Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling
Behandelaar: Gijlers, Alfred
Telefoonnummer: **03420495607**

Voorstelnr. 1804
Barneveld, 20 november 2021
Portefeuillehouder: B. Wijnne

☑ Ter kennisname naar de raad
Nummer beleidsproduct:

☐ Op overzicht Bestaand beleid (website)

Onderwerp: **Evaluatie functieveranderingsbeleid**

Gevraagde beslissing:
1. Kennis te nemen van de uitkomsten van de evaluatie van het regionale functieveranderingsbeleid en de voorgestelde vervolgaanpak
2. In te stemmen met het starten van een pilot omtrent gedeeltelijke functieverandering
3. De raad te informeren over de evaluatie van het functieveranderingsbeleid en de vervolgaanpak conform bijgevoegde raadsmemo.

1. Inleiding

In 2017 hebben de Gelderse gemeenten in de regio Foodvalley en de gemeente Putten het ‘Functieveranderingsbeleid Regio FoodValley 2016’ vastgesteld. De afgelopen jaren is dit beleid mede op verzoek van onze gemeenteraad voortdurend gemonitord.
In dezelfde periode heeft in de regio’s Amersfoort en Foodvalley het programma VAB gelopen. In dat kader is de ambitie is uitgesproken om tot een gezamenlijk functieveranderingsbeleid te komen.
De behoefte aan monitoring bij de betrokken gemeenteraden, de wens te komen tot een breder gedeeld nieuw gezamenlijk beleid en de vele ontwikkelingen in de landbouwsector hebben aanleiding gegeven om het bestaande beleid te evalueren. Dit is vanuit onze organisatie gedaan. De uitkomsten treft u samengevat aan in de bijgevoegde notitie “Evaluatie Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016”.

Het vervolg voorziet in het opstellen van nieuw beleid. Binnen onze gemeente speelt een aantal verzoeken, die vooruitlopend op dit nieuw op te stellen beleid, graag gedeeltelijke functieverandering zou willen toepassen. In dit voorstel wordt daar nader op ingegaan.

Met de raad is afgesproken (zie LTA) om de uitkomsten van de evaluatie te delen met de raad. Met bijgevoegde raadsmemo en de notitie Evaluatie Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016 wordt daarin voorzien.

2. Beoogd effect

a) Meetbaar effect

De evaluatie laat zien welke beleidsdoelstellingen bereikt zijn en welke niet en vormt een bouwsteen voor het nieuw op te stellen Functieveranderingsbeleid, dat aan de eisen van deze tijd kan voldoen. Met de pilot wordt ervaring opgedaan omtrent het verbreden van het Functieveranderingsbeleid. Dit past in het streven om beter te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de praktijk (opgavegericht).

b) Maatschappelijk effect

De uitkomsten van de evaluatie en de pilot moet leiden tot een nieuw functieveranderingsbeleid dat beter voorziet in enerzijds de behoefte vanuit stoppende agrarische bedrijven en anderzijds op een goede wijze kan inspelen op de komende transitie in de agrarische sector en daarmee ook de transitie van ons buitengebied.

3. Argumenten

1.1. *De evaluatie laat zien dat het functieveranderingsbeleid werkt.*
Bij het vaststellen van het functieveranderingsbeleid in 2017 waren er zorgen of het nieuwe beleid wel zou werken. Die zorg is geen bewaarheid geworden. Zowel uit de cijfers als uit de gehouden gesprekken met stakeholders klinkt een positieve toon: er is meer gesloopt, het is een laagdrempelige regeling die voor boeren een goede exit.
1.2. *Een vervolgaanpak is nodig*
Uit de evaluatie blijkt dat er ruimte is voor verbetering. Het beleid is single issue gericht op saneren van agrarische bebouwing. Uit de aanbevelingen blijkt dat er meer uit gehaald kan worden en dat meer

differentiatie in het beleid wenselijk is. De evaluatie geeft dus aanleiding tot bijstelling van het beleid, een stuk optimalisatie inspelend op de (stikstof)opgaven van deze tijd.

2.1. Gedeeltelijke functieverandering voorziet in een behoefte en sluit aan op een aanbeveling uit de evaluatie
Binnen Barneveld hebben we een aantal initiatieven die voorzien in gedeeltelijke functieverandering: afstoten bijvoorbeeld van één tak van de bedrijfsvoering. Bij het afbouwen van een bedrijf kan het vanuit diverse oogpunten interessant zijn om dat in gedeeltes te doen.
Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie is om het huidig beleid te verbreden om zo meer mogelijkheden te creëren aan zowel aanbod- als vraagzijde. De pilot voor gedeeltelijke functieverandering vergroot in potentie het aanbod en voorkomt verloedering of clandestien gebruik van gebouwen die eigenlijk niet meer nodig zijn.

2.2. *Met de pilot kan ervaring worden opgedaan voor het nieuw op te stellen beleid.*
Gedeeltelijke functieverandering is in de praktijk bewerkelijk, omdat ter plaatse het agrarisch bedrijf actief blijft, terwijl het huidige uitgangspunt is dat een agrarisch bedrijf geheel stopt en verdwijnt. Dat heeft diverse consequenties:
- de inzet van sloopmeters op het eigen agrarisch erf is een lastige, want kan botsen met het nog agrarische gebruik
- de afroming kent een staffeling. Naarmate er meer bebouwing gesloopt wordt, wordt er verhoudingsgewijs minder sloopmeters toegekend. Hoe doe je dat in gedeeltes?
- het bevriezen van bouwmogelijkheden. Het toekennen van sloopmeters is gebaseerd op een blijvende sanering van bebouwing. Er mag dus niet worden teruggebouwd. Hoe doe je dat als een bedrijf nog wel gedeeltelijk actief is?
Het is goed om daar middels een pilot ervaring mee op te doen, zodat dat input kan vormen voor het nieuw op te stellen beleid.

