

# Evaluatie beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied

April 2023

## Inhoudsopgave

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting.....                                                                              | 3  |
| 1. Inleiding.....                                                                              | 4  |
| 1.1. Aanleiding.....                                                                           | 4  |
| 1.2. Doel .....                                                                                | 4  |
| 1.3. Opzet van deze evaluatie .....                                                            | 4  |
| 2. Doelen van functieverandering .....                                                         | 6  |
| 2.1. Streekplan Gelderland 2005 .....                                                          | 6  |
| 2.2. Regionaal Plan 2005-2020 .....                                                            | 6  |
| 2.3. Regionale notitie KAN-raad .....                                                          | 7  |
| 2.4. Beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008 .....          | 11 |
| 3. Regelingen voor functieverandering .....                                                    | 13 |
| 3.1. Beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008 .....          | 13 |
| 3.1.1. Nieuwvestiging (agrarisch bedrijf).....                                                 | 19 |
| 3.1.2. Verschillen in gebiedstypen.....                                                        | 20 |
| 3.2. Bestemmingsplan buitengebied 2013 .....                                                   | 20 |
| 3.3. Bestemmingsplan Park Lingezegen .....                                                     | 27 |
| 3.4. Bevindingen .....                                                                         | 28 |
| 4. De toepassing van functieverandering in het buitengebied van Overbetuwe .....               | 30 |
| 4.1. Uiteenzetting van de toepassing van de regeling.....                                      | 30 |
| 4.2. Analyse van toepassingen in de bestemmingsplannen in het buitengebied.....                | 31 |
| 4.3. Analyse verschillen tussen beleidsstukken in toepassing.....                              | 32 |
| 4.4. Kritische reflectie op de toepassing op basis van data .....                              | 33 |
| 4.5. Reflectie op de regeling vanuit beleidsmedewerkers .....                                  | 34 |
| 5. Conclusie en aanbevelingen .....                                                            | 35 |
| 5.1 Concrete aanbevelingen voor aanpassing beleid .....                                        | 35 |
| BIJLAGEN .....                                                                                 | 37 |
| Bijlage 1: Overzicht bestemmingsplannen in het buitengebied .....                              | 37 |
| Bijlage 2: Toelichting op analyse toepassing beleidsregel per vastgesteld bestemmingsplan..... | 38 |

## Samenvatting

De aanleiding om te reflecteren op deze beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied is een motie die in het jaar 2018 is aangenomen door de gemeenteraad. Door middel van deze evaluatie kan een voorzet worden gegeven voor een eventuele herziening van het functieveranderingsbeleid.

Er bestaan verschillende beleidskaders voor functieverandering die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008. Dit zijn het provinciale Streekplan 2005, Regionaal Plan 2005-2020 en de regionale notitie van de KAN-raad. Momenteel is er geen provinciaal of regionaal beleid meer aangaande functieverandering. Echter, doordat de gemeente Overbetuwe in de gemeentelijke beleidsregel verwijst naar de notitie van de KAN-raad is deze nog wel zelfbindend. Met de vaststelling van het bestemmingsplan buitengebied in 2013 zijn verschillende aspecten van de beleidsregel functieverandering vertaald in wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. Daarnaast zijn er ook in het bestemmingsplan Park Lingezegen een aantal regelingen die betrekking hebben op functieverandering opgenomen.

In de uitwerking van de regelingen blijkt dat de beleidsregel niet in zijn geheel door vertaald naar het bestemmingsplan, maar voor de meest voorkomende functieveranderingen. Dit is ook een bewuste keuze geweest. Het bestemmingsplan stelt concretere kaders, wat gezien de aard van een bestemmingsplan ten opzichte van een beleidsregel ook aannemelijk is. Echter, wat blijkt is dat de inhoudelijke kaders niet overeenstemmend zijn op alle aspecten. Dit leidt ertoe dat er in concrete toepassing verschillende toetsingskaders zijn die een andere uitkomst kunnen hebben voor de toepassing.

Het blijkt dat de gemeentelijke beleidsregel in de afgelopen jaren veelvuldig is toegepast. Dit in tegenstelling tot de gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan buitengebied die weinig is toegepast. De toepassing gaat in de meeste gevallen over functieverandering en in sterk mindere mate over nieuwvestiging. De nadruk bij functieverandering ligt op de functieverandering van agrarische bedrijvigheid naar een reguliere woonbestemming met de realisatie van nieuwbouwwoningen of hergebruik van bestaande bebouwing voor bewoning. In de toepassing blijkt dat er veel gebruik is gemaakt van andere vormen van verevening dan de primaire vereveningsvorm sloop van bedrijfsbebouwing die in principe het uitgangspunt is van de regeling. Andere vormen van verevening zijn vaak ook een aanvulling op de sloop. In de toepassing blijkt dat er ruimte gezocht wordt in de toepassing van de regeling. Er blijkt uit de analyse van de regelingen dat de definiëren en inkadering vrij ruim blijft en er hierdoor ruimte ontstaat voor interpretatie. Ook blijkt dat er soms meer ruimte wordt toegepast dan de regeling eigenlijk voorschrijft.

Vanuit de analyse van de regelingen uit de beleidsregel, de doorvertaling in het bestemmingsplan en de praktische toepassing van de beleidsregel in de afgelopen jaren kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden om de beleidsregel aan te passen:

- Pas de maatvoeringen, sloopcategorieën en maatvoeringen van de beleidsregel aan naar de kaders die hiervoor gesteld zijn in het bestemmingsplan buitengebied.
- Stel duidelijke kaders voor verevening: Het is op basis van de beleidsregel niet duidelijk wanneer verevening genoeg is. Soms is ook niet duidelijk wat een uitgangspunt is voor de toepassing van beleid, of wat een andere vorm van verevening is (landschappelijk inpassing). Scherp hiervoor de spelregels aan en geef hier duiding aan in de beleidsregel.
- Het beleid heeft een brede toepassing. Let er in de bewoordingen in het beleid op dat concreet genoeg blijkt waar de specifieke regeling op toeziet en waarop niet. Vooral afbakenen waar het niet op toeziet is vaak niet gebeurd. Er ontstaan daarmee grijze gebieden waarin regels ruimte voor interpretatie kunnen laten.
- Onderzoek met de beleidsvrijheid die er momenteel is ontstaan op welke manier de beleidsregel ook beter kan aansluiten bij het recentere gemeentelijke beleid, waaronder de Omgevingsvisie. Daarbij is er ook nieuwe ruimte om de integraliteit hierin op te zoeken en de beleidsregel te verbreden naar een bredere visie op het buitengebied.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

In 2008 stelde de gemeenteraad de 'beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied' vast (hierna afgekort tot 'beleidsregel functieverandering').

Na inwerkingtreding is de beleidsregel veelvuldig toegepast bij ruimtelijke initiatieven in het buitengebied van Overbetuwe. In 2013 stelde de gemeenteraad van Overbetuwe het bestemmingsplan Buitengebied vast. Daar is de beleidsregel ook vertaald in de regels bij dit bestemmingsplan. Doormiddel van verschillende wijzigingsbevoegdheden kan het college van B&W een plan dat van de regeling gebruik maakt vaststellen.

De aanleiding om te reflecteren op deze beleidsregel functieverandering is een motie die in het jaar 2018 is aangenomen door de gemeenteraad. Op 29 mei 2018 nam de gemeenteraad een besluit over het bestemmingsplan "Buitengebied, Ooijenhuisensestraat 2 en Wolfkampseweg ongenummerd, Randwijk". De gemeenteraad constateerde dat de percelen bij dit bestemmingsplan niet in elkaars nabijheid lagen en dat er een tekort was aan gesloopte vierkante meters agrarische opstallen om de nieuwbouw te rechtvaardigen. Aangegeven werd dat conform de vigerende beleidsregel er in dit bestemmingsplan gecompenseerd werd door extra vereveningsmaatregelen te treffen. De gemeenteraad sprak hierin een behoefte uit om samen met het college van B&W een langeretermijnvisie te ontwikkelen en vast te stellen ten aanzien van bouwen in het buitengebied vooruitlopend op de omgevingsvisie. Enkele strategische principes voor functieverandering ten behoeve van de lange termijn zijn al opgenomen in paragraaf 4.1 van de 'Omgevingsvisie Overbetuwe 2040'. De Omgevingsvisie 2040 is in oktober 2019 vastgesteld.

De gemeenteraad verzocht het college van B&W om het volgende in de motie:

- *de raad een overzicht te doen toekomen van alle tot nu toe door de raad vastgestelde besluiten over "bouwen, wonen en werken in het buitengebied van Overbetuwe";*
- *de raad daarnaast een overzicht te doen toekomen waaruit blijkt welke wet en regelgeving (incl Rijk en Provincie) van toepassing zijn;*
- *beleidsregel "functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied Overbetuwe 2008" met de raad te evalueren.*

## 1.2. Doel

Dit document gaat in op bovenstaand verzoek van de raad om overzicht en een evaluatie. Dit document geeft een aanzet om de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied Overbetuwe 2008 met de raad te evalueren. Het doel van deze rapportage is om de gemeenteraad van de gevraagde informatie te voorzien en hiermee de toepassing en inhoud van de beleidsregel te analyseren en in kaart te brengen. Dit evaluatierapport geeft de gemeenteraad handvatten voor het vervolg ten aanzien van functieveranderingsbeleid.

## 1.3. Opzet van deze evaluatie

Hoofdstuk 2 bevat een uiteenzetting van de beleidskaders voor functieverandering. Er is samenvattend uitgewerkt wat de doelen van de verschillende beleidskaders zijn die momenteel geldend zijn, maar ook in het verleden golden en de basis zijn geweest voor het gemeentelijke beleid. Hierbij gaat het om de doelen van functieverandering die beoogd zijn met de verschillende beleidsstukken.

Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de doorvertaling van deze doelen in specifieke regelingen en hoe deze regelingen onderling met elkaar samenhangen. Ook wordt er ingegaan op verschillen en overeenkomsten in de regelingen. Vervolgens worden hier de bevindingen bij gegeven.

De daaropvolgende stap is geweest om inzichtelijk te maken hoe de regeling uit het gemeentelijke beleid in de praktijk is toegepast. In de bijlagen is concreet inzicht gegeven in een overzicht van alle plannen (bijlage 1) en de onderbouwing waarom specifieke plannen al dan wel of niet aan de regeling voldoen (bijlage 2). In hoofdstuk 4 van de evaluatie worden de bevindingen uit deze analyse van de specifieke bestemmingsplannen gedeeld. Allereerst in kwantitatieve zin; in welke hoeveelheden er toepassing is geweest van bepaalde aspecten van de regeling. Vervolgens wordt beschreven hoe de lijn van toepassing in de gemeente is gehanteerd. Daarna wordt aangegeven in welke aspecten een verschil zit in de toepassing en wat het beleid voorschrijft.

Tenslotte bevat hoofdstuk 5 de conclusie en worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van het beleid op basis van de evaluatie.

## 2. Doelen van functieverandering

Anno 2023 is er geen provinciaal en regionaal beleid meer aangaande functieverandering. De beleidsstukken die de basis zijn voor de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging 2008 van de gemeente Overbetuwe naar verwezen wordt, gelden op dit moment niet meer. Het regionale beleid (de notitie van de KAN-raad) wordt wel beschreven, ook wordt er naar verwezen. Daardoor is het regionale beleid in dit kader nog bindend voor de gemeente Overbetuwe.

Tegenwoordig toetst de provincie plannen voor functieverandering niet meer op een specifieke provinciale regeling voor functieverandering. Zij beoordelen wel (afhankelijk van inhoud en locatie) aan toepasselijke inhoudelijke regelingen. Denk bijvoorbeeld aan regels uit de provinciale Omgevingsvisie voor behoud en versterking van natuurwaarden in de Groene Ontwikkelingszone (GO) of Gelders Natuurnetwerk (GNN). Deze regels zijn vastgelegd in respectievelijk de Omgevingsverordening en beschreven in de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland.

In het kader van deze evaluatie worden voor om de context van het beleid te beschrijven kort de kaders die ten grondslag liggen aan het gemeentelijke beleid en aan de regionale notitie beschreven. Dit zijn het Streekplan en het Regionale structuurplan. Daarna worden de regionale notitie functieverandering van de KAN-raad en de gemeentelijke beleidsregel beschreven, die op dit moment wel bindend zijn voor de gemeente Overbetuwe.

### 2.1. Streekplan Gelderland 2005

In 2005 heeft de Provinciale Staten van Gelderland het streekplan vastgesteld. Hierin is algemeen beleid opgenomen voor functieverandering van vrijgekomen bebouwing (veelal agrarisch). Het streekplan gaf de mogelijkheid tot een regionale beleidsuitwerking. Dit specifiek gericht op het beschrijven van maatvoeringen. De provincie wilde met dit plan bevorderen dat de vrijkomende bebouwing op een goede wijze kan worden hergebruikt. Door functieverandering kan tegemoet gekomen worden aan de wens aan wonen en werken in de landelijke omgeving, zonder daarvoor extra bouwlocaties toe te voegen. In het streekplan geeft de provincie alleen kaders voor fysiek bestaande gebouwen. De doelen die gesteld zijn in het kader van functieverandering in het buitengebied richten zich op: dat land- en tuinbouwbedrijven de mogelijkheid krijgen om niet-agrarische nevenfuncties te vervullen; de behoefte aan landelijk wonen en werken in vrijgekomen gebouwen in landelijk gebied toe te staan; niet agrarische bedrijvigheid die gebonden is aan de kwaliteiten en functies van het buitengebied ruimte te bieden; de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door vrijgekomen gebouwen te hergebruiken en de overige bebouwing te slopen. De provincie geeft in het streekplan ook aan dat gemeente een vorm van verevening kunnen toepassen en dringt hier ook op aan om de kwalitatieve ontwikkeling van het buitengebied dan ook te borgen. Uitgangspunt is dan ook dat door de initiatiefnemer voor de functieverandering wordt bijgedragen aan ruimtelijke kwaliteitswinst en publieke functies in het buitengebied. In het streekplan is ruimte geboden voor het regionaal uitwerken van beleid voor functieverandering.

