

BIJLAGE 1: BESCHRIJVING BELEIDSKADER

1 BELEIDSKADER

1.1 Rijk

De *Nota Ruimte* bevat de visie van het Rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot 2020, met een doorkijk naar 2030. Het beleid is algemeen en op hoofdlijnen opgesteld.

Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrage functies op het beperkte oppervlak in Nederland. Meer specifiek richt het beleid zich op vier algemene doelen:

- versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
- borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
- borging van de veiligheid (tegen water en risicovolle activiteiten).

Twee begrippen staan centraal in de Nota Ruimte: Basiskwaliteit en Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur bestaat uit de belangrijkste gebieden in Nederland op het terrein van economie, infrastructuur en verstedelijking, water, natuur en landschap.

Voor de gebieden die geen onderdeel vormen van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur is het beleid gericht op het waarborgen en zo mogelijk vergroten van de basiskwaliteit. De eerste verantwoordelijkheid voor deze basiskwaliteit ligt bij de provincie. De *Nota Ruimte* geeft op een aantal punten zelf invulling aan het begrip basiskwaliteit.

Daarnaast heeft het Rijk, in het licht van de demografische ontwikkelingen, nader onderzoek verricht, onder meer in Groningen.

Dit heeft recent geresulteerd in het rapport *Krimp als structureel pro-*

*bleem*⁸.

1.2 Provincie

POP-3

Provinciale Staten van Groningen hebben op 17 juni 2009 een nieuw *Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2009-2013* (POP 2009-2013) vastgesteld. Dit plan bevat ondermeer een structuurvisie in de zin van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de Wro is een cruciale rol weggelegd voor gemeenten om het ruimtelijk beleid van de provincie door middel van de vaststelling van onder andere bestemmingsplannen te realiseren. Voor zover de provincie het noodzakelijk vindt dat haar beleid juridisch bindend doorwerkt naar het gemeentelijk niveau, dient zij daartoe in beginsel gebruik te maken van proactieve sturingsinstrumenten, waaronder de provinciale ruimtelijke verordening.

Bij de gebiedsopgaven geeft het POP specifieke aandacht voor de Eemsdelta.

De provincie wil een actieve rol als ontwikkelaar en/of regisseur spelen bij de gebiedsgerichte opgave in de Eemsdelta.

In de regio worden goede kansen voor economische ontwikkeling gezien. De dynamiek van de Eemsdeltahavens en het stedelijk centrum Delfzijl/Appingedam moet worden versterkt.

De sterke daling van de bevolkingsomvang en de woningbehoefte vraagt om een duidelijke visie op de ontwikkeling van het wonen en de voorzieningen.

⁸⁾ Krimp als structureel probleem, rapportage Topteam Krimp voor Groningen, november 2009

Samen met de betrokkenen in de regio wil de provincie de volgende regionale opgaven oppakken:

- ontwikkeling als duurzame, grensoverschrijdende havenregio;
- energietransitie en innovatief;
- op orde brengen van de energie-infrastructuur;
- verkennen van oplossingen om de vereiste veiligheid van de kustverdediging te garanderen en van de mogelijkheden voor het aanpassen van de natte infrastructuur in Delfzijl;
- ontwikkelen van de glastuinbouw;
- een integrale visie op wonen en voorzieningen als antwoord op de daling van de bevolkingsomvang.

Omgevingsverordening Provincie Groningen

Ter uitvoering van het beleid uit het POP hebben Provinciale Staten eveneens op 17 juni 2009 een provinciale Omgevingsverordening vastgesteld. Deze verordening bevat onder meer algemene regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en de daarbij behorende toelichting. Deze regels moeten bewerkstelligen dat provinciale ruimtelijke belangen doorwerken op het lokale niveau. Dat betekent dat gemeenten zich bij het opstellen van (nieuwe) bestemmingsplannen moeten houden aan de bij de provinciale verordening gestelde regels.

De genoemde richtlijnen en voorwaarden zijn dus zowel inhoudelijk als methodisch. De provinciale verordening is een nieuw instrument, zoals opgenomen in de (nieuwe) Wro.

In het licht van de krimpproblematiek is de provincie bezig met een *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling*⁹. Daarin wordt een aantal concrete actiepunten voorgesteld rond de thema's:

⁹ Kijk en Krimp, Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling, Provincie Groningen, mei 2010.

- communicatie en bewustwording;
- regionale woon- en leefbaarheidsplannen;
- experimenten;
- strategische samenwerking;
- kennis- en visieontwikkeling;
- sociaal-economische vitalisering.

1.3 Regionaal beleid

Bestuursakkoord Eemsdelta

Samen met de provincie Groningen hebben de vier gemeenten in het Eemsdeltagebied (Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum) in juni 2008 een bestuursakkoord afgesloten. De samenwerking richt zich vooral op:

1. Economie (werken, havens, infrastructuur; arbeidsmarkt/onderwijs);
2. Wonen en voorzieningen;
3. Klimaatadaptatie;
4. Organisatorische samenwerking van de DEAL-gemeenten.

Pact regio Eemsdelta

De vier gemeenten in de Eemsdelta hebben op belangrijke onderdelen een gemeenschappelijke problematiek aangaande bevolkingsontwikkeling, wonen en voorzieningen.

Deze problematiek wordt door de vier gemeenten zoveel mogelijk gezamenlijk opgepakt.

Centraal thema: de bevolkingsontwikkeling die een actieve inzet op diverse beleidsterreinen vraagt..

Met het oog daarop is recent een onderzoek naar wonen en voorzieningen opgesteld ¹⁰⁾.

Als belangrijkste resultaten van het onderzoek worden weergegeven:

1. de bevolking en het aantal huishoudens in de regio krimpt;
2. de huishoudens veranderen van samenstelling en karakter door vergrijzing;
3. de gemeenten lijken binnen de regio autonome gebieden, gelet op de beperkte onderlinge uitwisseling. Wel is er veel vertrek uit de regio;
4. de centrumdorpen in de regio zijn relatief sterk, de woondorpen uiterst kwetsbaar, de woondorpen-plus en het landelijk gebied weten zich redelijk te handhaven;
5. binnen het stedelijk gebied biedt Appingedam een relatief krachtig woonmilieu, terwijl Delfzijl juist kwetsbaar is;
6. het voorzieningenniveau boet over vrijwel de volle breedte aan draagvlak in (behalve de ouderenzorg);
7. op de woningmarkt doen zich substantiële kwalitatieve fricties voor, vooral in de huursector.

