Raadsvoorstel

Raadsnummer:	**2025-011**	Zaaknummer:	**1763177**
Onderwerp:	**Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024**		
Korte inhoud:	De raad wordt voorgesteld het Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024 regio Foodvalley, regio Amersfoort vast te stellen als basisinstrumentarium voor functieveranderingen van een agrarische functie naar een andere functie zoals wonen of werken in deze regio's.		

Datum B&W: 04-02-2025		Portefeuillehouder:	Heutink-Wenderich

Voorstel

1. Het Afwegingskader Functieveranderingsbeleid regio Foodvalley, regio Amersfoort vast te stellen.
2. Op dit moment geen lokale uitwerkingen op te stellen.
3. Als aanvulling op de in hoofdstuk 3.7.3 genoemde overgangsregeling een overgangstermijn van 1 jaar op te nemen vanaf het moment van vaststelling door de gemeenteraad voor lopende verzoeken.

Inleiding

Elke week stoppen er agrarische bedrijven. Tot 2030 komt er daardoor in onze regio meer dan 1,6 miljoen vierkante meter aan stallen en schuren leeg te staan. Dit noemen we Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB). Deze leegstand op het platteland zorgt voor allerlei vraagstukken met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, economische vitaliteit en leefbaarheid. Met het VAB-programma werken de gemeenten in de regio's Foodvalley en Amersfoort samen aan nieuwe oplossingen voor agrarische leegstand en functieverandering. Dit doen ze door bijvoorbeeld sloopmeters uit te wisselen over gemeentegrenzen heen of door kennis te ontwikkelen en te delen.

Eén van de deelprojecten binnen het VAB-programma gaat over de beleidsmatige samenwerking en visievorming over functieverandering. In 2021 is het beleid voor functieverandering uit 2016 van de Gelderse gemeenten binnen regio Foodvalley geëvalueerd. Daarnaast wilden de Utrechtse gemeenten van regio Foodvalley en regio Amersfoort meer kaders opstellen voor hoe om te gaan met vrijkomende agrarische bebouwing. Omdat de problemen en landschappen vergelijkbaar zijn, is besloten om de regionale samenwerking uit te breiden met de Utrechtse gemeenten.

Deze samenwerking heeft geleid tot een nieuw afwegingskader. Hierin staat hoe de deelnemende gemeenten om willen gaan met voormalige agrarische bedrijfsbebouwing. Het beleid helpt agrarische bedrijven om op een verantwoorde manier (gedeeltelijk) te stoppen. Het veranderen van de agrarische functie naar bijvoorbeeld wonen of werken, is de daadwerkelijke functieverandering. Dit verbetert de kwaliteit van het landelijk gebied op verschillende manieren. Dit gebeurt door de sloop van overtollige bebouwing, het inpassen van nieuwe of hergebruikte gebouwen in het landschap en het ontwikkelen van natuur en het verbeteren van het landschap in de omgeving.

Op 10 juli 2024 hebben wij u geïnformeerd over het afwegingskader geïnformeerd via een raadsinformatiebrief (zie bijlage 2).

Met dit besluit wordt aan de gemeenteraad voorgesteld het afwegingskader vast te stellen. Vanaf het moment van vaststelling geldt een overgangstermijn van één jaar. Het afwegingskader biedt de mogelijkheid om lokale uitwerkingen te maken. Dit wordt in het proces van de Omgevingsvisie meegenomen. Totdat lokale uitwerkingen zijn verwerkt in de Omgevingsvisie is het mogelijk om met maatwerk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

Beoogd effect

Het Afwegingskader geeft een basissystematiek voor het berekenen, registreren en gebruiken van sloopmeters in het landelijk gebied. Op deze manier kunnen bedrijfsbeëindigingen worden gefaciliteerd en wordt door het toevoegen van woon- en werkfuncties gewerkt aan een economisch en sociaal vitaal landelijk gebied met versterking van ruimtelijke kwaliteit. De ruimte voor gemeentelijke uitwerkingen stellen de deelnemende gemeenten in de gelegenheid om zelf aanvullende keuzes te kunnen maken die passen bij de lokale situatie.

