalvergroting ook economisch onrealistisch. Er wordt daarom slechts een licht positieve beoordeling gegeven.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* De agrarische gemeenschap blijft in min of meer dezelfde mate voortbestaan, maar op termijn staat die ook onder druk doordat familiebedrijven niet overeind kunnen blijven en deze beleidsoptie geen ruimte biedt voor nieuwe dragers in het buitengebied. Dit leidt tot een negatieve beoordeling.
- *Gezondheid & veiligheid:* Het primaat op landbouw houden levert een aandachtspunt voor de gezondheid van Berkellanders op, met name door effecten op luchtkwaliteit en geurhinder (als gevolg van schadelijke stalemissies). Dit leidt tot een negatieve beoordeling.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De natuur en biodiversiteit verslechtert als gevolg van stikstofdepositie en verarming van de grond door schaalvergroting. Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft ongunstige gevolgen voor de bodemkwaliteit en waterkwaliteit. Vanwege de kritische situatie waar de natuur zich in bevindt en de landelijk erkende noodzaak om hier oplossingen voor te vinden, wordt een zeer negatieve beoordeling gegeven.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Bij schaalvergroting hoort het verder verslechteren van de bodemkwaliteit en daarmee samenhangend de klimaatadaptiviteit van de grond. Dit is een groot aandachtspunt en leidt tot een negatieve beoordeling.



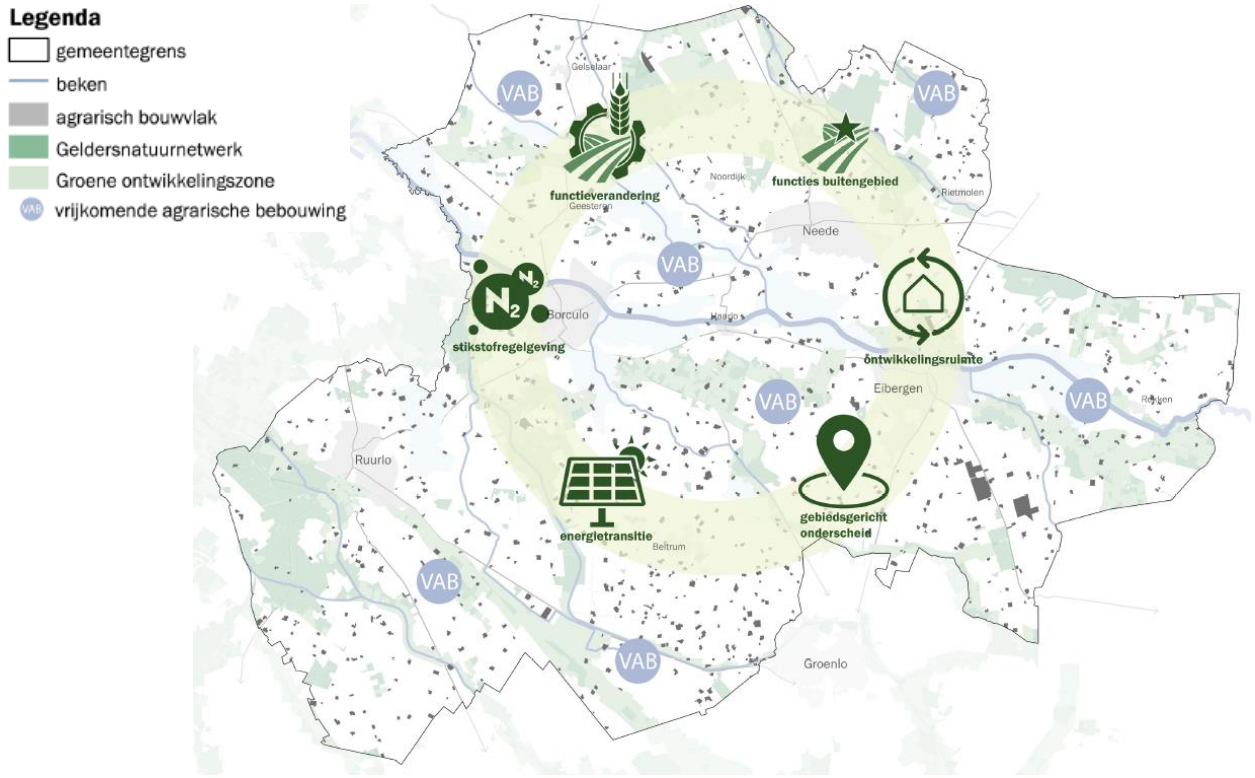
Samenhang en onzekerheden

De haalbaarheid van optie 3 is de grootste onzekerheid van de beleidsoptie. Gegeven alle regelgeving en maatschappelijke trends is het zeer de vraag of een beleidsmatige houding waarin ruimte gegeven wordt voor verdere uitbreiding haalbaar is, zowel in juridische als maatschappelijke zin. Dat is ook ingegeven door de samenhang met andere opgaven: natuurbescherming verhoudt zich bijvoorbeeld zeer slecht tot deze beleidsoptie: dat maakt de beleidsoptie zeer lastig uitvoerbaar.

5.5 Optie 4: Gebiedsgerichte differentiatie

Essentie van de beleidsoptie

Bij gebiedsgerichte differentiatie wordt gedacht aan gebiedsgericht onderscheid. Gebieden worden onderscheiden naar functie, waarbij in het ene gebied het primaat op diversiteit ligt (zie optie 1), in een ander gebied op natuur (zie optie 2) en in weer een ander gebied op landbouw (zie optie 3). Dit betekent dat in de gebieden waar het primaat bij landbouw ligt, ontwikkelmogelijkheden (schaalvergroting) bestaan zonder dat dit belemmerend is voor bijvoorbeeld woonfuncties. Gebieden waar de milieubelasting op dit moment hoog is (zoals rondom Beltrum) zijn hiervoor geschikt. De woonfuncties (bijvoorbeeld op VAB-locaties) worden gerealiseerd in gebieden waar ingezet wordt op diversiteit. Tot slot worden er een aantal gebieden aangewezen waar het primaat bij natuur en landschap ligt. Dit kunnen bijvoorbeeld bufferzones rondom de natuurgebieden zijn. De functies worden zo veel mogelijk van elkaar gescheiden. Daarmee wordt ontwikkelruimte geboden, rekening houdend met diverse normen en kwaliteiten (zoals geur, landschap en Natura 2000-gebieden). Zo kan er per gebied ingespeeld worden op de kansen en belemmeringen



Figuur 5.5. Transitie in het buitengebied, optie 4: gebiedsgerichte differentiatie.

Effecten

Beleidsoptie 4 is een hybride optie van de drie eerdergenoemde beleidsoptie. Dat betekent dat de positieve en negatieve effecten ten opzichte van elkaar ook enigszins weggestreept kunnen worden. Het gunstige van bijvoorbeeld beleidsoptie 2 (het behoud van een goed economisch perspectief waarbinnen de agrariër zelf afwegingen kan maken) kan op sommige locaties gehandhaafd worden, terwijl op andere locaties juist actief ingezet kan worden op natuurontwikkeling. In enkele gebieden ontstaat dan ruimte voor nieuwe dragers terwijl er op andere plekken ruimte blijft voor traditionele landbouw.

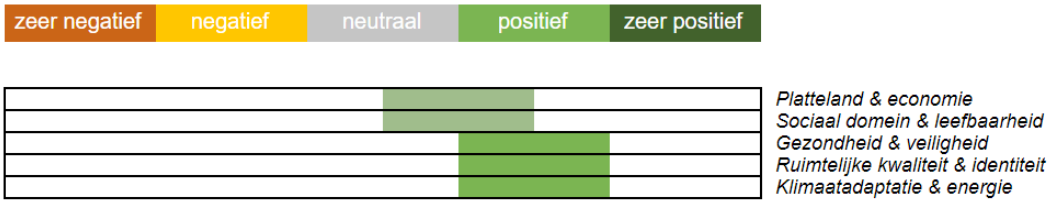
Het grootste risico van deze beleidsoptie is dat er geen eenduidig beleid gevoerd wordt, en er dus per gebied een afzonderlijk afwegingskader nodig is voor het te voeren beleid. Daarbij horen vragen als "hoe groot is de zone *rondom Beltrum",* waarbinnen de gemeente ontwikkelmogelijkheden wil bieden. Het risico is dat er willekeur ontstaat binnen de gemeente: de ene agrariër mag bijvoorbeeld wel uitbreiden terwijl de andere dat niet mag. Een generiek beleid voorkomt dat risico op scheefheid. Een duidelijke afbakening van deelgebieden ("wat willen we waar?") en een aan de deelgebieden gekoppeld beleid ("wat willen we in welk deelgebied toestaan?") zijn randvoorwaardelijk voor deze beleidsoptie.

Voor de onderdelen van het beleidskader geldt dat de agrarische gemeenschap in belangrijke mate overeind blijft. Er is weinig sprake van ongewenste beëindiging van het agrarisch bedrijf. De concentratie van agrarische bedrijvigheid heeft ook voordelen voor gezondheid: in gebieden die "het goed kunnen verdragen" kunnen bedrijven met negatieve effecten gesitueerd worden. Dit heeft ook positieve gevolgen voor andere gebieden, waar nadrukkelijker ingezet kan worden op natuurwaarden en klimaatadaptiviteit. Wel kunnen effecten door stikstofdepositie (voornamelijk rondom Beltrum) groter worden. De vraag is of het verstandig is om gebieden met een hoge milieubelasting met primaat landbouw aan te wijzen. Met die opzet wordt voorbij gegaan aan het feit dat er in zo'n gebied ook andere functies (waaronder woningen) aanwezig zijn, zodat je wellicht juist niet de landbouw alle ruimte wil geven.

Beoordeling

Beleidsoptie 4 biedt positieve effecten op alle onderdelen van het beoordelingskader. Er blijft ruimte voor de agrariër terwijl er ook actief gewerkt wordt aan biodiversiteit en landschapsherstel, hetgeen positieve effecten heeft op de domeinen Ruimtelijke kwaliteit & identiteit en Klimaatadaptatie & energieopwekking.

- *Vitaal platteland & economie:* De gemeente stuurt op het type bedrijvigheid. In enkele gebieden ontstaat ruimte voor nieuwe dragers van het platteland. Daarbij komt ook dat er ruimte blijft voor wat grootschaligere, traditionele landbouw. Daarmee wordt een meer diverse landbouwsector ontwikkeld waarbij beide vormen van landbouw bestaansrecht hebben. Dit is zonder meer positief voor de vitaliteit van het buitengebied.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Doordat er binnen de gemeente ruimte blijft voor alle vormen van landbouw kan de agrarische gemeenschap overeind blijven.
- *Gezondheid & veiligheid:* De problemen worden geconcentreerd. Dit heeft lokaal dus ongunstige gevolgen, maar de zonering leidt er ook toe dat de problemen geconcentreerd worden op locaties waar de gezondheidsgevolgen in belangrijke mate gemitigeerd worden, bijvoorbeeld door de aanwezige afstand van de boerenbedrijven tot gevoelige bestemmingen.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De gemeente kan gericht werken aan het vergroten van de natuurwaarde van gebieden (die vaak op cruciale plekken gelegen zijn, bijvoorbeeld aangrenzend aan bestaande natuurgebieden). Wel blijft er een aandachtspunt door indirecte effecten als stikstofdepositie.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Belangrijke negatieve effecten worden voorkomen door gebiedsgericht aan de klimaatadaptiviteit van het landschap te werken. Rondom Beltrum zal de situatie verder verslechteren.



Samenhang en onzekerheden

De eerste drie beleidsopties zijn uitersten van het speelveld. Gebiedsgerichte differentiatie maakt die uitersten per gebied mogelijk. Daarmee zijn de meeste positieve effecten gewaarborgd en deze vorm is maatschappelijk en juridisch het meest haalbaar.

De vraag is of het verstandig is om gebieden met een hoge milieubelasting met primaat landbouw aan te wijzen. Met die opzet wordt voorbij gegaan aan het feit dat er in zo'n gebied ook andere functies (waaronder woningen) aanwezig zijn, zodat je wellicht juist niet de landbouw alle ruimte wil geven.

5.6 Optimalisaties en aanbevelingen

De gemeente heeft beperkte beschikking over instrumenten om te sturen op de kwaliteit en vitaliteit van het buitengebied. De gemeente heeft weliswaar instrumenten als vergunningverlening, maar is gebonden aan regelgeving van andere overheden. Daar komt bij dat de gemeente vaak niets te zeggen heeft over *bestaande rechten* van agrariërs. Dat maakt dat actief sturen op het vergroten van natuurkwaliteit erg lastig is. Wanneer er vanuit de landbouwsector niets verandert, kan de gemeente niet eigenstandig aan natuurdoelen werken: samenwerking is noodzakelijk.

Daarbij is het relevant dat veranderingen in de agrarische sector een transitie zijn. Daarin heeft de gemeente een rol, maar heeft ze beperkt invloed op agrarische bedrijfsvoering. Alle schakels moeten daardoor meedoen. Het lijkt vanuit milieuperspectief zinniger om in te zetten op een gezamenlijke inzet voor een gebiedsproces, waarin alle betrokken partijen gecommitteerd zijn aan de transitie. Daarvoor is structureel contact met agrarische ondernemers, natuurorganisaties en andere partijen noodzakelijk. Daarin kan de gemeente wel nadrukkelijk investeren.

6 Opgave 4: Versterken van het regionale vestigingsklimaat

6.1 Context opgave

Het regionaal vestigingsklimaat van de gemeente moet verstevigd worden om een interessante gemeente voor bedrijven en hun werknemers te blijven. Dit betekent onder meer dat er voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven moeten zijn. Het gaat hier om innovatieve bedrijven in o.a. de maakindustrie passend bij het imago en de kwaliteiten van Berkelland. Onder bedrijven worden in dit geval ook recreatie bedrijven en zorgfuncties verstaan. Voor het vestigingsklimaat is de aanwezigheid van voldoende geschoold personeel belangrijk, daarmee dienen er ook aantrekkelijke woonmilieus voor werkenden te zijn. Als antwoord op de opgave om het regionale vestigingsklimaat te versterken zijn twee opties onderscheiden:

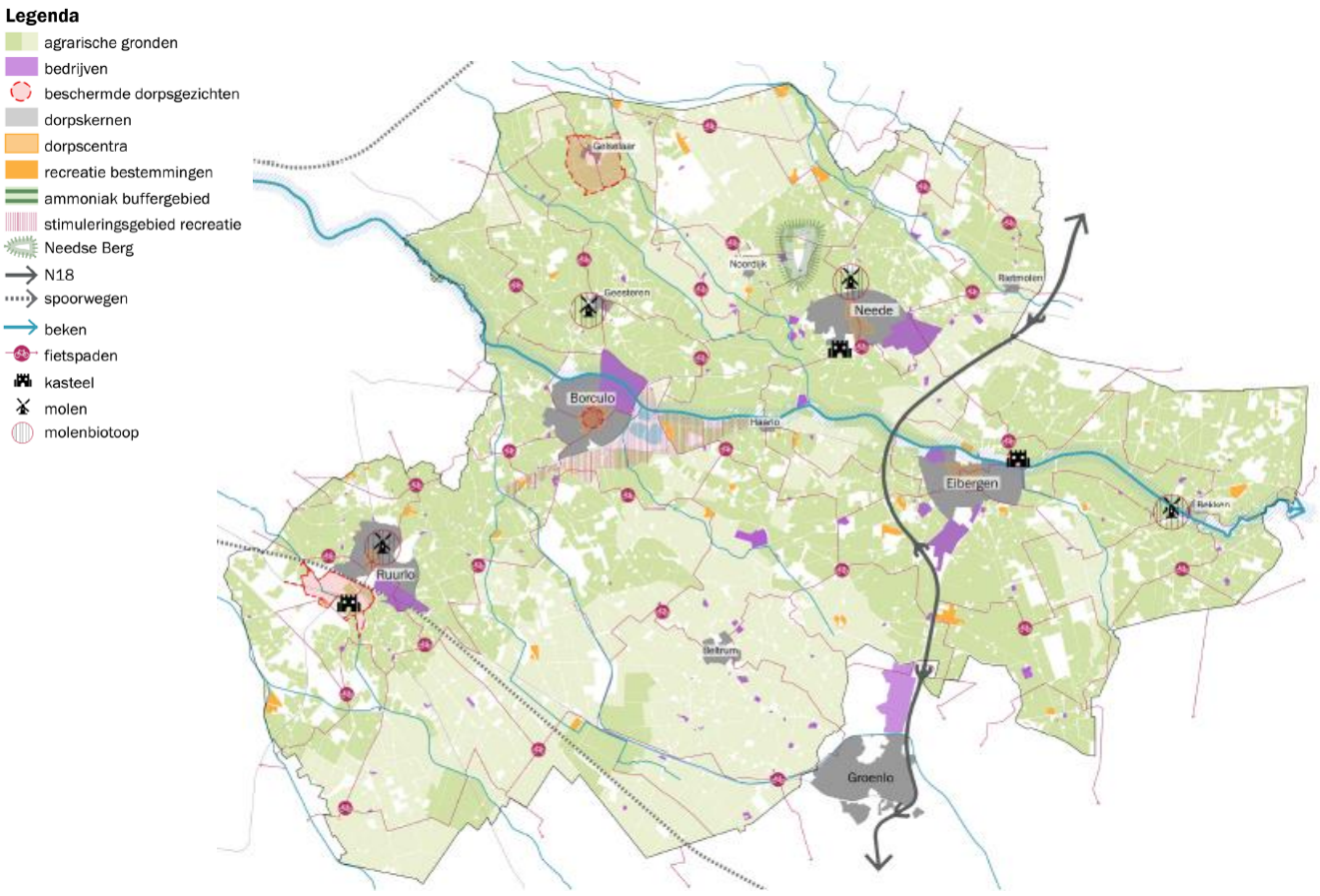
Huidige situatie

De maakindustrie in Berkelland en de regio is groot en grensverleggend, met name op het gebied van de metaal- en houtbewerking. Veel bedrijven richting zich steeds meer op de smart industry; het digitaliseren van het productieproces. Bekende voorbeelden in Berkelland zijn Bronkhorst High Tech in Ruurlo, Meilink in Borculo of Stooff Interior Projects uit Eibergen. De maakindustrie zorgt voor goede werkgelegenheid, al worstelen veel bedrijven met een tekort aan gekwalificeerd technisch personeel.

In totaal is sprake van circa 216 ha (netto) bedrijventerrein in Berkelland waarvan ca. 14,3 ha (netto) nog uitgeefbaar is. Alle lokale bedrijventerrein in Berkelland zijn gemengde bedrijventerreinen. Relevante bedrijfstakken zijn met name de groot- en detailhandel en maakbedrijven. De vorm en de schaal van de bedrijventerreinen verschilt onderling sterk. De activiteiten op de bedrijventerreinen variëren van opslag en overslag, productie en kantoren. Op enkele bedrijventerreinen zijn bedrijfswoningen aanwezig. Er is meestal weinig samenhang tussen de bedrijfsbebouwing op een bedrijventerrein.

Naast lokale bedrijventerreinen heeft de Oost-Achterhoek een regionaal bedrijventerrein ‘De Laarberg’. Dit bedrijventerrein wordt geëxploiteerd door de gemeenten Oost Gelre en Berkelland. Grote ruimtevragers en zware milieu categorieën kunnen hier terecht.

De bedrijventerreinen in Berkelland zijn over het algemeen goed ontsloten op het wegennetwerk, maar minder goed bereikbaar door middel van het openbaarvervoer en langzaam verkeer. De bedrijventerreinen zijn weergegeven op de kaart in Figuur 6.1 hieronder. Een aantal van deze bedrijventerreinen liggen aan of in de beurt van gevoelige landschappen. Zo grenst het bedrijventerrein ten noorden van Borculo aan hoog gewaardeerd cultuurhistorisch landschap. En ligt het bedrijventerrein ten zuiden van Ruurlo aan een strook natuur van het GNN. Bij Neede is het cultuurhistorisch ensemble van de Needse berg van belang. Het gebied rondom de RBT de Laarberg is zowel onderdeel van het GNN als hoog gewaardeerd cultuurhistorisch landschap. Bij het terrein bij Eibergen ligt in het zuidwesten natuur en in het zuidoosten cultuurhistorisch landschap.



Figuur 6.1. Bedrijventerreinen in Berkelland.

Toekomstige situatie

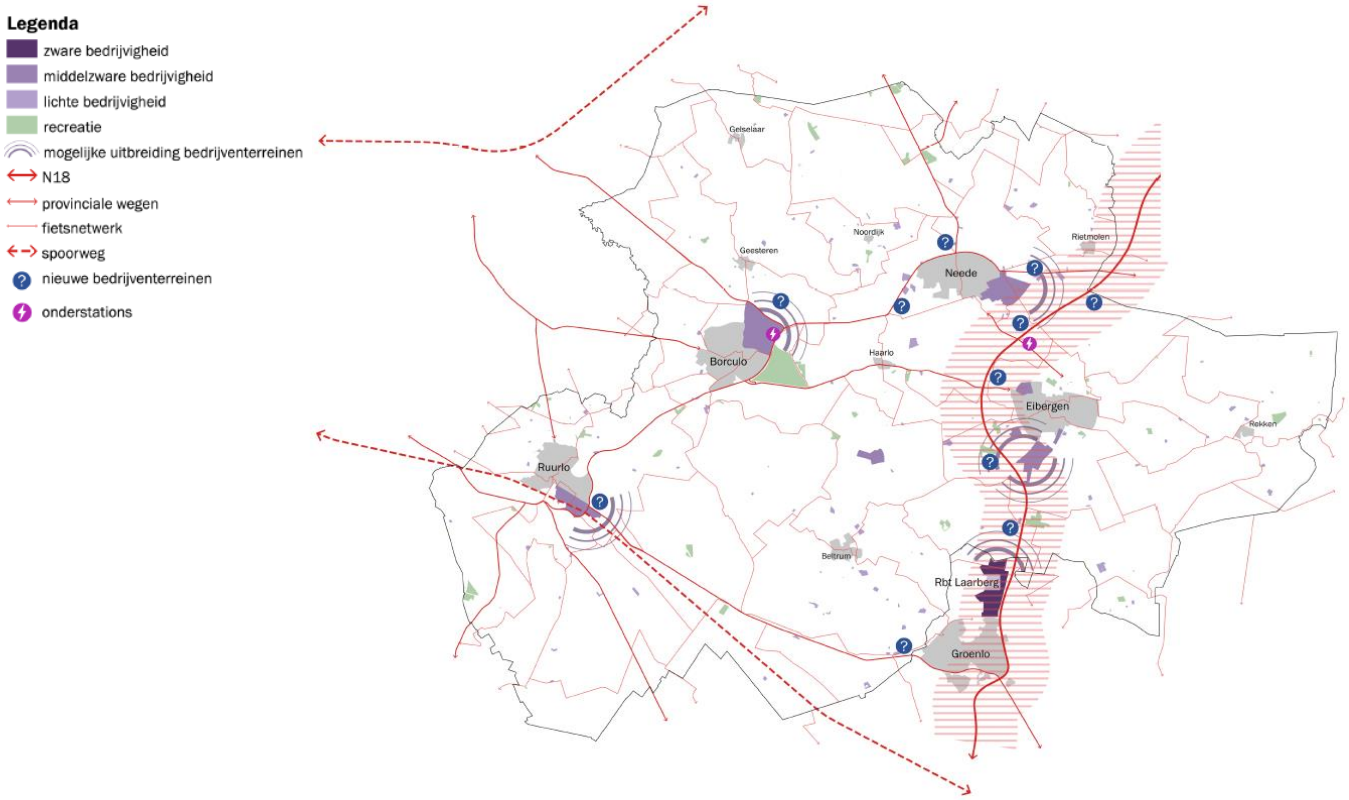
In de Structuurvisie RBT De Laarberg wordt uitgegaan van een gefaseerde ontwikkeling van dit regionale bedrijventerrein (dat zich bevindt op het grondgebied van de buurgemeente Oost Gelre). Dit voorkomt het toevoegen van grote hoeveelheden harde plancapaciteit dus onnodig beslag op ‘groene’ ruimte. Voor bedrijven met een hoge milieucategorie en/of grootschalige verplaatsingen is het belangrijk dat er voldoende ruimte beschikbaar is en blijft op de Laarberg.

Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek (2019) verwacht in de komende jaren een toename van de vraag naar vestigings- en uitbreidingsruimte voor bedrijventerreinen in de regio. Voor Berkelland is op dit moment het beeld dat er verspreid over de meeste kernen voor de periode 2019-2023 nog voldoende plancapaciteit is. In de kern Borculo is het aanbod echter al vrijwel uitverkocht. In de periode 2023-2030 ontstaat op verschillende plekken in de gemeente uitbreidingsbehoefte. Bij het uitbreiden van bedrijventerreinen moet rekening gehouden worden met de gevoelige landschappen die rondom deze terreinen liggen. De toenemende vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen zou deels kunnen worden gerealiseerd op VAB locaties. Verduurzaming van bedrijventerreinen is een doorlopend proces. De afgelopen jaren is sterk ingezet op de DOE-scans (Duurzaam Ondernemen en Energie).

In het verleden is veel maakindustrie verhuisd naar lagelonenlanden. Omdat de lonen en transportkosten steeds verder stijgen is er weer een verplaatsing van deze industrie naar het westen. De Achterhoek en daarmee ook de gemeente Berkelland beschikt over een interessant palet aan maakbedrijven die in kunnen spelen op deze ontwikkeling. Dit biedt ook kans voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

6.2 Optie 1: Kwantitatief versterken

Bij optie 1 ligt de focus op het kwantitatief doorontwikkelen van de huidige bedrijventerreinen met een duidelijk onderscheid naar bedrijfscategorieën. De bestaande bedrijventerreinen worden uitgebreid om meer ruimte te bieden aan toekomstige bedrijven. Daarbij wordt aangesloten bij de aantrekkingskracht van de N18. Ontwikkelruimte voor bedrijven ligt vooral langs de infrastructuur en bij RBT De Laarberg. Daarnaast worden er nieuwe gebieden aangewezen voor nieuwe bedrijventerreinen rekening houdend met vestigingseisen. Uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen gaat voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Voor het vestigingsklimaat zijn ook voldoende goede nutsvoorzieningen van diverse aard belangrijk, zoals de onderstations en knooppunten van Liander.



Figuur 6.2. Versterken van het regionale vestigingsklimaat, optie 1: kwantitatief.

Effecten

De uitbreiding van bedrijventerreinen heeft logischerwijs gevolgen voor ruimtebeslag en daarnaast voor de hoeveelheid verkeer en de milieucontouren rond bedrijven. Een en ander is direct gerelateerd aan de mate van uitbreiding en het type bedrijven dat zich nieuw zal vestigen op de bedrijventerreinen. Een bijkomend effect van uitbreiding kan zijn dat zittende bedrijven zich binnen de gemeente verplaatsen en/of uitbreiden.

Nieuwe bedrijvigheid kan belangrijk zijn voor de werkgelegenheid. Gezien de nog uitgeefbare ruimte op bestaande bedrijventerreinen volstaat, heeft het bieden van extra uitbreidingsruimte hierop weinig effect. In de huidige situatie is het lastig voor bedrijven om geschikt personeel te vinden. Wanneer meer ruimte voor nieuwe bedrijven wordt gecreëerd, zal het vinden van geschikt personeel lastiger worden. De mismatch tussen vraag en aanbod van personeel wordt groter.

Dit vraagt enerzijds om investeringen in opleidingen en omscholing van personeel en/of het aantrekken van dit personeel. Anderzijds moet geïnvesteerd worden in een fijne en gezonde woonomgeving om (potentiële) werknemers naar de gemeente te trekken. De verwachting is dat de inzet op kwantitatieve versterking van het vestigingsklimaat alleen positieve economische effecten teweegbrengt als ook wordt geïnvesteerd in geschikt personeel.

De gevolgen van uitbreiding van het ruimtebeslag van bedrijven voor de leefomgeving zijn in de basis negatief. Bestaande landschappelijke en natuurlijke waarden kunnen worden aangetast en verloren gaan. Dit kan gevolgen hebben voor de recreatieve waarde en de aantrekkelijkheid van de gemeente als woonplaats. Daarnaast zal de omvang van het landbouw- en/of natuurareaal afnemen en verharding toenemen. Deze toename van verharding beperkt het waterbergend vermogen van de ondergrond en kan leiden tot hittestress, droogte en wateroverlast. Met uitzondering van he bedrijventerrein bij Neede is nabij alle bedrijventerreinen sprake van een vochttekort en droogtegevoeligheid.

De mate waarin de gevolgen optreden is afhankelijk van de hoeveelheid ruimtebeslag, de locatie en de wijze waarop de uitbreiding van bedrijventerreinen wordt ingepast in de omgeving. Over de hoeveelheid ruimtebeslag en de wijze van inpassing is nog weinig te zeggen. Voor de locatie wordt grofweg de locatie uit bovenstaande kaart gebruikt om richtinggevende uitspraken te doen.

- De mogelijke uitbreidingsruimte voor het bedrijventerrein bij Borculo naar het noord- en zuidoosten raakt aan een cultuurhistorisch hoog gewaardeerd gebied en vormt een buffer met een cultuurhistorisch ensemble (Nederbiel). Het gebied ten zuiden van de N315 is aangewezen als stimuleringsgebied voor recreatie langs de Berkel. Omdat voor uitbreiding in ieder geval een provinciale weg moet worden “overgestoken” is er, buiten de reeds beschikbare uitbreidingsruimte in de oksel van de N315 en N825, geen mogelijkheid voor stapsgewijze ontwikkeling. Uitbreiding naar het zuidoosten is landschappelijk het minst gevolgrijk, maar beperkt de mogelijkheden voor recreatie. Vanwege de ligging aan de Berkel is deze uitbreidingsrichting niet wenselijk voor het watersysteem.
- Bij Ruurlo zou uitbreidingsruimte richting het zuiden gevonden kunnen worden. De cultuurhistorisch waardevolle gebieden liggen hier op enige afstand. Wel is het Gelders Natuurnetwerk (GNN) direct aangrenzend aan het bestaande bedrijventerrein gelegen. Het GNN wordt reeds doorsneden door de uitbreidingsruimte die ten zuidwesten van het spoor is gevonden. Hier zijn nog kavels beschikbaar. Een kleine uitbreiding zou nog kunnen plaatsvinden aan de noordzijde van de Palssteeg. De waarde van de zone langs het spoor als natuurgebied binnen het GNN valt te betwijfelen, met uitbreiding van het bedrijventerrein komt dit verder onder druk te staan.
- Bij Neede ligt uitbreiding richting het oosten, naar de N18, het meest voor de hand. Bij de Munsterjansdijk is nog uitgeefbaar terrein beschikbaar. Ten noorden en oosten daarvan ligt het cultuurhistorisch ensemble van de Needse Berg, met een hoge cultuurhistorische waarde. Uitbreiding in deze richting heeft daarop een negatief effect, al is dit deel van het ensemble niet het kerngebied.
- Op het bedrijventerrein De Kiefte in Eibergen is ook nog uitgeefbaar terrein beschikbaar. Op termijn kan uitbreidingsruimte zowel in noordelijke als zuidelijke richting langs de N18 gevonden worden. Ten zuiden en zuidwesten ligt bos en natuur. Ten zuidoosten (aan de overzijde van de Oude Groenloseweg) is sprake van hoge cultuurhistorische waarde. Uitbreiding naar het noord(west)en ligt dan meer voor de hand, met name omdat geleidelijke uitbreiding hier beter mogelijk is. Nadeel van deze locatie is een langere aanrijroute naar de N18, mogelijk is extra infrastructuur benodigd.
- Uitbreiding van RBT Laarberg op Berkellands grondgebied zou het GNN doorkruisen. Hier is bovendien sprake van een hoge cultuurhistorische waarde.

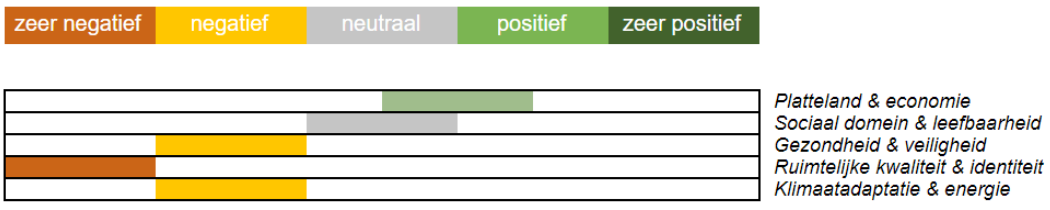
Samenvattend heeft uitbreiding van de bedrijventerreinen negatieve gevolgen voor cultuurhistorische waarden, in het bijzonder het ensemble van de Needse Berg. Op het GNN is er een negatief effect bij uitbreiding van RBT Laarberg en het bedrijventerrein bij Ruurlo. Stapsgewijze uitbreiding is mogelijk bij Eibergen (naar het noordwesten) en mogelijk bij Ruurlo en Laarberg. Bij de overige bedrijventerreinen is een oversteek van een doorgaande weg noodzakelijk.

Gezien de uitbreidingsrichtingen is een significante toename van milieuhinder in de kernen niet te verwachten. Enkel bij Eibergen kan de bedrijvigheid dichter bij woongebieden komen te liggen. Effecten op verspreide huizen in het buitengebied en effecten door veranderende verkeersstromen zijn wel te verwachten. Deze effecten vragen om aandacht in de eventuele planvorming.

Beoordeling

De uitbreiding van bedrijventerreinen biedt ruimte voor nieuwe werkgelegenheid, maar kent diverse negatieve effecten.

- *Vitaal platteland & economie:* Het bieden van uitbreidingsruimte draagt bij aan de mogelijkheden voor bedrijventerreinen. Dit positieve effect wordt beperkt tot een licht positieve beoordeling. Enerzijds is er namelijk voldoende uitbreidingsruimte beschikbaar op bestaande bedrijventerreinen, waardoor het additionele effect klein is. Anderzijds gaat uitbreidingsruimte ten koste van landbouwareaal en van waarden die belangrijk zijn voor recreatie.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Nieuwe bedrijvigheid kan een positieve betekenis hebben voor huidige en nieuwe bewoners als werkplek. Voor nieuwe bedrijven is vooralsnog echter voldoende ruimte op bestaande terreinen, dus wordt een neutrale beoordeling gegeven.
- *Gezondheid & veiligheid:* Op de situatie bij Eibergen na, is uitbreiding van het dorp áf gericht en zal toename van milieuhinder in woongebieden beperkt zijn. Dat geldt niet voor woningen in het buitengebied en langs autowegen, waar de milieuhinder zal toenemen. Er wordt daarom een negatieve beoordeling gegeven.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Uitbreiding van de bedrijventerreinen gaat gepaard met verlies van landschappelijke en natuurlijke waarden en doorsnijdt waardevolle gebieden (cultuurhistorische ensembles en GNN). Dit leidt tot een zeer negatieve beoordeling.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* De gevolgen van de toename van verharding voor klimaatadaptatie (droogte, wateroverlast, hittestress) leiden tot een negatieve beoordeling.



Samenhang en onzekerheden

De uitbreidingsruimte voor bedrijven wordt met name richting de N18 gezocht vanwege de beoogde verbreding daarvan. Dit hangt mede samen met de wijze waarop bereikbaarheid wordt versterkt (opgave 2). De ruimte voor uitbreiding moet gevonden worden in het buitengebied en in het landschap, waardoor er ook sprake is van samenhang met opgaven 1 en 3. Met opgave 3 is de relatie met name sterk rond het thema werkgelegenheid. Met opgave 5 en 6 is er samenhang vanwege de betekenis van bedrijventerreinen voor de kernen in positieve en negatieve zin (werkgelegenheid en milieuhinder).

Op hoofdlijnen zijn de beoordelingen van deze optie gegeven aan de hand van de indicatieve ontwikkelrichtingen. Hoewel de geformaliseerde natuur- en landschapswaarden (zoals het GNN) en bestaande infrastructuur (zoals de spoorlijn en N18) vaak leidend zijn voor de uitbreidingsrichting, kunnen de negatieve effecten sterk gemitigeerd worden door de meest waardevolle gebieden te vrijwaren. Ook een prioritering van de verschillende bedrijfslocaties is denkbaar. Als voor alle bedrijventerreinen uitbreidingsruimte wordt geboden, zullen de negatieve effecten het grootst zijn, terwijl het risico op overschot aan plancapaciteit en verrommeling dan tevens groeit.

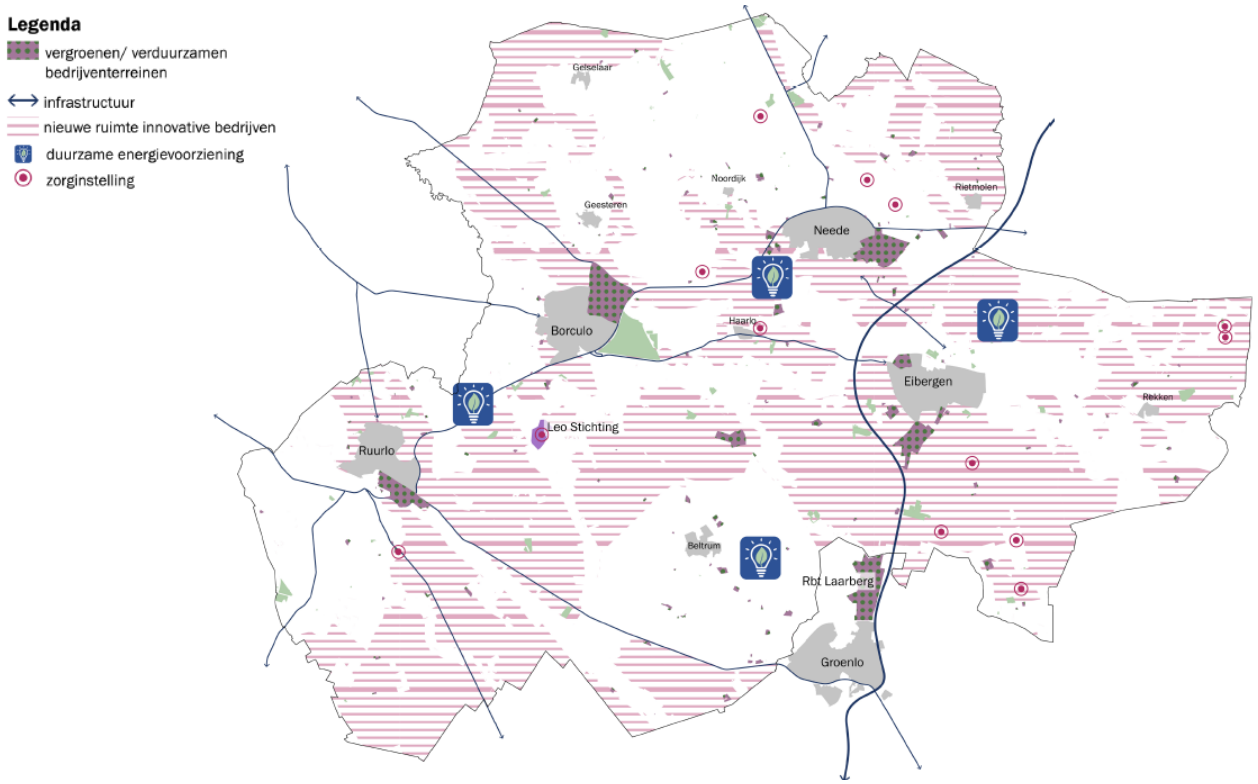
6.3 Optie 2: Kwalitatief versterken

Bij optie 2 ligt de focus op het kwalitatief verbeteren van de bedrijventerreinen, op uitbreiding. Dit kan bijvoorbeeld door het versterken van de digitale infrastructuur, verduurzaming of meer efficiënt ruimtegebruik op de bestaande bedrijventerreinen. Daarnaast zou bijvoorbeeld ook gedacht kunnen worden aan het vestigen van lichte (niet milieubelastende) bedrijven in het buitengebied. Hier kan vrijkomende agrarische bebouwing voor benut worden. Ook recreatieve en woon/zorg bedrijven kunnen zich vestigen in dit buitengebied. Grote milieubelastende bedrijven kunnen juist verplaatsen naar RBT De Laarberg. Het aantrekkelijk woonmilieu kan gebruikt worden als 'selling point' voor bedrijven en het aantrekken van werknemers.

Effecten

De aanpak van deze beleidsoptie zal per bedrijventerrein en per VAB-locatie verschillen, maar de rode draad is de kwalitatieve doelstelling. Voor bedrijventerreinen betekent dit een intensivering van het ruimtegebruik door betere benutting, waarbij ook ruimte wordt gevonden voor vergroening en een prettige omgeving om te verblijven. Voor VAB-locaties is de invulling met lichte bedrijvigheid een herontwikkeling, waarbij ook aan ruimtelijke kwaliteit kan worden gewerkt door bijvoorbeeld overbodige stallen te slopen en erfverharding weg te halen. Op beide type locaties kan ruimte voor zonne-energie gevonden worden op de daken.

Op hoofdlijnen heeft deze beleidsoptie positieve gevolgen voor de omgeving doordat een bijdrage geleverd wordt aan klimaatadaptatie, biodiversiteit en een gezonde leefomgeving. Deze bijdrage kan deels teniet worden gedaan door de intensivering van bedrijventerreinen en verandering van de functie van VAB-locaties. Een toename van bedrijvigheid zal milieuhinder veroorzaken, waardoor het effect op de gezondheid naar verwachting gesaldeerd wordt.



Figuur 6.3. Versterken van het regionale vestigingsklimaat, optie 1: kwalitatief.

De herontwikkeling van VAB-locaties biedt de mogelijkheid hier ook (commerciële en maatschappelijke) voorzieningen te vestigen, die de leefbaarheid, levendigheid en sociale cohesie

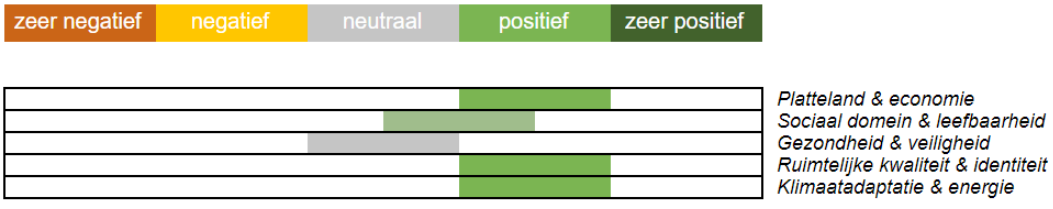
in het buitengebied vergroten. Bovendien voorkomt herontwikkeling verrommeling en ondermijning en biedt het perspectief voor lokale (agrarische) bedrijven om te verbreden. Zo kan een VAB-locatie bijvoorbeeld een ontmoetingsplek worden waar ook lokale producten verkocht worden en/of een fietsenverhuurder gevestigd is. Een aandachtspunt bij VAB-locaties is de impact van nieuwe functies op de lokale verkeerssituatie.

Omdat er op de bedrijventerreinen nog significante winst te behalen is in het ruimtegebruik, is de verwachting dat een gerichte aanpak zeer waardevol zal zijn. Niet alleen om ruimte voor nieuwvestiging en uitbreiding te vinden, maar ook voor klimaatadaptatie en energieopwekking. Door in te zetten op kwaliteitsverbetering kunnen bedrijventerreinen een sterkere relatie krijgen met de kernen en kan de identiteit van de lokale maakindustrie (en andere bedrijvigheid) versterkt worden. Dit draagt bij aan een goede afstemming van de werkgelegenheid op het aanbod van werk en andersom. Een belangrijke nuance is dat deze aanpak vraagt om investeringen en om initiatieven uit de markt om de mogelijkheden aan te grijpen.

Beoordeling

Een kwalitatieve versterking van het vestigingsklimaat kan diverse positieve effecten veroorzaken.

- *Vitaal platteland & economie:* Een gerichte aanpak van bedrijventerreinen en het benutten van VAB-locaties voor lichte bedrijvigheid biedt mogelijkheden voor de plattelandseconomie. De verwachting is dat zowel de maakindustrie, landbouw, recreatie en voorzieningen hier profijt bij hebben. Omdat de haalbaarheid afhankelijk is van investeringen en initiatieven uit de markt wordt ‘slechts’ een positieve beoordeling gegeven.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Met name op VAB-locaties kan bij deze beleidsoptie gezocht worden naar functies die aansluiten bij het lokale aanbod aan werkgelegenheid en de behoefte aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen. Dit leidt tot een licht positieve beoordeling.
- *Gezondheid & veiligheid:* De bijdrage aan positieve gezondheid en toename van milieuhinder zijn beide relevant, maar zullen ten opzichte van elkaar salderen. Per locatie zal de uitwerking anders zijn. Dit leidt tot een neutrale beoordeling
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De kwaliteitsverbetering op bedrijventerreinen heeft positieve gevolgen voor de lokale ruimtelijke kwaliteit en identiteit.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* De aanpak van bedrijventerreinen en in iets mindere mate VAB-locaties is kansrijk om bij te dragen aan klimaatadaptatie en duurzame energieopwekking. Dit leidt tot een positieve beoordeling.



Samenhang en onzekerheden

De kwalitatieve aanpak biedt nieuw perspectief voor bedrijven(terreinen), terwijl ook een positieve bijdrage wordt geleverd aan de leefomgeving. Zeker in het licht van de nog uitgeefbare ruimte wordt de aanpak van bestaande bedrijventerreinen aanbevolen. De nuance hierbij is dat hier (mogelijk aanzienlijke) investeringen voor nodig zijn en de uitwerking afhankelijk is van de deelname van zittende bedrijven. Voor intensivering op bestaande bedrijventerreinen is het bijvoorbeeld nodig om bedrijven opnieuw te huisvesten, soms op andere bedrijventerreinen. Op VAB-locaties geldt een zelfde voorbehoud van investering en initiatief, waarbij voor het initiatief eerder agrarische en nieuwe ondernemers aan bod zullen zijn.