### 2.2. Regionaal Plan 2005-2020

In het Regionaal Plan 2005-2020 is het provinciale beleid ten aanzien van functieverandering vervolgens regionaal uitgewerkt. De stadsregio heeft als regionaal samenwerkingsorgaan namens de gemeenten het streekplan regionaal uitgewerkt. Het Regionaal Plan besteedt ook meer aandacht aan de multifunctionaliteit van het buitengebied, waaronder aan functies aan recreatie, toerisme en natuur- en landschapsbehoud. De VAB's (Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen) worden ingezet als instrument om natuur- en landschapsontwikkeling te bevorderen door hier landelijk wonen toe te staan. In de stedelijke invloedssfeer zijn er meer mogelijkheden voor landelijk wonen, waarbij er combinaties worden gemaakt met natuur, recreatie en cultuurhistorie. In het agrarische productielandschap is de aanpak wat restrictiever, zodat deze functie daar blijft bestaan en ruimte wordt geboden aan de landbouw. Dit gezien de milieueisen die bij een functieverandering naar wonen gelden. De verstening in het buitengebied mag op regionaal niveau per saldo niet toenemen.

### 2.3. Regionale notitie KAN-raad

De regionale notitie functieverandering buitengebied is eind 2007 vastgesteld door de KAN-raad. Dit was een uitwerking en deels een vervanging van de delen in het Regionaal Plan en Streekplan die gingen over functieverandering. De gedeputeerde staten van de provincie heeft deze notitie niet vastgesteld, maar door de bijzondere bestuurlijke positie van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, maakte dat de Stadsregio Arnhem-Nijmegen eigen ruimtelijke verantwoordelijkheden had. Hiermee is deze notitie voor de gemeente Overbetuwe bindend geworden. Voor de beoordeling van de Provincie Gelderland zijn de doelstellingen vanuit het streekplan leidend gebleven. De notitie is geen regeling op zichzelf en daarom opgenomen in dit hoofdstuk als een van de kaders waaruit de doelen van functieverandering blijken. De regionale notitie is niet meer regionaal bindend. Hij is voor de gemeente Overbetuwe alleen nog maar bindend doordat er in de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied naar verwezen wordt.

#### *Functieverandering naar wonen*

De regionale notitie van de KAN-raad stelt dat functieverandering naar wonen kan plaatsvinden bij volledige bedrijfsbeëindiging van de bedrijfsmatige activiteiten. Het streekplan gaf eerder aan dat nieuwe woningen zoveel mogelijk in één gebouw en hoogstens twee woongebouwen komen die dicht bij elkaar staan. De bestaande bedrijfswoning telt onder dit streekplan mee als woongebouw. Als hergebruik van de bestaande bebouwing niet mogelijk is, dan kan na sloop van alle bedrijfsgebouwen vervangende nieuwbouw plaatsvinden in één woongebouw met meerdere wooneenheden met een maximum oppervlak van maximaal 50% van het gesloopte oppervlak. Dat houdt in dat naast de eventuele omvorming van de bedrijfswoning dus maar één bestaand of nieuw gebouw voor wonen mag worden ingericht.

In de regionale notitie is het uitgangspunt 50% sloop van de bestaande bebouwing. Hier valt de bedrijfswoning buiten, deze blijft als woning bestaan. Indien de bestaande bebouwing hergebruikt wordt voor wonen, dan is dus het uitgangspunt dat er maximaal 2 woongebouwen ontstaan en ten minste 50% van de bebouwing gesloopt wordt. Het regionale beleid telt hier in tegenstelling tot het provinciale beleid de bestaande bedrijfswoning dus niet in mee. Sloop vormt in dat geval de noodzakelijke verevening. Het regionale beleid stelt overigens voor de woongebouwen geen maximum hoeveel wooneenheden per woongebouw gerealiseerd mogen worden. Hier wordt beleidsvrijheid voor gemeenten gelaten. In de notitie is ook verwezen naar andere vormen van verevening (buiten sloop).

Voor sloop en vervangende nieuwbouw is er ook een regeling in de notitie. Uitgangspunt is dat één woongebouw of maximaal twee woongebouwen gerealiseerd kunnen worden ter grootte van maximaal 50% van de gesloopte bebouwing. Ter plaatse van de gesloopte bebouwing worden dan nieuwe woningen opgericht. De regeling beschrijft wel dat het mogelijk is om in te spelen op specifieke situaties om een hogere ruimtelijke kwaliteit te bereiken. Bij sloop in gebieden voor grondgebonden landbouw en veehouderij is vervangende nieuwbouw ook mogelijk buiten deze gebieden en buiten het groen-blauwe raamwerk dat beschreven is in het streekplan. Als alternatief gebied wordt ook gewezen naar kernrandzones die in aanmerking komen hiervoor. Dit kunnen gemeenten vervolgens opnemen in bestemmingsplannen indien zij dit wensen. De notitie geeft verder nog aan dat het in geval van sloop van alle voormalige bedrijfsgebouwen in plaats van één of twee woongebouwen, één of twee vrijstaande woningen te realiseren. De volgende uitgangspunten worden gesteld:

- Het is mogelijk om bij sloop van minimaal 750 m<sup>2</sup> bedrijfsbebouwing “één vrijstaande woning te realiseren in plaats van een woongebouw.
- Indien 1500 m<sup>2</sup> of meer aan bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, dan kunnen ter plaatse twee vrijstaande woningen worden gerealiseerd.

Er wordt benadrukt dat als er van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt er aandacht dient te worden besteed aan de proportionaliteit van de verevening en inpassing.

### *Functieverandering naar werken*

Maximaal 500 m<sup>2</sup> vloeroppervlak kan per locatie voor niet-agrarische bedrijvigheid worden gebruikt wanneer de resterende bebouwing wordt gesloopt, zo schrijft het regionale beleid voor. Wanneer het in multifunctioneel gebied is gelegen, dan is het mogelijk om tot 50% van de bestaande bebouwing met een maximum van 750 m<sup>2</sup> hiertoe te gebruiken, mits de overige bebouwing wordt gesloopt. Er dient dan boven de 500 m<sup>2</sup> voor de nieuwe werkfunctie wel verevend te worden. Er wordt geadviseerd om te werken met een indicatieve bedrijvenlijst om te beoordelen of hergebruik gewenst is. Het is aan gemeenten individueel om hier invulling aan te geven. Verder worden nog een aantal specifieke regels gesteld:

- Als sprake is van één gebouw dat qua oppervlakte groter is dan de maximaal toegestane oppervlakte voor de werkfunctie, mag dat gehele gebouw worden gebruikt mits niettemin de bebouwde oppervlakte met 50 % wordt gereduceerd dan wel verevening op andere wijze plaatsvindt;
- Indien sprake is van één of meer van de volgende situaties wordt het hiervoor genoemde maximum verhoogd met 250 m<sup>2</sup>. De voorwaarden dat ten hoogste 50 % van de bestaande bebouwing mag worden gebruikt en dat de bebouwde oppervlakte met 50 % wordt gereduceerd dan wel verevening op andere wijze plaatsvindt, blijven hierbij van kracht. Dit geldt:
  - voor de specifieke functies verblijfsrecreatie, dagrecreatie en zorg;
  - in de nabijheid van het recreatief routenetwerk voor functies die het recreatief routenetwerk versterken;
  - in kernrandzones en in buurtschappen;
- De gemeente bepaalt, indien gewenst, welke gebieden hiervoor in aanmerking komen en nemen hiervoor lokaal maatwerk op in bestemmingsplanvoorschriften.

Voor functieverandering binnen EHS-natuur zijn specifieke afwijkingsregels gesteld. In EHS-natuur is geen algemene functieverandering mogelijk. Verblijfsrecreatie, dagrecreatie, zorg en functies die het recreatief routenetwerk versterken, zijn wel regels opgesteld. Overige functieverandering dient te passen binnen het provinciale “nee-tenzij” beleid dat voor de EHS geldt.

### *Woon-werkcombinaties*

Hierbij gaat het om hergebruik van een deel van vrijkomende bedrijfsbebouwing. Hiervoor geldt ook het uitgangspunt dat ten minste 50% van de voormalige bedrijfsbebouwing gesloopt dient te worden. Dezelfde maten als bij functieverandering naar werken zijn vervolgens toegestaan. In plaats van een woongebouw wordt een woon-werkcombinatie gerealiseerd. Er is een directe relatie tussen wonen en werken. Dus bij voorkeur zijn de functies in één gebouw geclusterd, maar maximaal op 25 meter afstand van de elkaar. De bewoner van de woning dient een directe band met het bedrijf te hebben.

### *Functieverandering bij glastuinbouw*

Ook binnen de regionale notitie is er een aparte regeling voor glastuinbouw. Indien alle glasopstanden worden gesloopt mag bij beëindiging of verplaatsing van een glastuinbedrijf 100% van de bedrijfsgebouwen veranderen naar wonen of werken. Dat zijn dan de bedrijfsgebouwen die niet voor primaire teelt bedoeld zijn, maar ondersteunend daaraan. Het nieuw oprichten van gebouwen voor woon- of werkfuncties is ook mogelijk onder gestelde voorwaarden. Dan gelden de volgende mogelijkheden:

| gesloopte oppervlakte<br>glasopstallen | functieverandering naar wonen                                 | functieverandering naar werken                                                                                                                                    |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0 – 1.000 m <sup>2</sup>               | geen mogelijkheden voor bouw<br>woongebouw                    | geen mogelijkheden voor extra<br>bedrijfsgebouw                                                                                                                   |
| 1.000 – 2.500 m <sup>2</sup>           | 1 woongebouw tot maximaal 800 m <sup>3</sup>                  | geen mogelijkheid voor extra<br>bedrijfsgebouw                                                                                                                    |
| 2.500 – 8.000 m <sup>2</sup>           | 1 woning of woongebouw tot<br>maximaal 1.200 m <sup>3</sup>   | bedrijfsgebouw van 500 m <sup>2</sup><br>voor specifieke en gebiedsge-<br>bonden functies of bedrijfsge-<br>bouw van 250 m <sup>2</sup> voor overige<br>functies  |
| > 8.000 m <sup>2</sup>                 | 2 woningen of woongebouw tot<br>maximaal 1.600 m <sup>3</sup> | bedrijfsgebouw van 1000 m <sup>2</sup><br>voor specifieke en gebiedsge-<br>bonden functies of bedrijfsge-<br>bouw van 500 m <sup>2</sup> voor overige<br>functies |

### *Nevenfuncties*

De regionale notitie laat wat meer vrijheden aan (agrarische) nevenfuncties dan het eerdere streekplan deed. Waar het streekplan maximaal 25% van het bebouwd oppervlak met een maximum tot 350m<sup>2</sup> zonder verevening toeliet, geeft de regionale notitie de mogelijkheid een groter maximum toe te staan mits er verevening plaatsvindt. De uitgangspunten zijn wel dat de nevenfunctie ondergeschikt blijft aan de hoofdfunctie. Bij het beoordelen van de nevenfuncties dient de gemeente ook een bedrijvenlijst te hanteren, wordt gesteld. Voor multifunctioneel gebied is er een absoluut maximum van 750m<sup>2</sup> met ten hoogste 50% van het bebouwd oppervlak. Met de bedrijvenlijst bepaald de gemeente de maximale omvang van de nevenfunctie. Voor verblijfsrecreatie, dagrecreatie en zorg is minder verevening nodig wanneer dit boven de 350m<sup>2</sup> uit komt. In EHS-natuur mogen alleen verblijfsrecreatie, dagrecreatie en zorg plaatsvinden met een maximum van 500m<sup>2</sup>. In concentratiegebieden van intensieve teelten zijn uitsluitend gebiedsdoel gerelateerde nevenfuncties toegestaan tot een maximum van 500m<sup>2</sup>.

### *Bestaande niet-agrarische bedrijven*

De regionale notitie stelt ook voorwaarden aan de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande niet-agrarische bedrijven. Voor uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied geldt een maximum van 20% van het bebouwd oppervlak per planperiode tot maximaal 375 m<sup>2</sup>. Er wordt onderscheid gemaakt in verschillende gebiedstypen en functies. Voor gebiedsgebonden functies wordt ruimte geboden, maar voor niet-gebiedsgebonden functies wordt aangegeven dat het de voorkeur heeft deze te clusteren op bedrijventerreinen. Er worden vervolgens regels gesteld voor maximale oppervlakten uitbreiding per gebiedstype en/of functie.

### *Vereveningsvormen*

De primaire vorm van verevening in de regionale notitie blijft sloop, zoals ook in de uitgangspunten benoemd is. Tenminste 50% van de vrijkomende bebouwing dient als uitgangspunt gesloopt te worden. Echter, er zijn ook andere vormen van vereveningen mogelijk vanuit de notitie van de KAN-raad. De verevening kan gezien worden als een bijdrage die gevraagd wordt aan een initiatiefnemer tot hergebruik of functieverandering te verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de directe omgeving. De bijdrage moet in verhouding staan met de gevolgen van de functieverandering voor de omgeving en de gewenste verbeteringen in omgevingskwaliteit van de nieuwe functies. De hoogte van de vereveningsbijdrage, wordt gesteld, is niet in een regel te vatten. Ook de provincie gaat bij functieverandering uit van een reductie van 50% van het bebouwd oppervlak. Het regionale beleid van de KAN-raad geeft de mogelijkheid hier gemotiveerd van af te wijken. Mits minder sloop wordt

gecompenseerd door een andere kwaliteitsbijdrage. Er worden verschillende kwaliteitsdimensies onderscheiden:

- Beeldkwaliteit van bebouwing
- Instandhouding karakteristieke of monumentale bebouwing
- Landschappelijke en/of ecologische kwaliteit
- Kwaliteit van publieke voorzieningen
- Leefbaarheid van het platteland.