3.1. *Met de toezending van een raadsmemo wordt voldaan aan een toezegging op de LTA*
Eerder is toegezegd om de raad te informeren over de uitkosmten van de evaluatie van het regionale functieveranderingsbeleid. Daarin wordt nu voorzien.

4. Kanttekeningen
2.1. *De pilot kan leiden tot ongewenste gevolgen of precedentwerking*
De pilot is bedoeld om ervaringen op te doen voor nieuw op te stellen beleid en die ervaringen kunnen aan het eind negatief zijn, in die zin dat het anders uitpakt dan gewenst. De kans daarop is naar verwachting klein evenals de impact
De precedentwerking is door een goede afbakening in te perken. Bovendien is het tijdsbestek richting nieuw beleid beperkt.

5. Financiën
Voor het nieuw op te stellen regionale beleid kan geput worden uit bestaande budgetten voor de Foodvalley. Voor het lokaal op te stellen beleid zal in het te maken Plan van Aanpak daartoe een gericht voorstel worden gedaan.

6. Uitvoering
Planning: Het regionaal op te stellen beleid, moet in 2022 tot stand komen. Het lokaal op te stellen beleid moet hierop aansluiten en zal zo mogelijk in dezelfde periode worden opgesteld. Het is zaak om op een goede manier rekening te houden met het kaderstellende karakter van het regionale beleid.

Communicatie: De geïnterviewde stakeholders van de evaluatie worden na het op de hoogte stellen van de raad geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie. De raad wordt geïnformeerd met bijgaande raadsmemo inclusief bijlage. Verder vindt er geen aanvullende communicatie plaats over de uitkomsten van de evaluatie. NB: in regioverband (Foodvalley) zijn de uitkomsten reeds besproken.

Evaluatie/controle: De pilot zal na afloop geëvalueerd worden.

7. Bijlagen
- raadsmemo d.d. 10 november 2021
- notitie “Evaluatie Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016”

gemeente
Barneveld

Raadsmemo

Datum:	10 november 2021
Onderwerp:	Evaluatie functieveranderingsbeleid
Ter attentie van:	De raad
Afzender:	College van Burgemeester en Wethouders
Portefeuillehouder:	B. Wijnne
Mail behandelaar	a.gijlers@barneveld.nl *Telefoonnummer* 0342 495607

Samenvatting
In de Foodvalley hebben zes Gelderse gemeenten een gezamenlijk functieveranderingsbeleid. Het beleid voorziet in een gezamenlijke aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB), waarbij in ruil voor sanering van bebouwing ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden. Dit beleid is in 2017 voor het laatst herzien en in het afgelopen jaar geëvalueerd als opmaat naar nieuw op te stellen functieveranderingsbeleid.

Doel
Met deze memo willen u informeren over de uitkomsten van de evaluatie van het Functieveranderingsbeleid Regio FoodValley 2016 en over de aanpak te komen tot nieuw functieveranderingsbeleid. Tevens brengen wij u op de hoogte van de laatste Barneveldse monitoringsgegevens en de pilot die wij gaan starten omtrent gedeeltelijke functieverandering.

Inleiding
In 2017 heef u samen met vijf andere gemeenteraden het ‘Functieveranderingsbeleid Regio FoodValley 2016’ vastgesteld. Doel van dit beleid is het behalen van ruimtelijke kwaliteitswinst in het buitengebied door sloop en/of hergebruik van de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). In ruil hiervoor mag dan bijvoorbeeld een woning worden teruggebouwd of een niet-agrarisch bedrijf worden gerealiseerd.

Bij de besluitvorming over het huidige beleid heeft u verzocht dit beleid te monitoren. Vanwege een wijziging in de berekeningssystematiek van sloopmeters waren er bij verschillende gemeenteraden zorgen over het functioneren van het nieuwe beleid.

Behalve dit beleid kennen we in de regio's Amersfoort en Foodvalley ook het programma VAB. In dat kader is de ambitie is uitgesproken om tot een gezamenlijk beleid te komen aan beide zijdes van de provinciegrens.

De behoefte aan monitoring bij uw raad, de wens te komen tot een breder gedeeld nieuw gezamenlijk beleid en de vele ontwikkelingen in de landbouwsector hebben aanleiding gegeven om het bestaande beleid te evalueren. Het resultaat treft u aan in de bijgevoegde notitie "Evaluatie Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016".

Belangrijkste uitkomsten evaluatie
Centraal in de evaluatie stond de vraag of de doelstellingen die we als de gezamenlijke gemeenten hadden met het functieveranderingsbeleid zijn behaald.
Die vraag kan grotendeels positief worden beantwoord. De oorspronkelijke doelstellingen van het beleid worden grotendeels behaald met uitzondering van de doelstelling omtrent hergebruik van bebouwing. Dat blijft achter. Deze hoofdconclusie blijkt uit de cijfers, maar is ook het gedeelde gevoel uit de gesprekken, die we gevoerd hebben met stakeholders. Het beleid is laagdrempelig, relatief eenvoudig toetsbaar, transparant en flexibel. Onze conclusie is dat de zorgen die er destijds waren bij de actualisatie van het beleid geen bewaarheid zijn geworden.
Niettemin zien partijen ook de nodige ruimte voor verbetering. De eenvoud van de regeling is een kracht, maar tegelijkertijd ook een zwakte, omdat het te weinig nuance heeft. Daardoor ontstaan ook minder wenselijke situaties, zoals goede bedrijfslocaties die aan het agrarisch gebruik worden onttrokken of onwenselijke clusters van functieveranderingswoningen.