Mede op basis van het onderzoeksrapport hebben de regiogemeenten afspraken gemaakt over wonen en voorzieningen in het "Pact Regio Eemdelta". Algemene doelstelling van het Pact is de leefkwaliteit van de regio op een hoog niveau te houden, zowel op het platteland als in de kleine en grote dorpen. Op basis van het Pact komt er een wonen- en leefbaarheidsplan, bekrachtigd door een convenant. Planvorming start in 2010, vaststelling wordt in 2011 voorzien.

-- *wonen: wens van de consument; aanzienlijke omvorming woningvoorraad* -

Basis van het regionaal beleid in het Pact is om de bevolkingsontwikkeling

zowel te accepteren als zoveel mogelijk te bestrijden. Uitgangspunt daarbij zijn de wensen van de consument. Daaruit komt een groeiende belangstelling voor de centrumdorpen naar voren, meer eisen aan de woning en een extra behoefte aan zogenaamde nultredenwoningen/appartementen voor senioren, dichtbij de centrumvoorzieningen.

Het Pact houdt voorts rekening met een aanzienlijke transformatie in de woningvoorraad: aanzienlijke sloop, gevolgd door (beperkte) vervangende nieuwbouw in een meer passend segment.

-- *zekere concentratie van voorzieningen* -

Een zekere concentratie van voorzieningen is nodig in het stedelijk gebied, de centrumdorpen en mogelijk in bepaalde woondorpen.

Samenwerking tussen aanbieders van voorzieningen en het betrekken van bewoners is belangrijk, binnen de gemeenten zelf maar ook tussen de gemeenten onderling.

-- *financiën* -

De opgave gaat de regionale draagkracht ver te boven. Met de regionale aanpak als onderlegger wil het Pact bij het Rijk financiële middelen aanspreken.

-- *monitoring* -

De afspraken uit het Pact worden jaarlijks geëvalueerd en over vijf jaar (dus 2014) wordt opnieuw een woonwensenonderzoek gehouden. Het Pact bevat een programma voor vervanging en nieuwbouw voor de periode 2008/2018.

Het Pact regio Eemdelta wordt gevolgd door een Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan met deelstudies. De behandeling en vaststelling wordt voor 2012 voorzien.

¹⁰⁾ Onderzoek wonen en voorzieningen, Regio Eemdelta, Companen, Arnhem, juni 2009.

Ruimtelijke randvoorwaarden zijn:

- het respecteren van de historisch gegroeide landschapsstructuur;
- afstand houden tot (andere) ruimtelijke elementen (op alle schaalniveaus);
- een goede infrastructurele ontsluiting vanaf de weg;
- een zorgvuldige en evenwichtige ordening, maatvoering en vormgeving van de bedrijfsgebouwen;
- een erfinrichting en beheer als onderdeel van het ontwerp, één en ander afgestemd op het zorgvuldig inpassen in het landschapstype.

Naast het Pact van de Regio is de gemeente Loppersum betrokken bij aan ander regionaal beleid.

De meest recente visies zijn de volgende:

Nota Agrarische bouwblokken

Deze nota bevat de gebiedsgerichte maatwerkbenadering voor agrarische bedrijven. Deze is samen met de betrokken gemeenten uitgewerkt. Centraal in deze nota staan de uitgangspunten 'rekening houden met landschappelijke kwaliteiten' en 'inzetten van streekeigen karakteristieken'. Deze zijn richtinggevend voor de schaalvergrotingsmogelijkheden. In de nota worden de uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven in regio Noord gezoneerd:

In de *groene gebieden* (de 'belemmeringsvrije' gebieden met een belangrijke agrarische hoofdfunctie) zijn agrarische bouwblokken mogelijk van 1,5 ha, waarbij de gemeente per individueel geval een zo goed mogelijke landschappelijke inpassing bevordert. Een verdere uitbreiding is in dit gebied mogelijk als dat ruimtelijk verantwoord blijkt. Hiertoe wordt de 'maatwerkbenadering' toegepast.

De *gele gebieden* (gebieden rond belemmeringen zoals dorpen, landschapselementen, natuurgebieden, wierden, etc.) bieden ruimte voor 1 ha grote bouwvlakken bij recht. Een uitbreiding naar 1,5 ha is mogelijk als dat ruimtelijk verantwoord blijkt.

Hiertoe wordt de zogenoemde maatwerkbenadering toegepast.

Witte gebieden (zoals wierden, kernen, natuurgebieden) kennen bouwblokken die in beginsel zijn afgestemd op de aanwezige omvang met uitbreidingsruimte tot een maximum van 1 ha. waar dat ruimtelijk verantwoordelijk blijkt.

De nota agrarische bouwblokken is in de *Kadernota Buitengebied* verwerkt. Loppersum ligt in hoofdzaak in een 'groen gebied' met ruime mogelijkheden voor schaalvergroting.

In deze structuurvisie wordt met de nota rekening gehouden.

Landschapsontwikkelingsplan Noord-Groningen

Het landschapsbeleid is ook regionaal ontwikkeld en wel in de vorm van het *Landschapsontwikkelingsplan Noord-Groningen*¹¹. Ook Provinciale Staten van Groningen en het Algemeen bestuur van het waterschap Noorderzijvest hebben het LOP Noord-Groningen vastgesteld. Na een kenschets van het landschap wordt gebiedsgewijs (per landschapstype) en naar thema een visie gegeven.

Het LOP wordt vooral gezien als een uitvoeringsplan, terwijl de visie als (landschappelijke) basis voor bestemmingsplannen, waterbeheersplannen en welstandsplannen wordt gezien

In het plangebied is, zeker in de zuidelijke delen, sprake van een hoge landschappelijke waarde en van cultuurhistorisch c.q. archeologisch waardevolle gebieden (wierdenlandschap)

¹¹⁾ Landschapsontwikkelingsplan Noord-Groningen, Arcadis, Bosch Slabbers, Arnhem, maart 2006.

De belangrijkste elementen die de kwaliteit van het landschap bepalen, zijn op een “kwaliteitskaart” weergegeven (zie figuur 1). Voor zover relevant wordt het LOP in de structuurvisie meegenomen.