#### Sloop

De hoeveelheid verhard oppervlak dient hiermee af te nemen. Alle gebouwen die geen nieuwe functie zijn of niet karakteristiek zijn dienen te verdwijnen. Een aantal vierkante meters zal mogen blijven staan als bijgebouw. Het is hiermee ook mogelijk om ontwikkeling op twee of meer locaties gezamenlijk te bezien. Saldering tussen de locaties kan plaatsvinden mits de ruimtelijke kwaliteit op de verschillende locaties verbeterd wordt.

#### Verkleining bouwvlak / groene herbestemming

Het gaat hierbij om het verkleinen van het bestaande bouwvlak zodat de bouwmogelijkheden voor de toekomst beperkt worden. Daarnaast kan ook een deel van het perceel als groen bestemd worden, zodat hier de bouwmogelijkheden beperkt zijn.

#### Behoud van karakteristieke/monumentale bebouwing

Met deze vorm van verevening wordt waardevolle bebouwing als landschapselement behouden. Een deel van de bebouwing is aangewezen als rijksmonument of gemeentemonument. Ook kan een gebouw het behouden waard zijn als het deze status niet heeft, dat zijn karakteristieke gebouwen. Het bepalen van karakteristieke bebouwing is erg subjectief, zo stelt de regionale notitie. Indicatoren die genoemd zijn is een nominatie voor een monumentenlijst, of een vermelding op de bestemmingsplankaart voor karakteristieke gebouwen. Indien het pand niet op een lijst voorkomt, maar wel karakteristiek is, is een afzonderlijke beoordeling door een onafhankelijke adviescommissie noodzakelijk.

#### Natuurontwikkeling

Dit kan de aanleg van nieuwe natuurelementen betreffen. Denk hierbij aan poelen, beplanting die ter plaatse voorkomt en uit ecologisch oogpunt van belang is voor verblijf- en schuilplaats voor dieren in dat gebied. Behoud en verbetering van bestaande natuurelementen met ecologische waarde valt hier ook onder. Indien er een landschapsontwikkelingsplan is in de betreffende gemeente, dan dient dit het toetsingsdocument te zijn.

#### Landschappelijke inpassing

Dit onderdeel speelt bij hergebruik een groot onderdeel. Op welke wijze de landschappelijke inpassing plaatsvindt is context afhankelijk. Het is afhankelijk van de karakteristiek en de beeldkwaliteit van een gebied. Ook hier is het landschapsontwikkelingsplan van een gemeente het toetsingsdocument. Als er sprake is van een waardevol landschap zoals beschreven in het streekplan, dan zal er gekeken moeten worden naar de gebiedskwaliteiten die in de Streekplanuitwerking 'Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen' zijn benoemd.

#### Verbetering infrastructuur

Door een nieuwe functie kunnen er andere eisen gesteld worden aan de bestaande infrastructuur als er meer of zwaarder verkeer ontstaat. Ook bestaande knelpunten en problemen kunnen aangepakt worden.

### Aanleg recreatieve voorzieningen

Fiets- en wandelpaden of andere recreatieve voorzieningen kunnen worden aangelegd op of direct aangrenzend aan het bouwperceel waar hergebruik plaatsvindt. Voorzieningen kunnen ook elders, mits geborgd in een overeenkomst, gerealiseerd worden.

### Financiële bijdrage

Indien er geen andere mogelijkheden zijn tot verevening, kan ook verevening middels een financiële bijdrage plaatsvinden. Deze bijdrage kan alleen gebruikt worden ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de directe omgeving en dient ook gerelateerd te zijn aan de functieverandering. In een overeenkomst moet duidelijk aangegeven worden waaraan het geld wordt uitgegeven en dient de relatie met de functieverandering te worden beschreven. Aandachtspunt bij deze vorm van verevening is het opstellen van een transparante berekeningsmethode en een goede, juridisch houdbare regeling.

### Overig

De lijst is niet limitatief, stelt de regionale notitie van de KAN-raad. Eventuele andere vormen van verevening die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit zijn ook mogelijk. Het is contextafhankelijk welke vorm van verevening wordt toegepast.

### *Praktische uitvoering voor gemeenten*

Gemeenten kunnen gebruik maken van de verschillende mogelijkheden tot verevening indien zij dit mogelijk maken via een regeling in het bestemmingsplan of door middel van een vrijstellingsbesluit. Hierbij is het van belang dat de afspraken met de initiatiefnemer in een overeenkomst worden vastgelegd. Het is een bevoegdheidsovereenkomst waarbij het gemeentebestuur planologische medewerking toezegt en de initiatiefnemer zich verplicht de overeengekomen vereveningsmaatregelen uit te voeren. Er dient bijvoorbeeld een groenplan aangeleverd te worden en bij dit groenplan dient een beheerplan gevoegd te zijn, waarin het streefbeeld en de wijze van onderhoud is aangegeven. Er wordt ook een boeteclausule opgenomen en de termijn van realisatie.

## **2.4. Beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008**

De beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied is een beleidsregel die in 2008 is vastgesteld als actualisatie van de beleidsregel 'Hergebruik vrijkomende agrarische bebouwing en nieuwvestiging van agrarische bedrijven in het buitengebied' uit het jaar 2005 (hierna afgekort als de VAB). De VAB was grotendeels gebaseerd op het streekplan Gelderland 2005. De beleidsregel diende geactualiseerd te worden omdat er in aanvulling op het streekplan het regionaal plan 2005-2020 door was vastgesteld. Daarnaast is daaropvolgend ook nog de notitie functieverandering buitengebied vastgesteld door de KAN-raad. Er is in de notitie van de KAN-raad, (zoals uit paragraaf 2.3 ook blijkt) wel ruimte voor gemeentelijke beleidsinvulling waar de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging 2008 van de gemeente Overbetuwe op in gaat. Daarnaast zijn er verbeteringen/veranderingen uit ervaring van het werken met de VAB verwerkt in de beleidsregel van 2008.

Waar de VAB nog specifiek in ging op vrijkomende agrarische bebouwing is de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging breder opgesteld. Het gaat om een bredere scope aan functieveranderingen in het buitengebied. Daarmee is de beleidsregel ook afwijkend van en meer integraal dan het bovengenoemde regionaal plan 2005 en de regionale notitie functieverandering buitengebied, het is namelijk meer integraal. In het functieveranderingsbeleid van de gemeente Overbetuwe werd in 2008 al voorgesteld op de komst van een overkoepelend bestemmingsplan voor het gehele buitengebied van de gemeente Overbetuwe. Aanbevolen werd om het beleid al dan

wel als bouwsteen, al dan wel volledig te verankeren in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied. Met de vaststelling van het bestemmingsplan buitengebied in 2013 is het beleid (gedeeltelijk) doorvertaald (zie hoofdstuk 4).

### *Doel en werking van de beleidsregel*

De regeling biedt een beleidskader aan de gemeente Overbetuwe om te bepalen of de gemeente al dan niet medewerking kan verlenen aan het opstarten van een planologische procedure voor functieverandering of nieuwvestiging in het buitengebied. De beleidsregel gaat niet meer over specifiek agrarische functieverandering, maar om functieverandering in brede zin in het buitengebied van de gemeente. Hierbij zijn alle omvormingen naar de functies wonen, werken (bedrijven, horeca, recreatie) of combinaties daarvan even relevant voor het beleid. Het gaat om de ontwikkelingen in het buitengebied waarbij qua ontwikkelingen wel met name agrarische bouwpercelen hun huidige functie verliezen. De gemeente wil met de regeling bevorderen dat gebouwen in het buitengebied op een goede wijze kunnen worden hergebruikt.

De beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008 bestaat uit drie onderdelen: Een gebiedstypenkaart, de toelichting en de regels. De beleidsregel is daarmee hetzelfde opgebouwd als een bestemmingsplan. Bij een verzoek of aanvraag wordt er bekeken in welk gebied de ontwikkeling valt binnen de gebiedstypenkaart. De gebiedstypenkaart maakt onderscheid tussen verschillende gebieden, zoals agrarisch gebied, agrarisch gebied met waarden, bijzonder gebied, uiterwaarden en nog enkele andere gebieden. Hierin is aansluiting gezocht met het Landschapsontwikkelingsplan (LOP). De gebiedsindeling staat los van de geldende bestemmingen op percelen. De vigerende bestemmingen doen er in het kader van de gebiedstypenkaart namelijk niet toe. Per gebied zijn er regels gesteld aan functieverandering en nieuwvestiging. Deze regels zijn te vinden in deel B, de regels bij de beleidsregel. In de toelichting, deel A, is de regeling beschreven, is er een overzicht gegeven met relevante beleidskaders en is beschrijving gegeven op de manier van toepassing.

De toelichting op het beleid geeft aan dat de functieverandering van toepassing is op fysiek, bestaande legale vrijgekomen en ook vrijkomende gebouwen in het buitengebied. Als behoud van de (agrarische) functie niet meer haalbaar is, wordt een andere nuttige bestemming gezocht voor de bedrijfsopstallen. In enkele gevallen is het – op basis van een goede ruimtelijke ordening – beter de agrarische bedrijfsopstallen te slopen. In praktijk is volledige sloop van de opstallen niet haalbaar, stelt de toelichting bij de beleidsregel. Er is immers in de meeste situaties sprake van kapitaalvernietiging of er is sprake van een karakteristiek gebouw of monument. Nieuwvestiging van agrarische bedrijven is onder voorwaarden toegestaan. Nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven is niet mogelijk. Het buitengebied is namelijk primair bedoeld voor agrarische functies. Verstening in het buitengebied moet voorkomen worden. Nieuwe bedrijfswoningen bij boomkwekerijen worden ook niet toegestaan, stelt de toelichting.

### 3. Regelingen voor functieverandering

#### 3.1. Beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008

De provinciale en regionale beleidskaders voor functieverandering zoals benoemd in hoofdstuk 2, waarvan specifiek de regionale notitie van de KAN-raad, zijn de kaders waaruit de beleidsregel functieverandering in het buitengebied is opgesteld en vervolgens is vastgesteld. De beleidsregel geeft nadere invulling aan de beleidsruimte die de regionale notitie van de KAN-raad geeft en tevens bindend is (geweest) voor de gemeente Overbetuwe. Met het steeds lokaler maken van het beleid voor functieverandering zijn er ook steeds concretere kaders gekomen. In de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging heeft dit geresulteerd in de regeling waar in dit hoofdstuk op gereflecteerd en geëvalueerd wordt.

Per gebiedstype zijn er regels gesteld voor functieverandering in het buitengebied in de beleidsregel, bijvoorbeeld gebiedstype uiterwaarden, agrarisch of agrarisch met waarden. Elk gebiedstype heeft een eigen regeling voor functieverandering. De specifieke bestemming of functie ter plekke staat los van het gebiedstype. Het gaat om de functieverandering naar de functie wonen, werken of een combinatie daarvan. Dus ook functieveranderingen naar horeca of bijvoorbeeld recreatie vallen binnen het functieveranderingsbeleid. Maar ook bijvoorbeeld omvormingen van horeca naar wonen vallen binnen de beleidsregel. Hier is het uitgangspunt dat er geen nieuwe bebouwing gerealiseerd mag worden. Functieverandering wordt alleen toegestaan in bestaande bebouwing als er ook voldaan wordt aan het aantal benodigde gesloopte vierkante meters. Hier wordt nog apart op ingegaan binnen deze paragraaf.

##### *Algemene uitgangspunten functieveranderingsbeleid*

In artikel 3 van het functieveranderingsbeleid zijn de algemene voorwaarden van het beleid beschreven. Uitgangspunt is volgens lid a dus dat er alleen bij volledige sloop nieuwbouw plaats kan vinden. Daarnaast moet er ten minste 50% reductie van bebouwing plaatsvinden om gebruik te maken van de regeling. Wordt de 50% reductie niet bereikt, dan zijn er eventueel andere vormen van verevening mogelijk. Voorwaarden zijn ook het behoud van cultuurhistorische/architectonische waarde en waarborging van landschappelijke inpassing. Buitenopslag, detailhandel en industriële bedrijvigheid zijn niet toegestaan. Daarbij moet de reeds bestaande infrastructuur voldoende zijn voor de nieuwe activiteit en niet meer verkeer aantrekken dan 50 verkeersbewegingen per dag. Er mag ook geen negatieve invloed zijn op overige aanwezige functies in de omgeving. Parkeervoorzieningen moeten op het bestaande erf worden voorzien.

- a. De activiteit moet binnen de bestaande bebouwing plaatsvinden; nieuwbouw ten behoeve van functieverandering is niet mogelijk. Bij volledige sloop is herbouw ten behoeve van functieverandering onder voorwaarden mogelijk;
- b. Het uitgangspunt is een reductie van de bebouwing met tenminste 50%. Eventueel kan gezocht worden naar een andere vorm van verevening. Vormen van verevening worden beschreven in de Toelichting van deze beleidsregel;
- c. De karakteristieke bebouwing met cultuurhistorische en/of architectonische waarde moet behouden blijven;
- d. De landschappelijke inpassing moet gewaarborgd zijn en eventuele voorwaarden moeten in een (privaatrechtelijke) overeenkomst opgenomen worden;
- e. Buitenopslag, detailhandel (anders dan verkoop van lokaal geproduceerde agrarische producten) en/of industriële bedrijvigheid is niet toegestaan;
- f. De bestaande infrastructuur moet voldoende zijn voor de nieuwe activiteit; aanpassingen zijn niet toegestaan. Verkeersaantrekkende werking in principe niet meer dan 50 verkeersbewegingen per dag. Voorts moet meegewogen worden eventuele verkeersbewegingen op een zelfde wegtraject van andere bedrijfsactiviteiten in het buitengebied;
- g. Er mag geen nadelige invloed worden uitgeoefend op al aanwezige agrarische bedrijven en woningen en andere functies als scholen, campings, niet-agrarische bedrijven, door het veroorzaken van milieu- of verkeersoverlast. De actueel aanwezige milieuwaarden moeten worden afgewogen (milieuafdeling toetst);
- h. De parkeervoorzieningen moeten op het bestaand erf gerealiseerd worden.