Naast deze hoofdconclusie zijn er nog enkele uitkomsten die we graag hier benoemen:

- Het aantal geregistreerde m² VAB dat gesloopt is bedraagt meer dan 330.000 m² in 8 jaar tijd. Het werkelijke aantal m² gesloopte bebouwing ligt nog hoger omdat de cijfers op onderdelen niet volledig waren.
- Het merendeel van de sloopmeters wordt gebruikt voor woondoeleinden. De sloopmeters zijn mobiel: globaal de helft wordt ingezet op het "eigen" erf, de andere helft komt van elders. Ca 1 op de 6 m² komt van buiten de gemeente, waarbij er geen duidelijke "ontvangende" of "zendende" gemeenten zijn.
- Het principe van de sloopmetermarkt wordt breed gewaardeerd. Het is regionaal, transparant en flexibel. Het registratiesysteem wordt als kwetsbaar gezien evenals het beperkte aantal aanbieders.
- Partijen zien de nodige bijstelmogelijkheden in het beleid, zoals een bredere inzetbaarheid van sloopmeters, gefaseerde of gedeeltelijke functieverandering, andere type functieveranderingswoningen en andere terugbouwlocaties.

Aanbevelingen evaluatie
Het functieveranderingsbeleid is nog steeds relevant en blijft ook de komende jaren in een behoefte voorzien. De uitdaging is om nieuw op te stellen beleid relevant te houden en in te kunnen blijven spelen op wensen en ontwikkelingen in het buitengebied. Hiervoor worden in de evaluatie de volgende aanbevelingen gedaan:

1. *Verbreed het beleid.*

Het huidige beleid is eendimensionaal door zich alleen te richten op sanering van VAB. Verbreding van het beleid met andere doelstellingen en meer mogelijkheden maakt het beleid sterker. Kanttekening: hou ook een nieuwe regeling eenvoudig, want dat is een belangrijke succesfactor.

2. *Vergroot het werkingsgebied van het beleid*
   Deze ambitie is al vastgelegd in het programma VAB. De grootte van het werkingsgebied is van invloed op de sloopmetermarkt: hoe groter, hoe beter die markt functioneert, waarbij er uiteraard wel een zekere ruimtelijke samenhang in het gebied moet zitten.
3. *Verbeter het sloopmeterregistratiesysteem*
   Het huidige systeem is kwetsbaar o.a. door de grote kans op menselijke fouten. Digitalisering en regionalisering zouden dit kunnen verminderen.
4. *Sluit de ambtelijke ketens beter op elkaar aan*
   De werking van het beleid kan nog verbeterd worden als ambtelijke afdelingen binnen gemeenten en Omgevingsdiensten meer afstemmen.

Gemeentelijke monitoringgegevens

De aan het functieveranderingsbeleid deelnemende gemeenten houden een registratiesysteem bij van sloopmeters en functieveranderingen. In dat systeem wordt ondermeer de oppervlakte aan gesloopte bebouwing, de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt en de prijsvorming bijgehouden.
Ten aanzien van het aspect prijsvorming zien we een belangrijke verandering in het jaar 2021 ten opzichte van voorgaande jaren, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

jaar	aantal m2	aantal ovk	gem. prijs m2	gem. aantal m2 per ovk
2013	980	3	€ 123,67	327
2014	6.483	20	€ 108,50	324
2015	8.542	20	€ 110,20	427
2016	12.153	41	€ 117,22	296
2017	10.857	57	€ 146,97	190
2018	14.808	52	€ 146,93	285
2019	22.121	89	€ 155,09	249
2020	21.878	93	€ 158,67	235
2021*	6.729	32	€ 194,69	210
	105.307	**€ 15.325.389,85**	**€ 145,53**	**Gem. prijs per m2 vanaf 2013**

* *t/m 30 september*

De vraag naar sloopmeters blijft hoog, terwijl het aanbod is teruggevallen. We zien hierin ondermeer de stikstofproblematiek terugkomen: veel agrarische bedrijven verkeren in onzekerheid en wachten de komende ontwikkelingen af. Een andere verklaring is dat er meer op het eigen erf wordt gerealiseerd. Die sloopmeters bereiken dus de markt niet.
Als gevolg daarvan is de prijs het afgelopen jaar met meer dan 20% gestegen ten opzichte van de redelijke constante prijs in de 4 jaren ervoor.

Vervolg

Binnen het programma VAB is de ambitie uitgesproken om de beleidsmatige samenwerking te verstevigen tussen de regio's Amersfoort en Foodvalley en te komen tot een meer gezamenlijk beleid over de provinciegrens heen. Hiertoe is een projectvoorstel gemaakt, dat

in mei 2021 in de PHO's van de regio's Amersfoort en Foodvalley akkoord is bevonden. Ook vanuit beide provincies wordt dit streven ondersteund.

