

MEMO

Aan : Commissie mer

Van : G.J. Hans

Datum : 21 november 2023

Onderwerp : vragen en opmerkingen n.a.v. OER

Zaaknummer : 186774

Vragen en aandachtspunten

De Commissie heeft de volgende vragen. Bij voorkeur ontvangt de Commissie voorafgaand aan het locatiebezoek de antwoorden schriftelijk. De vragen zullen ook tijdens het locatiebezoek aan de orde komen.

Algemeen

1. Kunt u toelichten hoe het proces om tot de Omgevingsvisie te komen is verlopen, op welke momenten keuzes zijn gemaakt en welke rol het OER hierbij heeft gespeeld?

Het proces om te komen tot de ontwerp-Omgevingsvisie (ontwerp-OV) is verlopen onder leiding van een werkgroep vanuit de gemeenteraad. Daarbij stelde de gemeenteraad op 16 april 2019 het Ambitiedocument Omgevingswet Berkelland vast en op 16 februari 2022 een overdrachtsdocument. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 zijn de in het overdrachtsdocument geformuleerde opgaven uitgewerkt tot de nu voorliggende ontwerp-OV. Bij de totstandkoming van zowel het overdrachtsdocument als de ontwerp-OV is een uitgebreid participatietraject gevolgd waarbij ketenpartners, stakeholders en inwoners(organisaties) meerdere malen zijn betrokken. Op deze manier zijn de opgaven voor het gebied in beeld gebracht en is, in een latere fase van het proces, input opgehaald voor de te maken keuzes.

Bij het overdrachtsdocument is ook een Strategische Impactbeoordeling (SIB) opgesteld. Daarbij zijn op basis van een aantal varianten per geformuleerde opgave de 'hoeken van het speelveld' verkend nog voordat werd gewerkt aan de opstelling van het OER. Op deze manier werd al aandacht besteed aan de mogelijke milieueffecten nog voordat de ontwerp-OV werd opgesteld.

2. Er wordt meerdere malen in het OER gesteld dat de ruimtedruk groot is en er soms scherpe keuzes nodig zijn. Waar manifesteert deze ruimtedruk zich vooral, op welke thema's en wat zijn de strategieën hoe hiermee dient te worden omgegaan?

De ruimtedruk, die overigens al langer bestaat, springt het meest in het oog bij de landbouwfunctie in relatie tot natuur en bij de woningbouwopgave in relatie tot kernkwaliteiten (zie ook pag. 93). Daarbij past de opmerking dat bij vrijwel elke ontwikkeling van enig formaat sprake is van ruimtedruk

omdat er in de nabijheid vrijwel altijd functies/waarden aanwezig zijn waarmee rekening moet worden gehouden. Tegen die achtergrond is in het OER door de geformuleerde opgaven heen een rode draad getrokken (pag. 94) waarbij op voorhand is geconstateerd dat dit belemmerend kan zijn voor bedrijvigheid en voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw, infrastructuur en nieuwe voorzieningen.

3. Hoe zijn de zienswijzen op de NRD van het Waterschap Rijn en IJssel en de GGD concreet in de Omgevingsvisie en het OER verwerkt? In het OER komen hun opmerkingen weliswaar terug, maar vervolgens zijn de toetsingscriteria hetzelfde gebleven. Hoe zit dit?