Deze optie heeft een belangrijke samenhang met de transitie van het buitengebied voor de VAB-locaties. Vanzelfsprekend is het wenselijk dat de invulling van deze locaties passend is bij de gewenste ontwikkelrichting van het buitengebied. De ontwikkeling van VAB-locaties kan zowel positieve als negatieve effecten voor de omgeving hebben en kan er door belemmerd worden.

6.4 Optimalisaties en aanbevelingen

Uit de beoordeling van de twee opties komt naar voren dat VAB-locaties een rol kunnen spelen bij het huisvesten van bedrijven, dat een kwalitatieve aanpak van bedrijven positieve effecten heeft en dat het uitbreiden van bestaande bedrijventerreinen met name negatieve gevolgen heeft. Desalniettemin kan het wenselijk zijn om uitbreidingsruimte beschikbaar te hebben. Ten eerste is strategische uitbreidingsruimte voor de lange termijn waardevol om achter de hand te houden, mocht de plancapaciteit “op” raken. Ten tweede is het voor bestaande bedrijven wenselijk om te kunnen uitbreiden op of nabij hun bestaande vestiging, vanwege de binding met de locatie en de waarde voor de lokale werkgelegenheid. Ten derde is, voor het aantrekken van specifieke bedrijvigheid die aansluit bij het lokale profiel (bijvoorbeeld maakindustrie), goed om een aantrekkelijke locatie te kunnen bieden. Bij de afweging tussen de kwantitatieve en kwalitatieve aanpak speelt ook de financiering een rol. Met die overwegingen in het achterhoofd wordt aanbevolen om:

- In te zetten op de kwalitatieve verbetering van bestaande bedrijventerreinen, met een profilering per bedrijventerrein als toekomstperspectief om geleidelijk naartoe te werken.
- In deze profilering het beoogde vestigingsklimaat in de breedte uit te werken, met aandacht voor bedrijfstype, sectoren, (multimodale) bereikbaarheid, verduurzaming, klimaatadaptatie en ruimtelijke kwaliteit.
- Met bedrijven die niet goed passen binnen het toekomstperspectief, bijvoorbeeld vanwege de milieubelasting, het bedrijfstype of de benodigde ruimte, te zoeken naar mogelijkheden om te verplaatsen naar een beter passende locatie.
- In het kader van zorgvuldig ruimtegebruik de bedrijventerreinen vooral te benutten voor functies die alleen op bedrijventerreinen kunnen plaatsvinden. Andere functies en bedrijven die goed te mengen zijn kunnen ook in gemengde gebieden, centra en VAB-locaties gevestigd worden.
- Als er behoefte is aan meer plancapaciteit, de uitbreidingsruimte slechts op één locatie te bieden, om de gevolgen voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken.
- Bij nieuwe ontwikkelingen inzetten op intensief ruimtegebruik door bijvoorbeeld bedrijfsruimten te stapelen en in meerdere lagen te ontwikkelen.
- De mogelijkheid om VAB-locaties te benutten voor lichte bedrijvigheid te omarmen en hiervoor een afwegingskader te ontwikkelen.

7 Opgave 5: Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen

7.1 Context opgave

Vanwege de huidige trends en ontwikkelingen zoals onder meer de veranderende bevolkingssamenstelling en de afname van het aantal voorzieningen bestaat de opgave voor het versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen. Een samenhangend aanbod van wonen, ontmoeten, voorzieningen en zorg is gewenst. In het participatietraject is sociale cohesie en de kwaliteit van de woonomgeving ook naar voren gekomen als zeer belangrijk onderwerp. Het doel is om door samen met de dorpsgemeenschappen in te zetten op het behoud van kwaliteiten en verdere doorontwikkeling van de kernen de omgevingskwaliteit voor inwoners en bezoekers toe te laten nemen. Om deze opgave op te lossen zijn drie opties opgesteld. Bij alle drie de opties moet tevens aandacht worden besteed aan klimaatadaptatie.

Huidige situatie

De leefbaarheid in de kernen wordt onder andere gevormd door de kwaliteit en aanwezigheid van voorzieningen, de beschikbaarheid van betaalbare kwalitatief goede woningen,de aanwezige saamhorigheid en de dorpsidentiteit die bijvoorbeeld nog zichtbaar is in de historische dorpskernen.

Detailhandel

Het Regionale Afsprakenkader Detailhandel heeft als doel het behoud van een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur waarbij de focus ligt op behoud van vitale centra. De vier (grote) centra van Berkelland hebben vooral een boodschappenfunctie. Op dit moment staat gemiddeld genomen bijna 12% van het totale winkelvloeroppervlak in de kernen leeg. Bijna alle (94%) bestedingen aan dagelijkse artikelen in de gemeente wordt gedaan door inwoners van de gemeente. Bij de niet-dagelijkse artikelen is dit 85%. Van alle bestedingen aan dagelijkse artikelen door inwoners van de gemeente Berkelland wordt 90% binnen de eigen gemeente gedaan. Op 23 november 2021 heeft de gemeenteraad een beleidsregel vastgesteld over de uitbreidingsmogelijkheden van supermarkten in de kernen.

In 2017 is het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO) uitgevoerd. Hierin werd onder andere onderzoek gedaan naar voorzieningen en woonwensen. In Berkelland scoorden voorzieningen als scholen, horeca, supermarkt, zorgvoorzieningen en huisartsenposten een cijfer tussen de 6,9 en 8,0. De voorzieningen Winkels (16%) en Openbaar Vervoer (13%) werden in 2017 het meest gemist in de buurt. 40% van de respondenten mist geen voorzieningen. Er loopt op dit moment een nieuw AWLO, maar de resultaten hiervan zijn op het moment van schrijven nog niet beschikbaar.

Onderwijs

Voor het behoud van een goede leefbaarheid zijn kwalitatief goede onderwijsvoorzieningen nodig. Op dit moment is er veel aanbod aan onderwijsvoorzieningen en diversiteit van onderwijsvormen in Berkelland. Zo zijn er integrale kind centra, 21 basisscholen verdeelt over 9 kernen, 3 kernen waar voortgezet onderwijs gegeven wordt en is er speciaal basis en voortgezet onderwijs (SBO, SO, VO en VSO). Het speciaal onderwijs heeft tevens een regionale functie.

De onderwijsgebouwen zijn wel redelijk oud met een gemiddelde leeftijd van 50 jaar. Sinds 2010 is het aantal leerlingen in Berkelland aan het dalen, hierdoor ontstaat er leegstand in de gebouwen. Samen met de schoolbesturen investeert de gemeente Berkelland daarom in kwalitatieve,

functionele, eigentijdse scholen, die de diverse onderwijskundige en maatschappelijke vraagstukken aankunnen.

Zorgvoorzieningen

Naast onderwijs is zorg een van de belangrijkste voorzieningen. Er is een ruim aanbod aan zorgvoorzieningen voor alle leeftijdscategorieën en zorgbehoeftes in Berkelland. Er zijn woonvoorzieningen en ambulante vormen van zorg. In Berkelland zijn naast de relatief grote zorgorganisaties veel zelfstandigen werkzaam. Sommige zorgorganisaties hebben een duidelijk 'plattelandsprofiel': zij voorzien door een agrarische ligging en activiteiten in een behoefte van inwoners. Er is geen ziekenhuis in Berkelland. Daarvoor zijn inwoners aangewezen op de ziekenhuizen in Winterswijk, Doetinchem, Zutphen en Enschede. Inwoners van Berkelland maken meer gebruik van zorg dan het nationale gemiddelde.

Door de vergrijzing binnen de gemeente wordt steeds meer beroep gedaan op ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit wordt vaak gedaan om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen. Mantelzorg is voor zelfstandig wonende ouderen met gezondheidsproblemen een belangrijk fundament van de zorgverlening. De Achterhoek kenmerkt zich verder door een gemiddeld lagere sociaaleconomische status (dit geldt in Berkelland alleen voor Eibergen en omgeving), wat leidt tot een gezondheidsachterstand en minder zelfredzaamheid (tweederde van de bevolking is minder zelfredzaam).

Wonen

Een kwalitatief goede en betaalbare woningvoorraad is ook van belang voor de leefbaarheid in de kernen. Over het algemeen wonen Berkellanders vrij ruim. Meer dan de helft van de bevolking in Berkelland woont in een vrijstaande, geschakelde of twee-onder-één-kap-woning. Er is echter veel behoefte aan (kleinere) betaalbare koopwoningen voor starters en senioren. Uit het Achterhoeks Woonwensen en Leefbaarheidsonderzoek blijkt dat driekwart van de respondenten met een verhuiswens een koopwoning wenst. Ze willen daarnaast vooral binnen de eigen kern verhuizen.

De vraag naar wonen op het platteland neemt toe van zowel binnen als van buiten Berkelland. Daarnaast zijn mensen op zoek naar een locatie waar ze samen met anderen een innovatief woonconcept kunnen realiseren. Met het instrument Rood voor Rood 2.0 wordt gewerkt aan meer ruimte voor wonen in het buitengebied door de sloop van vrijkomende agrarische bebouwing te versnellen.

Er ligt daarnaast een opgave in het moderniseren, verbeteren van de uitstraling, verduurzamen, levensloopgeschikter maken en asbestvrij maken van de woningen en de wijken. In het buitengebied is 75% van de woningen ouder dan 40 jaar, in de kernen is dat 54%.

Toekomstige situatie

Detailhandel

Door de verwachte demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en het steeds populairder worden van online winkelen bestaat de kans dat de leegstand in de kernwinkelgebieden verder toeneemt.

Onderwijs

De demografische ontwikkelingen hebben ook invloed het op onderwijs in de gemeente. Uit het Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2020-2036 blijk dat naar verwachting het aantal 0 – 18 jarigen in de gemeente Berkelland de komende jaren met ruim 42% zal dalen. Wel zwakt de daling van de afgelopen jaren af. In de periode van 2020 tot 2033 bedraagt de verwachte daling van basisschoolleerlingen 2.7%. De daling van het aantal leerlingen vraagt om een kritische blik en actie van schoolbesturen en gemeente op de onderwijshuisvesting. In het Integraal Huisvestingsplan

onderwijs 2020-2036 zijn plannen opgenomen om in meerdere kernen basisscholen samen te voegen of samen in één gebouw te huisvesten. De leerlingendaling is ook zichtbaar in het Voortgezet Onderwijs (VO).

Zorg

Voor de zorg is vooral de vergrijzing van belang. Vergrijzing speelt in Berkelland sterker dan in de rest van het land (46% is 50-plus, terwijl dat landelijk 40% is en in 2030 groeit het aantal 65-plussers naar verwachting van 22% naar 29%). Door vergrijzing is er meer vraag naar zowel professionele als mantelzorg. Tegelijkertijd wordt er een afname van het aantal zorgmedewerkers in de regio verwacht. Ook neemt informele hulp, mantelzorg en naoberschap af als gevolg van de individualisering van de samenleving en het ouder worden van de degenen die deze informele hulp verlenen. Innovatie is daarom nodig, hierbij kan gedacht worden aan woonvormen met collectieve voorzieningen, inspelen op 'zorg voor elkaar', nieuwe zorgtechnologieën en flexibele en tijdelijke woonzorgvormen die geschikt zijn voor diverse (zorg)doelgroepen.

Wonen

Ook voor de woningmarkt zijn demografische ontwikkelingen van belang. Na een tijd van bevolksingafname is er de afgelopen jaren sprake van bevolkingsgroei in Berkelland. Dit komt voornamelijk door een positief migratiesaldo. In Berkelland groeit de komende jaren het aantal huishoudens nog licht, maar vanaf 2025-2030 wordt een daling verwacht.[10] Ook het proces van vergrijzing, ontgroening en huishoudenverdunning zet door. Hiermee neemt de woningbehoefte in de komende periode nog toe. Om de bedrijvigheid in de regio en het draagvlak voor voorzieningen op peil te houden is het tegengaan van ontgroening van belang. Voor delen van het buitengebied kan de vergrijzing een probleem worden, met name op de erven waar door bedrijfsbeëindiging het niet vanzelfsprekend is dat de jongere generatie op het erf blijft wonen. Voor ouderen wordt het onderhouden van bebouwing en grond een probleem, voor jongeren die op het platteland willen wonen is het te duur. Dit zet druk op het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in het buitengebied. Voor woningen aan de onderkant van de markt (achterstallig onderhoud, beperkte stedenbouwkundige- en/of energetische kwaliteit) ontstaat mogelijk een overschot.

De verwachting is dat de trend naar meer thuiswerken ook na 2021 doorzet. Dit betekent dat voor werkenden de reisafstand tussen wonen en werken minder belangrijk wordt. Daarmee wordt de Achterhoek/Berkelland als woonplek interessanter voor een groter deel van de bevolking. Deze trend vraagt wellicht ook om een andere ruimtelijke inrichting van de leefomgeving (zoals meer groen en ruimte).

In de toekomst heeft Berkelland dus vooral te maken met vergrijzing en ontgroening. Het aantal leerlingen neemt daardoor af en de vraag naar zorg neemt toe. De komende jaren komen er nog huishoudens bij maar dit zal vanaf 2030 gaan dalen waardoor er mogelijk een overschot aan te dure buitengebied woningen en woningen aan de onderkant van de markt komen (bron: AWLO, 2021). Het inburgeren van thuiswerken kan kansen bieden om meer mensen uit andere delen van Nederland aan te trekken.

[10] Er worden verschillende prognosemodellen gebruikt. In de actuele prognose Primos Gelderse variant en Primos 2021 is er een huishoudensdaling vanaf 2030.

7.2 Optie 1: Behoud identiteit en eigenheid

Essentie van de beleidsoptie

Bij deze optie wordt ingezet op het versterken van de identiteit en eigenheid van de kernen en daarmee de leefbaarheid en vitaliteit. Hiertoe is er aandacht voor de cultuurhistorische waarde en het (sociale)voorzieningenniveau. Sociale voorzieningen zijn plaatsen voor ontmoeting en dragen bij aan de identiteit en eigenheid van de kernen. Als randvoorwaarde voor ontwikkelingen geldt dat deze de bestaande identiteit en eigenheid van een kern niet aantasten. Er wordt bij deze optie tevens bijgedragen aan klimaatadaptatie door (her)inrichting van de openbare ruimte.



Figuur 7.1. Versterken van de leefbaarheid en vitaliteit kernen, optie 1: behoud identiteit en eigenheid.

Effecten

De beleidsinzet in deze optie is positief: het versterken van de identiteit en eigenheid van de kernen en daarmee de leefbaarheid en vitaliteit. Veel is echter nog afhankelijk van de *wijze waarop* dit beleidsuitgangspunt in de praktijk gebracht gaat worden. De inzet op “identiteit en eigenheid” vraagt ook nog om het uitwerken van wát de identiteit en eigenheid van de dorpen is. Dit is zoals genoemd inderdaad gekoppeld aan cultuurhistorische waarden en ontmoetingen, maar kan per dorp een andere uitwerking hebben. Het uitwerken van deze kernkwaliteiten maakt de optie toetsbaar en geeft de gemeente een handelingsperspectief om te sturen: welke keuzes kan de gemeente dan concreet maken om de lokale identiteit te behouden?

De beleidsoptie heeft positieve gevolgen voor het onderdeel landschap en cultuurhistorie. Uitgangspunt is namelijk dat nieuwe ontwikkelingen de bestaande identiteit en eigenheid niet mogen aantasten. Ervan uitgaande dat hiermee de (ook onbeschermde) cultuurhistorische waarde van de dorpen bedoeld wordt, heeft dit uitgangspunt een positieve uitwerking voor het karakter van de dorpen.

Een nadeel van de nadruk op behoud van identiteit en eigenheid, is dat hoge eisen worden gesteld aan initiatieven uit de samenleving. Wanneer deze zowel in verschijningsvorm als aard moeten aansluiten bij de bestaande karakteristiek, is er beperkt ruimte voor complementaire woningen en voorzieningen. Het wordt daarmee lastig om in de vraag naar kleinere woningen, nieuwe woonvormen, duurzame initiatieven en innovatieve zorgconcepten te voorzien. Eenzijdige focus op behoud van de huidige karakteristiek kan belemmerend werken voor andere opgaven (bijvoorbeeld het verduurzamen van mobiliteit: hoe ga je om met laadpalen in een omgeving waar de identiteit maatgevend is?). Aan de andere kant zal de nadruk op de identiteit bijdragen aan het stimuleren van ontmoetingen en sociale cohesie in de kernen.

Onderdeel van deze beleidsoptie is dat een bijdrage geleverd wordt aan de klimaatadaptiviteit van de openbare ruimte. Ook hier geldt dat de wijze waarop die bijdrage vormgegeven wordt bepalend is voor de mate waarin dit effect optreedt. Op z'n minst kan in de uitwerking gedacht worden aan het verplicht stellen van het meewegen van klimaataspecten bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (zodat in elk geval géén verslechtering optreedt). Andere acties kunnen bestaan uit het meekoppelen van klimaataspecten bij herinrichtingsprojecten, het stimuleren van particulieren om de hemelwaterafvoer van het riool af te koppelen en verstening in tuinen tegen te gaan. Het ligt voor de hand om deze aanpak vast te leggen in een vervolgprogramma. Het behoud van de huidige identiteit kan in zekere zin ook voor klimaatadaptieve ontwikkelingen belemmerend werken, al is het in de praktijk naar verwachting mogelijk om met maatregelen aan te sluiten bij de identiteit van de kernen.

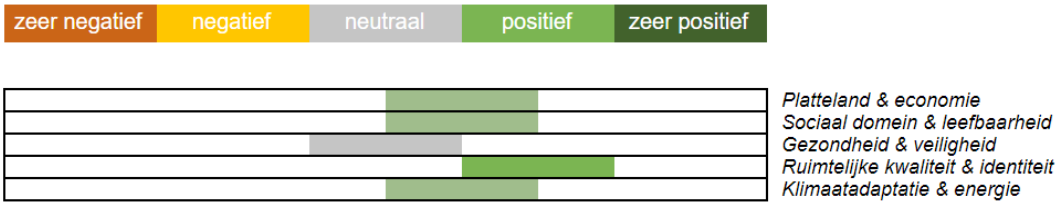
Sociale voorzieningen zijn een belangrijk onderdeel van de identiteit en eigenheid van de kernen. Het belang hiervan wordt erkend in deze beleidsoptie. Een handelingsperspectief ontbreekt nog. Hierbij geldt (net als voor het begrip "eigenheid en identiteit") dat het aanbeveling verdient om te onderzoeken welke sociale voorzieningen cruciaal zijn voor de kernen. Dit kan leiden tot een keuze van de gemeente waar de inzet zich op zal focussen. Daarbij dient de gemeente oog te hebben voor de autonome ontwikkeling op het gebied van onderwijs en zorg. Dat kan tot verschillende invullingen per kern leiden. Het uitgangspunt is wel positief voor de kernwaarden "voorzieningenniveau" en "zorg". Dit uitgangspunt kan dan ook positief uitpakken voor het verduurzamen en innoveren van voorzieningen (kernwaarde onder "economische potentie").

Beoordeling

Over het algemeen geldt dat beleidsoptie 1 voornamelijk kansen biedt en weinig inhoudelijke risico's heeft. Er zijn nog wel vervolgopgaven, maar de beleidsoptie is gericht op een brede verbetering van meerdere kernwaarden uit het beoordelingskader. Samengevat per domein kan onderstaande beoordeling gegeven worden:

- *Vitaal platteland & economie:* Inzet op behoud van sociale voorzieningen dwingt voorzieningen "die het zwaar hebben" om overeind te blijven tot het herijken van hun concept, zodanig dat het aansluit bij de wensen vanuit de samenleving. Dit biedt meekoppelkansen voor innovatie en verduurzaming (van gebouwen). Dit is licht positief.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* De inzet op behoud van sociale voorzieningen is van belang voor de leefbaarheid van vooral de kleinere dorpen. Nadere uitwerking van dit punt is cruciaal om een positief effect te bereiken. Vasthouden aan de huidige identiteit kan de komst van nieuwe woon- en zorgconcepten belemmeren, maar het kan ook sociale cohesie bevorderen. Al met al resulteert dit in een licht positieve beoordeling.
- *Gezondheid & veiligheid:* Geen relaties, waardoor een neutrale beoordeling.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* De karakteristieke omgeving wordt randvoorwaardelijk voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is een positief effect. Verder biedt de inzet op eigenheid en identiteit, mits nader uitgewerkt, kansen.

- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* De inzet op het vergroten van klimaatadaptiviteit van de gemeente is positief. De nadere uitwerking bepaalt de mate waarin dit effect optreedt. Uitgaande van een vervolgaanpak is dit positief.



Samenhang en onzekerheden

De mate waarin kansen benut worden kan nog wel sterk variëren. Het grootste risico hier is dat de gemeente geen wezenlijke rol heeft in behoud van "eigenheid en identiteit" of het voorzieningenniveau. Als "de identiteit" verandert, heeft de gemeente weinig mogelijkheden tot sturing. Als het draagvlak voor een bepaalde voorziening wegvalt, dan verdwijnt deze. Tegelijkertijd kan het behoud van de identiteit in de weg staan van de komst van nieuwe dynamiek en bijvoorbeeld nieuwe woon- en zorgconcepten. De gemeente kan aan het voorzieningenniveau vasthouden, maar het lijkt effectiever om de beleidsinzet te richten op voorzieningen waar inwoners wél behoefte aan hebben. Daarbij geldt als uitgangspunt dat niet de kwantitatieve hoeveelheid voorzieningen bepalend is voor de leefbaarheid (dus niet: hoe meer voorzieningen, hoe beter), maar wel de kwalitatieve invulling van voorzieningen[11] (inzet op een buurthuis met dagbesteding lijkt in de vergrijzende context verstandiger dan inzet op behoud van sportverenigingen in elke kern).

Gezien de sterke relatie tussen de kernen en het landschap daarbuiten, heeft deze optie een belangrijk raakvlak met opgave 1 en opgave 3. Daar waar bijvoorbeeld de landschappelijke ligging en/of het agrarische karakter tot de kernwaarden behoort, wordt de identiteit net zo zeer beïnvloed door keuzes die voor de kernen gemaakt worden als de keuzes voor het buitengebied. In opgave 1 worden ook keuzes afgewogen die betrekking hebben op cultuurhistorische ensembles en beschermde dorpsgezichten.

7.3 Optie 2: Innovatie en vernieuwing

Essentie van de beleidsoptie

Bij optie 2 wordt ingezet op innovatie en vernieuwing om de leefbaarheid en vitaliteit van de kernen te versterken. Er wordt ingespeeld op trends en ontwikkelingen op het gebied van wonen (en combinatie met zorg), werken, recreëren, demografie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, etc. Op beschikbaar komende locaties wordt flexibel omgegaan met vernieuwende woon-, zorg- en detailhandelsconcepten die een aanvulling vormen op het bestaande aanbod. De leefbaarheid en vitaliteit van de kernen kan op deze manier worden versterkt. Er wordt ingezet op nieuwe woonmilieus en ontwikkelingen die meervoudig ruimtegebruik mogelijk maken. In de openbare ruimte wordt gezocht naar mogelijkheden om de ruimte voor de auto te verkleinen ten behoeve van ruimte voor fietsers en voetgangers, maar ook voor groen en water om meer in te zetten op het verbeteren van klimaatadaptatie en biodiversiteit.