Het projectvoorstel voorziet in een aantal stappen:

1. *Inventarisatie van uitgangspunten en te hanteren kaders*
   Deze inventarisatie moet inzicht geven in het draagvlak binnen de gemeenten in beide regio's, inzicht in (beleids)speelruimte en inzicht in begrenzing van het gebied dat geschikt is voor samenwerking. De inventarisatie is afgerond en ligt ter besluitvorming (go, no go) voor in beide regio's in december 2021.
2. *Visievorming en beleidsformulering*
   In deze stap wordt een VAB ontwikkelingsvisie en (aanpassingen voor) functieveranderingsbeleid met instrumentarium geformuleerd. De aanpak in deze werkstap wordt vastgesteld nadat de eerste werkstap is afgerond.
3. *Monitoring, communicatie en delen van kennis en ervaring.*
   Deze stap behelst de implementatie van het in werkstap 2 aangereikte functieveranderingsbeleid. We communiceren met betrokken partijen, met name de ondernemers. Daarnaast zal verder worden ingezet op kennisuitwisseling, monitoring en bijsturing van de effecten van het beleid.

Wanneer stap 1 positief wordt afgerond, wordt voor stap 2 een Plan van Aanpak gemaakt, waarin ook de relatie wordt gelegd met andere trajecten. Het functieveranderingsbeleid staat immers niet op zich, maar is een instrument voor de transitie die gaande is in de landbouw. Er ligt dus een belangrijke relatie wat dat betreft met het Landbouwperspectief, dat in regioverband wordt opgesteld.

Onze gemeente kent een eigen aanvulling op het regionale functieveranderingsbeleid met de Gebiedsvisie Functieveranderingswoningen. De evaluatie geeft niet alleen aanleiding om het regionale functieveranderingsbeleid te herzien, maar ook ons eigen lokale functieveranderingsbeleid. Dit zal gezamenlijk oplopen in 2022.

Vooruitlopend op de aanpassing van het regionale functieveranderingsbeleid vindt er een pilot omtrent gedeeltelijke functieverandering plaats. Binnen onze gemeente loopt een aantal initiatieven hiertoe en die willen we graag faciliteren. Enerzijds om tegemoet te komen aan één van de aanbevelingen uit de evaluatie. Anderzijds om ook meer beweging te krijgen in de sloopmetermarkt. De pilot is erop gericht ervaring op te doen met gedeeltelijke functieverandering en ondermeer de omgang met afroming van sloopmeters en het bevriezen van bouwmogelijkheden, zoals dat in huidige functieveranderingsbeleid is vastgelegd.

Evaluatie Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016

Waarom een evaluatierapport?

Vier jaar geleden hebben de Gelderse gemeenten binnen de regio Foodvalley plus de gemeente Putten het "Functieveranderingsbeleid Regio Foodvalley 2016" vastgesteld. Dit betrof een samenvoeging en actualisatie van reeds bestaand beleid; binnen de regio Foodvalley is al sinds 2008 sprake van een "eigen" functieveranderingsbeleid. Bij de vaststelling is eveneens besloten om het functieveranderingsbeleid te monitoren en dan met name de marktsituatie rondom vraag en aanbod van sloopmeters.

De regionale aanpak van de problematiek omtrent vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) verloopt naast dit beleidsmatige spoor nog via een ander spoor, namelijk via het programma VAB. In dat kader is recent besloten om het project "Beleidsmatige samenwerking en visievorming" een vervolg te geven. Dit project is gericht op uitbreiding van de beleidsmatige samenwerking naar Utrechtse gemeenten binnen de regio Foodvalley en de regio Amersfoort. Dit start met een verkenning: een inventarisatie van uitgangspunten en te hanteren kaders, waarop een go/no go-moment volgt: is er voldoende basis voor een verdergaande samenwerking? Als dat het geval is, kan stap 2 worden gezet: visievorming en beleidsformulering. Voorafgaand hieraan is het wenselijk om het bestaande functieveranderingsbeleid in de betrokken zes Gelderse gemeenten te evalueren.

Opdracht

De Coördinatiegroep functieveranderingen van de regio Foodvalley heeft de evaluatie opgepakt. Via een studieopdracht is Martijn Brands, vierdejaars student "Management van de Leefomgeving" aan de HAS Hogeschool in Den Bosch, gevraagd de evaluatie uit te voeren. De opdracht was om te kijken in hoeverre in de periode 2016 tot 2020 de doelstellingen van het regionale functieveranderingsbeleid binnen de Regio Foodvalley behaald zijn.

Gevraagd is om bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag niet alleen gebruik te maken van de beschikbare data, monitoringsgegevens en beleidsinformatie, maar ook interviews te houden met betrokken partijen bij het functieveranderingsbeleid, zoals adviseurs, gemeenten, provincies, landbouworganisaties en andere stakeholders.

Onderzoeksopzet

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen gesteld, zowel kwantitatief als kwalitatief van aard.

Zo is onderzocht hoeveel agrarische bedrijven met toepassing van het functieveranderingsbeleid zijn beëindigd, hoe dat zich verhoudt tot verwachtingen (relatie met eerder Alterra-onderzoek), waarvoor de sloopmeters gebruikt worden, wat de mobiliteit is van sloopmeters, de prijsvorming van sloopmeters etc.

Met in totaal 18 interviews met 27 mensen zijn deze cijfers van een stuk duiding voorzien. Hoe bezien partijen het functioneren van het functieveranderingsbeleid? Wat zien partijen als positieve en negatieve gevolgen? Hoe kijkt men aan tegen het functioneren van de sloopmetermarkt? Hoe vinden ze het proces van functieverandering functioneren? Welke aanpassingen zien partijen als mogelijkheid?