De NRD heeft in 2021 ter inzage gelegen. In zijn reactie daarop heeft het WRIJ aandacht gevraagd voor waterkwaliteit, waterveiligheid en voor water als ruimtelijk kwaliteitscriterium bij nieuwe ontwikkelingen (brief 22 juni 2021). Het Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ) is daarna betrokken geweest bij het vervolgproces op weg naar het overdrachtsdocument en de ontwerp-OV. In het OER komt het aspect waterkwaliteit terug als het gaat om de al bestaande beleidskaders voor de landbouwsector. Ook bij de opgave 'Gezonde leefomgeving versterken' en de verhaallijn 'Toekomstbestendige economie en landbouw' komt dit kwaliteitsaspect voorbij als onderdeel van de effectbeschrijving. Verder komt het naar voren in de beoordelingscriteria van het voorkeursalternatief. Dit geldt ook voor waterveiligheid dat onder de noemer van klimaatadaptatie een plek heeft gekregen en soms ook is inbegrepen onder 'wateroverlast'. Daarbij legt het OER een relatie met de opgaven 'behoud van landschapskwaliteit met ruimte voor nieuwe initiatieven', 'Versterken van het regionale vestigingsklimaat' en 'Versterken van de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen'. In zijn algemeenheid wordt bovendien opgemerkt dat het veranderend klimaat vraagt om grote aanpassingen in zowel de kernen als het buitengebied. Water is daarbij al veel langer een sturend principe bij ruimtelijke ontwikkelingen, een lijn die naar de toekomst toe wordt voortgezet en ook op die manier is verwoord in het OER.

De ontwerp-OV zelf hanteert water als één van de leidende thema's. Dit komt ook terug in de drie verhaallijnen (pag. 42-49). Daarbij gaat de ontwerp-OV onder meer uit van de '3-30-300-regel' en legt het een verband met het watertakenplan. Overigens ligt het nieuwe gemeentelijke Watertakenplan Berkelland 2024-2034 momenteel ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Dit Watertakenplan beschrijft het beleid en de uitvoeringsstrategie ten aanzien van de gemeentelijke watertaken maar raakt ook thema's als droogte, waterkwaliteit en wateroverlast. Vanzelfsprekend is bij dit Watertakenplan net als voorheen intensief overleg gevoerd met het WRIJ.

4. De termijn van de Omgevingsvisie tot 2030 is nu bijna niet meer realistisch (de Omgevingsvisie wordt in 2024 vastgesteld). De termijn van 2030 is inmiddels meer een termijn voor een uitvoeringsprogramma. Hoe kijkt de gemeente naar deze termijn? Ziet ze dit als een soort vaststaand gegeven of ziet ze dit meer als een verder vooruit kijken, even uit het hier en nu stappen?

De ontwerp-OV biedt een kader voor toekomstige ontwikkelingen tot het jaar 2030 met een doorkijk naar 2040 en kijkt dus verder vooruit dan deze vraag doet vermoeden. Het OER sluit hierbij aan en beoordeelt waar dat relevant is de potentiële impact van de ontwikkelingen tot 2040.

Agrarische sector

5. In het Omgevingsplan wordt aangegeven dat het aantal agrarische bedrijven de afgelopen 20 jaar met ca 35 % is afgenomen. Kunt u de ontwikkelingen van de agrarische bedrijven over de afgelopen jaren op hoofdlijnen kenschetsen, graag voor de graasdierhouderij, de intensieve veehouderij en de akker- en tuinbouw. Is er sprake van verschuivingen, of opkomst van (vaak minder gewenste) ontwikkelingen (zoals boomkwekerijen, heester-, lolie- of bollenteelt)?

In het OER wordt de constatering over de afname van het aantal agrarische bedrijven uit de ontwerp-OV enigszins gespecificeerd naar de dieraantallen/diersoorten (pag. 43). Daarnaast kan

worden meegegeven dat Berkelland een plattelandsgemeente is waarin het agrarisch gebruik van gronden van oudsher de voornaamste economische drager is geweest. Van het totale grondgebied van de gemeente was in 2019 circa 68% in agrarisch gebruik (ca. 17.729 ha van in totaal 26.053 ha).

Uit een inventarisatie van agrarische bedrijven bleek dat Berkelland in 2020 ruim 800 veehouderijen telde. Verreweg het grootste deel van deze bedrijven (478) zijn 'klassieke' melkveehouderijen. Bijna 100 bedrijven houden kippen en/of varkens en gelden als niet-grondgebonden veehouderij. Ruim tweehonderd bedrijven staan te boek als gemengd bedrijf, schapenhouderij, paardenhouderij of zijn gespecialiseerd in het houden van een ander soort dan de bovengenoemden. De melkveehouderij is dus binnen de agrarische sector de grootste bedrijfstak, gevolgd door de varkenshouderij. Ook waren er in 2020 ongeveer 168 bedrijven met akkerbouw en 37 bedrijven met tuinbouw aanwezig. Verder kende de gemeente 1 bedrijf met glastuinbouw dat inmiddels overigens is gestopt. Nadere informatie op basis van CBS-data is terug te vinden in de bijgevoegde "Barometer agrarische sector in de gemeente Berkelland" (WUR-rapport 2020-075, september 2020).