[11] Zie bijvoorbeeld het onderzoek "Leefbaarheid in Krimpgebieden" https://leefbaarometer.nl/resources/Leefbaarheid%20in%20krimpgebieden;%20een%20verkenning%20van%20de%20relatie%20tussen%20bevolkingskrimp%20en%20leefbaarheid%202011.pdf, waarin geconcludeerd wordt dat de leefbaarheid nauwelijks afhankelijk is van het "objectief meetbare" voorzieningenniveau.



Figuur 7.2. Versterken van de leefbaarheid en vitaliteit kernen, optie 2: innovatie en vernieuwing.

Effecten

Het inspelen op trends en ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, recreëren, demografie, klimaatadaptatie en biodiversiteit om de leefbaarheid te versterken klinkt beloftevol. Aangenomen wordt hier dat vooral demografische trends bepalend zullen zijn voor de genoemde beleidsvelden. Dus: de veranderende bevolkingssamentelling (vergrijzing, ontgroening en op termijn lichte krimp). Daarbij hoort onlosmakelijk dat er locaties vrij gaan komen. Het flexibel omgaan met vernieuwende woon-, zorg- en detailhandelconcepten is vanuit de kernwaarden “voorzieningenniveau”, “het innoveren van voorzieningen” en “mogelijkheden voor ontwikkelen van het platteland” positief. Een flexibele houding geeft ruimte voor initiatieven die vanuit de samenleving aangedragen worden (en daarmee vrijwel één-op-één een positieve bijdrage leveren aan het voorzieningenniveau en de leefbaarheid op het platteland). Hiermee wordt ook de economische onderlegger voor voorzieningen robuuster. Dit kan ook gunstig uitpakken voor de mate waarin mensen bewegen

Bij een dergelijke houding is de samenleving belangrijk voor wat er met de voorzieningen gebeurt. Dit is ook een risico voor verrommeling door ontwikkelingen die niet aansluiten bij de identiteit of leegstand door het ontbreken van draagvlak voor voorzieningen. Als gemeente kan het zinvol zijn om sturing te houden op het type voorzieningen en op de inpassing van nieuwe ontwikkelingen met behoud van bestaande kwaliteiten.

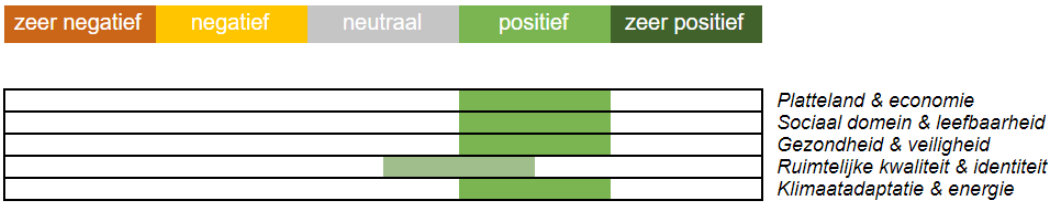
De inzet op meervoudig ruimtegebruik, nieuwe woonmilieus en het zoeken naar mogelijkheden om de ruimte voor de auto te verkleinen heeft integraal een positief effect op onderdelen van het beoordelingskader. Als kanttekening geldt hier dat “de inzet” nog verder uitgewerkt kan worden. Het uitgangspunt is gunstig voor klimaatadaptatie (hitte, droogte en wateroverlast), de ruimtelijke kwaliteit van de kernen (meer ruimte voor aantrekkelijk groen), gezondheid en veiligheid (minder

luchtvervuiling en geluidoverlast door auto's) en sociale veiligheid (minder autogebruikers in de kernen). De wijze waarop deze inzet uitgewerkt wordt is bepalend voor de omvang van het effect. Voor het aspect "bereikbaarheid" kan dit negatief uitpakken. De kernen in Berkelland zijn nog sterk gericht op autogebruik. Het afwaarderen van mogelijkheden voor autogebruik kan ten koste gaan van de bereikbaarheid van de kernen.

Beoordeling

Het trendgericht inspelen op de beleidsvelden is een vanuit milieuperspectief geschikte manier van doorontwikkelen van de kernen. Dit betekent dat er vanuit demografie ruimte geboden wordt aan initiatieven die een bijdrage leveren aan voornamelijk de lokale economie en het voorzieningenniveau.
Het andere onderdeel van deze beleidsoptie, het verminderen van de prominente rol van de auto in de kernen kan, afhankelijk van de mate waarin deze ambitie doorgezet worden, integraal gunstige effecten opleveren voor vrijwel alle onderdelen van het beoordelingskader. Samengevat per domein kan onderstaande beoordeling gegeven worden:

- *Vitaal platteland & economische potentie:* Flexibiliteit omgaan met vernieuwende concepten kan een aanjager zijn van bestaande voorzieningen. Dat kan leiden tot herijking van het concept van die voorzieningen en daarmee een positieve bijdrage leveren voor innovatie of verduurzaming. Dit is positief.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Zorgvoorzieningen en sociale voorzieningen worden in deze beleidsoptie anders benaderd, meer vanuit de vragen die in de samenleving spelen. Hierdoor ontstaat er een nieuw evenwicht in het voorzieningenaanbod (dat beter aansluit bij de wensen van de samenleving). Dit is een gunstig uitgangspunt.
- *Gezondheid en veiligheid:* Het zoeken naar mogelijkheden om de ruimte voor de auto te verkleinen kan positief uitwerken voor gezondheidsaspecten als geluidhinder en luchtkwaliteit. Het beleidsuitgangspunt is positief. De omvang van het effect moet op basis van vervolgplannen nader uitgewerkt worden.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Met deze optie wordt ingezet op meer ruimte voor groen- en water. Dit heeft een positief effect op de biodiversiteit en ruimtelijke kwaliteit. Tegelijkertijd kan de flexibiliteit aan functies een risico vormen voor de ruimtelijke kwaliteit. Door overal verschillende functies toe te staan kan verrommeling ontstaan. Hierdoor is slechts een licht positieve beoordeling gegeven.
- *Klimaatadaptatie, & energieopwekking:* Het terugdringen van autogebruik leidt tot het tegengaan van verstening en kansen voor verdere verbetering van de klimaatadaptiviteit van de kernen.



Samenhang en onzekerheden

In de beoordeling is geconcludeerd dat het beleidsmatige uitgangspunt gunstig is voor de onderdelen van het beoordelingskader. In de beleidsoptie zijn nog geen concrete maatregelen geformuleerd om werk te maken van deze ambitie. Dat verdient aandacht in de omgevingsvisie: hoe en waar gaan we investeren in het terugdringen van autogebruik? Gaan we daar als gemeente actief op sturen of wachten we op "moments of change" (bijvoorbeeld het vernieuwen van het riool)? Die uitgangspunten kunnen de omvang van de ambitie (en dus de uitwerking van het effect) in belangrijke mate bepalen. Deze optie hangt ook samen met opgave 2 (versterken van de regionale bereikbaarheid). Als er ook geïnvesteerd wordt in de mobiliteitstransitie is dit een

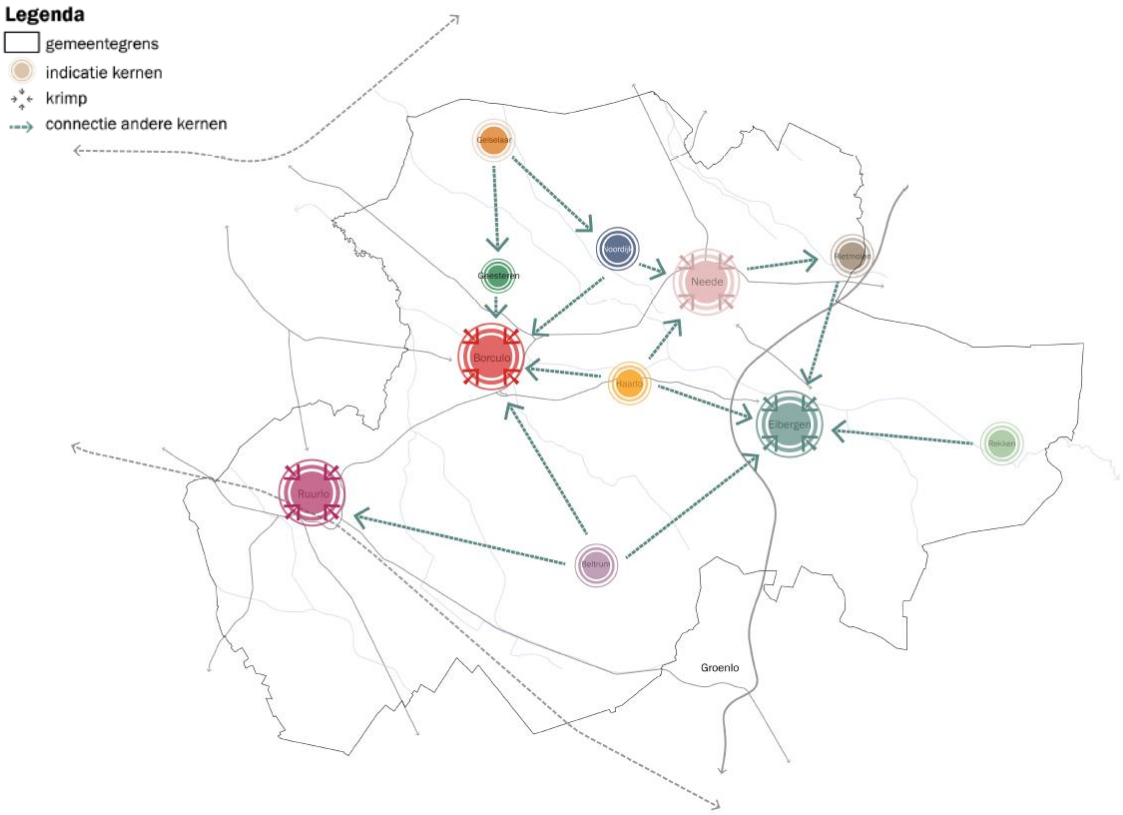
principe dat gemeentebreed doorgevoerd moet worden. Denk hierbij aan de beschikbaarheid van alternatieve routes bij afwaardering, een autoluwere inrichting en de bereikbaarheid van voorzieningen. Ook de keuze bij opgave 5 heeft samenhang met de gevolgen van deze optie. Flexibele omgang met nieuwe initiatieven uit de samenleving kan bijdragen aan een beter vestigingsklimaat voor bedrijven. Dit biedt meer ontwikkelruimte wanneer gekozen wordt voor een kwalitatieve aanpak van de bestaande bedrijventerreinen.

In de huidige prognoses wordt uitgegaan van een lichte krimp na 2030. Dat zou, gegeven het beginsel van trendmatig sturen, leiden tot de conclusie dat er in Berkelland geen groot nieuw woningbouwprogramma nodig is. De huidige krapte op de huizenmarkt (en de Berkellandse gemeenschap) vraagt echter wel om dergelijke ontwikkelingen. Daar moeten dus keuzes gemaakt worden.

7.4 Optie 3: Versterken draagvlak

Essentie van de beleidsoptie

Bij deze optie wordt geanticipeerd op een veranderende bevolkingssamenstelling en wordt het draagvlak van voorzieningen bekeken. Per kern kan verandering van de bevolkingssamenstelling uiteraard verschillen. De voorzieningen worden in de grote kernen geconcentreerd, waardoor de kleine kernen op de voorzieningen in de grotere kernen aangewezen zijn. Er kan gestuurd worden op kwaliteit boven kwantiteit van voorzieningen, door bijvoorbeeld het samenvoegen daarvan. Zaken die daarbij een rol spelen zijn o.a. voorzieningen op peil houden (concentreren of iedere kern zelf), bouwen van nieuwe woningen voor starters en senioren, leefomgeving (aantrekkelijk wonen), etc. Klimaatadaptatie speelt ook bij deze optie een rol, zo kunnen autoluwe winkelconcentratiegebieden de leefbaarheid bevorderen maar ook bijdragen aan klimaatadaptatie door ontharding en vergroening.



Figuur 7.3. Versterken van de leefbaarheid en vitaliteit kernen, optie 3: versterken draagvlak.

Effecten

Beleidsoptie 3 gaat nog verder dan beleidsoptie 2 in het trendgericht sturen op het voorzieningenniveau. In essentie is dit een optie die het voorzieningenniveau volledig overlaat aan de markt. Daarbij is het waarschijnlijk dat inwoners voor hun voorzieningen aangewezen zijn op andere, grotere kernen. De wezenlijke vraag hier is hoe erg dat is voor de leefbaarheid van de kernen. Voor het voorzieningenniveau pakt dit ongunstig uit, maar dat betekent niet dat de leefbaarheid in de kleine kernen één-op-één onder druk komt te staan. Uit onderzoek is bekend dat de leefbaarheid van een dorp niet noodzakelijk afhankelijk is van het al dan niet aanwezig zijn van voorzieningen. Veel 'woondorpen' weten uitstekend te functioneren zonder voorzieningen. De enige voorziening die als min of meer onmisbaar wordt gezien is de aanwezigheid van een overdekte ruimte om samen te komen, of dat nu een dorpshuis, schoolklas of kroeg is.

Het kwijtraken van de mogelijkheid tot maatschappelijke interactie is een aandachtspunt voor de zogenaamde 'woondorpen': dorpen met weinig of geen voorzieningen. Als de ontmoetingsfunctie hier niet meer aan een bestaande voorziening kan worden gekoppeld, omdat de voorziening er simpelweg niet meer is, is de vraag op welke wijze hij kan worden vormgegeven.

Hierbij speelt mobiliteit een hele belangrijke rol. Bewoners die aangeven slecht voorzieningen te kunnen bereiken, zijn over het algemeen minder gezond en gelukkig en voelen zich vaker eenzaam. Hoe beperkter de mobiliteit van de bewoner, hoe meer nabije voorzieningen worden gewaardeerd. Dat is in het licht van vergrijzing belangrijk.

Kort gezegd kan geconcludeerd worden dat niet de kwantiteit van het voorzieningenniveau belangrijk is, maar de kwaliteit. Dit betekent dat belangrijk is dat de voorzieningen goed bereikbaar moet zijn én dat iedere gemeenschap een plek nodig heeft om samen te komen. Binnen die marge

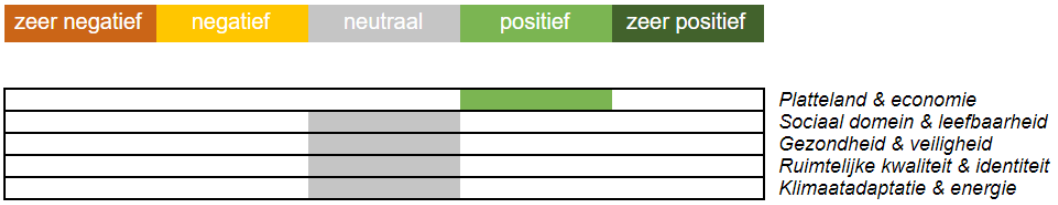
kan de markt vrij bepalen welke voorzieningen wel en niet voorkomen, zonder dat dat wezenlijke effecten heeft op de leefbaarheid in de kern.

Bij het teruglopen van het voorzieningenniveau bestaat wel het risico dat de bestaande gebouwen leeg komen te staan. Dit is een opgave voor herontwikkeling. Tegelijkertijd biedt dat gegeven ook weer kansen om te werken aan verduurzaming, klimaatadaptatie en de aantrekkelijkheid van de dorpen.

Beoordeling

Bovenstaande beoordeling betekent concreet nog weinig, omdat er binnen de bandbreedte van het beleidsvoornemen heel veel mogelijk is. Voorzieningen kunnen toenemen, verdwijnen, veranderen en van locatie veranderen. Op de ene plek kan dit gunstig uitpakken, terwijl dit in andere kernen risico's met zich meebrengt. De gemeente heeft hier een rol in, door op de kwaliteit van de voorzieningen te blijven sturen. Al met al levert dit een vrij neutrale beoordeling op, waarbij kansen bestaan voor het doorontwikkelen van het voorzieningenniveau in de grotere kernen.

- *Vitaal platteland & economische potentie:* Het draagvlak voor voorzieningen in grotere kernen neemt toe.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Het voorzieningenniveau kan verandering (of krimp) verdragen. Van belang is dat er sociale ontmoetingsplekken blijven bestaan. Gegeven die conclusie zal de leefbaarheid onder invloed van het voorzieningenniveau niet wezenlijk verslechteren of verbeteren.
- *Gezondheid en veiligheid:* Geen wezenlijke relatie.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Terugloop van voorzieningen kan tot leegstand leiden. Tegelijkertijd biedt dat ook kansen om te werken aan de aantrekkelijkheid van de dorpen.
- *Klimaatadaptatie, & energieopwekking:* Terugloop van voorzieningen kan tot leegstand leiden. Tegelijkertijd biedt dat ook kansen om te werken aan klimaatadaptatie door bijvoorbeeld het tegengaan van verstening.



Samenhang en onzekerheden

Met name de (onderlinge) bereikbaarheid van kernen is van belang voor het draagvlak van voorzieningen en de centrumfunctie die de grote kernen vervullen. In een plattelandsgemeente als Berkelland gaat het al snel over de autobereikbaarheid, maar voor veel gebruikers van sociale en culturele voorzieningen is juist de bereikbaarheid met het OV en de fiets heel belangrijk. Jongeren, minder validen en hulp behoevende ouderen zijn vaak niet in staat om zelf met de auto te reizen. Of voor hen geschikte vervoersmiddelen beschikbaar zijn bepaalt in grote mate waar zij willen en kunnen wonen. Deze optie heeft dan ook een grote samenhang met opgave 2.

7.5 Optimalisaties en aanbevelingen

De beleidsopties sluiten elkaar niet per definitie uit en hebben elk positieve effecten op verschillende aspecten. Dat betekent dat de beleidsopties prima naast en in combinatie met elkaar in uitvoering gebracht kunnen worden. Er zijn twee belangrijke tegenstellingen te benoemen:

- De keuze voor behoud van het bestaande of voor het bieden van flexibiliteit. Enige flexibiliteit is nodig om invulling te geven aan de behoefte aan vernieuwende woon- en zorgconcepten en zodoende mee te bewegen met de veranderende bevolkingssamenstelling. Dit zal wellicht leiden tot verandering van identiteit, maar hoeft geen verlies van identiteit te betekenen. Dat is ook gestoeld op de notie dat “identiteit” geen statisch gegeven is. De identiteit van de Berkellandse dorpen is voortdurend in beweging: die staat niet zomaar onder druk door veranderingen in de fysieke leefomgeving.
- Actieve sturing of reactief beleid. De leefbaarheid en kwaliteit van de kernen is uiteindelijk niet volledig stuurbaar. Bewoners, ondernemers en andere maatschappelijke factoren bepalen in de praktijk grotendeels het kwaliteitsniveau en het karakter. Tegelijkertijd is de rol van de gemeente hierin onmiskenbaar en kan een actieve sturingsfilosofie het verschil maken tussen een mooi verhaal en daadwerkelijke verandering. De aanbeveling is daarom om in de kernen adaptief beleid te voeren.

De aanbeveling is dan ook om duidelijk de kwaliteiten en kernwaarden te formuleren die belangrijk zijn voor de identiteit, zowel voor de ruimtelijke relevante (bijvoorbeeld cultuurhistorie), als voor de sociale aspecten. Dit kan bijvoorbeeld door per kern de kernkwaliteiten te schetsen. De omgevingsvisie kan daarnaast de behoeften zoals sociale voorzieningen, kleinere woningen, nieuwe woonvormen en innovatieve zorgconcepten beschrijven. De behoeften en kwaliteiten bieden samen de kaders waarbinnen flexibiliteit mogelijk is, bijvoorbeeld door nieuwe initiatieven toe te staan in het beschermd dorpsgezicht, zolang de uiterlijke verschijningsvorm aan sluit bij de omgeving.

8 Opgave 6 Gezonde leefomgeving versterken

8.1 Context opgave

Steeds meer staat het belang van een gezonde leefomgeving op de agenda. Daarom richt deze opgave zich op het versterken van de gezonde leefomgeving en het bevorderen van positieve gezondheid van de Berkellanders. Onder meer een beweegvriendelijke omgeving en het versterken van de sociale cohesie kunnen hieraan bijdragen. Er worden twee opties onderscheiden om de gezonde leefomgeving te versterken.

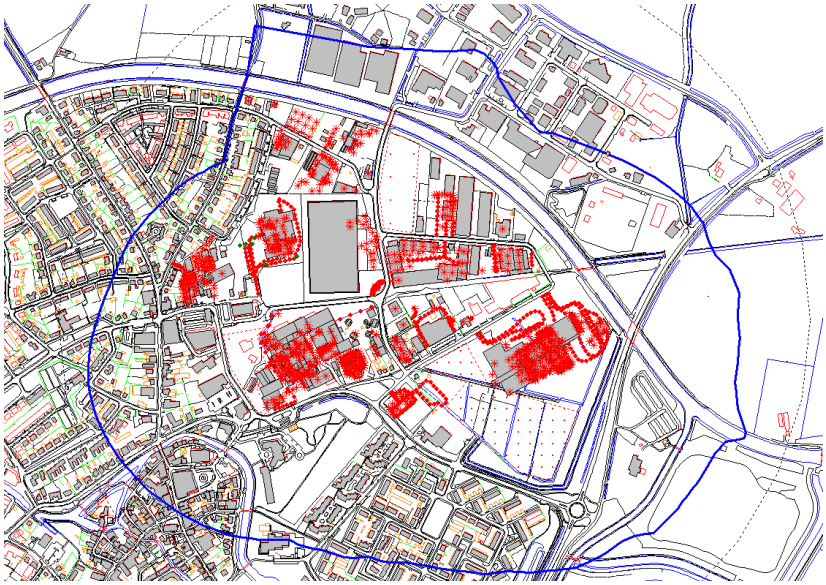
Huidige situatie

Verschillende aspecten binnen de leefomgeving kunnen (negatieve) effecten hebben op de volksgezondheid. Hierbij kun je onder andere denken aan geluids- en lichthinder, luchtkwaliteit en geuroverlast. Maar ook aspecten als een gebiedsinrichting die uitnodigt om naar buiten te gaan, meer te bewegen en sociale contacten op te zoeken speelt mee in lokale volksgezondheid.

Geluid

Overlast als gevolg van geluid kan leiden tot gezondheidsklachten als stress of slapeloosheid. Verkeer, bedrijvigheid en evenementen zijn mogelijke oorzaken van geluidshinder. De impact van geluid is vooral groot op geluidsgevoelige objecten zoals woningen, gezondheidszorginstellingen en scholen. Hierom worden sommige geluidsbronnen gescheiden van geluidsgevoelige objecten door middel van zonering. Binnen de aangewezen zones worden geluidsgevoelige objecten enkel onder voorwaarden toegelaten.