Afzonderlijk aandacht is er geweest– gelet op het streven te komen tot meer beleidsmatige samenwerking tussen Gelderse en Utrechtse gemeenten – voor de Utrechtse partijen: hoe kijken zij aan tegen dit alles?

Uitkomsten onderzoek monitoringsgegevens

Het nieuwe Functieveranderingsbeleid 2016 heeft niet geleid tot een wezenlijk ander aantal deelnemende agrarische bedrijven. Wel blijft het aantal m² gesloopte bebouwing nog iets achter bij de verwachtingen van het Alterra-rapport uit 2015. De deelname aan de functieveranderingsregeling lijkt hoog te zijn.

Het functieveranderingsbeleid heeft in de periode van 2012 tot en met 2019 bijgedragen aan de overgang van zeker 264 agrarische bedrijven naar een nieuwe woon of niet-agrarische vervolgfunctie. Er is meer dan 330.000 m² aan bebouwing gesloopt. De werkelijke cijfers liggen hoger, omdat niet van alle gemeenten de gegevens gedurende deze gehele periode bekend zijn[1]. De cijfers laten – zie de tabel hieronder - een wisselend beeld zien: bij Barneveld is er sprake van een toename in het aantal gesloopte meters vanaf 2016, terwijl Ede een daling laten zien. Een duidelijke verklaring hiervoor ontbreekt. Aan de hand van deze gegevens en op basis van de interviews kan gesteld worden dat het Functieveranderingsbeleid 2016 ten opzichte van eerder beleid geen wezenlijke negatieve impact – waar destijds enige vrees voor was - heeft gehad op het aantal deelnemende bedrijven.

	Barneveld	**Ede**	**Nijkerk**	**Putten**	**Scherpenzeel**
2012	Gesloopt: 8.725 m² Woningen: 6 Niet agrarisch: 2	Gesloopt: 8.725m² Woningen: 5 Niet agrarisch: 2			
2013	Gesloopt: 12.435 m² Woningen: 6 Niet agrarisch: 3	Gesloopt: 16.005 m² Woningen: 11 Niet agrarisch: 1			
2014	Gesloopt: 11.373 m² Woningen: 5 Niet agrarisch: 4	Gesloopt:21.283 m² Woningen: 12 Niet agrarisch: 2			Gesloopt:2.673 m² Woningen: 2 Niet agrarisch: 1
2015	Gesloopt: 18.997 m² Woningen: 6 Niet agrarisch: 2	Gesloopt: 23.369 m² Woningen: 29 Niet agrarisch: 4			
2016	Gesloopt: 23.748 m² Woningen: 15 Niet agrarisch: 2	Gesloopt: 16.186 m² Woningen: 11 Niet agrarisch: 7			Gesloopt:1.852 m² Woningen: 2
2017	Gesloopt: 21.217 m² Woningen: 9 Niet agrarisch: 6	Gesloopt: 18.211 m² Woningen: 10 Niet agrarisch: 7		Gesloopt: 7.398 m² Woningen: 3	
2018	Gesloopt: 22.890 m² Woningen: 18 Niet agrarisch: 3	Gesloopt: 8.078 m² Woningen: 5 Niet agrarisch: 2	Gesloopt:5.606m² Woningen: 3	Gesloopt: 18.240 m² Woningen: 11	Gesloopt:1.034 m² Woningen: 1
2019	Gesloopt: 29.925 m² Woningen: 19 Niet agrarisch: 2	Gesloopt: 13.787 m² Woningen: 6 Niet agrarisch: 2	Gesloopt: 5.081 m² Woningen: 3	Gesloopt: 14.168 m² Woningen: 3 Niet agrarisch: 1	Gesloopt:1.073 m² Niet agrarisch: 1
TOTAAL	149.310 m² 84 woningen 25 Niet agrarisch	125.644 m² 89 woningen 27 Niet agrarisch	10.687 m² 6 woningen	39.806 m² 17 woningen 1 Niet-agrarische functie	6.632 m² 5 woning 2 Niet agrarisch
TOTAAL FOODVALLEY	**332.079 m² gesloopt** **201 woningen** **63 Niet agrarisch**				

Tabel 1: Overzicht functieverandering per gemeente (2012 t/m 2019)

Alterra heeft in 2015 onderzoek gedaan naar de VAB-problematiek in Gelderland. In dat onderzoek is op basis van een aantal parameters de omvang van de VAB-problematiek geschat: een getal van ca. 1,16 miljoen m² aan agrarische bebouwing dat in de periode 2012-2030 mogelijkerwijs vrijkomt in de zes gemeenten. Bij een

[1] De gemeente Wageningen houdt – gelet op het zeer lage aantal functieveranderingen per jaar – geen sloopmeterregistratiesysteem bij. Van deze gemeente zijn daarom geen gegevens beschikbaar.

evenredige verdeling is dat per jaar een omvang van 65.000 m². Omdat de gegevens van de afgelopen jaren incompleet zijn is het lastig verantwoorde conclusies te trekken. Feit is echter dat het aantal m² dat gesloopt is in de laatste paar jaren dicht in de buurt komt van dit getal van 65.000 m².

Het is niet mogelijk gebleken om in beeld te brengen wat het werkelijk aantal gestopte bedrijven is en welk deel daarvan heeft meegedaan aan de regionale functieveranderingsregeling. Op basis van de cijfers uit het Alterra-rapport en de sloopcijfers kan gesteld worden dat de gemeenten Putten, Scherpenzeel en Barneveld de cijfers redelijk volgens verwachting zijn, terwijl de cijfers voor Ede uit de pas lopen.