De afname in het aantal agrarische bedrijven betreft een trend die ook al in de jaren voor 2005 zichtbaar was en in bijna alle bedrijfstypen waarneembaar is. Voor de veehouderijbedrijven geldt dat de nominale daling van het aantal bedrijven sterker is dan de krimp van de veestapel. Dit houdt verband met de eveneens zichtbare trend van schaalvergroting binnen de resterende bedrijven. Dit alles komt ook als algemeen beeld naar voren uit de keukentafelgesprekken die Hogenkamp Agrarische Coaching in 2017-2019 voerde met een groot aantal agrarische ondernemers in Berkelland.

Het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2020" werd op 28 juni 2022 vastgesteld en is dus nog zeer recent. Bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan, die voor een deel parallel verliep met de totstandkoming van de ontwerp-OV, is gebleken dat het aantal agrarische bedrijven is blijven afnemen. Verder is er op een groeiend aantal agrarische bedrijven sprake van ook nevenfuncties naast de agrarische hoofdfunctie. Wanneer agrarische bedrijven worden beëindigd, gaat dat echter ook vaak samen met het omzetten van de agrarische bestemming in een woonbestemming, al dan niet met toepassing van het gemeentelijke 'Rood-voor-Rood'-beleid.

6. Hoe zijn de agrarische bedrijven verdeeld over het grondgebied? Is er verschil in aard en ontwikkelruimte voor de agrarische bedrijven in de deelgebieden binnen de gemeente?

Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2020" is het beeld bevestigd dat de verschillende soorten agrarische bedrijven verspreid over het hele buitengebied zijn gelegen. Van een zodanige clusters van bedrijfstypen die aanleiding geeft tot een indeling in deelgebieden is eigenlijk nergens sprake vanwege deze verspreide ligging. Ook in de ontwerp-OV is daartoe niet besloten.

7. In de Omgevingsvisie staan voor de agrariërs meer bedreigingen dan kansen. Waar liggen de kansen en maakt de visie die zichtbaar?

De ontwerp-OV geeft weer voor welke uitdagingen de agrarische sector zich geplaagd ziet bij eventuele ontwikkelingen. Daarbij speelt met name de doorwerking van landelijke regelgeving een rol. Daar waar de gemeente kansen voor ontwikkeling biedt, sluit de ontwerp-OV aan bij het geldende beleid dat ook een plek heeft gekregen in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2020". Daarbij valt te denken aan het Plussenbeleid, dat voor de niet-grondgebonden veehouderij een stuk voorwaardelijke ontwikkelingsruimte biedt, en aan het gemeentelijk beleid rondom de maximale omvang van agrarische bouwvlakken. Verder biedt het gemeentelijk beleid kansen voor functieverandering bij (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging en mogelijkheden voor het realiseren van 'Rood-voor-Rood'-woningen bij gehele bedrijfsbeëindiging. Deze kansen blijven na vaststelling na vaststelling van de OV bestaan.

Woningbouw

8. Wat opvalt is dat woningbouw geen onderdeel is van de opgaven terwijl er in de Omgevingsvisie wel keuzes over de uitbreiding van de vier kernen worden gemaakt. Waarom is woningbouw in de opgaven niet expliciet opgenomen?

Voor wat betreft de woningbouwopgave is in de ontwerp-OV gewezen op de regionale woondeal Achterhoek die voor de gemeente Berkelland tot 2030 kortweg neerkomt op de bouw van 875 woningen. De omvang van deze woningbouwopgave is in het OER niet expliciet benoemd of naar concrete locaties vertaald, maar in het OER zijn onder de verhaallijn 'Een vitale leefomgeving in Berkelland' wel de effecten ervan beoordeeld. Daarbij is het expliciet benoemen van eventuele woningbouwlocatie achterwege gelaten om vormen van eventuele grondspeculatie te voorkomen.