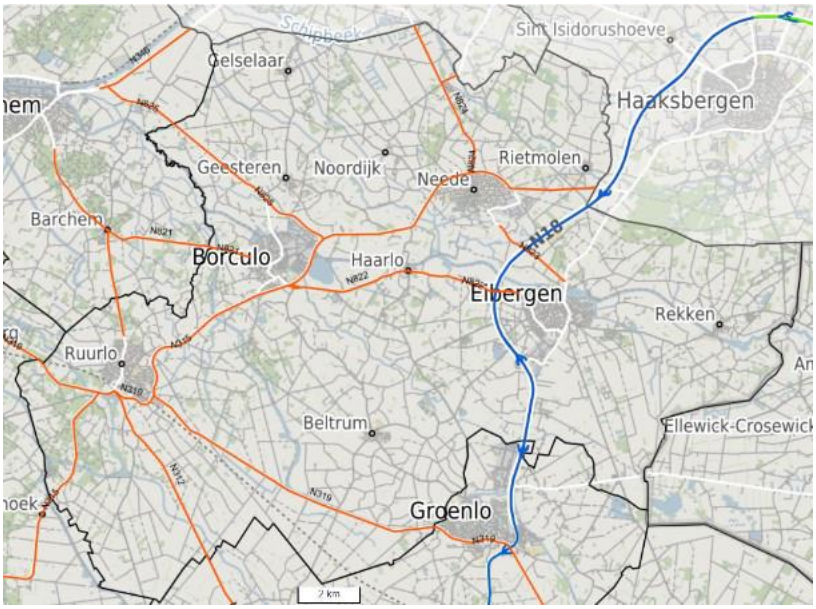
In Berkelland is industrieterrein Borculo een gezoneerd industrieterrein. De bedrijfsvoering van FrieslandCampina produceert veel geluid. Het is een continubedrijf dat overdag, ’s avonds en ’s nachts evenveel geluid produceert. Rondom het industrieterrein ligt een geluidzone waarbinnen zich honderden woningen bevinden. Er zijn momenteel geen knelpunten binnen of buiten deze geluidzone bekend. In de onderstaande figuur is de geluidzone rondom industrieterrein Borculo weergegeven.



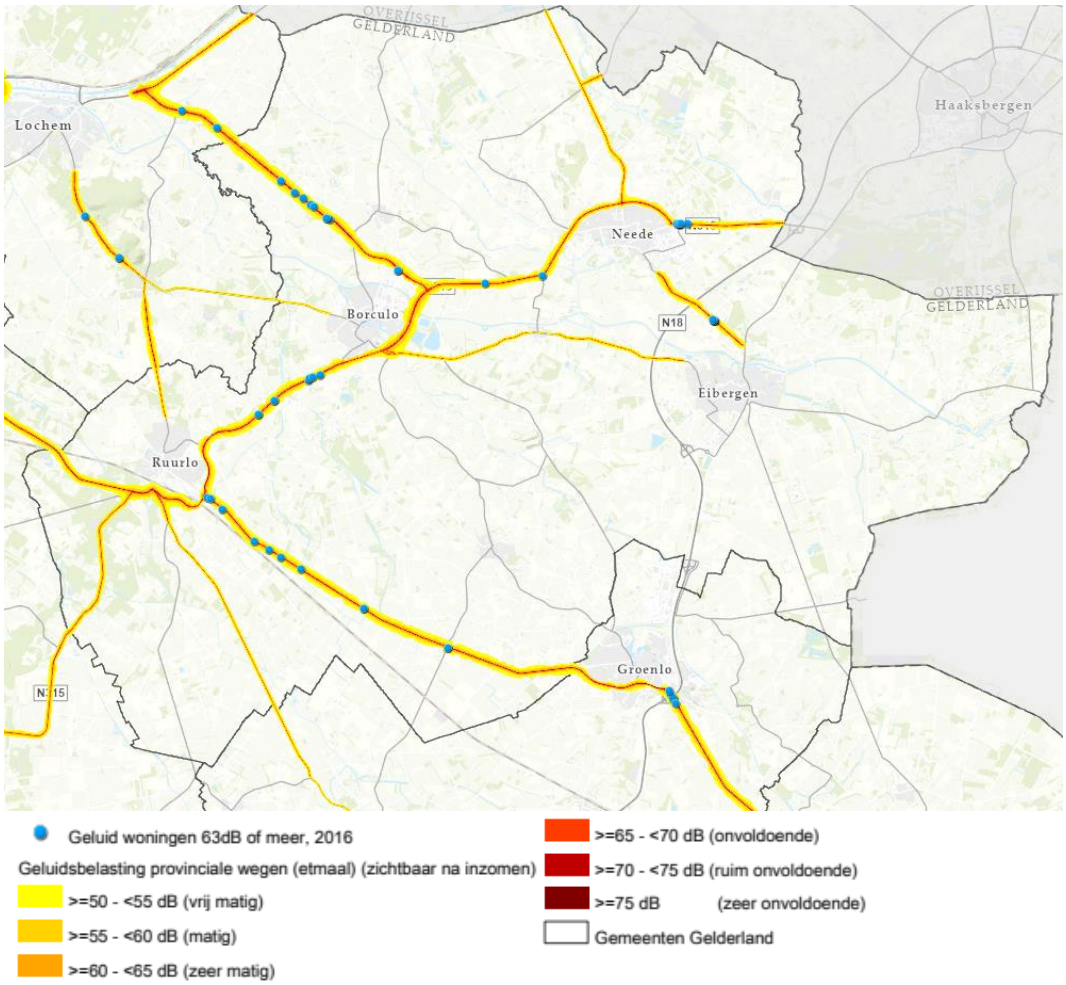
Figuur 8.1. Industrieterrein Borculo

Het Regionaal Bedrijventerrein De Laarberg kent een soortgelijke geluidszone. Deze strekt zich op het Berkellandse grondgebied echter alleen uit over onbebouwd terrein en niet over geluidgevoelige functies.

Belangrijke andere geluidbronnen in Berkelland zijn het motorcrossterrein *BMAC Borculo*. Schietinrichtigen Schietbaan *'t Ruurlose Broek* en Schietsportcentrum *'t Weideke*. Ook is er sprake van verkeerslawaai. De belangrijkste verkeerswegen zijn de rijksweg N18 (Twenteroute), de provinciale wegen en (drukkere) gemeentelijke wegen (zie onderstaand figuur). De spoorlijn Winterswijk – Zutphen (via Ruurlo) is ook een relevante geluidbron. Uit onderzoek van de GGD blijk dat geluidshinder in Berkelland vooral optreedt door het wegverkeer (inclusief brommers en scooters) en in mindere mate door bedrijven en industrie. Op Figuur 8.3 is de geluidsbelasting door de provinciale wegen weergegeven.



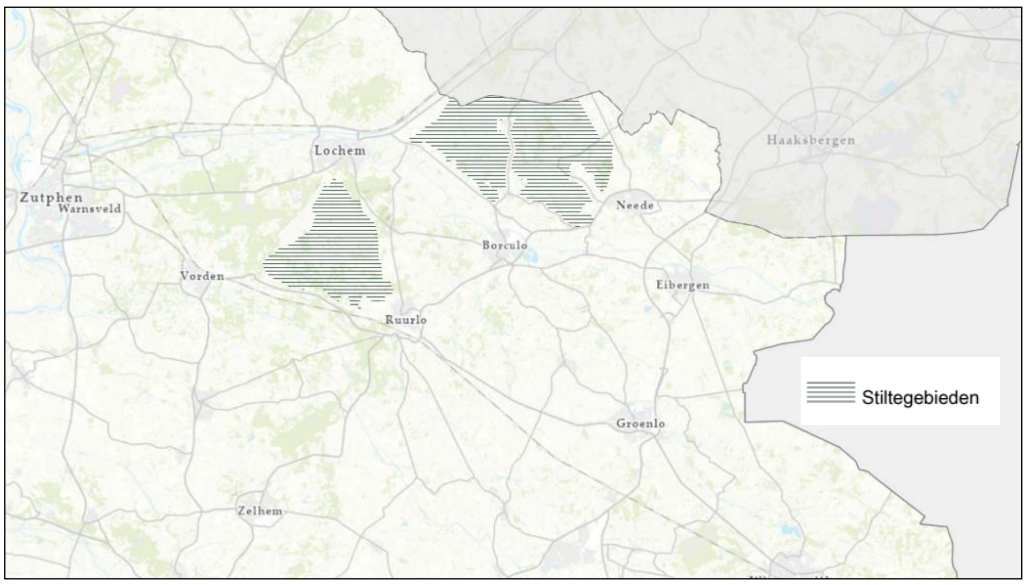
Figuur 8.2. Provinciale wegen (oranje) en N18 (blauw) in Berkelland.



Figuur 8.3. Geluidbelasting van provinciale wegen in Berkelland. Bron: Geoportaal Gelderland.

In de gemeente vinden jaarlijks circa 30 grotere evenementen plaats. Evenementen worden momenteel onderverdeeld in grootschalige, kleine en overige. Bij deze evenementen is er sprake van een maximaal toegestaan gemiddeld geluidsvolume. Wel geldt er een eindtijd voor de evenementen. Voor inrichtingen is er een festiviteitenregeling in de APV waardoor jaarlijks voor festiviteiten binnen de gebouwen van de inrichting 12 keer per jaar hogere geluidniveaus zijn toegestaan.

Ten noorden van Borculo en ten westen van Ruurlo heeft de provincie Gelderland in de Omgevingsverordening stiltegebieden aangewezen. Op dit moment gelden in de stiltegebieden geen regels voor agrarische activiteiten en inrichtingen milieubeheer. Wel gelden hier regels voor toestellen en motorrijden. De stiltegebieden zijn weergegeven in Figuur 8.4 hieronder.



Figuur 8.4. Stiltegebieden in gemeente Berkelland. Bron: Geoportaal Gelderland.

Luchtkwaliteit

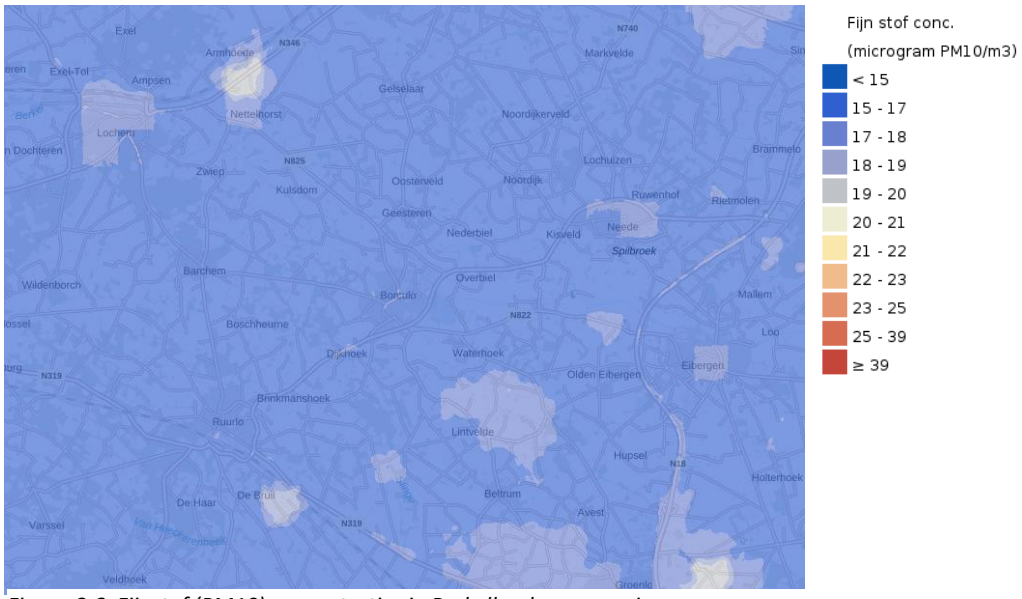
Ook luchtverontreiniging kan negatieve gezondheidseffecten hebben. Hoge concentraties van luchtverontreinigende stoffen kunnen luchtwegklachten en hart- en vaatziekten veroorzaken. Vooral kinderen, ouderen, mensen met luchtwegaandoeningen of hart- en vaatziekten, lopen meer risico op het krijgen van gezondheidsklachten ten gevolge van luchtvervuiling. Een betere luchtkwaliteit levert gezondheidswinst op, ook als de concentraties luchtvervuilende stoffen al onder de landelijke norm liggen. De voornaamste luchtverontreinigende stoffen zijn stikstofdioxide (NO2) en fijnstof ($PM_{2,5}$ en PM_{10}). De gemeente Berkelland heeft geen luchtkwaliteitsbeleid vastgesteld en neemt niet deel aan het Schone Lucht Akkoord.

Figuur 8.5 geeft de jaargemiddelde concentraties stikstofdioxide (NO2) weer in µg/m^3. De wettelijke grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie is 40 µg/m^3. Dit was in het verleden ook de advieswaarde van de wereldgezondheidsorganisatie (WHO), maar in september 2021 heeft de WHO deze advieswaarde verlaagd naar 10 µg/m^3. De belangrijkste bronnen van stikstofdioxide zijn verkeer en industrie. Op de kaart is dan ook de structuur van het hoofdwegennet goed terug te zien. Overal vallen de concentraties ruimschoots onder de wettelijke grenswaarde en de WHO-advieswaarde van 40 µg/m^3. Maar nergens wordt voldaan de nieuwe advieswaarde van de WHO. De hoogste waarden liggen in Berkelland rond de 20 µg/m^3.



Figuur 8.5. Stikstofdioxide (NO2) concentraties in Berkelland en omgeving.

Naast stikstof is fijnstof van belang. De belangrijkste bronnen van fijnstof zijn wegverkeer, industrie, veehouderijen en houtkachels. Bij bepaalde weersomstandigheden, zoals mist en windstil weer, blijft de rook van houtstook hangen. De concentratie fijnstof en roet kan op zulke dagen lokaal sterk oplopen en leiden tot overlast en gevolgen voor de gezondheid. Figuur 8.66 geeft de concentraties fijnstof (PM_{10}) weer in µg/m^3. De wettelijke grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie is 40 µg/m^3, de nieuwe WHO-advieswaarde is 15 µg/m^3. De waarden liggen in Berkelland tussen de 18 en 21 µg/m^3. Dat betekent dat overal ruimschoots wordt voldaan aan de grenswaarde van 40 µg/ m^3 maar niet aan de WHO-advieswaarde van 15 µg/m^3. De trend is daarbij wel dat die concentraties nog steeds dalende zijn, zodat de WHO-advieswaarden binnen bereik komen.

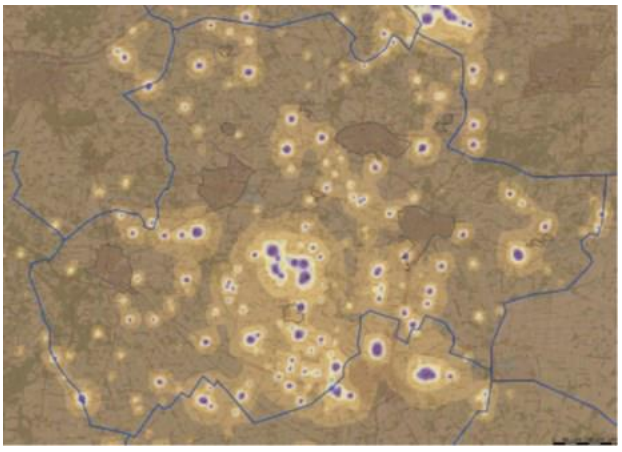


Figuur 8.6. Fijnstof (PM10) concentraties in Berkelland en omgeving.

Bij nare geuren wordt niet snel gedacht aan gezondheidsklachten. Maar hoge concentraties kunnen wel degelijk leiden tot gezondheidsklachten. Hierbij zijn zowel directe fysieke klachten (misselijkheid, hoofdpijn, benauwdheid, slecht slapen) als indirecte gevolgen (ramen en deuren dichthouden, niet meer naar buiten willen, geen bezoek meer ontvangen) van belang. Oorzaken van geuroverlast kunnen zaken zijn als rioolwaterzuiveringsinstallaties, veehouderijen, industrie/bedrijvigheid (zoals productie van diervoeders, vleesverwerking, kunststofverwerking, zuivelindustrie, mestverwerking en autospuiterijen), bepaalde typen horeca (restaurants en snackbars) en viskramen. In Berkelland is vooral de veehouderij belangrijk in geuroverlast, vanuit de andere categorieën zijn er geen ernstige knelpunten bekend. Wel zijn er in het verleden veel geurklachten geweest over de mestwerking aan de Deventer Kunstweg en in iets mindere mate over de RWZI's in Haarlo en Ruurlo. Daarnaast zijn er incidentele geurklachten over andere geurbronnen, waaronder houtkachels van particulieren.

Geur

De geurbelasting van veehouderijen is de hoeveelheid geur, uitgedrukt in *odour units* per kubieke meter lucht (ou/ m^3), die op een geurgevoelig object zoals een woning terecht komt. Figuur 8.7 toont de achtergrondbelasting (cumulatieve geurbelasting) door veehouderijen in en rondom Berkelland in 2018. In de nabijheid van veehouderijen zijn bepaalde ontwikkelingen soms niet mogelijk vanwege een te hoge geurbelasting of te korte afstand tot andere objecten. Andersom worden veehouderijen beperkt in hun milieugebruiksruimte door andere functies in het buitengebied. De veehouderijen liggen verspreid over het hele buitengebied, maar rondom Beltrum bevindt zich een relatief hoge concentratie veehouderijen met een grotere geuremissie.



Figuur 8.7. Cumulatieve geurbelasting door veehouderijen in en rondom Berkelland (2018).

De gemeenteraad van Berkelland heeft op 9 december 2008 de Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Berkelland vastgesteld. Deze geurverordening is op 1 juli 2009 in werking getreden. Daarbij zijn de zeven kleine kernen (Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Noordijk, Rekken en Rietmolen) aangewezen als gedeelte van het gemeentelijk grondgebied waarvoor een andere geurnorm en minimaal aan te houden afstand van toepassing zijn: 6 ou/m_3 en 75 meter (de wettelijke standaardwaarden voor de bebouwde kom zijn 3 ou/m_3 en 100 meter; buiten de bebouwde kom gelden in Berkelland de wettelijke standaardwaarden van 14 ou/m_3 en 50 meter). De gemeente Berkelland heeft geen geurbeleid voor industriële geurbronnen vastgesteld, maar volgt net als andere Achterhoekse gemeenten het Gelders geurbeleid bij besluitvorming over en rondom dit type bedrijven.

In 2018 is er een uitgebreid geuronderzoek gedaan, waarbij de geursituatie in Berkelland gedetailleerd in beeld is gebracht. Hieruit bleek dat 95% van de woningen in het buitengebied zich bevindt in een zeer goed tot redelijk goed (geur)leefklimaat. Ongeveer 1% van de woningen in het

buitengebied zich in een matig tot slecht leefklimaat bevindt. 83% van de woningen in Beltrum bevinden zich echter in een matig leefklimaat (waarbij moet worden opgemerkt dat de voor Beltrum meest dominante geurbron ten tijde van het geuronderzoek deelneemt aan de saneringsregeling varkenshouderij, waardoor het leefklimaat significant verbetert). In de andere kernen bevinden meer dan 95% van de woningen zich in een redelijk goed tot zeer goed leefklimaat.

Veehouderijen zorgen niet alleen door geuroverlast voor gezondheidsproblemen. Verhoogd risico op longontstekingen rond geitenhouderijen is meerdere jaren achter elkaar en ook met verschillende manieren van onderzoek aangetoond. Daarom gaan onderzoekers ervanuit dat in het algemeen geldt dat mensen die rond geitenhouderijen wonen iets vaker longontsteking krijgen dan mensen die rond andere veehouderijen wonen en mensen die niet bij een veehouderij in de buurt wonen. Het is nog niet duidelijk wat de oorzaak hiervan is. Voor geitenhouderijen geldt daarom sinds 2017 vanuit de provincie Gelderland een rechtstreeks werkend (vooralsnog tijdelijk) verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen. De GGD adviseert om terughoudend om te gaan met nieuwe gevoelige bestemmingen, zoals woningen of ziekenhuizen, op een afstand van minder dan 2 kilometer van een geitenbedrijf. De GGD kan bij ontwikkelingen binnen deze afstand desgewenst een advies op maat geven.

Lichthinder

Ook kunstmatig licht kan voor gezondheidsproblemen zorgen. Er is sprake van lichthinder als er ’s avonds en ’s nachts overlast ondervonden wordt van kunstmatige verlichting. Dit leidt bijvoorbeeld tot problemen met slapen wat weer een scala aan andere gezondheidsklachten kan veroorzaken. Ook verstoort kunstmatig licht het natuurlijke dag- en nachtritme van de natuur. Daarnaast kan er sprake zijn van lichtvervuiling, waarbij kunstmatig licht van een grote afstand zichtbaar is, bijvoorbeeld de verlichting van sportvelden. De gemeenteraad van Berkelland heeft op 14 september 2010 ‘Allicht, een actieplan licht’ vastgesteld. Hierin worden mogelijke maatregelen opgesomd om de hoeveelheid licht in Berkelland beperkt te houden. Daarbij heeft de gemeenteraad uitgesproken dat een bestemmingsplan niet het meest geëigende middel is om regels te stellen over lichthinder. De raad heeft besloten dat maatregelen ter voorkoming van lichthinder moeten worden bereikt door overleg, door het sluiten van convenanten en door gebruik te maken van bestaande richtlijnen en praktische handreikingen. De gemeenteraad is tot deze beslissing gekomen na te hebben geconstateerd dat lichthinder in Berkelland slechts in geringe mate wordt beleefd. Desalniettemin is duisternis een belangrijke te beschermen waarde vanuit het oogpunt van beleving en flora/fauna. Een toetsingskader voor acceptabele verlichtingswaarden is aan te bevelen voor Berkelland. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de grenswaarden per gebiedstype uit de Richtlijn lichthinder van de Nederlandse Stichting Voor Verlichtingskunde (NSVV).

Externe veiligheidsrisico’s

De voorgaande aspecten gingen vooral over constante, dagelijkse bronnen. Daarnaast spelen ook nog risico’s voor de volksgezondheid door ongevallen, bijvoorbeeld met gevaarlijke stoffen. Dit valt onder externe veiligheid. Gevaarlijke stoffen kunnen opgeslagen worden bij risicovolle inrichtingen (zoals bijvoorbeeld een LPG-tankstation) of getransporteerd worden over de weg, het water, per spoor, vliegtuig of door buisleidingen. Daarnaast zijn er externe veiligheidsrisico’s met betrekking tot windturbines. Bijvoorbeeld het loslaten van (een deel van) de bladen. Activiteiten die dit soort risico’s kunnen veroorzaken moeten goed afgestemd worden op (beperkt) kwetsbare functies (scholen, ziekenhuizen, kinderopvangen, woningen, etc.) om zo de risico’s te beperken. Op 12 januari 2016 heeft de gemeenteraad van Berkelland de gemeenschappelijke beleidsvisie externe veiligheid vastgesteld. Hiermee hebben de veiligheidsrisico’s bij het werken met en het vervoeren van gevaarlijke stoffen een vaste plek gekregen bij besluitvorming rondom omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen

Bij risicobronnen gaat het binnen de gemeente Berkelland vooral om LPG-tankstations en propaanopslagen. Deze hebben een plaatsgebonden risicocontour tot 50 meter.