Argumenten

1.1 Met het afwegingskader worden de uitgangspunten voor het functieveranderingsbeleid van de deelnemende gemeenten gelijkgetrokken

De uitgangssituatie is anders voor de Gelderse en Utrechtse gemeenten. In de Gelderse gemeenten van regio Foodvalley is sinds 2008 beleid voor functieverandering. Gemeenten werken samen aan de registratie en de inzet van sloopmeters. In de Utrechtse gemeenten wordt functieverandering tot nu toe voornamelijk met maatwerk gedaan. Met dit afwegingskader komt er een gemeenschappelijke basis. De uitgangspunten voor functieverandering zijn dan hetzelfde voor alle gemeenten. Dit kader geeft meer zekerheid voor initiatiefnemers, gemeenten en andere belanghebbenden. Zo wordt voorkomen dat alle initiatieven met maatwerk worden uitgevoerd.

1.2 De uitkomsten van de evaluatie van het bestaande Gelderse beleid zijn verwerkt

Het huidige regionale beleid ‘Functieverandering Regio Foodvalley 2016’ is geëvalueerd. Op 17 januari 2022 is de gemeenteraad hierover geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. De resultaten van deze evaluatie zijn gebruikt bij het maken van het nieuwe afwegingskader. Voor de actualisatie van het functieveranderingsbeleid is het bestaande Gelderse beleid als basis genomen. Er zijn enkele aanpassingen gedaan om het beleid toekomstbestendig en flexibeler te maken. Het afwegingskader biedt ook mogelijkheden om het beleid specifieker te maken voor elke gemeente. De volgende zaken zijn veranderd:

- De mogelijkheid tot gedeeltelijke functieverandering is toegevoegd;
- De regio is uitgebreid met de regio Amersfoort;
- In plaats van twee vrijstaande woningen is er nu één woonvolume toegestaan (één vrijstaande woning of één woongebouw met twee wooneenheden);
- Er zijn meer mogelijkheden voor lokale uitwerkingen opgenomen, zoals waaronder groencompensatie (zie onder argument 2.1).

1.3 Het afwegingskader functieveranderingsbeleid zorgt voor meer ruimtelijke kwaliteit en flexibiliteit in het landelijk gebied

Ruimtelijke kwaliteitswinst is altijd het belangrijkste. Dit betekent dat gebouwen worden gesloopt, nieuwe ontwikkelingen in het landschap passen en het landschap breder wordt versterkt. Bij volledig stoppen biedt het afwegingskader onder voorwaarden mogelijkheden om de functie te veranderen naar ‘wonen’ of ‘werken’. Bij gedeeltelijke beëindiging biedt het afwegingskader onder voorwaarden mogelijkheden voor gedeeltelijke sloop of voor het ontwikkelen van een nevengebruiksfunctie.

Bij sloop van overtollige bebouwing moet een berekening worden gemaakt van de inzetbare sloopmeters. Om ruimtelijke kwaliteitswinst te behalen voorziet het afwegingskader in een afromingssystematiek. Sloopmeters die na afroming kunnen worden gebruikt voor ontwikkelingen, worden geregistreerd door de deelnemende gemeenten en kunnen ook worden uitgewisseld tussen die gemeenten.

Gemeente-, regio- en provinciegrenzen spelen hierbij geen rol meer. Hoe meer gemeenten deze methode van gezamenlijke registratie en inzet van sloopmeters gebruiken, hoe groter en flexibeler de toepasbaarheid van het afwegingskader wordt.

2.1 Ruimtelijke vraagstukken worden meegenomen in de Omgevingsvisie
Na een analyse van het gebied en interviews met deelnemende gemeenten en externe stakeholders, werd duidelijk dat de ruimtelijke keuzes voor functieverandering door de gemeenten zelf gemaakt moeten worden. Het was niet mogelijk om dit voor het hele projectgebied te doen. Het nu voorliggende afwegingskader biedt daarom een gemeenschappelijk basis en ruimte voor lokale gemeentelijke uitwerkingen.

Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen waar welke ontwikkelingen wenselijk zijn in hun gebied, bijvoorbeeld in een visie op het landelijk gebied. Gemeenten kunnen ook keuzen maken over:

- Groencompensatie in plaats van inzet sloopmeters;
- Locaties voor wonen en werken;
- Verbrede toepassing binnen wonen/niet-agrarische bedrijvigheid (bijv. woningdifferentiatie);
- Verbrede toepassing systematiek inwinning en inzetbaarheid sloopmeters naar andere gebruiksfuncties (bijv. vakantieparken, niet-agrarische bedrijvigheid).

Veel van deze aspecten zijn interessant om verder te onderzoeken. Zo is in het Coalitieakkoord 2022 – 2026 ‘Samen wonen, samen werken, samen leven’ aangegeven dat er nu weinig betaalbare woningen in het buitengebied zijn. De ambitie is om betaalbaar wonen mogelijk te maken door meer huishoudens in één gebouw te laten wonen. Dit is één van de aspecten die nader onderzocht kan worden.