Referentiesituatie, opgaven en VKA

9. Kunt u aangeven wat het referentiejaar is waar de gegevens voor de referentiesituatie aan zijn ontleend? Het is onduidelijk of de leefomgevingsfoto als referentiesituatie wordt gehanteerd bij de effectbeoordeling van het voorkeursalternatief.

In de regel is 2040 als referentiejaar gebruikt, waartegen de effecten in de effectbeoordeling afgezet zijn. Voor sommige aspecten (klimaatadaptatie) bleek het doelmatiger om een langere tijdshorizon te gebruiken.

De effecten van het voorkeursalternatief zijn wel tegen deze referentiesituatie afgezet.

10. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in het landelijk gebied waar in de visie aandacht aan moet worden besteed en welke kansen of grote opgaven liggen er?

In het landelijk gebied gelden als meest in het oog springende knelpunten de transitie in de landbouw, al dan niet in combinatie met leegstand van gebouwen, en de diverse ruimtelijke claims vanuit natuur en landschap. De gemeente kent op beide vlakken al geldend beleid dat onder de vast te stellen OV wordt voortgezet. Hierbij valt niet alleen te denken aan functieveranderingsbeleid en de al genoemde beleidsdocumenten voor de agrarische sector (zie vraag 7), maar bijvoorbeeld ook aan het beleid ten aanzien van biodiversiteit.

11. De gemeente noemt dat ze water en bodem sturend als uitgangspunt willen nemen. Hoe hebben ze dit voornemen in het proces en de opgaven verwerkt? En hoe wil de gemeente invulling geven aan duurzame mobiliteit?

De insteek om water en bodem als sturend te nemen is niet per se nieuw. Sinds enige decennia wordt het wateraspect al als sturend onderdeel meegenomen bij de ontwikkeling van woningbouw en/of bedrijventerrein. Voorafgaand overleg met het waterschap is daarbij al veel langer een vaststaand gegeven. Verder denkt de gemeente bij duurzame mobiliteit aan het verzorgen van laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen en deelplatforms op het niveau van de regio Achterhoek, dit naast het behoud en zo mogelijk het versterken van het openbaar vervoer en het verduurzamen van het eigen wagen- en machinepark.

12. Hoe zijn aan de hand van de effectbeoordeling van de zes opgaven en de beleidsopties (hoofdstuk 3) via de integrale beschouwing (paragraaf 3.7) de drie verhaallijnen van het voorkeursalternatief (hoofdstuk 4) tot stand zijn gekomen? Het is niet helder hoe in de verhaallijnen de opgaven en de beleidsopties zijn geïntegreerd en hoe keuzes zijn gemaakt. Hoe is de keuze voor de vijf domeinen tot stand gekomen?

In de drie verhaallijnen zijn de zes opgaven samengebracht op basis van een lagenbenadering. Daarbij is gekozen voor drie verhaallijnen om de zes opgaven met elkaar samen te brengen en

zoveel mogelijk samenhangend te beschouwen (zie pag. 41 ontwerp-OV). Om in het OER te komen tot een beoordelingskader, zijn de kernwaarden uit het beleid voor de fysieke leefomgeving beschreven die van belang zijn voor de OV. Deze zijn vervolgens ingedeeld in vijf domeinen (zie pag. 19 OER) die bij de beoordeling terugkomen (zie paragraaf 4.4 en 4.5 OER, pag. 103-110).

13. Kunt u toelichten hoe de eindbeoordeling van en de keuze voor het VKA tot stand is gekomen? En wat waren de alternatieven waartegen het is afgewogen? En wat houden in het voorkeursalternatief de ruimteclaims in en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

De keuze voor het voorkeursalternatief is tot stand gekomen door samen met de gemeenteraad keuzes te maken in de in deel A van het MER opgestelde dilemma's / beleidsopties. Op sommige thema's is dit expliciet vormgegeven door stellingen aan de raad voor te leggen. Naar aanleiding van richtinggevend uitspraken van de raad is de concept omgevingsvisie hierop aangescherpt. Hierbij dient geconcludeerd te worden dat vanuit m.e.r. geconcludeerd is dat er nog nadere uitwerking van de keuzes nodig is, omdat op veel aspecten nog 'een veelheid aan effecten mogelijk is'.