Binnen de gemeente zijn er nu geen BRZO-bedrijven (bedrijven met een bovengemiddeld externe veiligheidsrisico) gevestigd. Risicovolle bedrijven zijn gelegen op zowel de bedrijventerreinen als in het buitengebied (veelal agrarische bedrijven met propaantanks en/of mestvergisting, maar bijvoorbeeld over gasdrukmeet- en -regelstations). Ook buiten de bedrijventerreinen zijn in de bebouwde kom enkele risicovolle inrichtingen aanwezig. Dit zijn vooral bestaande LPG-tankstations. De aard, omvang en het aantal risicobronnen zijn in Berkelland relatief beperkt in vergelijking met meer verstedelijkte gebieden in Nederland.

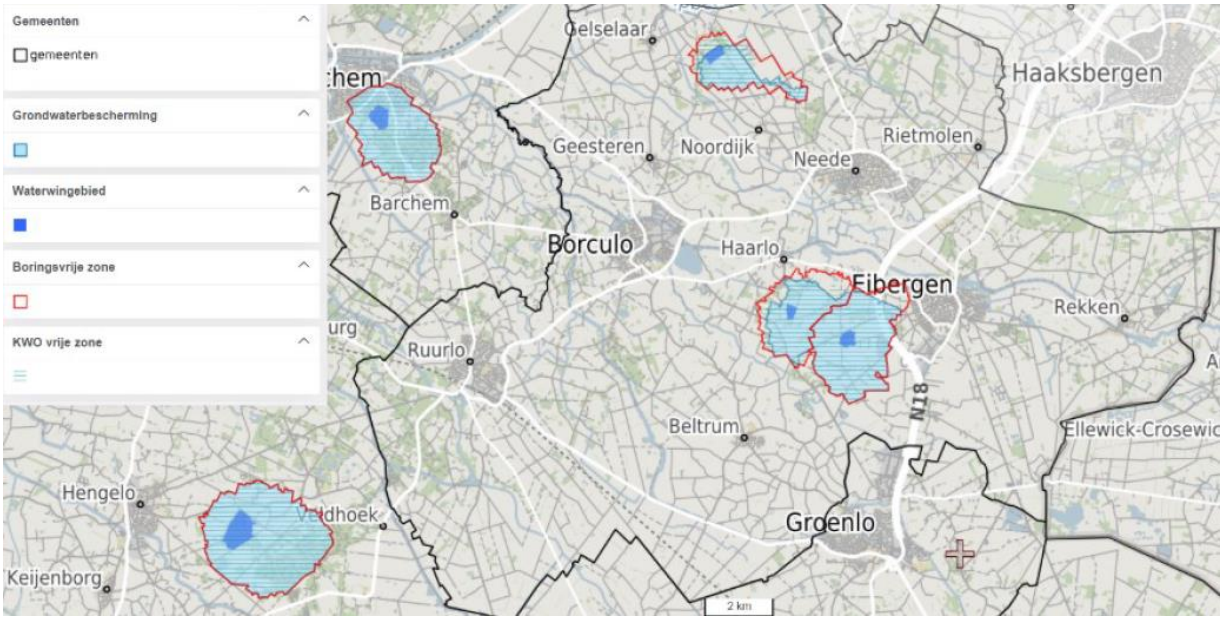
Binnen de gemeente vindt vervoer van gevaarlijke stoffen alleen plaats over de weg en via ondergrondse buisleidingen (dus niet over water of spoor). De ondergrondse buisleidingen betreffen verschillende hogedruk aardgastransportleidingen en een ondergrondse buisleiding van Defensie die niet langer in gebruik is. Delen van deze leiding zijn inmiddels ontmanteld en of verwijderd. Onderstaande afbeelding geeft de ligging van de leidingen weer. De rode lijn vanuit de richting Lochem naar Groenlo geeft het zoekgebied aan van een toekomstig buisleidingstracé op basis van de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro).



Figuur 8.8. Ligging leidingen Berkelland.

Water

Grond- en oppervlakte water is als drinkwatervoorziening ook een onderdeel van een gezonde leefomgeving. De kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater wordt bedreigd door uiteenlopende verontreinigingen. Om verontreiniging te voorkomen wijzen de provincies waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden aan. In een grondwaterbeschermingsgebied worden beperkingen gesteld aan bodembedreigende activiteiten om zo de kans op verontreiniging van het grondwater te voorkomen. Deze beperkingen zijn opgenomen in de Omgevingsverordening Gelderland in de vorm van rechtstreeks werkende instructieregels. Hierin zijn ook de boringsvrije en KWO-vrije zones aangewezen. Boren, graven en aanleggen van systemen voor koude-warmte-opslag zijn in boringsvrije zones slechts onder voorwaarden toegestaan. In KWO-vrije zones zijn KWO-systemen in het geheel niet toegestaan vanwege risico's voor drinkwaterwinning.



Figuur 8.9. Grondwaterbeschermingszones in Berkelland en omgeving.

Inrichting van de leefomgeving

De inrichting van de leefomgeving en in hoeverre deze mensen uitnodigt om naar buiten te gaan, gezond te leven en sociaal contact te zoeken met anderen heeft invloed op hoe de leefstijl van personen. Hiermee is deze ook van groot belang in de volksgezondheid. De kenmerken van de leefomgeving in Berkelland, zoals de ruime landelijke inrichting zijn uitgebreid beschreven in paragraaf 3.1.

Uit onderzoek van de GGD blijkt dat in Berkelland de afstand tot groen of water iets groter is dan bij andere gemeenten in de regio. Ook kan het aantal speelplekken en de nabijheid van voorzieningen die uitnodigen om te bewegen beter (de wandel- en fietsroutes scoren wel zeer goed). Voorzieningen in de buurt zijn te voet of per fiets goed bereikbaar en relatief veel kinderen fietsen en lopen naar school.

Een aandachtspunt is overgewicht. Meer dan de helft van de volwassen inwoners van Berkelland heeft matig tot ernstig overgewicht. Ook (overmatig) alcoholgebruik onder zowel jongeren als ouderen is een probleem binnen de gemeente.

Uit het onderzoek van de GGD blijkt dat 68% van de Berkellanders minimaal wekelijks contact heeft met zijn of haar buren. 44% heeft wel eens meegedaan aan een buurtactiviteit en bijna de helft van de volwassenen doet vrijwilligerswerk. Toch voelt 37% van de volwassenen zich eenzaam.

Voor volksgezondheid zijn zorgvoorzieningen natuurlijk ook van belang. De aanwezige zorgvoorzieningen worden uitgebreid besproken in paragraaf 7.1.

Toekomstige situatie

De in werking treding van de Omgevingswet in 2022 heeft gevolgen voor de regelgeving rondom geluid. De geluidzones worden vervangen door geluidsaandachtsgebieden. Voor bedrijven op industrieterreinen komen er geluidproductieplafonds. De geluidbelasting voor toetsing wordt gemiddeld over de dag-, avond- en nacht geluidsbelasting. Het geluidaandachtsgebied voor het industrieterrein in Borculo zal dan kleiner kunnen uitvallen dan de huidige geluidzone. Doordat steeds meer mensen overstappen op elektrisch rijden wordt het wegverkeer stiller, al zal bandengeluid vooral bij hogere snelheden een belangrijke geluidsbron blijven.

Voor luchtkwaliteit wordt verwacht dat de concentraties van fijnstof en stikstofdioxide de komende jaren zullen blijven dalen. Door maatregelen in de industrie en het schoner wordende wegverkeer is er al langer sprake van een dalende trend in de concentraties luchtverontreinigende stoffen. De energietransitie, elektrisch vervoer en andere technologische ontwikkelingen maakt dat de luchtkwaliteit op termijn verder zal verbeteren. Door het afstappen van fossiele brandstoffen nemen de emissies van stikstofdioxide en fijnstof af. Andere ontwikkelingen hebben hierop niet per se een positieve invloed of kunnen zelfs een licht negatieve invloed hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan natuurinclusieve landbouw en verbetering van het welzijn van dieren. Hierbij kan meer fijnstof vrijkomen dan nu het geval is, omdat bijvoorbeeld stro- en zaagselvloeren stoffiger zijn dan traditionele rooster- en betonvloeren. Dit zal echter slechts lokale en uiterst beperkte gevolgen voor de luchtkwaliteit hebben. Knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit worden dan ook niet verwacht. Fijnstof blijft wel een aandachtspunt bij en rondom grootschalige pluimveehouderijen. In woonwijken is fijnstof van houtkachels eveneens een aandachtspunt.

Bij voortzetting van het huidige beleid is de verwachting dat de geursituatie in het buitengebied in zijn totaliteit niet verslechtert, maar dat er lokaal wel sprake kan zijn van een toename van de geurbelasting en daarmee geurhinder. Vanwege verdergaande herstructering van de sector zal het aantal veehouderijen namelijk verder afnemen. Maar de bedrijven die overblijven zullen naar verwachting groeien, zodat de geurbelasting lokaal kan toenemen. Door inzet van geurreducerende technieken kan die toename binnen de perken blijven. Uiteraard moet hierbij worden voldaan aan de geldende geurregels. De ervaring leert echter dat ook dan mensen geurhinder kunnen ervaren. In het plan-MER voor het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2020” is ingegaan op de geurbelasting door veehouderijen die bij uitvoering van het nieuwe bestemmingsplan kan optreden. Daaruit komt naar voren dat het leefklimaat bij ongewijzigd beleid vrijwel overal goed tot zeer goed blijft. In de kernen Haarlo en Beltrum is sprake van een hogere geurbelasting, maar ook daar blijft het leefklimaat aanvaardbaar.

Onder de Omgevingswet blijft het huidige beoordelingskader voor geur van veehouderijen bestaan. Wel komen er meer mogelijkheden dan nu om de achtergrondbelasting in een gebied beneden een bepaald niveau te houden. Voor bedrijfswoningen op bedrijventerreinen, bij horecabedrijven en RWZI’s wordt een soortgelijke figuur als de plattelandswoning geïntroduceerd. Deze woningen en andere voorheen functioneel met de geurbron verbonden activiteiten zijn dan niet langer geurgevoelig na afsplitsing van het eigen voormalige bedrijf.

Onder de Omgevingswet is lichthinder nog nadrukkelijker dan nu een lokaal te regelen thema. Afgezien van een zorgplichtbepaling voor milieubelastende activiteiten (volgens het Besluit activiteiten leefomgeving) en regels over assimilatieverlichting in kassen en slagschaduw van windmolens gelden er geen landelijke regels ter voorkoming van lichthinder of de bescherming van de duisternis (ter voorkoming van lichtvervuiling).

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan er geen goede beoordeling meer plaatsvinden op grond van het huidige externe veiligheidsbeleid, omdat enkele begripsbepalingen en de systematiek voor beoordeling van het groepsrisico veranderen. Er komt een meer begrijpelijk systeem voor de groepsrisico-afweging bij planvorming, zodat daarmee beter en vroegtijdiger rekening kan worden gehouden. Bij vergunningverlening aan en planvorming rondom risicovolle bedrijven, (beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties moet dan rekening gehouden worden met de aandachtsgebieden in plaats van de huidige invloedsgebieden voor het groepsrisico. Binnen aandachtsgebieden wijzen gemeenten in hun omgevingsplan voorschriftgebieden aan. Dit is een nieuw onderdeel in de regelgeving voor externe veiligheid. Voor (geprojecteerde) zeer kwetsbare gebouwen in een aandachtsgebied is het aanwijzen van een voorschriftengebied in het omgevingsplan verplicht. Binnen dit

voorschriftengebied kan de gemeente extra eisen stellen om de veiligheid te verhogen. De aandachtgebieden zijn in de meeste gevallen wel vergelijkbaar met de huidige invloedsgebieden.

De ontwikkeling van de energietransitie is ook een aandachtspunt. Er is een aantal hernieuwbare energiebronnen waarbij veiligheidsrisico's spelen. Denk hierbij aan geothermie, installaties voor verbranding/vergisting van biomassa, windturbines, zonne-energie en kernenergie. Energiedragers met veiligheidsrisico's zijn waterstof, accu's en ammoniak. Hoe de energietransitie wordt uitgewerkt heeft dus gevolgen voor de externe veiligheid binnen gemeente Berkelland.

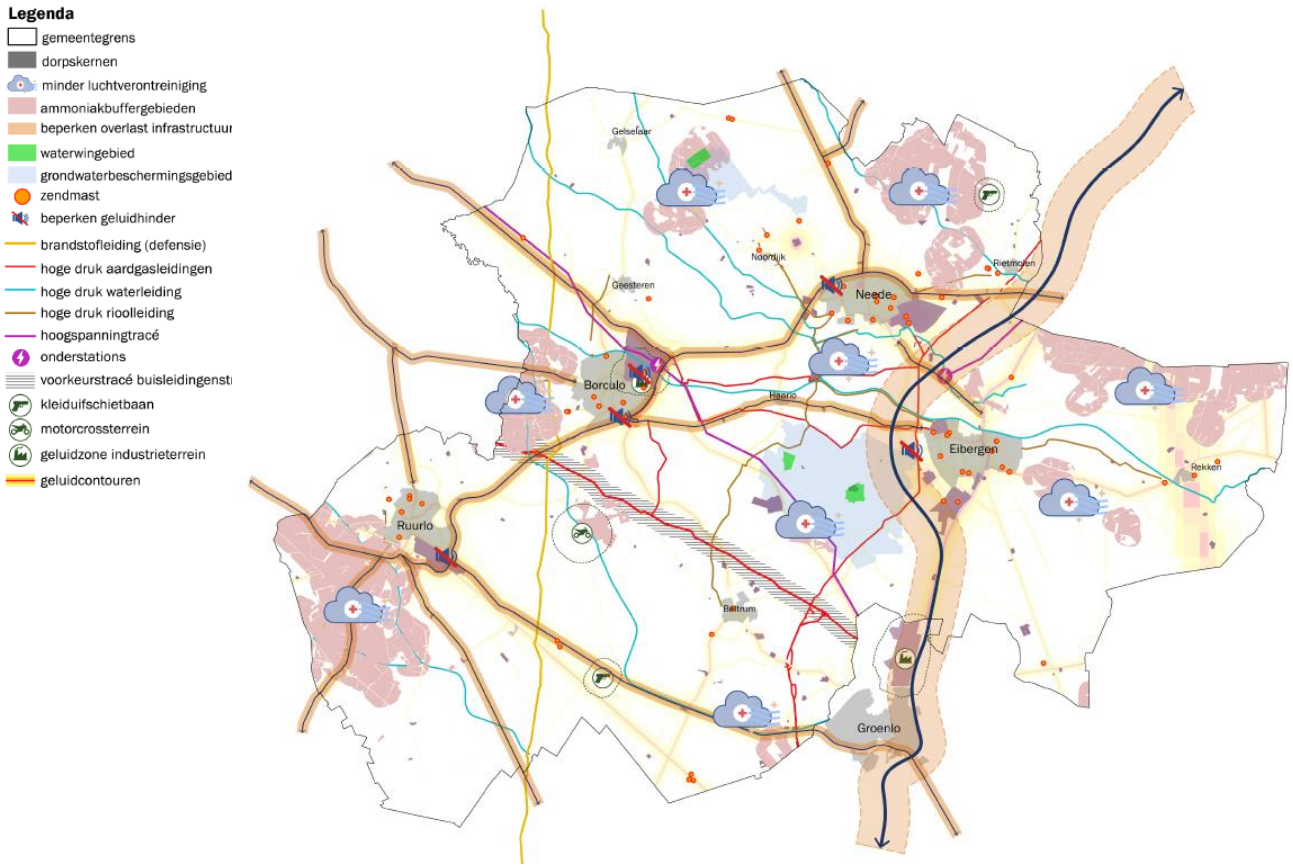
Om circulaire economie te bevorderen zullen er andersoortige industriële processen worden ontwikkeld. Hierbij kan externe veiligheid een aandachtspunt zijn. Dit is vooral voor de maakindustrie binnen Berkelland van belang.

Bij het voortzetten van het huidige beleid zullen gezondheidsknelpunten als obesitas en overmatig drankgebruik blijven bestaan, ondanks de aandacht hiervoor vanuit de gemeente en GGD. Bewustwording leidt lang niet altijd tot gedragsverandering. Mensen maken eigen keuzes en de groepen waar de meeste gezondheidsproblemen spelen zijn soms lastig bereikbaar.

8.2 Optie 1: Terugdringen emissies

Essentie van de beleidsoptie

Bij optie 1 ligt de focus vooral op het terugdringen van schadelijke effecten. Daarbij moet o.a. gedacht worden aan geluid, externe veiligheid, geur, luchtkwaliteit, landbouwgiffen etc. Dit betekent dat zowel huidige als nieuwe situaties moeten voldoen aan de WHO-advieswaarden, om zo een gezonde leefomgeving te creëren. Groen en blauw in de wijk kunnen hier aan bijdragen. Er is een relatie tussen bronnen en ontvangers. Bronnen in de buurt van kwetsbare groepen verdienen meer prioriteit. Tot slot worden de drinkwaterwinningsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden beschermd tegen bodem- en grondwaterverontreiniging..



Figuur 8.10. Creëren van een gezonde leefomgeving, optie 1: terugdringen schadelijke en/of hinderlijke gezondheidseffecten.

Effecten

De WHO-richtlijnen bevatten gezondheidskundige advieswaarden en aanbevelingen voor de bescherming van de gezondheid van mensen tegen negatieve effecten van o.a. geluid, luchtkwaliteit en te weinig beweging. De richtlijnen zijn een hulpmiddel voor beleidsmakers om gezondheid beter mee te kunnen nemen in omgevingsbeleid.

Geluid

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in oktober 2018 de richtlijnen omgevingsgeluid uitgebracht. Deze WHO-richtlijnen zijn een advies en zijn bedoeld om de schadelijke gezondheidseffecten door geluid, zoals een verstoorde slaap en hinder, te verminderen. Nieuw in deze richtlijnen is dat er rekening wordt gehouden met nieuwe inzichten dat de ernstigere gezondheidseffecten van geluid, zoals coronaire hartziekten, al bij lagere geluidniveaus optreden dan in het verleden werd aangenomen. Ook gaan deze richtlijnen ervan uit dat geluid van het spoor bij meer mensen hinder veroorzaakt dan eerder werd berekend.

Tabel 8.1. Geluid richtlijnen.

Bron	Aanbeveling door Guideline Development Group (GDG) van de WHO
Wegverkeer	sterke aanbeveling om geluidniveaus door wegverkeer te reduceren tot onder 53 dB (Lden)
	sterke aanbeveling om nachtelijke geluidniveaus door wegverkeer te reduceren tot 45 dB (Lnight)

	Om gezondheidseffecten te vermijden, doet de GDG de sterke aanbeveling dat beleidsmakers passende maatregelen nemen om bevolkingsgroepen te beschermen tegen blootstelling aan geluidniveaus van wegverkeer boven de advieswaarden voor de dag en voor de nacht. Voor specifieke interventies, raadt de GDG aan het geluidniveau bij de bron en op de route tussen de bron en de populatie te verminderen door veranderingen in de infrastructuur.
Railverkeer	sterke aanbeveling om geluidniveaus door railverkeer te reduceren tot onder 54 dB (Lden)
	sterke aanbeveling om nachtelijke geluidniveaus door railverkeer te reduceren tot 44 dB (Lnight)
	Om gezondheidseffecten te vermijden, doet de GDG de sterke aanbeveling dat beleidsmakers passende maatregelen nemen om bevolkingsgroepen te beschermen tegen blootstelling aan geluidniveaus van railverkeer boven de advieswaarden voor de dag en voor de nacht. Er is niet voldoende bewijs voor het gebruik van de ene interventie ten gunste van de andere Vliegverkeer sterke aanbeveling om geluidniveaus door vliegverkeer te reduceren tot onder 45 dB (Lden) sterke aanbeveling om nachtelijke geluidniveaus door vliegverkeer te reduceren tot 40 dB (Lnight) Om gezondheidseffecten te vermijden, doet de GDG de sterke aanbeveling dat beleidsmakers passende maatregelen nemen om bevolkingsgroepen te beschermen tegen blootstelling aan geluidniveaus van vliegverkeer boven de richtlijnen voor de dag en voor de nacht. Voor specifieke interventies raadt de GDG aan geschikte aanpassingen te doen in de infrastructuur
Windturbines	beveelt aan om te overwegen om geluidniveaus afkomstig van windturbines te reduceren tot onder 45 dB (Lden)
	Er worden geen aanbevelingen gegeven met betrekking tot de blootstelling aan nachtelijke geluidniveaus veroorzaakt door windturbines. De kwaliteit van de bewijslast voor de effecten van nachtelijke blootstelling is te laag om een aanbeveling te geven
	De GDG beveelt ter overweging aan dat beleidsmakers geschikte maatregelen implementeren om te zorgen dat de blootstelling van bevolkingsgroepen, die zijn blootgesteld aan geluidniveaus van windturbines boven de WHO-richtlijn waarden, worden gereduceerd. Er is echter onvoldoende bewijs om de inzet van een bepaald type interventie aan te bevelen

Volgens het RIVM zou het Nederlandse beleid kunnen worden verbeterd door het aan te passen aan de nieuwe inzichten van de WHO. Dit betekent dat er vanuit beleid nadrukkelijker aan wordt gewerkt om de gezondheidseffecten van geluid te verminderen. Beleidsmakers en andere (lokale) professionals kunnen gezondheid dan een belangrijker onderdeel laten zijn van beslissingen over geluid bij woningen.

Mogelijkheden hiervoor zijn de wettelijke maximaal toegestane geluidniveaus (zie hiernavolgende tabel) te verlagen om het extra risico op coronaire hartziekten te verminderen. Ook kunnen mensen met ernstige hinder of slaapverstoring beter in beeld komen door een groter gebied rond geluidbronnen in het beleid te betrekken. Hierbij worden dan de nieuwste inzichten over de relatie tussen gezondheid en de hoogte van geluidniveaus gebruikt. Verder kunnen gerichte maatregelen ervoor zorgen dat mensen minder last hebben van geluid.

Tabel 8.2. Geluidwaarden wet milieubeheer.

	Voorkeurswaarde	Maximale waarde	Binnenwaarde A	Binnenwaarde B
Wegen	50	65	36	41
Spoorwegen	55	70	36	41

Door de WHO richtlijnen toe te passen worden er strengere normen gehanteerd voor geluidoverlast. Afwijkingen van de huidige voorkeurswaarde (komt nagenoeg overeen met de WHO richtlijnen) is hierdoor eigenlijk niet meer mogelijk. Voor woningen en andere gevoelige bestemmingen waarvoor in het verleden hogere waarden zijn vastgesteld geldt door toepassing van dit beleid dat er maatregelen moeten worden getroffen om de geluidbelasting omlaag te brengen.