De sloopmeters worden in de meeste gemeenten voor het grootste deel ingezet voor woonfuncties en minder voor niet agrarisch gebruik. De mobiliteit van sloopmeters is groot: de helft van de sloopmeters landt op de eigen locatie, de helft komt elders terecht. Eén op vijf ingezette sloopmeters komt van buiten de eigen gemeente. Daarbij is grosso modo geen sprake van echte "ontvangende" gemeenten of echte "zendende" gemeenten. Van hergebruik van bestaande bedrijfsgebouwen is amper sprake.

Op basis van de cijfers in de monitoringsrapportages van 2018 en 2019 is de totale inzet van sloopmeters per gemeente berekend. In bijna alle gemeenten wordt het grootste gedeelte van sloopmeters ingezet voor woonfuncties t.o.v. de niet-agrarische mogelijkheden.

De sloopmeters voor wonen worden voornamelijk ingezet voor het toevoegen van een woning, grotere inhoud van woningen en het vergroten van bijgebouwen. Bij de niet-agrarische mogelijkheden is dit vooral het toevoegen van een bedrijfsbestemming en het vergroten van bestaande bedrijven.
Een groot gedeelte van de sloopmeters landt nog altijd ingezet op de eigen locatie, al ligt het aantal gevallen waar sloopmeters van een andere locatie komen inmiddels even hoog. In de ene gemeente is dat wat minder (Ede) in de ander wat meer (Nijkerk).
Per gemeente is gekeken naar de inzet van sloopmeters die afkomstig zijn uit eigen gemeente tegenover sloopmeters die afkomstig zijn van andere gemeente. Van de in totaal bijna 120.000 ingezette sloopmeters komt ca. 22.000 m² uit een andere gemeente, waarbij opvalt dat vooral in Ede weinig m² uit andere gemeenten komen. De oorzaak hiervan is onduidelijk. Er is geen sprake van een duidelijke categorie "zendende" gemeenten of "ontvangende" gemeenten.

Gemeente	Ingezette sloopmeters	Inzet sloopmeters wonen/niet agrarische/ overig	Inzet sloopmeters eigen locatie/andere locatie	Inzet sloopmeters eigen gemeente / andere gemeente	Grootste leverancier sloopmeters andere gemeente
Barneveld	52.815 m²	W: 41.862 m² NA: 10.813 m² Ov: 140 m²	Eigen: 32 Ander: 34	Eigen: 42.137 m² Ander: 10.574 m²	Ede/Nijkerk
Ede	21.865 m²	W: 19.125 m² NA: 1.740 m² Ov: 1.000 m²	Eigen: 19 Ander: 11	Eigen: 20.989 m² Ander: 876 m²	Barneveld
Nijkerk	10.687 m²	W: 8.404 m² NA: 330 m²	Eigen: 9 Ander: 14	Eigen: 8.046 m² Ander: 2.688 m²	Barneveld
Putten	32.408 m²	W: 31.701 m² NA: 707 m²	Eigen: 16 Ander: 14	Eigen: 25.552 m² Ander: 6856 m²	Barneveld
Scherpenzeel	2.107 m²	W: 1.034 m² NA: 1.073 m²	Eigen: 2 Ander: 0	Eigen: 1.483 m² Ander: 624 m²	Ede

Tabel 2: Overzicht sloopmeters per gemeente (2018/2019)

Bij functieverandering naar niet-agrarische bedrijven is gekeken in hoeveel gevallen gebruik is gemaakt van bestaande bedrijfsbebouwing. Dat is alleen in Barneveld en Putten beperkt gebeurd, in andere gemeenten niet.

Uitkomsten interviews

Alle benaderde partijen zijn positief over het functieveranderingsbeleid. Het is een aantrekkelijke regeling voor agrariërs voor het beëindigen van het agrarisch bedrijf, het gaat verloedering en ondermijning tegen en zorgt voor kwaliteitsverbetering in het buitengebied. Partijen plaatsen echter vanuit hun eigen achtergrond echter ook de nodige kanttekeningen.

Over het algemeen zijn de gesproken partijen positief over het functieveranderingsbeleid. Het functieveranderingsbeleid biedt agrariërs de mogelijkheid om over te gaan tot een nieuw verdienmodel of biedt anderszins een goede uitweg bij beëindiging van hun agrarisch bedrijf. Verloedering en potentiële ondermijning wordt hiermee tegengegaan en de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Er ontstaan nieuwe bedrijfsvormen, wat zorgt voor een stuk behoud van vitaliteit in het buitengebied.

Toch worden vanuit verschillende hoeken de nodige kanttekeningen geplaatst. De eenvoud van de regeling maakt het krachtig, maar leidt in sommige gevallen tot minder gewenste situaties of suboptimale oplossingen.
Een voorbeeld hiervan is de slooplocatie, die vaak ook de herontwikkellocatie is, terwijl de locatie niet per se de beste locatie voor die herontwikkeling is. Denk aan het realiseren van kleine clusters woningen in vitale agrarische gebieden of aan nieuwe of te grote bedrijven op verkeerde locaties.
Ook genoemd is dat de regeling single issue is. Het is vooral en alleen gericht op sloop van bebouwing. Het gevolg is dat ook goede agrarische locaties worden onttrokken. Andere aspecten zoals reductie stikstof, milieunormen of toegevoegde waarde van sloop voor natuur worden onvoldoende meegewogen.
Vanuit de hoek van de adviseurs komen nog enkele specifieke kanttekeningen: de regeling is duur vooral bij functieverandering van kleine agrarische bedrijven, de regeling biedt weinig mogelijkheden om meer bebouwing te laten staan en gemeenten interpreteren de regeling soms verschillend.