### *Functieverandering naar wonen*

Voor elk van de gebiedstypen (met uitzondering van uiterwaarden) gelden de volgende uitgangspunten:

- a. Aanwezige gebouwen kunnen worden hergebruikt met meerdere wooneenheden in één of hoogstens twee gebouwen die bij elkaar staan. Uitgangspunt is reductie van de bebouwing met tenminste 50%. Eventueel kan gezocht worden naar een andere wijze van verevening. Vormen van verevening worden beschreven in de Toelichting van deze beleidsregel;
- b. Als hergebruik van de bestaande bebouwing niet mogelijk is, dan kan na sloop van alle bedrijfsgebouwen vervangende nieuwbouw plaatsvinden in één of twee woongebouw(en) met meerdere wooneenheden ter grootte van maximaal 50% van de gesloopte bebouwing;

Uit deze uitgangspunten blijkt de voorkeur voor hergebruik van bestaande bebouwing voor meerdere wooneenheden in één of hoogstens twee nabijgelegen gebouwen. Als het hergebruik in bestaande bebouwing niet mogelijk blijkt, dan kan na sloop van alle bedrijfsgebouwen vervangende nieuwbouw plaatsvinden. Hier zijn dan ook weer kaders aan gesteld. Uitgangspunt is dan ook dat de nieuwbouw maximaal 50% van de oppervlakte van de gesloopte bebouwing mag bedragen. Los van dat dus bij nieuwbouw wel alle bedrijfsbebouwing gesloopt moet zijn en niet 50% daarvan. Als er hergebruik plaatsvindt is het uitgangspunt volgens lid a ten minste 50% reductie van de gesloopte bebouwing. Dan mag je dus in de resterende, maximaal 50% van de bebouwing, wooneenheden realiseren als hergebruik.

In lid a wordt verwezen naar de toelichting bij de beleidsregel (Deel A) voor andere wijzen van verevening die eventueel kunnen worden toegepast. Echter, deze vormen van verevening staan in deel A benoemd als onderdeel van het regionale beleid (de notitie functieverandering buitengebied). Het is niet expliciet opgenomen als onderdeel van de gemeentelijke beleidsregel. Daarnaast is op te merken dat er ook vanuit het EHS verevening benoemd is in deel A. De precieze toepassing van wanneer welke vereveningsmaatregelen kunnen worden toegepast in het kader van het gemeentelijke beleid voor functieverandering is hiermee niet duidelijk.

De toepassing van de vereveningsmaatregelen wordt enkel in lid a benoemd. Daarmee impliceert dit ook dat de vereveningsmaatregelen enkel in afwijking van dit lid kunnen worden toegepast. Dat is dus indien er minder dan 50% reductie van bebouwing plaatsvindt of als aanwezige gebouwen niet kunnen worden hergebruikt.

Vervolgens is er een sloopregeling uitgewerkt. Hierin is aangegeven welke bouwrechten er ontstaan na het slopen van bedrijfsbebouwing.

#### Sloop

- c. *sloop van 100 m<sup>2</sup> tot 500 m<sup>2</sup>*  
Bij sloop tot 500 m<sup>2</sup> is één woning in een bestaand bijgebouw mogelijk. Overige bijgebouwen moeten worden gesloopt. Gelet op de 50% (sloop)norm moet minimaal eenzelfde oppervlak als het te hergebruiken bijgebouw worden gesloopt. Aangezien de meeste bijgebouwen ruim 100 m<sup>2</sup> groot zijn, is deze maat als ondergrens opgenomen;
- d. *sloop van 500 m<sup>2</sup> tot 1.500 m<sup>2</sup>*  
Indien minimaal 500 m<sup>2</sup> aan bijgebouwen wordt gesloopt, kan medewerking worden verleend aan de realisatie van één woning of één woongebouw met twee woningen. De woning(en) kan/kunnen of in een bestaand bijgebouw of in een nieuw op te richten gebouw worden gerealiseerd;
- e. *sloop van 1.500 m<sup>2</sup> tot 3.000 m<sup>2</sup>*  
Bij sloop van minimaal 1.500 m<sup>2</sup> kan medewerking worden verleend aan functieverandering van maximaal drie woningen. Hierbij kan een combinatie worden gemaakt van hergebruik van een bestaand bijgebouw voor één woning en één nieuw woongebouw met twee woningen of in geval van sloop van alle bijgebouwen de realisatie van één nieuw woongebouw met drie woningen. Vervangende nieuwbouw kan ook plaatsvinden in de vorm van twee vrijstaande woningen;
- f. *meer dan 3.000 m<sup>2</sup> sloop*  
De gemeente wil als compensatie van sloop van bijgebouwen niet meer dan drie nieuwe woningen op het vrijkomende agrarische bouwperceel toestaan. De compensatie van het aantal woningen moet echter wel in relatie staan tot het oppervlak van de te slopen gebouwen. Daarom worden bouwpercelen met een slooppoppervlak groter dan 3.000 m<sup>2</sup> als maatwerk aangemerkt;

Zoals blijkt uit bovenstaande regeling kan er afhankelijk van het gesloopte oppervlak een bepaalde hoeveelheid woningen in een specifieke vorm teruggebouwd worden. Het uitgangspunt dat nieuwbouw pas mag plaatsvinden als hergebruik niet mogelijk is en alle bedrijfsbebouwing gesloopt komt niet expliciet terug in deze regelingen. De regeling impliceert in bijvoorbeeld lid e dat het een keuze is een bestaand gebouw te gebruiken voor wooneenheden of nieuwbouw toe te passen. Daarnaast wordt ook niet per regel gesteld dat alles gesloopt hoeft te zijn, dat zie je bijvoorbeeld ook in lid e. Daarin wordt geïmpliceerd dat als je niet alle bebouwing sloopt, maar wel het benodigde aantal sloopmeters haalt, je een combinatie kunt maken van hergebruik van een bestaand bijgebouw voor één woning en één nieuw woongebouw met twee woningen. In geval van sloop van alle bijgebouwen, wordt het artikel vervolgd, dan kan er ook één nieuw woongebouw met drie wooneenheden of twee vrijstaande woningen teruggebouwd hoeven te worden. Hieruit lijkt dat volledige sloop dus niet per se een voorwaarde is, terwijl het uitgangspunt in artikel 3 dit wel stelt. Bij volledige sloop kun je één nieuw woongebouw realiseren met drie woningen of als vervangende nieuwbouw met twee vrijstaande woningen. Eerder in het lid wordt volledige sloop niet genoemd en is er alsnog nieuwbouw mogelijk. De andere leden in de regeling benoemen de volledige sloop van alle bijgebouwen ook niet expliciet. Hoewel het uitgangspunt uit artikel 3 leidend blijft dat er voor nieuwbouw volledig gesloopt dient te worden en deze ook een doorwerking zou moeten hebben op de sloopregeling, zou bij de toepassing van deze regeling hieruit verwarring kunnen ontstaan gezien de beschreven formulering.

Bij sloop van meer dan 3.000 m<sup>2</sup> aan bedrijfsbebouwing kan er maatwerk worden toegepast. Buiten het uitgangspunt in principe niet meer dan 3 nieuwe woningen toe te willen staan, zijn er geen kaders of afwegingskaders voor maatwerk beschreven. Daarmee kan indien er meer dan 3.000 m<sup>2</sup> gesloopt wordt in principe alles toegestaan worden. Er zijn namelijk geen verdere beperkingen, criteria of afwegingskaders beschreven, dan de uitgangspunten van de regeling in zijn totaliteit.

In de regeling worden de termen, bijgebouwen, gebouwen en bedrijfsbebouwing door elkaar heen gebruikt. Dit geeft geen eenduidig beeld. Het is niet duidelijk en eenduidig wanneer bijvoorbeeld bedrijfswoningen ook mee tellen. Dit is wel bedrijfsbebouwing en ook een gebouw,

maar is geen bijgebouw. Daarnaast gaat de regeling over alle functieveranderingen naar wonen, dus is het niet per se noodzakelijk dat het sloop is van een bedrijfsgebouw.

Voor de terug te bouwen woningen of woningen die in bestaande bebouwing worden gerealiseerd zijn kaders gesteld qua inhoud van de woning.

- g. Een woning heeft een inhoudsmaat van minimaal 400 m<sup>3</sup> en maximaal 600 m<sup>3</sup>. Er wordt geen maximum oppervlakte aan het woongebouw verbonden. Dit wordt vanzelf gereguleerd door de maximale inhoudsmaat en voorwaarden;

Er worden geen eisen gesteld zijn qua goot- en nokhoogte.

Voor bijgebouwen worden de volgende eisen gesteld. Deze zijn uitvoeriger vergeleken met de eisen aan de hoofdgebouwen.

- h. De bijgebouwen moeten binnen een afstand van maximaal 25 meter van het woongebouw worden gerealiseerd om uitwaaiing te voorkomen;
- i. Een nieuw bijgebouw mag maximaal 75 m<sup>2</sup> groot zijn;
- j. Het bijgebouw staat ten dienste van de woning (gebruik als garage/berging). Dit betekent dat bij nieuwe woningen bijvoorbeeld geen paardenstallen kunnen worden opgericht;
- k. Om te voorkomen dat veel aparte gebouwtjes op het bouwperceel worden opgericht, mag er in geval van twee of drie nieuwe woningen één gezamenlijk bijgebouw worden opgericht;
- l. Per vrijkomend agrarisch bouwperceel mag bij het bestaande hoofdgebouw één extra, bij voorkeur bestaand, bijgebouw met een oppervlakte van maximaal 150 m<sup>2</sup> voor machineberging worden gebruikt. Van deze mogelijkheid kan alleen gebruik worden gemaakt als één of meer bewoners een nabij gelegen perceel met een minimum grondoppervlak van 1,0 ha in eigendom heeft en dus moet onderhouden. Het totale bebouwd oppervlak (woningen plus bijgebouwen) kan echter nooit meer bedragen dan maximaal 50% van de gesloopte bebouwing;

Hieruit blijkt dat de bijgebouwen ten dienste van de woning dienen te staan (lid j). De regeling richt zich met name op nieuwe bijgebouwen. Indien er niet volledig gesloopt wordt is niet duidelijk wat hiertoe de eisen zijn. Met uitzondering van lid L wordt er niets benoemd over bestaande bijgebouwen.

De gebruikmaking van de bestaande ontsluiting is een verplicht onderdeel. Hiertoe is een aparte regeling opgenomen.

- m. De bestaande perceelontsluiting moet worden gebruikt voor alle woningen. Er wordt niet meegewerkt aan verzoeken om elke woning apart (op de openbare weg) te ontsluiten;

### *Functieverandering naar werken*

Voor functieverandering naar werken is een aparte regeling opgesteld met daarin de voorwaarden voor medewerking aan een initiatief

- a. Niet agrarische bedrijvigheid mag maximaal 500 m<sup>2</sup> in bestaand gebouw bedragen. De resterende bebouwing moet worden gesloopt;
- b. In het multifunctioneel gebied<sup>7</sup> is functieverandering naar werken mogelijk tot maximaal 50% van de bestaande bebouwing, met een maximum van 750 m<sup>2</sup> in bestaande gebouwen, waarbij overige vrijkomende bebouwing wordt gesloopt. Indien meer dan 500 m<sup>2</sup> gebruikt wordt voor de nieuwe werkfunctie, dient verevening plaats te vinden. Vormen van verevening worden beschreven in de Toelichting van deze beleidsregel;
- c. Als sprake is van één gebouw dat groter is dan de maximale toegestane oppervlakte voor de werkfunctie, mag dat gehele gebouw worden gebruikt mits niettemin de bebouwde oppervlakte met 50% wordt gereduceerd, dan wel verevening op een andere wijze plaatsvindt;
- d. Indien sprake is van de specifieke functies: verblijfsrecreatie, dagrecreatie of zorg, of de functieverandering komt in de nabijheid van het recreatief routenetwerk<sup>8</sup> en versterkt deze, wordt het hiervoor genoemde maximum verhoogd met 250 m<sup>2</sup>. De voorwaarden dat ten hoogste 50% van de bestaande bebouwing mag worden gebruikt en dat de bebouwde oppervlakte met 50% wordt gereduceerd dan wel verevening op een andere wijze plaatsvindt, blijven hierbij wel van kracht.

De toepassing van deze regeling zit in functieveranderingen naar niet-agrarische bedrijvigheid. Dit kunnen bedrijfsbestemmingen zijn, maar ook bijvoorbeeld horeca of recreatie. In bestaande gebouwen mag bij verdere sloop van bebouwing, maximaal 500 m<sup>2</sup> aan niet-agrarische bedrijvigheid plaatsvinden. Als er sprake is van een multifunctioneel gebied dan kan dit vergroot worden tot een maximum van 750 m<sup>2</sup>, waarbij de overige bebouwing wordt gesloopt. Nog steeds dient dit dan maximaal 50% van de totale bebouwing te zijn. Er dient bij deze vergroting wel verevening plaats te vinden waarvoor verwezen wordt naar de toelichting van de beleidsregel. Dit zijn dan wederom de vereveningen in het kader van de EHS of de regionale notitie, gezien dat de enige stukken in de toelichting zijn die ingaan op verevening. Voor wat betreft de ligging in het multifunctioneel gebied wordt verwezen naar het streekplan Gelderland 2005<sup>1</sup> en de hierbij behorende beleidskaart ruimtelijke structuur.

Lid c stelt als er één gebouw is dat groter is dan het maximaal toegestane oppervlakte voor de werkfunctie, dan mag dit hele gebouw worden gebruikt, als het bebouwde oppervlakte maar met 50% wordt verkleind op het perceel. Dan mag ook afgeweken worden van de eerdergenoemde oppervlakten. Mocht deze reductie van 50% niet kunnen, dan kan ook op een andere wijze verevend worden. Hiertoe wordt niet verwezen naar de toelichting, maar het lijkt wel aannemelijk dat ook hier een verwijzing naar de toelichting zoals in lid b bedoeld is.