De meeste van deze aspecten vragen om een ruimtelijke afweging. De omgevingsvisie is de plek om integrale afwegingen te maken over ontwikkelingen in het landelijk gebied.

2.2 Het afwegingskader biedt de mogelijkheid tot maatwerk
In het landelijk gebied is ieder erf en iedere (agrarische) ondernemer uniek. Met het Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024 zijn de richtlijnen voor de meest voorkomende situaties vastgelegd. Het is mogelijk om voor Nijkerk lokale uitwerkingen te maken. Het is echter de vraag of er onderwerpen zijn waarvoor dit nodig is. Ook bij een lokale uitwerking kan een initiatief soms niet passend zijn. Bijvoorbeeld door de bestaande (al vergunde) situatie of de wens van de ondernemer. Als een initiatief niet past binnen het afwegingskader is maatwerk mogelijk. Dit plan moet dan extra uitleg geven waarom het niet aan het afwegingskader voldoet, maar wel bijdraagt aan de overkoepelende doelstelling van het beleid.

3.1 Er wordt voorzien in een passende overgangsregeling voor lopende verzoeken
De afgelopen maanden zijn er in Nijkerk gesprekken geweest met agrariërs. Daarbij is ook gesproken over de mogelijkheden na (gedeeltelijke) bedrijfsbeëindiging. Met de vaststelling van dit afwegingskader kan het zijn dat de huidige mogelijkheden worden beperkt (zie kanttekening 1.3). Daarom willen we een overgangstermijn hanteren van één jaar na vaststelling van het afwegingskader. Zo voorkomen we dat partijen hun plannen moeten wijzigen en laten we zien dat we een betrouwbare overheid zijn. In de praktijk vragen we initiatiefnemers om binnen één jaar na een reactie op een verzoek om vooroverleg een principeverzoek in te dienen. Hierin kiest initiatiefnemer voor het oude of het nieuwe beleid. Er kan geen mix gemaakt worden van de regels uit het oude en nieuwe beleid.

Kanttekeningen
1.1 De ruimtelijke kwaliteit wordt regionaal bezien
Met het vergroten van het werkingsgebied worden de mogelijkheden voor de inzet van sloopmeters verruimd. Dit vergroot de flexibiliteit, maar er kan ook angst ontstaan dat er in de ene gemeente meer ruimtelijke kwaliteit wordt geleverd dan in de andere gemeente. Over het algemeen vergroot dit afwegingskader de ruimtelijke kwaliteit in het hele gebied.

Uit de Gelderse praktijk blijkt dat de vraag en aanbod van sloopmeters per gemeente redelijk in evenwicht zijn. Dit betekent dat er niet onevenredig veel sloopmeters in een specifieke gemeente terechtkomen. In de nieuwe situatie zal dit worden gemonitord.

1.2 Het risico van staatssteun bij functieverandering is nagenoeg niet aanwezig
In 2023 is juridisch onderzoek gedaan naar het risico van staatssteun bij de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV-plus) in combinatie met het functieveranderingsbeleid. Wanneer sprake is van onrechtmatige staatssteun is de overheid verplicht om deze steun terug te vorderen. Destijds werd geconcludeerd dat het risico van staatssteun nagenoeg niet aanwezig is. Wel werd in de regio gevraagd of het functieveranderingsbeleid op zich een risico op staatssteun zou kunnen betekenen. In memo's die als bijlagen (3 en 4) zijn toegevoegd, wordt geconcludeerd dat dit afwegingskader de eerder getrokken conclusie niet verandert.

1.3 Het afwegingskader kan nadeliger uitpakken voor agrariërs
Het afwegingskader is op een aantal punten gewijzigd. Een overzicht van de wijzigingen staat in bijlage 5. Eén van de wijzigingen is dat niet langer twee woningen toegevoegd kunnen worden, maar één woonvolume (één vrijstaande woning of één woongebouw met twee wooneenheden). Voor de agrariërs met lopende plannen is een overgangsregeling opgenomen.

Het omgevingsplan biedt nog de mogelijkheid om twee woningen toe te voegen. Dit is opgenomen in een wijzigingsbevoegdheid. Onder de Omgevingswet is de wijzigingsbevoegdheid onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Maar op basis van de Omgevingswet kan geen wijzigingsplan meer worden vastgesteld. Als een ontwikkeling past binnen de wijzigingsbevoegdheid kan de omgevingsvergunning binnenplans worden verleend. Het college heeft hierbij beslissingsruimte. Het college is dus niet verplicht tot het verlenen van de vergunning.