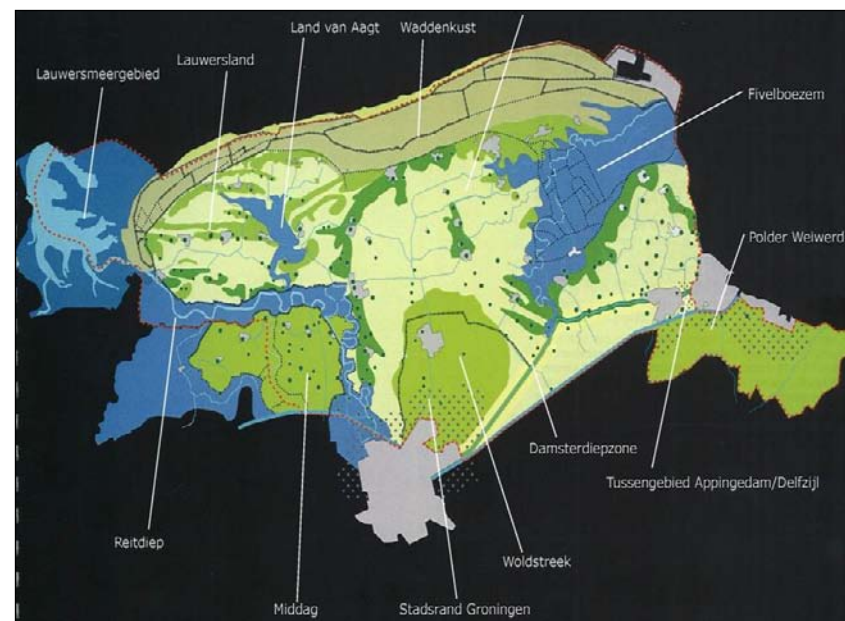
Regionale Archeologienota

De gemeente heeft in regionaal verband deelgenomen aan het opstellen van een beleidsnota archeologie. De gemeenten in de regio Noord-Groningen hebben in een Nota Archeologiebeleid ¹²⁾ een uitwerking gegeven aan hun archeologiebeleid.

Zo geven de gemeenten aan:

- hun beleid te willen laten aansluiten op de nieuwe wetgeving over de archeologische monumentenzorg;
- archeologische waarden zoveel mogelijk ‘in situ’ (ter plaatse) te laten behouden;
- cultuurhistorie (archeologie) vroegtijdig in te brengen in de totstandkoming van ruimtelijke plannen;
- aandacht te hebben voor interactie tussen ruimtelijke ordening en het bodemarchief.

Bij de uitwerking in bestemmingsplannen wordt met het beleid uit de archeologienota rekening gehouden. Dat geldt ook voor deze structuurvisie, hoewel daar het beleid op hoofdlijnen is aangegeven.



Figuur 5. Fragment LOP Noord-Groningen

Identiteitsvisie Damsterdiep

In 2004 is voor het gebied rond het Damsterdiep een Identiteitsvisie opgesteld. De visie heeft voor een deel ook betrekking op het grondgebied van Loppersum en wel in de zone rond Garrelsweer-Wirdumerdraai-Eekwerderdraai. In de nota is de eigenheid van het gebied in beeld gebracht met kansen en mogelijkheden.

Het deel van het Damsterdiep waarin Loppersum ligt, heeft een uitgesproken landelijk karakter.

¹²⁾ Nota Archeologiebeleid regio Noord-Groningen, BAAC, i.o.v. Regioraad Noord-Groningen.

Uitgangspunten voor het deelgebied Winneweer totaan Appingedam, beschrijft de Identiteitsstudie als volgt:

- herwaardering van de Stadsweg;
- stimulering van nieuwe landgoederen/buitenplaatsen;
- ontwikkeling van recreatieve knooppunten;
- rekening houden met een ecologische verbinding vanaf het Schildmeer richting het Hoeksmeer.

1.4 Gemeentelijk beleid

Terwijl meer en meer grensoverschrijdend beleid in regionaal verband wordt afgesproken, heeft de gemeente ook enkele integrale beleidsstukken die de positie van deze structuurvisie mede bepalen.

Van belang zijn dat de volgende.

Woonplan Loppersum (2002)

In het Woonplan heeft de raad zijn visie gegeven op het woonbeleid in zowel zijn kwalitatieve als kwantitatieve aspecten. Over het Woonplan is met de betrokken corporaties (Stichting Wierden en Borgen en Woongroep Marrenland) een convenant afgesloten. Bedacht dient te worden dat het Woonplan is opgesteld tegen de achtergrond van de toenmalige Nota Bouwen en Wonen en de daarin opgenomen (forse) nieuwbouw- en transformatieopgave.

Belangrijkste punten:

- herstructurering belangrijke prioriteit (taakstelling: 75 te slopen woningen per periode 2002-2006 en eenzelfde aantal voor de daarop volgende periode tot en met 2011);
- een forse nieuwbouwopgave (gemiddeld 30 woningen), later afnemend, vooral te bouwen in Loppersum en Middelstum, aanvullend in Stedum en 't Zandt;
- aandacht voor doelgroepen (starters, ouderen, mensen met een beperking);

- versterking van de ruimtelijke kwaliteit;
- sociale aspecten bij herstructurering benadrukken.

- uitvoering

In de jaren na vaststelling van het Woonplan heeft de gemeente opgepakt:

- uitbreidingsplannen bij Middelstum (Zuid), Loppersum (Over de Wijmers), Stedum en Westeremden (deze plannen zijn inmiddels vastgesteld, de uitvoering loopt vanaf 2010);
- (samen met de corporaties:) de transformatie van oudere complexen in met name Stedum, 't Zandt en Loppersum.

Strategische Visie (2006)

In de Strategische Visie heeft accent gelegen op het in beeld brengen van ruimtelijke knelpunten en mogelijkheden. Ook de ontstaansgeschiedenis en de waarden van cultuurhistorie en landschap zijn onderzocht. Deels is de Strategische Visie nog gebaseerd op een verdere groei, hetgeen inmiddels niet meer actueel is. Bovendien heeft de Strategische Visie geen formele status gekregen. De waarde als beleidsbepalend stuk is dan ook beperkt.

Identiteitsstudies en bestemmingsplannen (dorpen)

Voor meerdere dorpen in de gemeente zijn zogenaamde Identiteitsstudies gemaakt. Deze hebben deels als ruimtelijke onderlegger gediend voor de eveneens voor de dorpen gemaakte bestemmingsplannen.

Voor zover de Identiteitsstudies c.q. dorpsvisies nog gebaseerd waren op aanzienlijke nieuwe ruimteclaims, zijn ze door de recente maatschappelijke ontwikkelingen aangaande de bevolkingsontwikkeling ingehaald.