Bij een functieverandering waarbij er functies ontstaan zoals verblijfsrecreatie, dagrecreatie of zorg, dan geldt aanvullend lid d. Wanneer de functieverandering in de nabijheid komt van het recreatief routenetwerk<sup>2</sup> of deze versterkt, dan kan het maximum verhoogd worden met 250 m<sup>2</sup>. Er gelden nog steeds de voorwaarden dat ten hoogste 50% van bestaande bebouwing mag worden gebruikt en dat 50% van het bebouwde oppervlakte wordt gereduceerd of dan wel op een andere wijze worden verevend. Echter, er is niet gedefinieerd wat precies nabij is en welke afstand hiervoor wordt gehanteerd. Er is ook geen beoordelingskader benoemd waarop wordt beoordeeld of de ontwikkeling een versterkende werking heeft op het recreatief routenetwerk.

In principe is de basis vanuit de regeling dus maximaal 500 m<sup>2</sup>, als er geen sprake is van een multifunctioneel gebied, één gebouw dat groter is dan 500 m<sup>2</sup> (of een vergroot toegestaan oppervlak op basis van de andere leden), of van een specifieke functie (verblijfsrecreatie, dagrecreatie of zorg). Indien hier wel sprake van is gelden uitzonderingen en de daarbij horende kaders.

<sup>1</sup> Hierbij is te benoemen dat anno 2023 dit streekplan niet meer van kracht is. In 2014 is de Omgevingsvisie Gelderland in plaats vastgesteld van het Streekplan 2005. In 2019 is de geconsolideerde omgevingsvisie Gaaf Gelderland in werking getreden.

<sup>2</sup> Er wordt verwezen hiervoor naar het 'Regionaal Plan 2005-2020 – Stadsregio Arnhem Nijmegen' en daarbij specifiek de projectenkaart landschap en recreatie die op pagina 92 van dat document is weergegeven. Anno 2023 is ook dit plan niet meer van kracht.

### *Functieverandering naar woon-werkcombinaties*

De beleidsregel staat ook combinaties van wonen en werken toe. Er dient wel een relatie te bestaan tussen het bedrijf en de woning. Er wordt verder geen duiding aan gegeven of dit dan ook een woonbestemming voor de woning zou betreffen en een bedrijfsbestemming voor het bedrijf. Of dat het hier om bedrijfswoningen bij een bedrijf zou gaan. Het wordt geïmpliceerd dat het om niet-agrarische bedrijvigheid gaat.

- a. Dezelfde maximale maten als bij functieverandering naar werken zijn van toepassing;
- b. Tussen wonen en werken dient een directe relatie te bestaan, hetgeen betekent dat als maximale afstand 25 meter aangehouden wordt;
- c. De bewoner van de woning heeft een directe relatie met het bedrijf;

### *Functieverandering bij glastuinbouw*

Voor het slopen van glasopstanden en hiervoor een andere functie laten terugkomen is een aparte regeling opgenomen. Deze geldt voor zowel een functieverandering naar wonen als een functieverandering naar werken.

- a. Indien alle glasopstanden worden gesloopt, mag 100% van de bedrijfsgebouwen van functie veranderen naar wonen of werken. Onder bedrijfsgebouwen worden in dit geval die gebouwen verstaan die niet voor de primaire teelt bedoeld zijn, maar ondersteunend daaraan (zoals opslag- en sorteerruimtes, koelcellen, ketelhuizen en dergelijke);
- b. Wanneer alle glasopstanden worden gesloopt, gelden de onderstaande mogelijkheden voor herbouw;

| gesloopte oppervlakte glasopstallen | functieverandering naar wonen                                                                                                                              | functieverandering naar werken                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0 – 1.000 m <sup>2</sup>            | geen mogelijkheden voor bouw woongebouw                                                                                                                    | geen mogelijkheden voor extra bedrijfsgebouw                                                                                                                                  |
| 1.000 – 2.500 m <sup>2</sup>        | 1 woongebouw tot maximaal 800 m <sup>3</sup> (1 woning van 600 m <sup>3</sup> of twee woningen van 400 m <sup>3</sup> )                                    | geen mogelijkheden voor extra bedrijfsgebouw                                                                                                                                  |
| 2.500 – 8.000 m <sup>2</sup>        | 1 vrijstaande woning van maximaal 600 m <sup>3</sup> of woongebouw met twee woningen met beide een inhoud van maximaal 600 m <sup>3</sup>                  | bedrijfsgebouw van 500 m <sup>2</sup> voor specifieke en gebiedsgebonden functies of bedrijfsgebonden functies of bedrijfsgebouw van 250 m <sup>2</sup> voor overige functies |
| > 8.000 m <sup>2</sup>              | 2 vrijstaande woningen van maximaal 600 m <sup>3</sup> of woongebouw met maximaal drie woningen met in totaal een inhoud van maximaal 1.600 m <sup>3</sup> | bedrijfsgebouw van 1.000 m <sup>2</sup> voor specifieke en gebiedsgebonden functies of bedrijfsgebouw van 500 m <sup>2</sup> voor overige functies                            |

Er is meer inperking qua inhoud bij woongebouwen met meerdere woningen ten opzichte van woongebouwen met één woning. Hierover staat in de eerdere regeling over de sloop van bedrijfsbebouwing (geen glasopstallen) niets. Ook wordt er hier niet verwezen naar een andere vorm van verevening en is er in de laatste categorie geen sprake van maatwerk.

### *Nevenfuncties*

Het functieveranderingsbeleid staat nevenfuncties toe.

- a. Nevenfuncties bij bestaande agrarische bedrijven in bestaande bedrijfsgebouwen mogen onder voorwaarden worden toegestaan tot maximaal 25% van het bebouwd oppervlak, met een maximum van 350 m<sup>2</sup>. Daarbij hoeft geen verevening plaats te vinden;
- b. In multifunctioneel gebied<sup>13</sup> mag ten hoogste 50% van het bebouwd oppervlak met een absoluut maximum van 750 m<sup>2</sup> voor nevenfuncties worden gebruikt;
- c. Bij gebruik van meer dan 350 m<sup>2</sup> voor nevenfuncties dient proportionele verevening (Toelichting) plaats te vinden. Voor specifieke functies zoals verblijfsrecreatie, dagrecreatie en zorg en voor functies die het nabijgelegen recreatief routenetwerk<sup>14</sup> versterken, is minder verevening nodig dan voor de overige functies;
- d. Nevenfuncties moeten qua oppervlak en inkomensvorming ondergeschikt blijven aan de hoofdfunctie;

Nevenfuncties bij bestaande agrarische bedrijven in bestaande bedrijfsgebouwen mogen op basis van het beleid onder voorwaarden worden toegestaan tot maximaal 25% van het bebouwd oppervlak met een maximum van 350m<sup>2</sup>. Er is benoemd dat hierbij geen verevening plaats hoeft te vinden. Er is alleen niet geduid of de gestelde voorwaarden in lid a enkel die maximaal 25% van het bebouwd oppervlak en het maximum van 350m<sup>2</sup> zijn of dat er nog aanvullende voorwaarden gelden om dit toe te staan. Lid a impliceert namelijk dat de nevenactiviteiten in bestaande bedrijfsgebouwen alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Voor multifunctioneel gebied geldt er een groter toegestaan oppervlak. Als er geen sprake is van een multifunctioneel gebied en er is meer dan 350m<sup>2</sup> in gebruik voor nevenfuncties dan dient er wel verevening plaats te vinden. Voor het recreatieve routenetwerk is minder verevening nodig. Wat proportioneel is, is echter niet afgebakend.

In agrarisch gebied met waarden, volgens de gebiedstypenkaart, is nog een lid toegevoegd over de Ecologische Hoofdstructuur. In de EHS geldt een maximum voor nevenfuncties van 500 m<sup>2</sup>.

### 3.1.1. Nieuwvestiging (agrarisch bedrijf)

Waar de beleidsregel voornamelijk een focus lijkt te hebben op functieverandering is er ook een component waarin kaders worden geboden aan agrarische bedrijven die zich nieuw willen vestigen in het buitengebied in Overbetuwe. Dit is echter niet zomaar mogelijk zoals blijkt uit de regels die hiervoor gelden.

- a. Het verzoek mag geen splitsing van een bestaand agrarisch bouwperceel betreffen;
- b. De verzoeker dient allereerst te zoeken naar een nieuwe locatie binnen 5 kilometer van het huidige agrarische bedrijf. Daarna moet de verzoeker moet kunnen bewijzen en schriftelijk kunnen aantonen (bijvoorbeeld gegevens van een zoekopdracht bij makelaars) dat een alternatieve reeds bestaande locatie niet beschikbaar is (of niet binnen een redelijke termijn van 1,5 jaar vrijkomt);
- c. Aangeetoond moet worden door middel van een bedrijfsplan (economische haalbaarheid) dat het een volwaardig bedrijf betreft. De gemeente, laat op kosten van de initiatiefnemer, door een onafhankelijk bureau, de volwaardigheid van het bedrijf onderzoeken;
- d. Indien een verzoek voor de bouw van een bedrijfswoning wordt ingediend, moet worden aangetoond dat deze woning noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld bij een veehouderij, omdat 24 uur per dag toezicht gehouden moet worden op het vee); indien het bedrijf ook zonder de aanwezigheid van een bedrijfswoning kan functioneren, wordt een bedrijfswoning niet toegestaan. Indien aangetoond is dat een bedrijfswoning noodzakelijk is, wordt uitgegaan van maximaal 1 bedrijfswoning per perceel met een maximale inhoud van 600 m<sup>3</sup>. De bedrijfswoning mag pas gebouwd worden als de bedrijfsbebouwing gerealiseerd is;
- e. Het nieuwe agrarische bedrijf moet minimaal 5 hectare eigen landbouwgrond aansluitend aan het bouwperceel hebben liggen (in eigendom, niet gehuurd of gepacht);

Pas als aan de genoemde voorwaarden voldaan wordt, is het toegestaan om een agrarisch bedrijf te vestigen in het buitengebied van Overbetuwe. Splitsing van een agrarisch bedrijf is zondermeer niet toegestaan. Er zitten onderzoeksverplichtingen gekoppeld aan deze regels. Zoals het opstellen van

een bedrijfsplan dat getoetst wordt en een onderzoek naar de noodzakelijkheid bij de aanvraag om een bedrijfswoning.

### 3.1.2. Verschillen in gebiedstypen

In voorgaande toelichting op de werking van de regeling is geen onderscheid gemaakt in de gebiedstypen. Dit komt omdat deze regels voor de gebiedstypen grotendeels identiek zijn. In deze paragraaf wordt toegelicht waar de regels afwijken van de gangbare regels voor de verschillende gebiedstypen. Deze paragraaf gaat om verschillen tussen de gebiedstypen voor zowel de regeling voor functieverandering als die voor nieuwvestiging.

Zo is de regeling voor nieuwvestiging niet van toepassing in bijzonder gebied. Hier is nieuwvestiging niet toegestaan. Hetzelfde geldt voor uiterwaarden. Hier is nieuwvestiging ook niet toegestaan.

De regeling voor glastuinbouw bij functieverandering is ook niet opgenomen in het bijzonder gebied en ook niet in de uiterwaarden.

De grootste uitzondering zit in de regeling voor de uiterwaarden. Hier is nieuwbouw niet toegestaan in het kader van functieverandering (en nieuwvestiging). De volgende uitgangspunten gelden daar:

- a. De wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied worden niet aangetast, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang;
- b. De doorstroom van de rivier wordt niet (verder) beperkt;
- c. Nieuwbouw is uitgesloten, mits deze bebouwing noodzakelijk is voor de afvoer- en bergingsfunctie van de uiterwaarden;

Deze uitgangspunten vertalen zich door in de regelingen. Bij sloop mag er geen nieuwbouw plaatsvinden. Er mogen afhankelijk van het aantal slooppeters alleen maar een x-aantal woningen worden gerealiseerd binnen bestaande bedrijfsbebouwing, waarbij de overige bebouwing dus gesloopt wordt. Nieuwe bijgebouwen worden wel conform de regeling zoals bij de andere gebiedstypen toegestaan. Ook de functieverandering naar werken en nevenfuncties zijn identiek. De regeling voor combinaties van wonen en werken zijn niet opgenomen. Nieuwvestiging van een agrarisch bedrijf is niet toegestaan.

## 3.2. Bestemmingsplan buitengebied 2013

In 2013 is de beleidsregel functieverandering door vertaald in het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Overbetuwe. Hiermee is er een concreet “extra” kader voor de toepassing van functieverandering ontstaan. Er zijn verschillende wijzigingsbevoegdheden of regelingen toegevoegd aan sommige bestemmingen. Een wijzigingsbevoegdheid zorgt ervoor dat het college van B&W de bevoegdheid heeft om het plan vast te stellen. Daarmee zorgt dit voor een kortere doorlooptijd in de procedure. Er is gekozen om de meest voorkomende functieveranderingen als wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen. Tezamen overlappen deze voor een groot deel met de kaders van het functieveranderingsbeleid. Het functieveranderingsbeleid ligt namelijk ook aan de basis van deze doorvertaling. Het bestemmingsplan neemt concretere regelingen tot functieverandering op, gezien deze concreetheid ook noodzakelijk is bij een wijzigingsbevoegdheid. Daaruit kunnen echter ook verschillen ontstaan tussen beleidskader en doorvertaling.

In onderstaande paragraaf worden de regelingen in het bestemmingsplan buitengebied onder de loep genomen. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt er ook nog duiding en uitleg gegeven hoe het functieveranderingsbeleid door vertaald is in de bestemmingsplannen. Dit is ook meegenomen in onderstaande analyse.

### *Functieverandering naar wonen*

Voor functieverandering naar wonen zijn twee wijzigingsbevoegdheden opgenomen. Eén wijzigingsbevoegdheid voor de omvorming van een agrarisch bedrijf naar wonen met een eventuele

woningsplitsing (artikel 3.6.4). Ook is er een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het toevoegen van extra woningen als bedrijfsbebouwing gesloopt wordt (artikel 3.6.5). Voor de duidelijkheid zijn in dit evaluatierapport alle genoemde regelingen uit de agrarische bestemming overgenomen. Vervolgens is in een aparte paragraaf uitgewerkt hoe de regelingen terugkomen in andere bestemmingen en of hier verschillen in zitten.