Op een later moment, als het Omgevingsplan Nijkerk gewijzigd kan worden, zal het nieuwe afwegingskader verwerkt worden.

1.4 Een uitspraak over intern salderen heeft mogelijk impact voor vergunningverlening
Op 18 december 2024 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over intern salderen met ongebruikte stikstofruimte bij twee bedrijven in Noord-Brabant. Deze uitspraak heeft gevolgen voor het verlenen van natuurvergunningen in alle provincies. Het gaat om projecten en activiteiten die stikstofneerslag veroorzaken op stikstofgevoelige natuur. Bij functieverandering kan de nieuwe ontwikkeling, bijvoorbeeld woningbouw, stikstofneerslag op de Veluwe veroorzaken. Het is op dit moment onduidelijk hoe en wanneer een natuurvergunning hiervoor verleend kan worden. Niet alle functieveranderingen zullen stikstofneerslag op de Veluwe veroorzaken. Dit hangt af van de nieuwe functie en de afstand tot de Veluwe.

Communicatie
In ongeveer 1,5 jaar is toegewerkt naar een document waarin de regio's samen een afwegingskader hebben gemaakt. Dit kader heeft een vaste basis systematiek en biedt tegelijkertijd ruimte aan eigen keuzes van de gemeenten. Door verschillende ambtelijke sessies (met vertegenwoordigers van alle 16 gemeenten, 2 provincies en 2 regio's) en interviews met externe stakeholders, zoals LTO Noord, is dit afwegingskader tot stand gekomen.

Het Afwegingskader is na instemming door beide regio's ter kennisname toegezonden aan alle betrokken stakeholders. Daarbij is aangegeven dat het ter vaststelling aangeboden wordt aan colleges en gemeenteraden. Daarnaast is het aan elke gemeente afzonderlijk om het afwegingskader te publiceren. Hiervoor wordt een persbericht opgesteld.

Financiën
Het proces om tot het afwegingskader te komen is voor 50% gedekt uit het budget van het Programma VAB van de Regio Foodvalley en voor 50% is er een subsidie vanuit de provincie Utrecht toegekend. Voor de gemeente is er geen financieel risico.

Vervolg
Het Afwegingskader wordt ter vaststelling aan uw raad voorgelegd en is ter kennisname gestuurd aan Gedeputeerde Staten van Utrecht en Gelderland. Hiermee wordt het project afgerond.

In de regio Foodvalley werkt al langer een Coördinatiegroep VAB. Deze groep bestaat uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland. De groep richt zich op kennisdeling en casusbespreking. Deze coördinatiegroep zal worden uitgebreid met de nieuwe Utrechtse gemeenten. In de coördinatiegroep wordt het functieveranderingsbeleid gemonitord, de koers bepaald, de ontwikkelingen van het landelijk gebied gevolgd en wordt bepaald hoe het registreren van sloopmeters op een juiste en uniforme manier wordt gedaan.

Bijlagen
- Bijlage 1: Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024 regio Foodvalley regio Amersfoort
- Bijlage 2: Raadsinformatiebrief 10 juli 2024
- Bijlage 3: Memo staatsteun
- Bijlage 4: Verdiepend memo staatsteun
- Bijlage 5: Overzicht wijzigingen

Burgemeester en wethouders van Nijkerk,

de secretaris,	de burgemeester,
de heer drs. J.G. de Jager	mevrouw T.T.E. de Jonge-Ruitenbeek

RAADSBESLUIT

Nummer: 2025-011

De raad van de gemeente Nijkerk;

gelezen het collegevoorstel van 4 februari 2025 met titel ‘Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024’;

b e s l u i t :

1. Het Afwegingskader Functieveranderingsbeleid regio Foodvalley, regio Amersfoort vast te stellen.
2. Op dit moment geen lokale uitwerkingen op te stellen.
3. Als aanvulling op de in hoofdstuk 3.7.3 genoemde overgangsregeling een overgangstermijn van 1 jaar op te nemen vanaf het moment van vaststelling door de gemeenteraad voor lopende verzoeken.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Nijkerk d.d. 27 maart 2025

de griffier, de voorzitter,

mevrouw A.G. Verhoef-Franken mevrouw T.T.E. de Jonge-Ruitenbeek