De eindbeoordeling is tot stand gekomen door 'expert judgment' van de MER-opstellers. Deze expert judgements zijn gevalideerd door de gemeente. De afgewogen alternatieven zijn voornamelijk de vanuit m.e.r. ingebrachte beleidsopties.

14. Wat is het doel en de rol van de drie verhaallijnen? Vormen de drie verhaallijnen tezamen het VKA? Kunnen deze drie verhaallijnen zonder problemen samengesmolten worden tot één VKA of ontstaan er dan knelpunten?

De drie verhaallijnen komen voort uit de zes opgaven uit het overdrachtsdocument en de afwegingen die daarover zijn gemaakt op basis van de strategische impactbeoordeling. Dit leidde tot denkrichtingen over de opgaven die zodanig met elkaar samenhangen dat zij in de ontwerp-OV uiteindelijk drie verhaallijnen opleverden die door de gemeenteraad zijn bevestigd. In die drie verhaallijnen komen sommige aspecten meerdere malen terug.

Vanuit m.e.r. zijn de knelpunten van deze verhaallijnen weergegeven. Afzonderlijk scoren deze verhaallijnen positief, maar het geheel bekijkend zijn er kanttekeningen bij nadere uitwerking van de visie geformuleerd. Dit blijkt uit het MER. Deze knelpunten zijn (citaat MER):

- De gemeente heeft veel positieve ambities, maar op sommige onderwerpen zijn nadere kaders nodig om risico's te voorkomen
- Niet alle ambities lijken tegelijkertijd te realiseren
- Niet alles kan overal, dus de gemeente kan ook gebiedsgericht keuzes maken, waar ze dat nu nog slechts beperkt gedaan heeft.

Integrale visiekaart

15. De integrale visiekaart roept diverse vragen op: hoe zijn de drie verhaallijnen van het VKA terug te zien? Hoe is de differentiatie in deelgebieden (locatiespecifieke opgaven en beleidsopties) terug te vinden? Hoe zijn de mogelijk tegenstrijdige opgaven verwerkt in de kaart?

De integrale omgevingsvisiekaart geeft geen locatiespecifieke opgaven weer voor bijvoorbeeld woningbouw. Ook zijn er geen deelgebieden aangegeven met voor die gebieden specifieke opgaven. Verder geeft de OV een aanhaakpunt voor toekomstige dorpsplannen zonder zelf op de kaart heel specifiek onderscheid te maken tussen de verschillende Berkellandse kernen.

Overig

16. Hoe kijkt de gemeente tegen het artikel in de NRC “Belgen, Duitsers, Chinezen, Portugezen – allemaal verdienen ze aan Berkellandse zonnestroom” d.d. 5 november 2023 aan?

De gemeente Berkelland heeft in 2018 het belang onderkend van de energietransitie. Vanwege de gunstige infrastructuur is onze gemeente geschikt voor grootschalige opwek door zon op land. In het vastgestelde beleidskader zijn, met de kennis van toen, wel kaders opgenomen voor lokaal eigendom en spin-off richting het gebied. Van de geboden mogelijkheden tot participatie/lokaal eigendom is echter geen gebruik gemaakt.

De gemeente onderzoekt bij de lopende herijking van het RODE-beleid ('Ruimtelijke Ordening en Duurzame Energieopwekking') met de opgedane ervaring de mogelijkheden voor het borgen van lokaal eigendom en/of het behouden van opbrengsten in het gebied zelf. Hierbij zal het accent vooral op windenergie komen te liggen omdat de grens is bereikt van wat de gemeente aan 'zon op land' wil realiseren

Bijlage:

- Barometer agrarische sector in de gemeente Berkelland, R. Stokkers en A. Wisman (Wageningen 2020) (WUR-rapport 2020-075)