Contourenvisie (2008)

De Contourenvisie is na een zorgvuldige inspraakprocedure opgesteld. Ze schetst "in contouren" de toekomstige ontwikkeling met als hoofdlijnen:

- interactie met bewoners van dorpen is van belang;
- woon- en leefklimaat meer richten op kwaliteit;
- lokale economie: accent op kleinschalige bedrijvigheid en arbeidsmarkt;
- recreatie: versterking regionale netwerken;
- financiën transparant en op orde.

Deze visie heeft echter geen formele status gekregen.

Saneringsplan (2009)

Vanwege de status van de gemeente (artikel 12) heeft de gemeente haar (financiële) positie in het saneringsplan bepaald. Het saneringsplan geeft kaders voor verschillende beleidsterreinen, óók voor het ruimtelijke, zoals dat met deze structuurvisie aan de orde komt. Zo worden de concentratiemogelijkheden van voorzieningen onderzocht en wordt in de sfeer van beheer naar een doelmatige inzet gestreefd.

Kadernota Buitengebied

De uitgangspunten voor het beleid in het buitengebied zijn opgenomen in de *Kadernota Buitengebied (2009)*. Deze Kadernota is recent door het college vastgesteld en vormt dan ook een zodanig belangrijke inbreng dat de nota wordt meegenomen in deze structuurvisie.

De Kadernota is door de gemeenteraad vastgesteld en dient als basis voor het bestemmingsplan Buitengebied. Zie ook hoofdstuk 4.

1.5 Conclusies beleidskader

De afgelopen jaren is het beleid aangaande diverse beleidsterreinen meer en meer in de vorm van een regionale samenwerking tot stand gekomen.

Daarnaast is het beleid dat de gemeente als geheel ontwikkeld heeft niet actueel meer dan wel mist het een voldoende beleidsstatus (Strategische visie). Voor uitwerking in deze structuurvisie zijn dan ook belangrijker de recent vastgestelde beleidsuitgangspunten voor het buitengebied (*Kadernota Buitengebied*) en die van het *Pact van de Regio*.

BIJLAGE 2: RESULTATEN ONDERZOEK, TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

1 ONTWIKKELINGEN EN TRENDS

1.1 Demografie en wonen

-- krimp en vergrijzing -

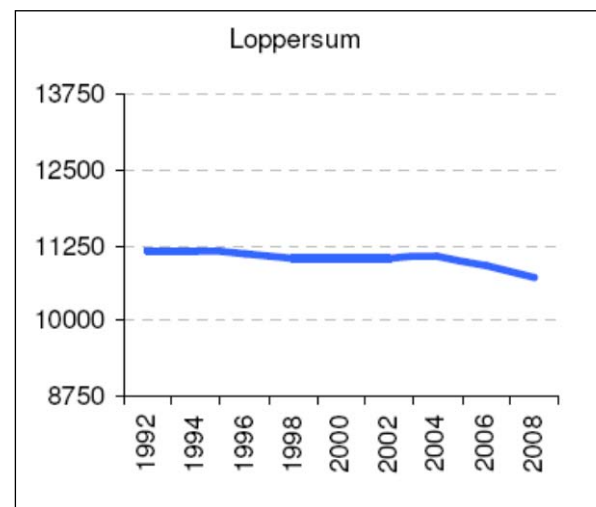
Het is begin 2006 geweest, dat met name vanwege de publicaties van professor W. Derks van de Universiteit te Maastricht (*Groei en krimp; Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*¹³) de toekomstige demografische krimp nadrukkelijk in beeld kwam. Niet alleen een toekomstige bevolkingskrimp in Nederland als geheel werd onderwerp van discussie, ook de actuele bevolkingsdaling in delen van Nederland: de perifeer gelegen gebieden in het Noorden, Limburg en Zeeland.

Toch is krimp geen nieuw verschijnsel, ook in Loppersum niet. Het bevolkingsaantal loopt reeds langer (geleidelijk) iets terug. Delen van het landelijk gebied van de vier vorige gemeenten waren in naoorlogse decennia sterker bewoond dan nu.

Hoe dit ook zij, inmiddels wordt duidelijk dat we in Nederland geleidelijk aan toegroeien naar een afnemende bevolkingsgroei, maar ook een wijziging in de bevolkingsamenstelling. In de regio's in Noord-Nederland, Limburg en Zeeland is er al sprake van relatief gesproken een flinke bevolkingsafname ('krimp'). Zo ook in de Eemsdelta, een regio waarin Loppersum is gelegen. Daar is al langere tijd sprake van een bevolkingsafname,

¹³⁾ Structurele bevolkingsdaling, Derks, W, P.Hovens en L.Kliners, in opdracht van VROM-Raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat, Maastricht, februari 2006.

hoewel er onderlinge verschillen zijn. Zo laat de ontwikkeling van het bevolkingsaantal van Loppersum reeds in de jaren negentig een bevolkingsafname zien van 11.238 inwoners op 1-1-1990 tot 11.024 tien jaar later. In het eerste decennium van deze eeuw zet deze trend zich door: een afname naar 10.452 op 1-1-2010. Net als in de hele regio van de Eemsdelta is er sprake van een structurele uitstroom van jongeren.



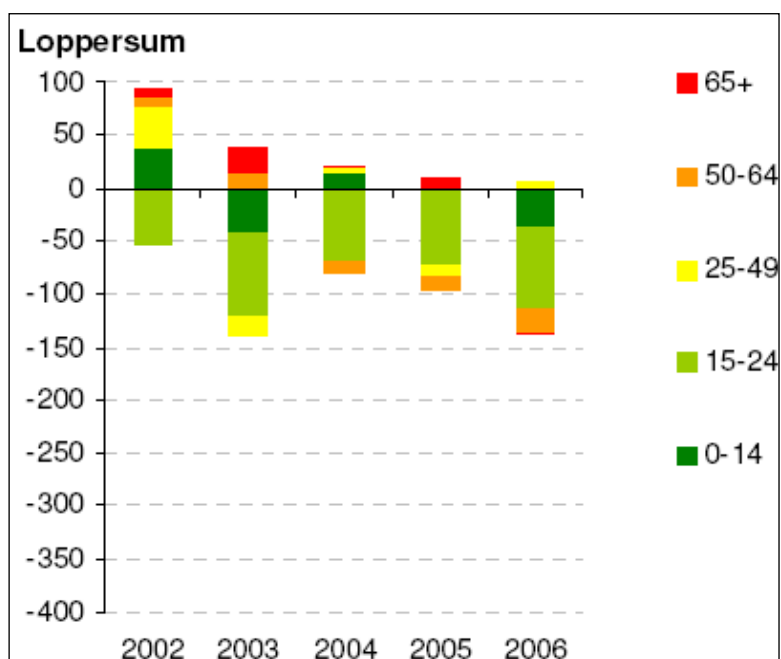
Figuur 6. Bevolkingsontwikkeling 1992-2008 (Companen, 2009, gemeente Loppersum)

Loppersum heeft met name een sterke uitstroom van jongvolwassenen gekend (studie en werk elders), terwijl het vertrek onder andere leeftijdsgroepen beperkt is (Companen, 2009¹⁴).