#### 3.6.4 omschakeling van agrarisch bedrijf naar wonen al dan niet met woningsplitsing

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen voor het na bedrijfsbeëindiging omzetten van een agrarisch bouwvlak zonder de aanduiding 'glastuinbouw' in de bestemming Wonen, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. het aantal woningen niet mag worden vergroot, met dien verstande dat via woningsplitsing twee woningen zijn toegestaan, mits:
  1. de gesplitste woningen een inhoud hebben van minimaal 400 m<sup>3</sup>;
  2. de oppervlakte of inhoud van de gesplitste woningen niet wordt vergroot;
- b. het bepaalde in artikel 27.2.2 is van toepassing, met dien verstande dat de gezamenlijke oppervlakte van bijgebouwen bij de voormalige bedrijfswoning maximaal de bestaande oppervlakte bedraagt;
- c. in de nabijheid gelegen functies en waarden niet in onevenredige mate in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad;
- d. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad.

Artikel 3.6.4. komt niet direct uit het functieveranderingsbeleid. In de gemeentelijke beleidsregel is niet expliciet benoemd hoe er omgegaan wordt met de omvorming van agrarische bedrijfswoningen naar reguliere woningen zonder sloop of realisatie van extra woningen. In de definitie van het beleid zou dit echter binnen functieverandering kunnen passen, wanneer men de regeling hierin interpreteert. Wanneer men namelijk de regeling voor functieverandering naar wonen beschouwd in de gemeentelijke beleidsregel, dan zou men kunnen stellen dat onder lid a de bedrijfswoning ook onder de definitie van 'aanwezige gebouwen' valt en hiermee ook onder dit artikel valt. Het is namelijk een omvorming van een agrarische functie naar een woonfunctie waarbij je een gebouw hergebruikt. In het kader van deze evaluatie worden dergelijke initiatieven voor omvorming van de bedrijfswoning naar reguliere woning zonder sloop of extra woningen niet als functieverandering direct binnen het functieveranderingsbeleid gezien. Wel worden deze apart genoemd in de analyse. Dit ook gezien de formulering van de beleidsregel hierin ruimte laat.

Met de regeling in het bestemmingsplan (3.6.4.) kan een agrarische bedrijfswoning met deze wijzigingsbevoegdheid omgeschakeld worden naar een reguliere woning en daarbij tegelijkertijd gesplitst worden, mits voldaan wordt aan de voorwaarden. In principe geeft dit ook mogelijkheid tot het toevoegen van een (planologische) woning. Bijgebouwen hoeven niet per direct gesloopt te worden, maar mogen het bestaande oppervlak behouden bij de voormalige bedrijfswoning.

### 3.6.5 extra woningen bij sloop van bedrijfsbebouwing

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen voor het na bedrijfsbeëindiging omzetten van een agrarisch bouwvlak zonder de aanduiding 'glastuinbouw' in de bestemming Wonen, waarbij de bouw van één of meerdere extra woningen wordt toegestaan, in verband met sloop van voormalige agrarische bebouwing, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. ter compensatie van de sloop van minimaal 750 m<sup>2</sup> voormalige bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen bij de bedrijfswoning, niet zijnde monumentale of karakteristieke bebouwing, mogen:
  1. twee woningen in één bestaand voormalig bedrijfsgebouw en/of bijgebouw of
  2. twee woningen in één nieuw woongebouw of
  3. één vrijstaande woningworden opgericht;
- b. ter compensatie van de sloop van minimaal 1.500 m<sup>2</sup> voormalige bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen bij de bedrijfswoning, mogen:
  1. maximaal drie woningen in één bestaand bedrijfsgebouw of bijgebouw of
  2. één woning in één bestaand bedrijfsgebouw of bijgebouw en maximaal twee woningen in één nieuw woongebouw of
  3. maximaal drie woningen in één nieuw woongebouw of
  4. maximaal twee nieuwe vrijstaande woningenworden opgericht;
- c. alle voormalige agrarische bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen, niet zijnde bedrijfsbebouwing of bijgebouwen zoals bedoeld onder a en/of b, welke niet als monumentaal of karakteristiek kunnen worden aangemerkt, dienen gesloopt te worden;
- d. de oppervlakte van de nieuw te bouwen woongebouwen en/of woningen bedraagt maximaal 50% van de gesloopte oppervlakte;
- e. de nieuw te realiseren woningen hebben een inhoud van minimaal 400 m<sup>3</sup> en maximaal 800 m<sup>3</sup>;
- f. het bepaalde in artikel 27.2.2 is van toepassing, met dien verstande dat, voor zover minimaal 1 hectare grond in eigendom blijft, de gezamenlijke oppervlakte van bijgebouwen bij de voormalige bedrijfswoning maximaal 150 m<sup>2</sup> mag bedragen;
- g. er sprake is van een landschappelijke inpassing, waartoe een landschapsplan dient te worden opgesteld;
- h. er geen sprake is van een onevenredige verkeersaantrekkende werking;
- i. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;
- j. in de nabijheid gelegen functies en waarden niet in onevenredige mate in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad;
- k. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad.

De wijzigingsbevoegdheid in artikel 3.6.5 is een regeling in het kader van het functieveranderingsbeleid zoals beschreven is in de toelichting bij het bestemmingsplan. Er zijn verschillen in de regeling in het bestemmingsplan ten opzichte van de regeling van het functieveranderingsbeleid. Deze verschillen ontstaan doordat voor een bestemmingsplan de beleidsregel concreet doorvertaald dient te worden.

Bedrijfsbeëindiging wordt als voorwaarde benoemd is. Dit komt in het functieveranderingsbeleid niet (expliciet) terug. Het wordt alleen kort benoemd bij de beschrijving van de regionale notitie van de KAN-raad, maar vervolgens in het eigen beleid niet benoemd of van toepassing verklaard. De eis dat nieuwbouw ten behoeve wonen mogelijk is bij sloop van alle opstallen (lid c) is in overeenstemming met de beleidsregel.

De categorieën voor sloop en nieuwbouw wijken af van de categorieën in de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging 2008. De categorie 750 m<sup>2</sup> – 1500 m<sup>2</sup> bestaat niet in de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging. Hier gelden in plaats van deze categorie twee categorieën: de categorie 100 tot 500 m<sup>2</sup>; en de categorie 500 m<sup>2</sup> tot 1500 m<sup>2</sup>. Hier gelden ook andere bouwrechten voor. In de eerste categorie uit de beleidsregel kan binnen gebiedstype agrarisch en agrarisch met waarde één woning in bestaande bouw worden teruggebouwd. In dit bestemmingsplan vervalt deze categorie en ontstaan er geen bouwrechten of rechten op hergebruik van de bebouwing. Voor de categorie 500 m<sup>2</sup> tot 1500 m<sup>2</sup> zijn op basis van de beleidsregel maximaal twee woningen mogelijk in één bestaand bijgebouw of in één nieuw woongebouw. De overige categorieën blijven hetzelfde als de beleidsregel. Vanaf 3000m<sup>2</sup> is ook in dit bestemmingsplan

maatwerk. Dit maatwerk wordt niet geregeld in het bestemmingsplan. Het toetsingskader hiervoor blijft de beleidsregel.

De maximale inhoudsmaat voor de terug te bouwen woningen wijkt af van maximale inhoudsmaat benoemd in de beleidsregel. In de beleidsregel is de maximale inhoudsmaat 600 m<sup>3</sup> en in de wijzigingsbevoegdheid 800m<sup>3</sup> (lid e). In lid f wordt verwezen naar artikel 27.2.2. Dit artikel is de regeling voor bijgebouwen bij woningen. In dit artikel worden de regels voor bijgebouwen gegeven, zoals de oppervlakte, afstand van de gevel van de woning etc. Deze regels gelden voor alle woningen in het buitengebied. Echter, het wijkt wel af van wat de beleidsregel hierin voorschrijft. In de beleidsregel is een maximum van 75m<sup>2</sup> oppervlak aan bijgebouwen toegestaan. In de beleidsregel is een maximum van 90 m<sup>2</sup> oppervlak aan bijgebouwen per woning toegestaan. De afstandseis tussen de bijgebouwen en woning is hierbij 20 meter in plaats van de 25 meter in de beleidsregel functieverandering. De minimaal 3 meter achter de voorgevel van de woning en binnen het voormalige bouwvlak of bestemmingsvlak is aanvullend ten opzichte van het functieveranderingsbeleid. In het bestemmingsplan wordt ook een maximale goothoogte en bouwhoogte gegeven. Dit is niet benoemd in het functieveranderingsbeleid. In ditzelfde lid komt wel de regeling met betrekking tot het oprichten van een extra bijgebouw bij de voormalige bedrijfswoning terug. Hier is echter geen voorwaarde aan gesteld dat dit een machineberging zou moeten zijn.

### *Functieverandering naar werken*

#### **3.6.2 omschakeling van agrarisch bedrijf naar niet-agrarisch bedrijf**

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen voor het na bedrijfsbeëindiging omzetten van een agrarisch bouwvlak zonder de aanduiding 'glastuinbouw' in de bestemming Bedrijf, Maatschappelijk of Recreatie, mits:

- a. het de vestiging van bedrijvigheid als opgenomen in bijlage 1 betreft;
- b. geen sprake is van detailhandel anders dan verkoop van lokaal of streek eigen agrarische geproduceerde artikelen met maximale oppervlakte van 50 m<sup>2</sup>;
- c. de gebruiksoppervlakte ten behoeve van de bedrijfsactiviteiten maximaal 50% van de bestaande met omgevingsvergunning voor het bouwen gebouwde bedrijfsgebouwen met een absoluut maximum van 750 m<sup>2</sup>;
- d. de gebruiksoppervlakte ten behoeve van functies voor verblijf- of dagrecreatie of maatschappelijke functie maximaal 50% van de bestaande met omgevingsvergunning voor het bouwen gebouwde bedrijfsgebouwen met een absoluut maximum van 500 m<sup>2</sup> van de bestaande met omgevingsvergunning voor het bouwen gebouwde bedrijfsgebouwen;
- e. het meerdere aan bedrijfsgebouwen, welke niet als monumentaal of karakteristiek kunnen worden aangemerkt, wordt gesloopt;
- f. er geen buitenopslag plaatsvindt;
- g. er sprake is van een landschappelijke inpassing, waartoe een landschapsplan dient te worden opgesteld;
- h. er geen sprake is van een onevenredige verkeersaantrekkende werking;
- i. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;
- j. in de nabijheid gelegen functies en waarden niet in onevenredige mate in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad;
- k. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad.

In de beleidsregel is voor functieverandering naar werken voor niet-agrarische bedrijvigheid een maximum aan 500m<sup>2</sup> toegestaan in bestaande bebouwing (in het bestemmingsplan dus maximaal 750m<sup>2</sup>). Overige bebouwing dient te worden gesloopt. Alleen in multifunctioneel gebied is uitbreiding naar 750 m<sup>2</sup> mogelijk. Er is binnen het bestemmingsplan maximaal 50% van de bebouwing tot een maximum van 500 m<sup>2</sup> toegestaan voor verblijfs- of dagrecreatieve of maatschappelijke functies. In de beleidsregel werd juist indien hier sprake van was het maximum verhoogd met 250m<sup>2</sup>.

Detailhandel en buitenopslag wordt hier ook uitgesloten, zoals een van de uitgangspunten is van het functieveranderingsbeleid. Ook zijn de aanvullende regels ten aanzien van parkeren, verkeer en

landschappelijke inpassing die ook in het functieveranderingsbeleid als uitgangspunt gelden teruggekomen in de gestelde voorwaarden.

### *Functieverandering naar woon-werkcombinaties*

De combinatie van wonen en werken wordt niet in de toelichting bij het bestemmingsplan genoemd, en komt ook niet expliciet terug in de regels bij het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan borgt bij de woonbestemming wel mogelijkheden tot aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten. De voorwaarden uit het functieveranderingsbeleid komen niet terug in de woonbestemming.

### *Functieverandering bij glastuinbouw*

#### **3.6.3 omschakeling van glastuinbouw naar woon- of werkfunctie**

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen voor het na bedrijfsbeëindiging van de glastuinbouw omzetten van een agrarisch bouwvlak ter plaatse van de aanduiding 'glastuinbouw' in de bestemming Wonen en/of Bedrijf met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. sloop van alle glasopstanden met de volgende compensatiemogelijkheden:
  1. bij sloop van minimaal 1.000 m<sup>2</sup> mag één woongebouw gerealiseerd worden met een maximale inhoud van 800 m<sup>3</sup> ten behoeve van 1 woning welke een maximale inhoud krijgt van 800 m<sup>3</sup> of twee woningen met maximale inhoud van 400 m<sup>3</sup> per woning worden gerealiseerd;
  2. bij sloop van minimaal 2.500 m<sup>2</sup> mag één vrijstaande woning met een maximale inhoud van 800 m<sup>3</sup> of één woongebouw met een maximale inhoud van 1.200 m<sup>3</sup> ten behoeve van twee woningen met een maximale inhoud van 800 m<sup>3</sup> per woning of één bedrijfsgebouw met een maximale oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> voor specifieke en gebiedsgebonden functie of bedrijfsgebonden functie als opgenomen in bijlage 1 of één bedrijfsgebouw met een maximale oppervlakte van 250 m<sup>2</sup> voor overige functies worden gerealiseerd;
  3. bij sloop van minimaal 8.000 m<sup>2</sup> mogen twee vrijstaande woningen met een maximale inhoud van 800 m<sup>3</sup> per woning of één woongebouw met een maximale inhoud van 1.600 m<sup>3</sup> ten behoeve van maximaal drie woningen met een maximale inhoud van 800 m<sup>3</sup> per woning of één bedrijfsgebouw met maximale oppervlakte van 1.000 m<sup>2</sup> voor specifieke en gebiedsgebonden functie of bedrijfsgebonden functie als opgenomen in bijlage 1 of één bedrijfsgebouw met een maximale oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> voor overige functies worden gerealiseerd;
- b. het meerdere aan bedrijfsgebouwen, welke niet als monumentaal of karakteristiek kunnen worden aangemerkt, wordt gesloopt;
- c. er geen buitenopslag plaatsvindt;
- d. er sprake is van een landschappelijke inpassing, waartoe een landschapsplan dient te worden opgesteld;
- e. er geen sprake is van een onevenredige verkeersaantrekkende werking;
- f. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;
- g. in geval van wijziging naar de bestemming Wonen, is het bepaalde in artikel 27.2.2 van toepassing;
- h. in de nabijheid gelegen functies en waarden niet in onevenredige mate in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad;
- i. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad.