Het beperken van de geluidbelasting heeft een positief effect op de gezondheid van de inwoners en de natuur van Berkelland. Tegelijkertijd vraagt dit wel om de nodige investeringen, bijvoorbeeld om bedrijven en wegen stiller te maken. Verkeer moet mogelijk over andere wegen worden afgewikkeld waardoor de bereikbaarheid mogelijk afneemt. Nieuwvestiging van bedrijven zal ook aan strengere regels en normen moeten voldoen. Mogelijk wijken bedrijven hierdoor uit naar andere gemeenten waar minder strenge regels gelden. Het is daarom niet uit te sluiten dat er negatieve effecten ontstaan voor de economische potentie van Berkelland.

Luchtkwaliteit

Ongezonde lucht is gevaarlijk en verhoogt het risico op bijvoorbeeld astma, COPD en longkanker. Met wet- en regelgeving wil de overheid zorgen voor een goede luchtkwaliteit en de burgers beschermen tegen de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. Luchtkwaliteitsnormen (luchtkwaliteitseisen) geven de risicogrenzen aan voor stoffen in de buitenlucht. Ze zijn gericht op de bescherming van mens en ecosysteem. In het onderstaande het verschil tussen de in Nederland gehanteerde ‘grenswaarden’ en de meest recente WHO richtlijnen.

Tabel 8.3. Richtlijnen luchtkwaliteit.

	$PM_{2,5}$	PM_{10}	NO_2
Grenswaarde NL	25 µg/m³	40 µg/m³	40 µg/m³
WHO richtlijn	5 µg/m³	15 µg/m³	10 µg/m³

Door de WHO richtlijnen toe te passen moet de uitstoot van schadelijke stoffen, bijvoorbeeld door verkeer, landbouw en bedrijven, worden teruggedrongen. Momenteel voldoet een groot deel van de gemeente niet aan de WHO richtlijnen. Met de aangescherpte normen zal de luchtkwaliteit in de gemeente voor de meeste inwoners verbeteren.

De verbeterde luchtkwaliteit heeft een positief effect op de gezondheid van burgers en op de aanwezige natuur in de gemeente. Wel vragen deze aangescherpte regels voor vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen in de landbouw, het verkeer, de bedrijven en van woningen. Er zijn mogelijk forse investeringen nodig bij (land)bouwbedrijven om dit mogelijk te maken. Woningen moeten mogelijk versneld van het gas af en het wagenpark moet sneller overstappen naar duurzame vormen van energie. Bepaalde voertuigen met verbrandingsmotoren moeten mogelijk worden geweerd en woningen die slecht zijn te verduurzamen moeten mogelijk worden gesloopt. Om de achtergrondconcentraties voldoende naar beneden te krijgen zijn tevens regionale en landelijke inspanningen nodig.

Externe veiligheid, geur, bodem, elektromagnetisme, waterkwaliteit en drinkwater

Voor externe veiligheid, geur, bodem, elektromagnetisme, waterkwaliteit en drinkwater zijn geen specifieke WHO richtlijnen ingevoerd. Er zijn echter wel andere richtlijnen, advieswaarden of

methodieken beschikbaar die toegepast kunnen worden om nadelige effecten op gezondheid te signaleren en te verminderen. Te denken valt bijvoorbeeld aan richtlijnen die door de GGD zijn opgesteld.

Wettelijke normen en waarden liggen meestal op de grens van wat als een 'maximaal toelaatbaar risico' wordt beschouwd. Door strengere normen op te leggen kunnen gezondheidsrisico's worden beperkt. Voor externe veiligheid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanscherpen van de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6}/jr naar bijvoorbeeld 10^{-7}/jr. Voor geur kunnen de normen voor geuroverlast worden verlaagd tot bijvoorbeeld onder de wettelijke standaardwaarden. Hoewel dit een gunstig effect kan hebben op de gezondheid en veiligheid van inwoners kunnen deze maatregelen de vestigingsmogelijkheden van (land)bouwbedrijven beperken.

Sinds 1987 is iedereen verplicht een nieuwe bodemverontreiniging te voorkomen en deze te verwijderen als er toch verontreiniging optreedt. Voor bestaande verontreiniging zijn regels opgenomen welke verontreinigingen maximaal toelaatbaar zijn voor een bepaald type gebruik (wonen, industrie, e.d.). Hier kan gekozen worden voor strengere normen ten aanzien van bodemverontreiniging. Verontreinigde bodems worden hierdoor vaker gesaneerd. Een schonere bodem is positief voor de gezondheid. De hogere saneringskosten kunnen echter een belemmering vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen en de economische ontwikkeling beperken.

Hoogspanningslijnen, ondergrondse kabels en transformatorhuisjes veroorzaken een elektromagnetisch veld. De elektromagnetische velden zijn het sterkst direct onder de draden van hoogspanningslijnen, of direct naast een trafohuisje. Een kort verblijf in een elektromagnetisch veld kan alleen gezondheidseffecten hebben als het veld heel sterk is. De norm is 100 microtesla. In de woonomgeving liggen de veldsterktes overal ruim onder deze norm. Ook recht onder een hoogspanningslijn of direct naast een trafohuisje. Wel blijkt uit onderzoek dat kinderen tot 15 jaar die vlak bij een hoogspanningslijn wonen iets vaker leukemie krijgen dan andere kinderen. Kinderen die in een veld wonen van meer dan 0,4 microtesla hebben ongeveer twee keer meer kans om leukemie te krijgen dan andere kinderen. De gemeente kan ervoor kiezen om woningen op ruimere afstand te houden van hoogspanningskabels en transformatorhuisjes. De gemeente kan ervoor kiezen om woningen op ruimere afstand te houden van hoogspanningskabels en transformatorhuisjes. Met een grotere afstand tot hoogspanning kunnen nadelige gevolgen voor de gezondheid worden beperkt. Hierdoor ontstaan er mogelijk wel beperkingen voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

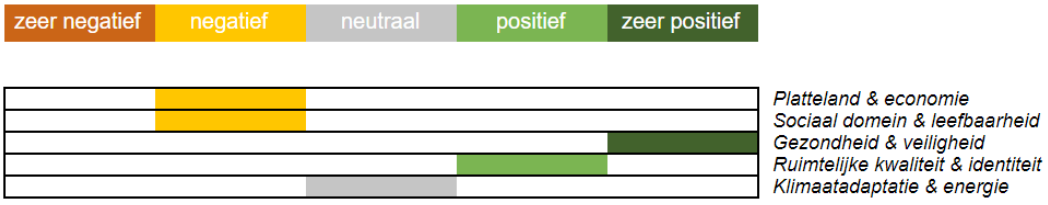
Een groot deel van het Nederlands oppervlaktewater is nog slecht tot matig van kwaliteit. Zowel de chemische als ecologische waterkwaliteit is in veel gevallen nog niet op orde. Belangrijke oorzaken zijn onder andere vermesting met de nutriënten stikstof en fosfor, verontreinigingen, strakke inrichting van waterlopen (weinig natuurvriendelijk) en versnippering door de aanwezigheid van stuwen en gemalen. Het aanpakken van deze oorzaken kan een positief effect hebben op de waterkwaliteit. Een goede waterkwaliteit levert een gezondere leefomgeving op en is positief voor de gezondheid van burgers en de aanwezige natuur. Het beperken van verontreiniging van het oppervlaktewater vraagt mogelijk wel om extra investeringen bij (land)bouwbedrijven. Mogelijk beperkt dit de economische ontwikkeling en potentie van Berkelland.

Het drinkwater in Nederland is van goede kwaliteit. De kwaliteit van bronnen staat echter wel onder druk. Menselijk handelen, landbouw, riolering, industrie en oude bodemverontreinigingen beïnvloeden grond- en oppervlaktewinningen. Maatregelen die verontreiniging van grond- en oppervlaktewater voorkomen zijn ook gunstig voor het verbeteren van de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Met dergelijke maatregelen kan de drinkwaterkwaliteit op peil worden gehouden. Ook hier zijn mogelijk extra investeringen nodig in het bedrijfsleven die de economische ontwikkeling en potenties kunnen beperken.

Beoordeling

Het inzetten van de strengere WHO-richtlijnen voor onder andere geluid- en luchtemissies kan een gunstig effect opleveren voor de gezondheid en veiligheid van inwoners van Berkelland. Samengevat per domein kan de onderstaande beoordeling gegeven worden:

- *Vitaal platteland & economische potentie:* De verwachting is dat er forse investeringen nodig zijn in de landbouw, bij bedrijven en het vervoer en transport om schadelijke emissies terug te dringen. De ontwikkelmogelijkheden voor (landbouw)bedrijven kunnen hierdoor bovendien worden beperkt. Voor het domein 'Vitaal platteland & economische potentie' leidt deze optie naar verwachting tot sterk negatieve effecten. Industrie, landbouw en andere sectoren moeten hierdoor vergaand investeren om de doelen te behalen.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* Mogelijk moeten in Berkelland vervuilende vervoersvormen worden beperkt en/of geweerd. Dit kan een negatief effect hebben op de bereikbaarheid van de gemeente. Voor wonen gelden mogelijk ook strengere normen ten aanzien van de uitstoot. Verwacht wordt dat ook de bestaande woningvoorraad versneld van het gas af moet. Mogelijk kan niet de hele woningvoorraad aan deze opgave voldoen en is sloop of herstructurering nodig. Dit leidt samen tot een negatieve beoordeling.
- *Gezondheid en veiligheid:* Voor het domein 'gezondheid & veiligheid' is voor meerdere beoordelingscriteria duidelijk sprake van een verbetering ten opzichte van de referentiesituatie. Als er ook voor externe veiligheid, geur, bodem, waterkwaliteit en drinkwater strengere normen en richtlijnen worden toegepast is sprake van een zeer positief effect op dit domein.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Naast een positief effect op de gezondheid van mensen zal ook de natuur profiteren van het terugdringen van schadelijke emissies en verontreinigingen. Hierdoor zijn ook positieve effecten te verwachten voor het domein 'Ruimtelijke kwaliteit & identiteit'.
- *Klimaatadaptatie, & energieopwekking:* Strengere normen en regels voor emissies hebben geen directe relatie met de criteria uit dit domein. Wel zorgt het terugdringen van emissies en verontreinigingen ervoor dat de gevolgen van klimaatverandering worden beperkt. Hierdoor wordt de opgave ten aanzien van klimaatadaptatie mogelijk beperkt. Dit is een dermate indirect effect dat het zich niet in de beoordeling uit.



Samenhang en onzekerheden

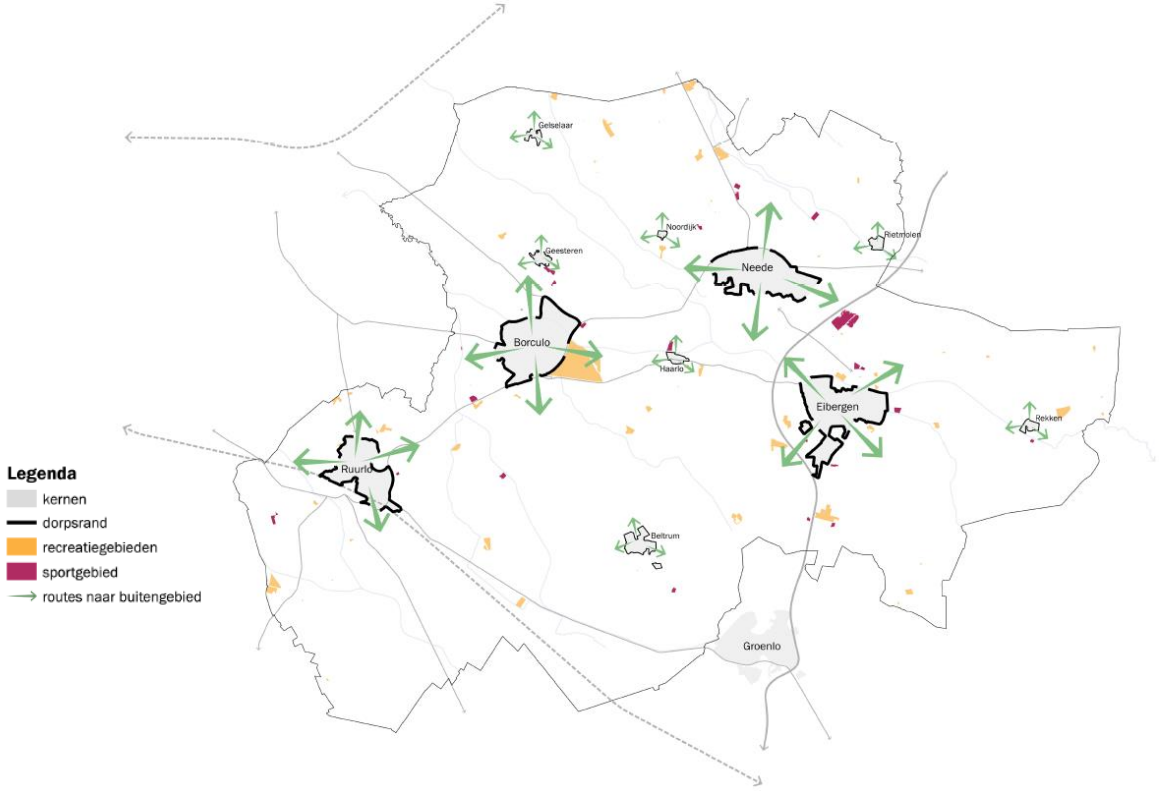
Optie 1 heeft veel samenhang met de opgaven 1 t/m 4. Zo kan het versterken van landschap en natuur(optie 1) uit opgave 1 een positieve bijdrage leveren aan het beperken van schadelijke emissies en verontreinigingen.
In opgave 2 ligt de nadruk op het verbeteren van de bereikbaarheid van Berkelland. Deze opgave kan op gespannen voet komen te staan met de voorliggende optie, zeker als het wagenpark niet versneld kan worden verduurzaamd. Het inzetten op OV en langzaam verkeer (optie 2 van opgave 2) kan wel een positieve bijdrage leveren aan het beperken van schadelijke emissies.
De transitie van het buitengebied (opgave 3) heeft een belangrijke relatie met het terugdringen van emissies. In alle opties is sprake van een transitie van de landbouw naar een meer milieuvriendelijke vorm met minder uitstoot van schadelijke stoffen en verontreinigingen. Optie 2

(primaat natuur) en 4 (gebiedsgerichte differentiatie) dragen daarbij het meest bij aan het terugdringen van schadelijke emissies en verontreinigingen, optie 3 (primaat landbouw) het minst. In opgave 4 wordt ingezet op het versterken van het regionale vestigingsklimaat. Het uitbreiden van bedrijventerreinen (optie 1) kan juist zorgen voor meer uitstoot van schadelijke stoffen en verontreiniging. Bij de kwalitatieve verbetering van bestaande bedrijventerreinen (optie 2) liggen er juist kansen om emissies en verontreinigingen te beperken door het verduurzamen van bestaande bedrijven.

8.3 Optie 2: Bevorderen beweegvriendelijke leefomgeving

Essentie van de beleidsoptie

Bij optie 2 ligt de focus vooral op het actief bevorderen van de gezondheid door o.a. een beweegvriendelijke en sociaal aantrekkelijke omgeving te creëren. Hiermee kan ingespeeld worden op trends en ontwikkelingen met betrekking tot gezondheid, overgewicht en vergrijzing. Binnen de kernen kan daarbij worden gedacht aan de inrichting van de openbare ruimte, sport, ontmoeten, e.d. Buiten de kernen liggen er kansen op het gebied van o.a. aantrekkelijke fietsverbindingen, sportactiviteiten, e.d. en wordt de verbinding met het buitengebied versterkt. De overgangen van bebouwd naar onbebouwd gebied (kernranden) kunnen hierbij een rol spelen. Hier worden bijvoorbeeld nieuwe routes en verblijfsplekken gecreëerd.



Figuur 8.11. Creëren van een gezonde leefomgeving, optie 2: bevorderen beweegvriendelijke omgeving.

Effecten

Toelichting op het gebruik van WHO richtlijnen

Zie ook optie 1: De WHO-richtlijnen bevatten gezondheidskundige advieswaarden en aanbevelingen voor de bescherming van de gezondheid van mensen tegen negatieve effecten van o.a. geluid, luchtkwaliteit en te weinig beweging. De richtlijnen zijn een hulpmiddel voor beleidsmakers om gezondheid beter mee te kunnen nemen in omgevingsbeleid.

In optie 1 zijn de richtlijnen en advieswaarden ten aanzien van de meeste criteria uitgewerkt en toegelicht. In het hiernavolgende wordt ingegaan op de richtlijnen en adviezen ten aanzien van beweging.

Beweging

Er zijn sterke wetenschappelijke bewijzen dat bewegen mensen fysiek én mentaal sterker maakt, ook tegen infecties. Bewegen vermindert onder andere ook het risico op hart- en vaatziekten. De

WHO heeft eind 2020 nieuwe aanbevelingen rond bewegen bekend gemaakt. In de nieuwe richtlijnen is expliciete aandacht voor mensen met een beperking of (chronische) aandoening, zoals diabetes of kanker. Ook zij krijgen dezelfde aanbevelingen als alle volwassenen: 150 tot 300 minuten per week matig intensief bewegen

In Nederland zijn de beweegrichtlijnen door de Gezondheidsraad opgesteld. De herziene adviezen van de WHO komen overeen met de Nederlandse richtlijnen. In Nederland is de kernboodschap van de beweegrichtlijnen: 'Enige beweging is beter dan geen, maar meer is beter'. De Gezondheidsraad en de WHO zijn het erover eens dat relatief de meeste gezondheidswinst te behalen valt als iemand van inactiviteit overgaat op matig intensief bewegen.

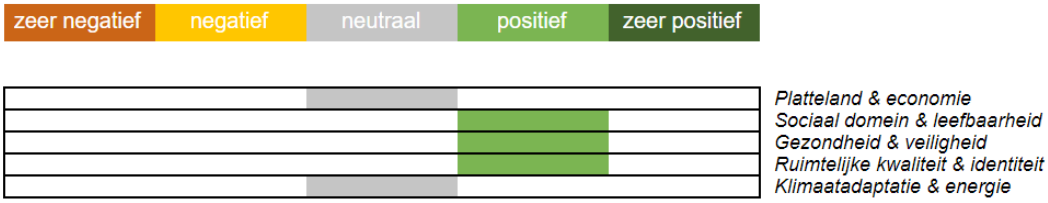
Om beweging te stimuleren moet de omgeving van bewoners beweegvriendelijk worden ingericht. Te denken valt daarbij aan het aanleggen van paden en routes en (openbare) sport- en fitnessvoorzieningen binnen de bebouwde kom en in het buitengebied. Tevens kan de gemeente beleid ontwikkelen om beweging te stimuleren, zoals het opzetten van programma's voor mensen die onvoldoende bewegen. Door het toevoegen van nieuwe paden, routes en voorzieningen neemt enerzijds de bereikbaarheid voor verschillende doelgroepen toe en stijgt anderzijds ook het voorzieningenniveau van de gemeente. Het aanleggen van extra routes creëert ook kansen voor recreatie.

Om tot een beweegvriendelijke omgeving te komen is ruimte nodig. Dat gaat verder dan alleen de ruimte voor een pad of voorziening. De omgeving zelf moet ook aantrekkelijk worden ingericht. Deze ruimte gaat onder andere ten koste van landbouwgebied. Het zorgt er wel voor dat de ruimtelijke kwaliteiten van Berkelland beter en door meer mensen kunnen worden beleefd. Daarnaast beperkt de inrichting zich niet alleen tot de paden en voorzieningen maar zal er ook een kwaliteitsimpuls gerealiseerd worden langs routes en voorzieningen, bijvoorbeeld door het aanleggen van groenstructuren.

Beoordeling

Voor het creëren van een dergelijke beweegvriendelijke omgeving zijn de volgende effecten relevant:

- *Vitaal platteland & economische potentie:* De ruimte die nodig is voor een beweegvriendelijke omgeving kan ten koste gaan van landbouwgrond. Dit kan de economische ontwikkeling enigszins beperken. Anderzijds kan het bijdragen aan de recreatieve mogelijkheden. Dit weegt tegen elkaar op voor een neutrale beoordeling.
- *Sociaal domein & leefbaarheid:* De toename aan bereikbaarheid en voorzieningen is positief beoordeeld.
- *Gezondheid en veiligheid:* Het stimuleren van beweging is gunstig voor de gezondheid van de inwoners van Berkelland. Dit is positief beoordeeld.
- *Ruimtelijke kwaliteit & identiteit:* Deze beleidsoptie zorgt voor een kwaliteitsimpuls en meer beleving van het buitengebied en heeft daardoor een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit en identiteit.
- *Klimaatadaptatie & energieopwekking:* Het beweegvriendelijk inrichten van de omgeving heeft geen directe relatie met dit domein. Effecten zijn neutraal beoordeeld.



Samenhang en onzekerheden

De beleidsoptie heeft een relatie met opgaven 1 t/m 3 en 5. Zo heeft het versterken van landschap en natuur (opgave 1, optie 1) een positief effect op het beweegvriendelijk inrichten van de omgeving. Dit leidt namelijk tot een aantrekkelijkere omgeving waar mensen graag in verblijven en recreëren. In opgave 2 wordt bij optie 2 onder andere ingezet op het versterken van langzaam vervoer. Hier liggen veel synergievoordelen met de opgave om de omgeving meer beweegvriendelijk in te richten. In opgave 3 wordt invulling gegeven aan de transitie in het buitengebied. In optie 1 (primaat diversiteit) en optie 4 (gebiedsgerichte differentiatie) liggen veel meekoppelkansen voor bijvoorbeeld recreatie. Optie 2 (primaat natuur) levert kansen op voor een aantrekkelijk buitengebied. In opgave 5 wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit en leefbaarheid in de kernen. Recreatie vormt een belangrijk thema binnen deze opgave.

8.4 Optimalisaties en aanbevelingen

De beleidsopties voor opgave 6 sluiten elkaar niet uit. Beide opties kunnen elkaar versterken in het bereiken van een gezonde(re) leefomgeving. Optie 1 brengt (mogelijk) wel forse investeringen voor (landbouw)bedrijven met zich mee waardoor de concurrentiepositie van Berkelland op korte termijn wellicht wordt verzwakt. Op de langere termijn kunnen investeringen er echter voor zorgen dat Berkelland een koploperspositie in de regio aanneemt ten aanzien van een gezonde leefomgeving. Optie 2 kent maar weinig nadelen en levert vooral voordelen op. Tevens liggen hier veel meekoppelkansen met andere opgaven en beleidsopties. Het beweegvriendelijk inrichten van de woon- en leefomgeving is hierdoor een no-regret maatregel.

Voor beleidsoptie 1 wordt geadviseerd om eerst goed inzichtelijk te maken waar de grootste knelpunten ten aanzien van emissies en verontreiniging liggen. Vervolgens kunnen hier de mogelijkheden voor strengere normen en richtlijnen in beeld worden gebracht waarbij ook de gevolgen voor bijvoorbeeld de concurrentiepositie van de gemeente worden meegenomen. Daarbij wordt geadviseerd om eerst naar bronmaatregelen te kijken en pas daarna naar overdrachtsmaatregelen en als laatste naar maatregelen bij de ontvanger.