¹⁴⁾ Wonen en voorzieningen, Regio Eemsdelta, onderzoek in opdracht van de DEAL-gemeenten, projectnr. 010.70, Arnhem, juni 2009;

-- bevolkingsdaling gaat verder --

Voor de toekomst wordt een verdere bevolkingsdaling in de regio verwacht. Onderzoek voor de periode tot 2020 en 2030 geeft dat aan. De prognoses van de provincie die in het POP-3 zijn gebruikt, verwachten een verdere afname van het aantal inwoners in de regio van 66.580 in 2008, naar 60.000 in 2020. In de jaren erna wordt een verdere afname verwacht (tot circa 50.150 in 2030).



Figuur 7. Bevolkingsontwikkeling naar leeftijdsgroep (Bron: Companen, 2009).

In figuur 7 is de bevolkingsontwikkeling naar de onderscheiden leeftijdsgroepen weergegeven.

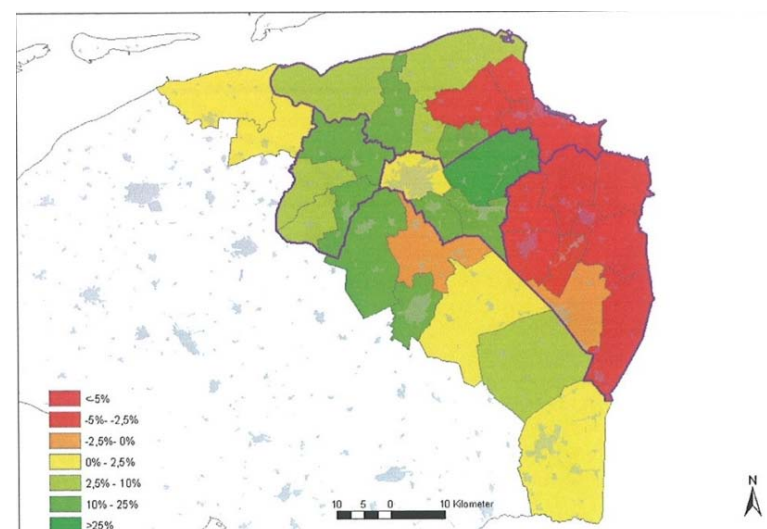
In de navolgende figuur 8 is een beeld gegeven van Loppersum binnen de regio met de werkelijke bevolkingsdaling.

Duidelijk wordt dat Noordoost-Groningen en Oost-Groningen het zwaarst door de krimp worden getroffen.

Niet alleen het aantal inwoners daalt, de grootte van de huishoudens neemt nog steeds af. Dit als gevolg van kleinere gezinnen, vergrijzing en gezinsvorming (aantallen scheidingen, meer alleenstaanden).

Voor Loppersum bedroeg de gemiddelde woningbezetting op 1/1/1990 nog 2,74, tien later was deze teruggelopen naar 2,47 en 1/1/2008 was het aantal mensen gemiddeld per woning 2,39. Daarmee volgt Loppersum het regionale beeld, maar loopt de regio nog voor op landelijke trends (waar de gemiddelde woningbezetting nog iets hoger is).

Voor de toekomst wordt nog een verdere daling van de gemiddelde woningbezetting verwacht, zij het in beperktere mate dan in de afgelopen decennia.



Figuur 8. Krimp en groei aantal inwoners 2005-2030 (Primos, 2005, Provincie Groningen, Krimp in Groningen)

-- in Loppersum vooral landelijke woonmilieus -

In het onderzoek van Companen zijn binnen de regio een viertal woonmilieus onderscheiden. Daarbij is gelet op stedenbouwkundige en functionele criteria. Vier woonmilieus worden onderscheiden:

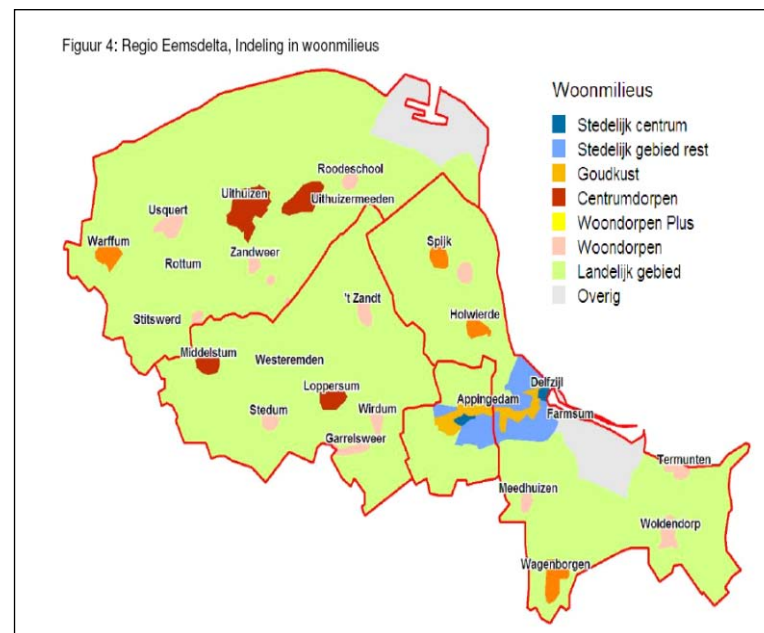
- Stedelijk gebied Appingedam-Delfzijl;
- Centrumdorpen Loppersum, Middelstum, Uithuizen, Uithuizermeeden;
- Woondorpen (Stedum, 't Zandt, Wirdum, Garrelsweer);
- Landelijk gebied.

Figuur 9 geeft het beeld van de onderscheiden woonmilieus.

Gelet op de aanwezigheid van veel kleine dorpen (woondorpen) kan Loppersum bij uitstek gekarakteriseerd worden als een gemeente met landelijke woonmilieus.