Het uitgangspunt hierbij is net als in de beleidsregel dat bij sloop van alle glasopstanden alle overige bedrijfsbebouwing mag worden hergebruikt voor wonen. Hier wordt ook wel weer bedrijfsbeëindiging genoemd als uitgangspunt. Dit is niet expliciet benoemd in het functieveranderingsbeleid. Herbouw voor wonen of werken is gekoppeld aan het gesloopte oppervlak van de glasopstanden.

Er zijn een aantal punten waarop de regeling verschilt van de beleidsregel. Dit zit met name in de inhoudsmaten van de terug te bouwen woningen bij sloop. De inhoudsmaat voor een vrijstaande woning is verhoogd naar 800m<sup>3</sup> in plaats van 600 m<sup>3</sup>. De woningen in een woongebouw blijven maximaal 400m<sup>3</sup> per woning zoals in het functieveranderingsbeleid. De woongebouwen met meer dan één woning blijven in totaal eenzelfde toegestane inhoudsmaat hebben als in het functieveranderingsbeleid is toegestaan. Echter, intern kan er wel een andere verdeling per woning worden gemaakt gezien ook de maximale inhoudsmaat per woning bij de laatste twee categorieën van 600m<sup>3</sup> naar 800m<sup>3</sup> is gegaan.

Functieverandering naar werken is identiek voor het functieveranderingsbeleid en het bestemmingsplan buitengebied.

### *Nevenactiviteiten*

e. nevenactiviteiten, met dien verstande dat:

1. uitsluitend nevenactiviteiten zijn toegestaan zoals opgenomen in bijlage 6, 'Lijst van nevenactiviteiten' met inachtneming van de gebiedsaanduidingen zoals opgenomen in die bijlage;
2. maximaal 25% met een absoluut maximum van 350 m<sup>2</sup> van de bestaande bebouwing mag worden gebruikt;
3. er geen detailhandel anders dan de verkoop van lokaal of streekeigen geproduceerde agrarische producten mag plaatsvinden;
4. parkeren op eigen erf dient plaats te vinden;
5. buitenopslag niet is toegestaan;

In de bestemmingsomschrijving van de bestemming agrarisch komt de regeling voor nevenactiviteiten terug. Dit is dus binnen de bestemming toegestaan. Er is geen aparte wijzigingsprocedure meer nodig om dit mogelijk te maken. In de toelichting bij het bestemmingsplan wordt voor de voorwaarden verwezen wordt naar het functieveranderingsbeleid. Echter, niet alle voorwaarden uit het functieveranderingsbeleid komen in de regeling voor nevenactiviteiten voor. Er is geen verwijzing gemaakt hiernaar. Bij afwijkingsregels voor nevenactiviteiten, zoals artikel 3.5.2 van het bestemmingsplan, komen deze voorwaarden ook niet terug. In het bestemmingsplan bestaat geen mogelijkheid voor verevening bij een groter oppervlak dan 350 m<sup>2</sup>, die in de beleidsregel wel wordt geboden. In lid 1 wordt verwezen naar een lijst aan nevenactiviteiten. In het functieveranderingsbeleid wordt er gewerkt met een indicatieve bedrijvenlijst. Deze lijsten zijn niet identiek. Een dergelijke lijst dient bij een bestemmingsplan dan ook concreter te zijn.

### *Uiterwaarden*

Voor uiterwaarden geldt een afwijkend kader ten opzichte van agrarische gebieden en dit komt ook voort uit de beleidsregel. Dit is in dit bestemmingsplan geborgd door een aparte bestemming met dus een aparte regeling op te nemen voor de uiterwaarden, namelijk: agrarisch met waarden- uiterwaarden.

Er is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen van de omschakeling van een agrarisch bedrijf naar een niet-agrarisch bedrijf. De categorieën voor de te slopen bebouwing wijken op eenzelfde wijze af van het functieveranderingsbeleid als de andere bestemmingen in het bestemmingsplan waarin het functieveranderingsbeleid is doorvertaald. De eerste categorie uit het functieveranderingsbeleid is geschrapt en de tweede categorie is vanaf 750m<sup>2</sup> in plaats van 500m<sup>2</sup>.

Afwijkend ten opzichte van de bestemmingen agrarisch en agrarisch met waarden is dat het gebruiksoppervlak hier een maximum van 500 m<sup>2</sup> heeft in plaats van 750 m<sup>2</sup>. Daarnaast is de regeling over verblijfs- en dagrecreatie of maatschappelijke functie hieruit verdwenen. Er is ook een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het omschakelen van een agrarisch bedrijf naar wonen al dan niet met woningsplitsing. Dit kent nagenoeg dezelfde voorwaarden als de agrarische bestemmingen die eerder genoemd zijn. Echter, aanvullend is het uitsluiten van nieuw te bouwen bijgebouwen.

Er is een afwijkende regeling voor extra woningen bij sloop van bedrijfsbebouwing ten opzichte van de andere agrarische bestemmingen, wat ook conform hetgeen genoemd is in de toelichting is. De wijzigingsbevoegdheid sluit de realisatie van nieuwe bijgebouwen uit. Er mogen alleen bijgebouwen in bestaande bebouwing worden gerealiseerd. Echter, de beleidsregel staat wel nieuw te bouwen bijgebouwen toe.

### 5.6.3 extra woningen bij sloop van bedrijfsbebouwing

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen voor het na bedrijfsbeëindiging omzetten van een agrarisch bouwvlak in de bestemming Wonen - Uiterwaarden, waarbij de bouw van één of meerdere extra woningen wordt toegestaan, in verband met sloop van voormalige agrarische bebouwing, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. ter compensatie van de sloop van minimaal 750 m<sup>2</sup> voormalige bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen bij de bedrijfswoning, niet zijnde monumentale of karakteristieke bebouwing, mogen twee woningen in één bestaand bedrijfsgebouw of bijgebouw worden opgericht;
- b. ter compensatie van de sloop van minimaal 1.500 m<sup>2</sup> voormalige bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen bij de bedrijfswoning, mogen maximaal drie woningen in één bestaand bedrijfsgebouw of bijgebouw worden opgericht;
- c. alle voormalige agrarische bedrijfsbebouwing en/of bijgebouwen, niet zijnde bedrijfsbebouwing of bijgebouwen zoals bedoeld onder a en/of b, welke niet als monumentaal of karakteristiek kunnen worden aangemerkt, dienen gesloopt te worden;
- d. de oppervlakte van de nieuw te bouwen woningen bedraagt maximaal 50% van de gesloopte oppervlakte;
- e. de nieuw te realiseren woningen hebben een inhoud van minimaal 400 m<sup>3</sup> en maximaal 800 m<sup>3</sup>;
- f. bijgebouwen zijn uitsluitend toegestaan in bestaande bebouwing;
- g. er sprake is van een landschappelijke inpassing, waartoe een landschapsplan dient te worden opgesteld;
- h. er geen sprake is van een onevenredige verkeersaantrekkende werking;
- i. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;
- j. in de nabijheid gelegen functies en waarden niet in onevenredige mate in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad, in welk kader advies dient te worden verkregen van de waterbeheerder;
- k. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad, in welk kader advies dient te worden verkregen van de waterbeheerder.

Nevenactiviteiten zijn ook onder voorwaarden binnen de bestemmingsomschrijving toegestaan. Dit is dezelfde regeling voor nevenactiviteiten als in de andere agrarische bestemmingen.

#### *Waar komen de wijzigingsbevoegdheden/regelingen terug?*

Waar het functieveranderingsbeleid een wat bredere insteek lijkt te hebben dan omvorming van agrarisch naar wonen of werken, lijkt dit zich niet helemaal door te vertalen naar de wijzigingsbevoegdheden. De wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering zoals hierboven beschreven komen alleen voor in de bestemmingen Agrarisch en Agrarisch met waarden. Daarbij komt een aangepaste regeling voor in de bestemming Agrarisch met waarden-uiteerwaarden. Delen van de regeling komen ook in andere bestemmingen voor. Hiertoe wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven.

**Bedrijfsbestemming:** De wijzigingsbevoegdheid voor het omschakelen van bedrijf naar wonen (eventueel met woningsplitsing) komt hier terug.

Tevens komt er een regeling voor extra woningen bij sloop van bedrijfsbebouwing terug. Deze is echter gelijk aan de regeling voor uiterwaarden (artikel 7.6.2). Nieuwbouw van woningen is dan ook niet mogelijk binnen de wijzigingsbevoegdheid hier.

Nevenactiviteiten zijn in de bestemmingsomschrijving niet opgenomen en dus niet toegestaan. Hier is geen regeling voor opgenomen.

**Bedrijfsbestemming-uiteerwaarden:** De wijzigingsbevoegdheid voor het omschakelen van bedrijf naar wonen (eventueel met woningsplitsing) komt hier terug.evens komt er een regeling voor extra woningen bij sloop van bedrijfsbebouwing terug. Deze is echter gelijk aan de regeling voor uiterwaarden (artikel 7.6.2). Nieuwbouw van woningen is dan ook niet mogelijk binnen de wijzigingsbevoegdheid hier. Ook hier komt de regeling voor glastuinbouw niet voor, en hiervoor geldt dezelfde argumentatie als in de bedrijfsbestemming.

Nevenactiviteiten zijn in de bestemmingsomschrijving niet opgenomen en dus niet toegestaan. Hier is geen regeling voor opgenomen.

**Cultuur en ontspanning:** Geen van de regelingen komt hier voor.

Detailhandel: geen van de regelingen komt hier voor. Met uitzondering van de wijzigingsbevoegdheid voor het omschakelen van detailhandel (bedrijfswoning hierbij) naar wonen met eventuele woningsplitsing.

Horeca: geen van de regelingen komt hier voor.

Horeca-uiterwaarden: geen van de regelingen komt hier voor.

Kantoor: geen van de regelingen komt hier voor.

Kantoor-uiterwaarden: geen van de regelingen komt hier voor.

Maatschappelijk: Geen van de regelingen komt hier voor.

Recreatie: Geen van de regelingen komt hier voor.

Recreatie-verblijf: Geen van de regelingen komt hier voor.

Recreatie- verblijf uiterwaarden: geen van de regelingen komt hier voor.

Sport: Geen van de regelingen komt hier voor.

Sport- Golfterrein: geen van de regelingen komt hier voor.

Wonen: De regeling voor nevenactiviteiten komt hier terug. Hier is aan toegevoegd dat nevenactiviteiten alleen bij voormalig agrarische bedrijven zijn toegestaan en dat degene die de activiteit uitoefent de bewoner van de woning is. Functieverandering naar werken komt ook niet terug.

De regeling voor extra woningen bij sloop van agrarische bebouwing komt hier ook terug. De regeling voor glastuinbouw is niet opgenomen binnen de woonbestemming. Dit wekt de suggestie dat wanneer er glasopstanden zijn gerealiseerd ter plekke, deze gezien kunnen worden als agrarische bebouwing binnen deze regeling. De sloopregeling voor agrarische bebouwing wordt dan toegepast op glastuinbouw. Dit zou meer terugbouwmogelijkheden geven in die gevallen.

Voor de realisatie van extra woningen bij sloop van voormalig agrarische bebouwing is het afwijkend dat er geen mogelijkheid is tot machineberging van 150m<sup>2</sup>. De bijgebouwen dienen gebouwd te zijn binnen 20 meter afstand van de te realiseren woning, met een maximale oppervlakte van 90m<sup>2</sup>. Er is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor een grotere oppervlakte met een maximum tot 120 m<sup>2</sup>.

Wonen – uiterwaarden: Geen van de regelingen komt hier voor.

Wonen – woonboot: Geen van de regelingen komt hier voor.

### 3.3. Bestemmingsplan Park Lingezen

Park Lingezen is een bestemmingsplan dat een kleiner grondgebied in de gemeente omvat dan het bestemmingsplan Buitengebied.

Ook binnen het bestemmingsplan park Lingezen komt er een regeling voor functieverandering terug. Eenzelfde soort regelingen komen hier terug. Waaronder functieverandering naar wonen en werken bij sloop. De regelingen in Park Lingezen wijken af ten opzichte van het bestemmingsplan buitengebied. Ze zijn in grote lijnen meer overeenkomend met het functieveranderingsbeleid zelf dan met het bestemmingsplan buitengebied.

Er is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor de omschakeling van bedrijf naar wonen. Dit is een uitgebreidere regeling dan in het bestemmingsplan buitengebied. Er worden meer voorwaarden gesteld aan het omvormen van bedrijfswoningen naar reguliere woningen al dan wel met woningsplitsing.

Bij functieverandering naar wonen bij sloop van bedrijfsbebouwing zijn de categorieën gelijk aan de categorieën uit het bestemmingsplan buitengebied en niet aan het functieveranderingsbeleid. Qua mogelijkheden voor het terugbouwen van nieuwe bebouwing gelden dezelfde regels als in het bestemmingsplan buitengebied. Echter, de inhoud van woningen en oppervlakte van bijgebouwen is gelijk aan die zijn opgenomen in het functieveranderingsbeleid. Er zijn wat extra bepalingen opgenomen om een goede ruimtelijke ordening en goed woon- en leefklimaat te garanderen (voldoen aan wet geluidhinder en bodemonderzoek).