9 Integrale beschouwing

9.1 Belangrijkste criteria per opgave

In de onderstaande tabel is per opgave een beeld opgenomen van de relatie met de verschillende beoordelingscriteria. Een donkerblauw veld geeft aan dat één of meer van de voorgestelde opties een belangrijk effect heeft op het beoordelingscriterium. Een lichtblauw veld geeft aan dat er een relevant effect is of kan ontstaan. Zeker bij de verdere uitwerking van beleidskeuzes in programma's, (omgevings)plannen en projecten kunnen alsnog belangrijke effecten optreden op de thema's, maar daarover kan op het abstractieniveau van de omgevingsvisie weinig zekerheid gegeven worden. Een wit veld betekent niet dat er geen relatie is, wel dat de keuzes die op het abstractieniveau van de omgevingsvisie voor de betreffende opgave genomen worden niet bepalend zijn voor het beoordelingscriterium.

Tabel 9.1. Samenhang opgaven.

		Opgave 1: Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven	Opgave 2: Versterken van de (regionale) bereikbaarheid	Opgave 3: De transitie van het buitengebied	Opgave 4: Versterken van het regionale vestigingsklimaat	Opgave 5: Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen	Opgave 6: Gezonde leefomgeving versterken
Plattelandsontwikkeling & economische potentie	Mogelijkheden voor ontwikkelen van het platteland	■		■	■	■	
	Mogelijkheden voor ontwikkelen van bedrijventerreinen	■	■		■		■
	Mogelijkheden voor ontwikkelen van (centrum)functies en voorzieningen					■	
	Recreatie	■		■			
Sociaal domein & leefbaarheid	Voorzieningenniveau					■	
	Onderwijsniveau						
	Mobiliteit/bereikbaarheid		■				■
	Wonen						
	Sociale cohesie			■		■	
Gezondheid & veiligheid	Geluid		■		■		■
	Geur			■			■
	Luchtkwaliteit			■	■		■
	Externe veiligheid						■
	Bodemkwaliteit	■		■			■
	Waterkwaliteit	■		■			■
	Elektromagnetische velden						
	Positieve gezondheid						■
Ruimtelijke kwaliteit & identiteit	Natuur	■		■			
	Landschap, cultuurhistorie en archeologie	■		■	■	■	
	Ruimtelijke kwaliteit en beleving	■		■			
	Lokale kernkwaliteiten	■		■		■	
Klimaatadaptatie & energieopwekking	Droogte					■	
	Hittestress					■	
	Wateroverlast	■					
	Waterveiligheid						
	Duurzame energieopwekking						

Wat opvalt is de impact die invulling van de verschillende opgaven kan hebben op de domeinen "Vitaal platteland & economische potentie" en op "Ruimtelijke kwaliteit & identiteit". De laatste is

niet verrassend, omdat de omgevingsvisie veel sturing op ruimtelijke ontwikkeling zal geven. De impact op vitaal platteland is benoemenswaardig, omdat hieruit de conditionerende waarde van omgevingsbeleid voor (de mogelijkheden voor) Vitaal platteland blijkt.

Van de vijf domeinen is klimaatadaptatie & energieopwekking het minst “relevant”. Dit is voor de aspecten droogte, wateroverlast en hittestress te verklaren doordat de aanpak van klimaatadaptatie als een basisvoorwaarde gezien kan worden voor alle ontwikkelingen. De verschillende opties maken hier weinig onderscheid in. Klimaatadaptatie is met name op een hoger detailniveau relevant. Bij de herinrichting van gebieden (zowel in het buitengebied als in de kernen) kan hier een belangrijke bijdrage aan geleverd worden.

Het aspect duurzame energieopwekking is in deze strategische impactbeoordeling (en de daarin beschouwde opgaven) onderbelicht. Dit is een bewuste keuze, omdat de besluitvorming rond de Regionale Energiestrategie (RES) en het Koersdocument Duurzame Energie Achterhoek parallel aan de omgevingsvisie loopt. Omdat de resultaten van het RES-traject wel zeer relevant zijn en in de omgevingsvisie zullen worden opgenomen, zullen de milieueffecten betrokken worden bij de beoordeling van het voorkeursalternatief in het MER.

Onderbelichte thema’s

In de tabel valt op dat enkele thema’s onderbelicht lijken: voor het onderwijsniveau, elektromagnetische velden en waterveiligheid is slechts voor één opgave relevant en geen enkele belangrijk. Ook voor wonen en duurzame energieopwekking is geen enkele opgave belangrijk. Dit is als volgt te verklaren:

- De aspecten onderwijsniveau en wonen hebben een belangrijk ruimtelijk component, omdat huisvesting in de gebouwde omgeving noodzakelijk is. Het bieden van huisvestingsmogelijkheden is meegewogen via het criterium “Mogelijkheden voor (centrum)functies en voorzieningen” en de kwaliteit van de gebouwde omgeving via “Ruimtelijke kwaliteit en beleving”. De impact op het onderwijsniveau en wonen is daarnaast afhankelijk van de programmatische keuzes en (andere) keuzes die niet binnen de scope van de omgevingsvisie vallen. Hier ligt een uitwerkingsopgave, waarvoor de omgevingsvisie de ruimtelijke kaders zal bieden.
- De aspecten elektromagnetische velden en waterveiligheid worden slechts zeer beperkt door keuzes die de gemeente maakt (of kan maken) beïnvloed. Elektromagnetische straling speelt met name bij hoogspanningsleidingen. Bij activiteiten die anderszins stralingseffecten veroorzaken geldt dat de gemeente zich houdt aan de ICNIRP-normeringen (bijvoorbeeld t.a.v. 5G). Waterveiligheid is in hoofdzaak een taak van het waterschap. Keuzes van de gemeente kunnen de waterveiligheid beïnvloeden, bijvoorbeeld wanneer de risico’s bij het optreden van een overstroming toenemen. Er is in de gemeente echter geen overstromingsgevaar.
- Het aspect duurzame energieopwekking wordt met name door keuzes in het RES-traject beïnvloed, zoals hierboven beschreven is.

9.2 Conclusies per opgave

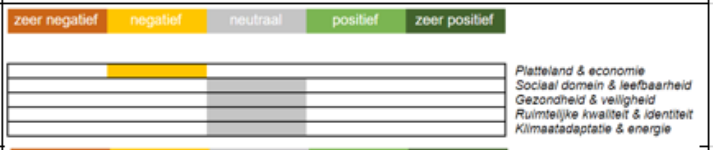
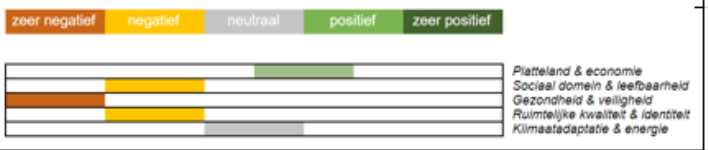
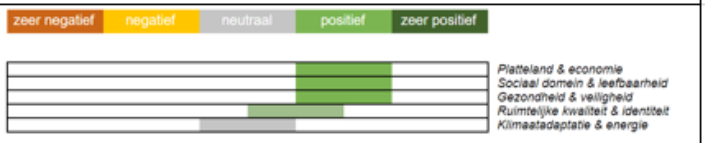
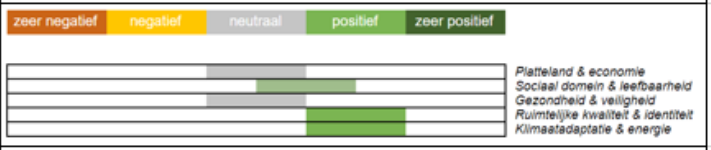
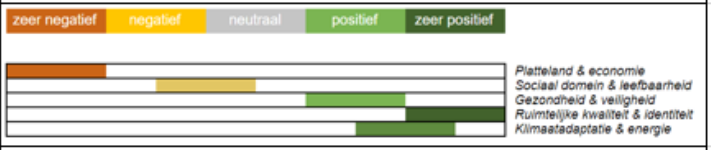
De genoemde beleidsopties dragen alle in meer of mindere mate bij aan een “goede” fysieke leefomgeving (waarbij “goed” betekent: een zo hoog mogelijke score op het beoordelingskader). Daarbij bestaat er zeker nog ruimte om keuzes te maken tussen verschillende opties (op basis van een afweging welke effecten belangrijk zijn) én dient er nog ruimte te zijn om de opties te integreren tot integraal omgevingsbeleid. Op de volgende pagina zijn de scoreborden per opgave opgenomen.
De conclusies per opgave zijn als volgt:

1. *Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven:* In het dilemma “scheiding” versus “verweving” geniet verweving (optie 1) de voorkeur omdat deze

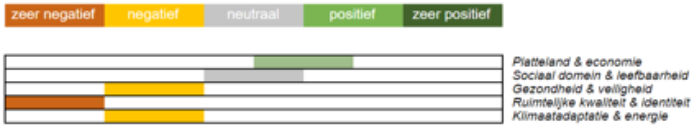
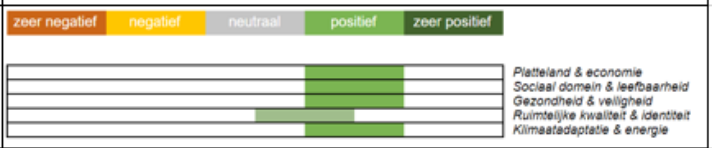
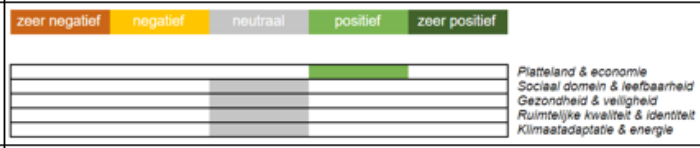
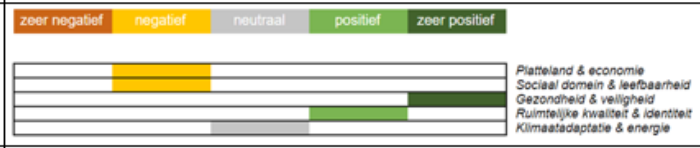
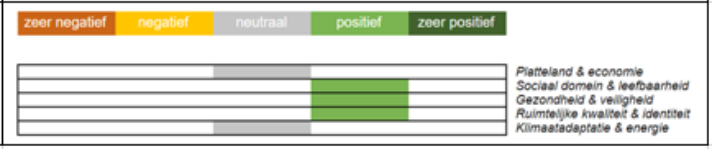
beleidsoptie positieve effecten voor natuur, landschap en het economisch perspectief van boeren genereert. De strategie van scheiding (optie 2) is meer gericht op sectorale bescherming (en leidt tot ruimtetekorten om de ambities waar te maken).

2. *Versterken van de (regionale) bereikbaarheid:* Vanuit milieuperspectief heeft optie 2 (nadruk op OV en langzaam verkeer) veruit de voorkeur. Deze optie pakt positief uit voor natuur, ruimtelijke kwaliteit, klimaatadaptatie en gezondheid. Optie 1 (nadruk op wegverkeer) is gunstiger vanuit het perspectief van de autogebruiker. Een balans tussen het behouden van bereikbaarheid en het stimuleren van mobiliteitstransitie wordt aanbevolen.
3. *De transitie van het buitengebied:* De beleidsopties 1 tot en met 3 hebben uiteenlopende effecten, waar afhankelijk van het inhoudelijk accent andere aspecten positief of negatief scoren. Beleidsoptie 4 (gebiedsgerichte differentiatie) is min of meer een combinatie van de eerste drie beleidsopties, door verschillende gebieden te benoemen waarin telkens één van de belangen het primaat heeft.
4. *Versterken van het regionale vestigingsklimaat:* Kwantitatief versterken (optie 1) kan zeer negatief uitpakken voor omgevingswaarden als landschap en natuur. Een inzet op kwalitatieve versterking (optie 2) van de bedrijventerreinen spaart belangrijke cultuurhistorische waarden en natuurwaarden. Bij de afweging tussen de kwantitatieve en kwalitatieve aanpak speelt ook de financiering een rol. Er wordt aanbevolen de balans te zoeken tussen een kwalitatieve aanpak van bedrijventerreinen en het bieden van ruimte voor uitbreiding en nieuwvestiging. Die ruimte hoeft niet per se gevonden te worden in de uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen.
5. *Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen:* De beleidsopties (behoud identiteit en eigenheid; innovatie en vernieuwing; versterken draagvlak) sluiten elkaar niet per definitie uit en hebben elk positieve effecten op verschillende aspecten. Dat betekent dat de beleidsopties prima naast en in combinatie met elkaar in uitvoering gebracht kunnen worden. De keuze voor de omgevingsvisie gaat vooral over actieve sturing of reactief zijn en het bieden van flexibiliteit voor nieuwe initiatieven of behoud van de bestaande kwaliteiten.
6. *Gezonde leefomgeving versterken:* Beleidsoptie 1 (terugdringen emissies) kan zeer positief uitpakken voor de gezondheid van Berkellanders, maar zorgt ook voor (economische) belemmeringen, zodanig dat er problemen met het behalen van de andere ambities optreden. Optie 2 (bevorderen beweegvriendelijke omgeving) kent weinig nadelen en levert veel voordelen op.

Tabel 9.2: Overzicht impactbeoordelingen (opgave 1 tot en met 3)

Opgave 1: Behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven	**Versterken van natuur en landschap**	
	Behoud van natuur en landschap	
Opgave 2: Versterken van de (regionale) bereikbaarheid	**Nadruk op wegverkeer**	
	Nadruk op OV en langzaam verkeer	
Opgave 3: De transitie van het buitengebied	**Primaat diversiteit**	
	Primaat natuur	
	Primaat landbouw	
	Gebiedsgerichte differentiatie	

Tabel 9.3: Overzicht impactbeoordelingen (opgave 4 tot en met 6)

Opgave 4: Versterken van het regionale vestigingsklimaat	**Kwantitatieve versterking**	
	Kwalitatieve versterking	
Opgave 5: Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen	**Behoud identiteit en eigenheid**	
	Innovatie en vernieuwing	
	Versterken draagvlak	
Opgave 6: Gezonde leefomgeving versterken	**Terugdringen emissies**	
	Bevorderen beweegvriendelijke omgeving	

9.3 Samenhang tussen de opties en opgaven

Per opgave zijn optimalisaties en aanbevelingen gegeven voor het bepalen van het voorkeursalternatief. Het is dan ook niet de bedoeling om een keuze voor één van beide opties per opgave te maken, maar om binnen de opgave de positieve aspecten uit de verschillende opties met elkaar te vervlechten, en de haalbaarheid en de impact de vergroten. De individuele beoordeling van de beleidsopties moet ook afgezet worden tegen de relatie met andere opgaven. Dat wordt duidelijk aan de hand van de beoordeelde opties en is mee te nemen in het keuzeproces. Bijvoorbeeld: kiezen voor scheiding van natuurgebieden van andere locaties (“geen nieuwe ontwikkelingen in bepaalde gebieden”, beleidsoptie 2 in opgave 1) dwingt ook tot het maken van een keuze voor landbouw (geen uitbreidingen, geen schaalvergroting), energietransitie (geen grootschalige opwekking) of woningbouw (geen uitbreidingen op genoemde locaties).

Daarmee kan geconstateerd worden dat de ruimtedruk in Berkelland groot is, waardoor niet alle strategische opgaven optimaal gediend kunnen worden (‘niet alles kan’) en (soms scherpe) keuzes noodzakelijk zijn. Waar willen we woningbouw toestaan en wat betekent dat voor onze kernkwaliteiten? Hoe gaan we om met de positie van de landbouw en hoe sturen we daarop? Het

zijn allemaal vragen die over de sectorale opgaven heen gaan. Kortweg: de keuze voor één van de beleidsoptie bepaalt (en limiteert vaak) de keuzemogelijkheden van andere opgaven.

Versterkende en conflicterende opties

Het bieden van ruimte voor innovatief ondernemerschap draagt bij aan de mogelijkheden voor plattelandsontwikkeling, voor agrariërs en voor het ontwikkelen van nieuwe functies en voorzieningen. De optie Versterken van natuur en landschap (opgave 1) gaat daarom goed samen met het Primaat diversiteit (in het buitengebied, opgave 3), het Kwalitatief versterken (van het vestigingsklimaat, opgave 4) en Innovatie en vernieuwing (in de kernen, opgave 5). Al deze opties bieden flexibiliteit voor ondernemers om in te spelen op lokale behoeften. Hierbij is het wel van belang de ontwikkelruimte goed te verknopen met de lokale kwaliteiten en ruimtelijke opgaven, door heldere afwegingskaders te hanteren.

Een aantal opties gaat goed samen vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. Het Primaat bij de landbouw (opgave 3) in combinatie met Kwantitatief versterken (van het vestigingsklimaat, opgave 4) bieden beide meer ruimte voor bedrijvigheid. De bedrijvigheid heeft baat bij een goede bereikbaarheid vanuit de regio, met name met de auto, dus hierbij past een Nadruk op wegverkeer (opgave 2). Een Nadruk op OV en langzaam verkeer kan ook voordelen hebben, maar is minder voor de hand liggend. Het Terugdringen van emissies (opgave 6), het Primaat bij natuur (opgave 3) en het Behoud van natuur en landschap (opgave 1) werken belemmerend vanuit dit perspectief. Deze opties kunnen echter wel de negatieve effecten mitigeren of compenseren. Natuur- en landschapswaarden en milieueffecten zullen ook dan belemmerend zijn voor nieuwe ontwikkelingen. In dit licht en met het oog op de verbetering van het vestigingsklimaat op langere termijn, kan het economisch juist aantrekkelijk zijn om over de breedte van de fysieke leefomgeving op de lange termijn te investeren in kwaliteit.

Verschillende opties kunnen een (gedeeltelijk) antwoord bieden op de veranderende bevolkingssamenstelling. Die vraagt bijvoorbeeld om een goede bereikbaarheid van voorzieningen en dus een Nadruk op fiets en langzaam verkeer (opgave 2). Dit verbetert ook de bereikbaarheid per (elektrische) fiets en kan daarmee de aantrekkelijkheid van Berkelland voor toekomstige bewoners en ondernemers vergroten. Met Gebiedsgerichte differentiatie (opgave 3) kunnen in delen van het buitengebied nieuwe dragers worden gegenereerd, terwijl er ook ruimte blijft voor de landbouw als bestaande drager. Het inzetten op Innovatie en vernieuwing (in de kernen, opgave 5) ondersteunt in de behoefte aan nieuwe woon- en zorgconcepten. Ook het Versterken van draagvlak kan bijdragen.

In het verleden was het verplicht een meest milieuvriendelijk alternatief te onderzoeken in een m.e.r.-procedure. Dit is niet langer het geval, maar vanuit dit perspectief kan wel een rode draad door de opgaven getrokken worden. Het meest milieuvriendelijke alternatief bestaat uit het Versterken van natuur en landschap, Nadruk op OV en langzaam verkeer, Primaat bij natuur en diversiteit, Kwalitatieve versterking van het vestigingsklimaat, Behoud van identiteit en eigenheid en zowel het Terugdringen van emissies als het Bevorderen van een beweegvriendelijke omgeving. Een randvoorwaarde daarbij is dat er duidelijke afwegingskaders worden gehanteerd, zodat bij ontwikkelingen een bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteitsopgaven. Evident bij dit meest milieuvriendelijke alternatief is dat het om grote investeringen vraagt en belemmerend kan zijn voor bedrijvigheid en voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw, infrastructuur en nieuwe voorzieningen.

Onderbelichte thema's in samenhang

Ook bij de onderbelichte thema's kan sprake zijn van aanvullende ruimteclaims. In de RES voorziene opgaven vragen bijvoorbeeld aanzienlijke aanpassingen in Berkelland en hebben een grote ruimtevraag. Omdat ze in de beleidsopties nog niet ruimtelijk concreet zijn gemaakt, is onvoldoende in beeld hoe en in welke mate de benodigde inspanningen botsen met landschap,

leefklimaat en natuur. Maatregelen en alternatieven met slimme combinaties van functies zijn waarschijnlijk nodig voor het halen van doelen, maar zijn niet onderzocht.

Ook de uitwerkingsopgave van woningbouw kan zeer bepalend zijn voor de te kiezen beleidsopties. Als ervoor gekozen wordt dat het bouwen van nieuwe woningen maatgevend is voor het omgevingsbeleid, kan de situatie ontstaan dat op principiële keuzes teruggekomen dient te worden (bijvoorbeeld “alleen ruimtelijke ontwikkelingen in bepaalde zones”).

9.4 Strategische vraagstukken voor de omgevingsvisie

Eén en ander vraagt om een integrale blik op de fysieke leefomgeving. Vanuit het m.e.r. is het logisch om een integraal beeld te geven van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Hierin moet dan in elk geval aandacht zijn voor een alternatief waarmee positieve milieueffecten van combinaties van functies gerealiseerd kunnen worden, zowel in het buitengebied als de kernen. De doorslaggevende keuzes gaan, op basis van de strategische impactbeoordeling, over de volgende dilemma’s:

- *Kwaliteit én vitaliteit van buitengebied:* Het omgevingsbeleid voor het buitengebied vraagt om integratie van in elk geval opgaven 1 en 3. Hoe wordt omgegaan met landschap, klimaatadaptatie en natuur en ervoor gezorgd dat agrariërs een boterham kunnen blijven verdienen en de plattelandsidentiteit van Berkelland behouden blijft? Het ruimtelijk dilemma gaat voornamelijk over het in hoofdstuk 3 geschetste onderscheid tussen **verweving** en **scheiding**. De te maken integrale keuzes zijn:
  - Welk belang geven we op welke plek het primaat?
  - Zijn er optimalisaties mogelijk waarbij we meer belangen tegelijkertijd dienen of vragen sommige belangen om een scherpe keuze over wat we waar willen?
  - Leidt de keuze voor scheiding of verweving tot het niet behalen van andere beleidsdoelen (energieopwekking, woningbouw etc.?) en moet er daardoor bijgestuurd worden op de keuze?
- *Robuuste kernen*: Hoe blijven de kernen leefbaar, sociaal levendig, goed bereikbaar, duurzaam, economisch robuust en gezond? Dit vraagt om investeringen in *behoud van de bestaande kernkwaliteiten* (cultuurhistorie, de identiteit van onze kernen, het voorzieningenniveau) en het *ontwikkelen van nieuwe kernkwaliteiten* (investeringen in verduurzaming van de woningvoorraad, verbeteren bereikbaarheid bedrijven, ruimte blijven bieden aan bedrijvigheid, een woning voor iedereen die dat wil).
- *Klimaatverandering*: Het veranderend klimaat vraagt om grote aanpassingen, in zowel het buitengebied als de kernen. Hierbij is zowel wateroverlast als verdroging relevant. Wordt hier alleen bij ruimtelijke ontwikkelingen op gestuurd of is deze opgave zó urgent dat deze bepalend wordt voor wat binnen de andere ambities waargemaakt kan worden?

De informatie die in ### is opgenomen is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor ### is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct melding te maken bij security@anteagroup.nl. Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan ### ontlenen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensoring en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

Contactgegevens

Monitorweg 29
1322 BK ALMERE
Postbus 10044
1301 AA ALMERE

E. peter.verhoeven@anteagroup.nl

www.anteagroup.nl

Copyright © 2021
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.