- *gevolgen voor het wonen* -

Niet alleen daalt het aantal inwoners, ook de samenstelling ervan verandert: het aantal jongeren neemt geleidelijk af, het aantal ouderen neemt toe. Daarmee is er sprake van een andere samenstelling van huishoudens. Ouderen stellen nu eenmaal andere eisen aan hun woning en omgeving als jongeren.



Figuur 9. Indeling woonmilieus (Companen,2009)

1.2 Leefbaarheid en voorzieningen

-- goed voorzieningenniveau in de dorpen -

De aanwezigheid van basisvoorzieningen (basisschool, dorps huis, huisarts, verbindingen voor openbaar vervoer, winkel in dagelijkse levensmiddelen) is steeds van veel belang voor de leefbaarheid.

De dorpen in de gemeenten hebben tot dusver een uitgebreid pakket aan basisvoorzieningen in stand kunnen houden. Zo kennen vrijwel alle dorpen basisonderwijs en ontmoetingsruimtes (dorps huizen).

Dat is in de naoorlogse decennia ook bewust beleid geweest.

Dat heeft overigens ook toen al geleid tot een zekere concentratie van belangrijke voorzieningen in Middelstum en Loppersum (centrumdorpen), terwijl in Stedum en 't Zandt als complete dorpen ook diverse voorzieningen werden gerealiseerd. Dat vond mede zijn oorsprong in de functie van deze dorpen als hoofdplaats van de vier voormalige gemeenten. Maar ondanks die zekere concentratie hadden ook de kleine dorpen diverse voorzieningen.

Dat heeft geleid tot een kernenopbouw die in onderstaande figuur 10 is weergegeven.

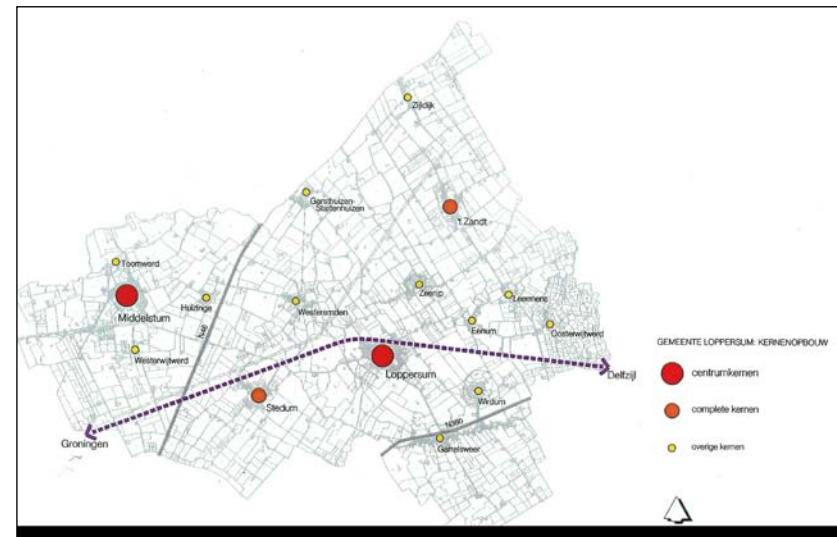
-- aanhoudende schaalvergroting -

Al een groot aantal jaren is er sprake van een schaalvergroting in voorzieningen: voor instandhouding van voorzieningen is meer draagvlak nodig.

Al veel langer is de aanwezigheid van kleine winkels, postkantoren of politiebureaus in kleine dorpen niet meer mogelijk. Aan maatschappelijke voorzieningen stellen we steeds meer eisen, we reizen makkelijk naar de super in de grote dorp of brengen onze kinderen naar een school verder op.

Nieuw is wel dat deze situatie (al aanwezig ten tijde van een bevolkingsgroei) des te nijpender wordt, in een situatie waarin het draagvlak ook getalsmatig afneemt.

In het onderzoek van Companen zijn in de actuele situatie de voorzieningen onderzocht, waaruit het blijvend belang van voorzieningen op loopstand door bijna tweederde van het aantal ondervraagden wordt bevestigd.



Figuur 10. Kernenopbouw (bron: Woonplan Loppersum)

-- concentratie en samenwerking --

Voor de toekomst vraagt de positie van voorzieningen in een situatie met bevolkingskrimp extra aandacht. Bovendien zet, althans ten aanzien van meerdere sectoren van de voorzieningen, het proces van schaalvergroting door.

Twee ontwikkelingen derhalve die een sterke spreiding van voorzieningen (ook op termijn) niet meer realistisch maken.

De vier gemeenten in de regio kiezen blijkens het Pact regio Eemsdelta dan ook voor een “zekere concentratie van voorzieningen in het stedelijk gebied, de centrumdorpen en waar mogelijk in bepaalde woondorpen.”

Binnen de gemeente Loppersum zijn de dorpen als volgt ingedeeld:

- centrumdorpen: Loppersum en Middelstum;
- woondorpen: Stedum, 't Zandt, Wirdum en Garrelsweer;
- overige dorpen: alle overige dorpen.

De inzet die het Pact kiest, vraagt samenwerking tussen de aanbieders van voorzieningen ter wille van de leefbaarheid in de regio.

Verder is in regionaal verband afgesproken dat de bovengemeentelijke en gemeentelijke voorzieningenstructuur in beeld worden gebracht. Deze laatste dient in overeenstemming te zijn met de omvang en spreiding van de toekomstige bevolking.

Per sector zijn de afspraken van het Pact als volgt:

Zorg- en welzijnsvoorzieningen: in alle gebieden dient een adequaat niveau aan welzijns- en zorgdiensten aanwezig te zijn. Er wordt een Masterplan WWZ (Wonen, Welzijn, Zorg) aangekondigd, dat onderdeel wordt van het regionale woon- en leefbaarheidsplan. Primair wordt uitgegaan van concentratie (in de gemeente in Loppersum en Middelstum).

Woondorpen moeten zoveel mogelijk kunnen leunen op logische en complete clusters in de nabijheid. Het streven is er in elk geval op gericht om de afstanden tot de zorg- en welzijnsdiensten zoveel mogelijk te beperken.

Onderwijsvoorzieningen: door de afname van het aantal kinderen van 4-12 zullen partijen (gemeenten, provincie) met het onderwijsveld gaan samenwerken om de kwaliteit en het aanbod aan jeugd- en onderwijsvoorzieningen in stand te houden.