Het principe van de sloopmetermarkt wordt breed gewaardeerd: de regionale aanpak, de transparantie en de flexibiliteit zijn waardevolle kwaliteiten. Er is veel vraag, wat zorgt voor hoge prijs en goede opbrengst bezien vanuit agrarisch perspectief. Toch zien partijen nog meer mogelijkheden, alsmede bedreigingen voor de huidige marktgerichte aanpak. Gemeenten zien kwetsbaarheden in het sloopmeterregistratiesysteem.

De sloopmetermarkt functioneert goed. De regeling is flexibel, de markt is regionaal ingestoken, sloopmeters zijn in delen verkoopbaar, wanneer de initiatiefnemer dat wil. Omdat voor veel ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied sloopmeters noodzakelijk zijn en er veel vraag is, is de sloopmeterprijs de afgelopen jaren fors gestegen. Dat maakt de regeling voor veel agrariërs interessant.

Partijen signaleren inmiddels krapte op de markt en verder stijgende prijzen. Er zijn zorgen over de toekomst en met name nieuwe opkoop- c.q. beëindigingsregelingen vanuit Rijk en provincie. Vanuit de overheden wordt met name het gevaar gezien van het beperkte aantal grote handelaren op de markt. Het gevaar van kunstmatig hooggehouden prijzen wordt als reëel gezien evenals het gevaar van een onwenselijk grote invloed van deze handelaren op het functioneren van de markt.

Het sloopmeterregistratiesysteem is georganiseerd op gemeenteniveau. Het huidige systeem wordt als kwetsbaar gezien, omdat niet alle gemeenten op dezelfde manier en consequent de gegevens verwerken en bijhouden. Gemeenten zien ruimte voor verbetering hierin.

Over het proces van functieverandering wordt wisselend geoordeeld. Over het algemeen is de afstemming, communicatie en samenwerking tussen de betrokken partijen goed. Als negatief ziet men bijvoorbeeld de lange doorlooptijden en de af en toe gebrekkige afstemming tussen verschillende disciplines.

Als positief wordt de afstemming, communicatie en samenwerking tussen de betrokken partijen gezien. Doordat het beleid over de jaren grotendeels hetzelfde is gebleven weet iedereen waar hij aan toe is binnen het proces. Het beleid en proces zitten helder in elkaar en de stappen volgen elkaar logisch op.

Als negatief wordt de lange procesduur aangegeven. Een proces van functieverandering neemt veel tijd in beslag en de advisering van disciplines is vaak erg uitgebreid. Doordat het proces lang duurt komt het voor dat initiatiefnemers lang moeten wachten om duidelijkheid te krijgen in de haalbaarheid van hun ontwikkeling. Tevens wordt aangegeven dat de tijd tussen de verschillende stappen van functieverandering te lang duurt). Tot slot mist soms goede afstemming tussen beleidsmakers, de RO-mensen en de VTH-mensen bij de OddV.

Partijen zien de nodige bijstelmogelijkheden voor het functieveranderingsbeleid. Zo is men positief over het toestaan van meer mogelijkheden voor woningbouw (mits op geschikte locaties), over het combineren van sloopmeters met andere ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen, over gefaseerde of gedeeltelijke functieverandering, over een meer kwalitatieve beoordeling van slooplocaties. Minder positief zijn partijen over meer ruimte voor buitenopslag of functieverandering in combinatie met duurzame energie.

De partijen kijken positief aan tegen het toevoegen van meer mogelijkheden voor wonen. Het is belangrijk dat bij deze regeling naar de lokale woningmarkt wordt gekeken, zodat het juiste soort woningen kan worden toegevoegd op daartoe geschikte locaties in het buitengebied (bijv. nabij buurtschappen of in dorpsranden).
De verbreding van het functieveranderingsbeleid met andere maatregelen die bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, zoals landschapsherstel, wordt gezien als een kans. Tegelijkertijd ziet men ook problemen ontstaan in de beoordeling en de uitvoerbaarheid. Kwaliteitsverbetering is niet altijd goed kwantificeerbaar en dus lastig te vatten in een heldere en concrete regeling, zonder toepassing van maatwerk.
Vanuit de markt is de nodige vraag naar gedeeltelijke of gefaseerde functieverandering. Het biedt agrariërs meer mogelijkheden en vergroot daarmee het aanbod. Als risico geldt de juridische borging: kan deze optie juridisch worden dicht geregeld? Geadviseerd wordt om hiervoor een experiment op te tuigen.
Partijen zien ruimte voor het toevoegen van kwalitatieve elementen in de beoordeling van slooplocaties, zodat ruimtelijk gerichter gestuurd kan worden op verschillende aspecten.

De partijen kijken negatief aan tegen combineren van functieverandering met duurzame energieopwekking, omdat daar al andere mogelijkheden voor zijn.
Over buitenopslag wordt minder eensgezind gedacht. Adviseurs zien ruimte, mits goed ingepast. Andere partijen zien meer de negatieve kant, de verrommeling en de kans op excessen.

De Utrechtse blik

De evaluatie van het functieveranderingsbeleid is ook benut om enkele Utrechtse gemeenten en overheidsinstanties te bevragen op hun kijk op het Gelderse en het Utrechtse functieveranderingsbeleid.