Sport en cultuur: de voorziene bevolgingskrimp vraagt een herbezinning op de toekomstige voorzieningenstructuur.

Detailhandel: de gemeenten in de regio zullen zich inspannen om de plannen voor detailhandel zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de hoofdlijnen van het regionale beleid voor de Eemsdelta.

1.3 Werkgelegenheid en bedrijvigheid

Hoewel Loppersum vooral een woongemeente is, is ook het belang van de economie in een aantal sectoren, zeker te noemen. Zo is er een belangrijke agrarische sector, bepalend voor het beeld van het landelijk gebied van de gemeente.

Wat betreft de niet-agrarische bedrijvigheid kent Loppersum weliswaar geen grote bedrijvenlocaties, maar is de aanwezigheid van kleine bedrijven in de dorpen of in dorpsranden is van veel belang voor de lokale economie. Zo zijn er circa 600 kleine en/of startende bedrijfjes in de gemeente aanwezig.

Zo heeft de 95% van de deze bedrijven minder dan 10 werknemers en vormt de groep startende bedrijven ruim eenderde van het totale aantal bedrijven ¹⁵.

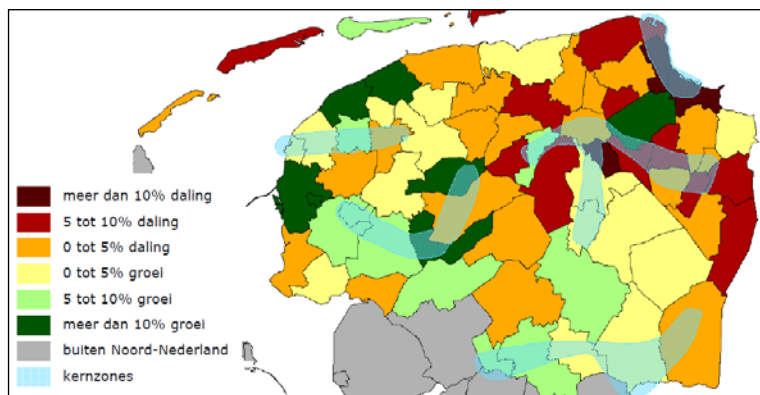
De enige bedrijventerreinen die de gemeente kent, zijn met name enkele locaties voor bedrijven die niet (meer) in de dorpskommen inpasbaar bleken: het betreft het bedrijventerrein Boerdam-Fraamklap, even westelijk van Middelstum (Pompsterweg) en het gebied rond de Industrierweg te Loppersum. Op beide locaties zijn inmiddels alle gronden uitgegeven.

Wel zijn door vaststelling van een recent bestemmingsplan de mogelijkheden op de locatie Fraamklap verruimd door omzetting van een onbebouwde naar een bebouwde bedrijfsbestemming.

Verder ontwikkelt de gemeente een locatie voor wonen/werken aan de Wijmersweg.

De werkgelegenheid in de gemeente vertoont de afgelopen jaren een lichte daling (0-5%).

¹⁵⁾ Contourenvisie gemeente Loppersum, september 2008



Figuur 11. Ontwikkeling werkgelegenheid 2002-2007, cumulatieve groei¹⁶

Meer specifiek is in de *Kadernota Buitengebied*¹⁷ de situatie aangaande de landbouw in beeld gebracht. De belangrijkste kenmerken die de nota constateert zijn:

- akkerbouw overheerst in het noordelijk en oostelijk van de gemeente, de veehouderij in het zuiden en westen;
- het aantal agrarische bedrijven is, als gevolg van de schaalvergroting en conform de landelijke trends afgenomen, waarbij de afname van het aantal akkerbouwbedrijven het sterkste is; de melkveehouderij is inmiddels de belangrijkste tak en zal dat de komende jaren blijven;
- op bedrijfsniveau is er behoefte aan vergroting van de bouwpercelen;
- daarnaast komt een aantal agrarische bouwpercelen vrij, door landbouwers die hun bedrijf beëindigen; daarmee wordt het buitengebied interessanter voor nieuwe vormen van bedrijvigheid.

¹⁶⁾ Noordelijke arbeidsmarktverkenning 2008-2009, CAB, Groningen

¹⁷⁾ Kadernota bestemmingsplan Buitengebied Loppersum, Buro Bugel, september 2009.

Voor de toekomst geeft het beleidskader (Nota Ruimte, POP-Groningen) een sterke tendens tot concentratie van bedrijvigheid aan. Het aantal bedrijventerreinen moet niet meer worden uitgebreid en de oppervlakte van bestaande bedrijventerreinen mag niet meer toenemen (POP-3, Omgevingsverordening, 2009).

Wél ziet het POP voor de regio Eemsdelta als geheel kansen voor economische ontwikkeling, met name in de Eemsdeltahavens en in het stedelijk centrum Delfzijl-Appingedam. Dat kan ook zijn positieve uitwerking hebben op het wonen in Loppersum, hoewel – gelet op het arbeidsextensieve karakter van enkele zeer grote energiebedrijven - de extra aantrekkende werking niet moet worden overschat.

De gemeente zelf richt zich in hoofdzaak op versterking van de kleinschalige, lokale economie, hetgeen passend is binnen het POP. Daarnaast spreekt het collegeprogramma over de realisering van kleinschalige woon/werklocaties.

1.4 Recreatie en toerisme

De gemeente Loppersum heeft door zijn ligging in het wierdenlandschap en het Damsterdiepgebied goede mogelijkheden voor een verdere ontwikkeling van recreatie en toerisme.

Nu worden deze gebieden vooral nog aangemerkt als “de geheime tuin van het Noorden” (*Contourenvisie, 2008*), maar vormen cultuurhistorie en landschappelijke kwaliteiten onmiskenbare waarden van het gebied.

De visie geeft verder aan: de wierden en middeleeuwse kerken, de bijzondere architectuur en de borgen vormen samen met de rust en de ruimte in het landelijk gebied het kapitaal van de gemeente. Die deels verborgen waarden zou de gemeente beter willen promoten en meer willen ontsluiten via wandel-, fiets- en ruiterspaden.

Afgezien van routes binnen de gemeente, maakt Loppersum deel uit van een regionaal netwerk van recreatieve verbindingen.