De Utrechtse gemeenten binnen de Foodvalley kijken positief naar het Gelderse functieveranderingsbeleid. Momenteel werken gemeenten aan de Utrechtse kant met maatwerk in samenwerking met de Provincie Utrecht. Dit werkt tot heden goed en zorgt dat er ruimtelijk gewenste initiatieven worden uitgevoerd. Een beleidssynchronisatie om te komen tot gezamenlijk beleid met de Gelderse gemeenten zou positief kunnen zijn voor het gebruik en inzet van sloopmeters en het behalen van ruimtelijke kwaliteit.

Conclusie beleidsdoelstellingen

1. *De doelstelling dat functieverandering moet bijdragen aan goede ruimtelijke kwaliteit en duurzaam economisch perspectief met behoud van een vitale agrarische structuur, wordt grotendeels behaald.*
   Uit de cijfers is gebleken dat functieverandering heeft gezorgd voor de sloop van veel oude agrarische bebouwing. Functieverandering zorgt voor afname van de verstening in het buitengebied, versterking van de ruimtelijke kwaliteit en draagt bij aan het voorkomen van ondermijning en verloedering. De nieuwe vervolgfuncties zorgen dat het buitengebied vitaal blijft.
   Maar, het kan beter. Momenteel worden er veel woningen gebouwd op de locatie van functieverandering en worden weinig kansen benut voor versterking van de buurtschappen en

dorpsranden. Ook kunnen grote niet agrarische bedrijven ontstaan in het buitengebied door functieverandering, wat economisch gezien wellicht interessant kan zijn, maar vanuit oogpunt landschap negatief kan doorwerken. De nieuwe functies dragen niet per se bij aan het behouden van een vitale agrarische structuur. In tegendeel: in de huidige regeling, zeker in de uitvoering, komt dit aspect in de beoordeling van initiatieven niet noemenswaardig terug.

2. *De doelstelling dat de verbetering van ruimtelijke kwaliteit naast de sloop van agrarische bebouwing tevens plaatsvindt door verbetering van publieke functies zoals landschap, wordt behaald.*
   Bij functieveranderingen is een goede landschappelijke inpassing een vereiste. Die landschappelijke inpassing beperkt zich vaak tot het te ontwikkelen perceel. Ruimer wordt veelal niet gekeken.

3. *De doelstelling "stimuleren van hergebruik van bestaande bebouwing" komt nauwelijks van de grond.*
   Hergebruik van bestaande bebouwing komt niet of nauwelijks voor, zoals ook blijkt uit de cijfers van de inzet van sloopmeters.

4. *De doelstelling dat nieuwe niet aan het buitengebied gebonden functies kunnen worden toegestaan ter versterking van de economische en sociale vitaliteit van het buitengebied, wordt wel behaald.*
   De cijfers van functieverandering en inzet van sloopmeters laten zien dat hier volop gebruik van wordt gemaakt. Daar zit een keerzijde aan: soms levert het spanningen op met bestaande bedrijven, soms groeit het uit tot iets wat niet meer c.q. minder passend is in het buitengebied.

Aanbevelingen

Het functieveranderingsbeleid is nog steeds relevant en dat zal niet afnemen. Daarnaast is het huidige beleid succesvol. De kunst is dat zo te houden en met het beleid te kunnen blijven inspelen op wensen en ontwikkelingen in het buitengebied. Hiervoor worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. *Verbreed het beleid.*
   Het huidige beleid is op onderdelen eendimensionaal en single issue ingestoken. Verbreding van het beleid met andere doelstellingen en als gevolg daarvan ook andere accenten in de regeling, maakt het beleid sterker. Verbreding van de regeling met andere opties als gedeeltelijke of gefaseerde functieverandering, andere woningbouwmogelijkheden (bijvoorbeeld met wooncollectieven) leidt tot meer mogelijkheden aan zowel vraag- als aanbodzijde. Belangrijke kanttekening: de eenvoud van de huidige regeling is een belangrijke succesfactor. Over het algemeen weet een initiatiefnemer waar hij aan toe is. Het is zaak om ook een nieuwe regeling helder en eenduidig en daarmee dus eenvoudig te laten zijn. Dit voorkomt problemen op het gebied van uitvoering en handhaving.
2. *Vergroot het werkingsgebied van het beleid*
   Deze ambitie is al vastgelegd in het programma VAB. Los van de behoefte van de Utrechtse gemeenten, is de omvang van de regio één van belangrijke randvoorwaarden om de sloopmetermarkt goed te laten functioneren. Mee vraag en meer aanbod laat de markt beter functioneren en maakt de markt minder kwetsbaar.
3. *Verbeter het sloopmeterregistratiesysteem*
   Het huidige systeem heeft kwetsbare kanten o.a. door de grote kans op menselijke fouten. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden van digitalisering en regionalisering van het sloopmeterregistratiesysteem te onderzoeken. Dit vermindert de kwetsbaarheid en vergroot de informatiewaarde.
4. *Sluit de ambtelijke ketens beter op elkaar aan*
   Er is veel gaande in het buitengebied. Het ontbreekt echter wel eens aan ambtelijke afstemming, terwijl met die afstemming grote meerwaarde kan worden behaald. Dat zit in het eind van de cyclus met goede afstemming tussen bestemmingsplanmakers en bijvoorbeeld VTH-mensen, maar ook in het begin van de cyclus met bijvoorbeeld afstemming tussen plattelandscoaches en beleidsmakers.