Belangrijke drager daarin is het Damsterdiepvaarcircuit met verbindingen met het Lauwersmeergebied en met de Blauwestad en Midden-Groningen. De provincie biedt in het huidige Provinciaal Omgevingsplan ruimte aan het toeristisch bedrijfsleven. De aanwezige routestructuren, de archeologisch en landschappelijke waardevolle objecten en de natuurterreinen die de afgelopen decennia zijn aangelegd, ziet de provincie tevens als basis voor nieuwe private investeringen. De provincie wil dat ondersteunen door subsidies voor regioprogramma's.

De gemeente heeft zelf zeer recent beleid ontwikkeld in het beleidsplan recreatie en toerisme (2011). Daarin wil de gemeente zich nadrukkelijk profileren als een recreatief aantrekkelijke 'groene' gemeente.

1.5 Verkeer en vervoer

In regionaal verband kent Loppersum een goede ontsluiting.

Voor gemotoriseerd verkeer vervult de Eemshavenweg (N46) een belangrijke ontsluitende functie tussen de Eemshaven en de Ring om Groningen. De N46 loopt dwars door de gemeente heen en is in het POP aangemerkt als een zogenaamde "stroomweg B", onderdeel van het regionale verbindende net binnen de provincie. Daarnaast vervult de N360 (Groningen-Appingedam-Delfzijl) een ontsluitingsfunctie voor met name het oostelijk deel van de gemeente (deze weg is aangemerkt als gebiedsontsluitingsweg A", onderdeel van het regionaal ontsluitende net).

In oost-west richting is voorts van belang de N996, de verbinding die vanaf Winsum via Middelstum en Loppersum door de gemeente heen loopt om vervolgens aan te sluiten op de N360.

Voorts is er een groot net van lokale wegen binnen de gemeente die de dorpen en het platteland ontsluit.

Van belang is voorts de ligging aan de spoorlijn Groningen-Delfzijl. Binnen de gemeenten zijn er stations in Loppersum en Stedum.

In provinciaal verband bestaat er onderzoek naar een wegverbinding tussen de N360 en de Eemshavenweg. Het POP geeft daarvoor een globaal studiegebied voor aan. Besluitvorming moet daarover nog plaatsvinden.

BIJLAGE 3: UITVOERINGSPROGRAMMA

	Naam project	Beschrijving	Partijen	Rol gemeente	Instrumentarium
STRATEGISCHE PROJECTEN					
1	Regionale Woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invulling woningopgave, nieuwbouw en sloop; ▪ verdeling aantallen; ▪ beleid woonomgeving; ▪ beleid voorzieningen ▪ financiën ▪ communicatie ▪ monitoring 	DEAL-gemeenten Provincie Groningen Corporaties Marenland en Wierden en Borgen; Zoginstellingen; Bevolking	Sturend, initiërend aan- gaande projecten / plan- nen op eigen grondge- bieden	Woonvisie
2		Uitvoering landschappelijk woon- concepten	Gemeente Loppersum Ontwikkelaars	Sturend, faciliterend	Inrichtingsplannen
3	Ontwikkelingsperspectief Plat- teland en Dorpen Eemsmond en Loppersum	Visie landelijk gebied en dorpen als contramal stedelijk gebied.	Gemeenten Lopper- sum en Eemsmond	Initiërend, sturend	Visie

SECTORALE			PROJECTEN		
Water					
1	Wateropgaven	Waterberging als verruiming van het watersysteem.	Gemeente Loppersum en waterschap Noorderzijlvest	Sturend, Voorwaarden-scheppend	Structuurvisie Bestemmingsplannen
Wonen					
2	Uitwerking regionale woonvisie in herstructureringsplannen	Vertaling in gemeentelijke bestemmings-, uitwerkings- en uitvoeringsplannen	Gemeente Loppersum. Corporaties Marenland en Wierden en Borgen; Dorpen Bewoners Provincie	Sturend, initiërend	Gemeentelijke woonvisie Verbeteringsplannen op wijk- en buurtniveau
3	Wonen en werken op platte-land	Functieverandering vrijkomende agrarische bedrijven.	Gemeente Loppersum	Faciliterend Voor uitbreidingen regis-serend.	Bestemmingsregeling wonen en wonen/werken (bestem-mingsplan Buitengebied)
4	Borgwonen	Aanbod specifieke woonmogelijk-heden	Gemeente, provincie, initiatiefnemer(s)	Initiërend	Locatie-aanwijzing Landschappelijke uitwerking
5	Bestemmingsplannen kernen	Partieel wijzigen bij geaccordeerde herstructurering	Gemeente Loppersum corporaties	Initiërend	Bestemmingsplannen
Bedrijvigheid					
6	Bedrijventerreinen/-locaties (Fraamklap Wijmersweg)	Aanpassing en ontwikkeling	Gemeente Loppersum Bedrijfsleven	Sturend, faciliterend, initi-ërend	Structuurvisie Bestemmingsplannen
7	Bedrijvigheid in vrijkomende agrarische boerderijen	Formuleren uitbreidingsmogelijk-heden (functioneel, ruimtelijk)	Gemeente Loppersum	Initiërend	Bestemmingsplan Buitengebied
Landbouw					

8	Uitbreiding bouwpercelen landbouwbedrijven	Uitbreiding, inclusief de goede landschappelijke inpassing, de benodigde infrastructuur en voor- zieningen (' maatwerkbenadering')	Gemeente Loppersum, initiatiefnemer, provin- cie, Libau LTO	In het geval van uitbrei- ding faciliterend. Sturend en toetsend op het gebied van land- schappelijke inpassing.	Kadernota + bestemmingsplan Buitengebied Maatwerkplan + afsluiten pri- vaatrechtelijke overeenkomst
Leefbaarheid					
9	Voorzieningen	Onderzoek naar mogelijkheden samenwerking en concentratie	Gemeente Loppersum, Maatschappelijke or- ganisaties voor onder- wijs, sport, cultuur, winkeliersvereniging; Zorginstellingen Corporaties	Sturend, initiërend, monitorend	Regionaal Woon- en leefbaar- heidsplan met vervolgacties Huisvestingsplan Scholen Huisvestingsplan Sociaal- culturele voorzieningen
Verkeer					
10	Infrastructuur en openbaar vervoer	Onderzoek verbinding Eemsha- venweg – N360	Provincie Groningen, gemeenten DEAL, gemeente Ten Boer	Sturend faciliterend	Verkeer- en vervoersplan uit- voeren Bestemmingsplannen
11	Plattelandswegen	Onderhoud en verbetering veilig- heid	Gemeente Loppersum Provincie	Initiërend, Sturend	Onderhoudsprogramma wegen