Bij Park Lingezegen zijn er meer soorten wijzigingsbevoegdheden voor andere functieveranderingen. Zo is er in de bestemming bedrijf een wijzigingsbevoegdheid voor de omschakeling van bedrijf naar verblijfsrecreatie opgenomen. Er zijn geen specifieke regels/voorwaarden hierover gesteld in het functieveranderingsbeleid, maar hiertoe is wel een regeling opgenomen in de wijzigingsbevoegdheid. Het functieveranderingsbeleid zou in de geest van het beleid ook gaan om omvorming naar verblijfsrecreatie, maar een specifieke regeling blijft achterwege in het beleid. Binnen de bestemming agrarisch – de buitens zijn ook verschillende wijzigingsbevoegdheden opgenomen zoals de omvorming van agrarisch bedrijf naar recreatie.

Overigens zijn er in een aantal bestemmingen ook geen wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering opgenomen, zoals bijvoorbeeld in de bestemming horeca, de verschillende sport bestemmingen. Ook in de recreatiebestemming zit geen wijzigingsbevoegdheid voor functieverandering.

### 3.4. Bevindingen

Er zijn een aantal belangrijke verschillen te herkennen in de beleidsregel en de toepassing/doorvertaling van de beleidsregel in de bestemmingsplannen buitengebied en Park Lingezegen. Deze verschillen zijn ontstaan door de doorvertaling van de beleidsregel in een bestemmingsplan dat concreter dient te zijn. Daarmee is te zien dat de wijzigingsbevoegdheid strakkere kaders geeft en meer concreet is dan de beleidsregel. De beleidsregel laat in de formulering meer ruimte. Daarnaast is te zien dat de beleidsregel niet in de totaliteit is doorvertaald in het bestemmingsplan. Er is voor de meest voorkomende functieveranderingen gekozen. Daarnaast bestaan er ook verschillen tussen de kaders in de beleidsregel en in de wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. De vertaling van functieverandering in het bestemmingsplan staat qua uitgangspunten wat dichter bij de notitie van de KAN-raad, zeker gelet op het verschil in categorisering bij sloop. In onderstaand overzicht is aangegeven waar de belangrijkste verschillen tussen de beleidsregel en bestemmingsplan met betrekking tot functieverandering in zitten:

#### *Functieverandering naar wonen*

- Bedrijfsbeëindiging is een voorwaarde in de wijzigingsbevoegdheid. Dit is geen genoemde voorwaarde in het functieveranderingsbeleid (gemeentelijk).
- Afwijking in categorieën:
  - In de beleidsregel bestaat de categorie 100 m<sup>2</sup> tot 500m<sup>2</sup> gesloopt oppervlak. Deze is komen te vervallen in het bestemmingsplan buitengebied
  - De categorie 500 tot 1500 m<sup>2</sup> uit de beleidsregel is ook komen te vervallen in het bestemmingsplan buitengebied. Deze categorie is verkleind naar 750m<sup>2</sup> tot 1500m<sup>2</sup> gesloopt oppervlak. Daarbij zijn de terugbouw/hergebruik mogelijkheden hetzelfde.

- Afwijking in maximale inhoudsmaat: De maximaal toegestane inhoudsmaat per woning is in de beleidsregel 600 m<sup>3</sup> en in het bestemmingsplan 800 m<sup>3</sup>.
- Bijgebouwen:
  - Er is in het bestemmingsplan een maximum oppervlak van 90 m<sup>2</sup> aan bijgebouwen toegestaan bij een woning. In de beleidsregel is dit 75 m<sup>2</sup>.
  - De afstandseis tussen de woning en bijgebouw is verkleind in het bestemmingsplan naar 20 meter, waar dit in de beleidsregel nog 25 meter was. Ook is er een aanvullende eis gesteld dat het binnen het voormalige bouwvlak/bestemmingsvlak en 3 meter achter de voorgevel gesitueerd dient te worden.
- Parkeren: Dat er maatwerk mogelijk is wordt in het bestemmingsplan benoemd. Dit is in de beleidsregel niet het geval.
- In de wijzigingsbevoegdheid is bedrijfsbeëindiging een voorwaarde.

#### *Functieverandering naar werken*

- Bedrijfsbeëindiging is een voorwaarde in de wijzigingsbevoegdheid. Dit is geen voorwaarde in het functieveranderingsbeleid.
- Afwijking in toegestaan oppervlakte dat mag worden gebruikt voor de werkfunctie: Het maximum oppervlakte in de beleidsregel is 500m<sup>2</sup>. In het bestemmingsplan is dit 750 m<sup>2</sup>. Bij verblijfs- of dagrecreatie of een maatschappelijke functie kan volgens de beleidsregel het maximum toegestane oppervlak worden vergroot met 250m<sup>2</sup>. In het bestemmingsplan is er voor dergelijke functies slechts 500m<sup>2</sup> als maximum oppervlak toegestaan.
- Multifunctioneel gebied: In de beleidsregel is er een groter maximum oppervlak mogelijk als er sprake is van een multifunctioneel gebied. Dit komt niet terug in dit bestemmingsplan.
- De regeling dat als er één gebouw groter is dan het toegestane oppervlak dat gebouw gebruikt mag worden voor de werkfunctie als tenminste maar 50% van de bebouwing gesloopt is, komt niet terug in het bestemmingsplan, maar is wel in de beleidsregel opgenomen.

#### *Functieverandering naar woon-werkcombinaties*

- De regeling uit het functieveranderingsbeleid komt niet terug in het bestemmingsplan.

#### *Functieverandering bij glastuinbouw*

- Bedrijfsbeëindiging wordt als voorwaarde in de wijzigingsbevoegdheid genoemd. In het functieveranderingsbeleid is dit geen expliciet genoemde voorwaarde.
- Functieverandering naar wonen:
  - Vrijstaande woningen mogen een inhoud van 800 m<sup>3</sup> hebben in plaats van 600 m<sup>3</sup>.
  - Woongebouwen met meerdere woningen mogen in de wijzigingsbevoegdheid dezelfde maximale totale inhoud hebben. De inhoud per woning binnen die woongebouwen is echter wel verhoogd. Dit geeft mogelijkheden tot binnen de woongebouwen een kleinere en grotere woning te realiseren.

#### *Nevenactiviteiten*

- De voorwaarden die zijn genoemd in het functieveranderingsbeleid, komen niet terug in de regelgeving in het bestemmingsplan.

## 4. De toepassing van functieverandering in het buitengebied van Overbetuwe

In het kader van deze evaluatie zijn de vastgestelde bestemmingsplannen sinds 2008 geanalyseerd (zover deze beschikbaar zijn in de archivering). Deze plannen zijn nagelopen op de onderbouwing ten aanzien van het functieveranderingsbeleid en bij twijfel verder nagelopen op de regels en toelichting die een invloed zouden kunnen hebben op de beoordeling ten aanzien van functieverandering. Er is getoetst op de uitgangspunten van de gemeentelijke beleidsregel voor functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied, niet op andere kaders zoals het bestemmingsplan buitengebied of de notitie van de KAN-raad. De bestemmingsplannen en beoordelingen zijn in een overzicht bijgehouden (bijlage 1). Daarnaast is er per plan dat gebruik maakt van de regeling of hiervan afwijkt aangegeven waarom het in deze evaluatie als zodanig is beoordeeld (bijlage 2). Zoals ook al uit de analyse van de verschillende regelingen binnen de gemeente blijkt, laat de regeling veel ruimte voor beoordeling en zijn er ook 'grijze gebieden' waarin niet precies duidelijk is in hoeverre de regeling van toepassing is, of dat er voldaan wordt aan de regeling. Om deze reden is er ook per plan een toelichting gegeven waarom het op een bepaalde manier beoordeeld is binnen deze evaluatie. Dit maakt de beoordeling navolgbaar en inzichtelijk. Dit geeft de lezer zelf de mogelijkheid een nuancering te vinden en te beoordelen in hoeverre of in welke mate het afwijkt van het beleid in diens oogpunt. Dit is noodzakelijk gebleken in deze evaluatie omdat gedurende de uitvoering van deze evaluatie al is gebleken dat de toepassing en het toepassingsbereik van de regeling sterk uiteenloopt en de toepassing niet altijd even eenduidig is gebleken.

### 4.1. Uiteenzetting van de toepassing van de regeling

Uit de analyse van de vastgestelde plannen door de gemeenteraad sinds de in werking stelling van het beleid in 2008 blijkt dat er in het buitengebied vaak gebruik gemaakt wordt van deze regeling. In totaal zijn er in het buitengebied 131 bestemmingsplannen vastgesteld in de onderzochte periode.

In 47 plannen is de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging 2008 toegepast. In de toelichtingen van deze bestemmingsplannen is er dan ook getoetst aan het functieveranderingsbeleid. Er is in vele mate meer sprake van functieverandering dan van nieuwvestiging. In 43 plannen is er sprake van functieverandering naar een andere functie. In de overige plannen is er sprake van nieuwvestiging, of een combinatie. Deze functieveranderingen zijn het vaakste van agrarisch naar wonen, maar er vinden ook andere functieveranderingen plaats. Bijvoorbeeld naar werken, maar ook van functies als recreatie naar wonen. In deze laatste gevallen wordt er niet altijd aan de beleidsregel getoetst in het bestemmingsplan, maar deze zijn in de voorgenoemde telling niet meegenomen en worden apart benoemd later in dit hoofdstuk.

Daarnaast worden met meerdere plannen (alleen) bedrijfswoningen omgezet in reguliere woonbestemmingen zonder verdere sloop of hergebruik van bedrijfsgebouwen voor extra woningen, of andere vorm van verevening. Er wordt hierbij niet aan het beleid functieverandering getoetst. Zoals in de evaluatie van de regeling al gesteld is, is dat het niet expliciet benoemd is als functieveranderingsbeleid. In de regeling van de beleidsregel is echter ruimte voor interpretatie om een dergelijke omvorming van agrarische bedrijfswoning naar reguliere woning wel als daadwerkelijk vallend binnen het functieveranderingsbeleid te zien. Daarom is het in het overzicht apart aangegeven wanneer dit van toepassing is. Gelet op de beleidsregel en de regionale notitie is wel te stellen dat de omvorming van agrarische bedrijfswoning naar reguliere woning zonder verevening of verder hergebruik, niet onwenselijk is. Er zijn immers geen concrete uitgangspunten of voorwaarden voor benoemd. Gelet op de notitie en de beleidsregel is dus te stellen dat men wel zou kunnen spreken van een functieverandering, maar zijn hier geen kaders voor gesteld. Daarmee zou men kunnen stellen dat omvorming van agrarische bedrijfswoning naar reguliere woning niet ongewenst is, en er ook geen verdere kaders/voorwaarden voor gelden op basis van de beleidsregel.

De wijzigingsbevoegdheden die in het bestemmingsplan Buitengebied zijn opgenomen worden niet vaak toegepast. De meeste bestemmingsplannen zijn namelijk herzieningen van het bestemmingsplan en geen bestemmingsplanwijzigingen. Er wordt vaak een andere vorm van verevening gezocht dan enkel sloop. In 15 gevallen wordt er een andere vorm van verevening gezocht om te voldoen aan de beleidsregel. Er is dan ook te stellen dat er in eerste opzet vaak niet voldaan wordt aan het primaire uitgangspunt van de beleidsregel, namelijk sloop, en dat hiermee een andere vorm van verevening gezocht wordt om de ontwikkeling toe te staan binnen de regeling. In de meeste gevallen is de aanvullende verevening nodig omdat er niet voldoende gesloopt wordt of kan worden. Het doel van de wijzigingsbevoegdheden is om met een 'gemakkelijkere' 'snellere' procedure een functieverandering mogelijk te maken. De vraag is daarbij te stellen of dit doel wel bereikt wordt, gezien de geringe toepassing van de wijzigingsbevoegdheden.

Er zijn ook een aantal gevallen waarin het niet voldoet aan de beleidsregel of dat dit twijfelachtig is. Dat het in het kader van deze evaluatie beoordeeld is als niet voldaan aan het beleid heeft uiteenlopende oorzaken. Ter nuancering, dat wil niet automatisch zeggen dat het in alle gevallen volledig niet aan het beleid voldaan wordt. In sommige gevallen wordt er niet voldaan aan het aantal sloopmeters, maar is ook geen andere vorm van verevening beschreven in het bestemmingsplan. Er is dan onduidelijk op basis waarvan het alsnog is toegestaan. Ook is het in sommige gevallen zo dat het agrarische bedrijf niet wordt beëindigd of er agrarische bebouwing gedeeltelijk niet gesloopt wordt ondanks er nieuwbouw plaatsvindt voor woonfuncties. Dit zijn wel zaken die niet passend zijn in de beleidsregel. In enkele gevallen worden niet alle ontwikkelingen bij verandering naar verschillende functies op hetzelfde perceel getoetst aan het beleid. In enkele gevallen wordt er überhaupt (ten onrechte) niet getoetst aan het functieveranderingsbeleid.

In twintig bestemmingsplannen is het zondermeer duidelijk dat er wel aan de voorwaarden uit de beleidsregel voldaan wordt en zijn er ook geen aanvullende vormen van verevening nodig geweest.

## 4.2. Analyse van toepassingen in de bestemmingsplannen in het buitengebied

In paragraaf 4.1 is op een meer kwantitatieve manier geduid in welke mate en wijze de toepassing van de beleidsregel heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf zal worden ingegaan op hoe de beleidsregel is toegepast en wordt hierop gereflecteerd. Er zal niet op specifieke bestemmingsplannen worden ingegaan, maar wel op algemene en meer overkoepelende toepassingen die uit de analyse van deze plannen naar voren komen. Het zal gaan over wat hierbij opvallend is in de toepassing, maar ook om zaken waaruit blijkt dat de regeling op een andere wijze dan is voorgeschreven wordt toegepast, of waar kanttekeningen te plaatsen zijn bij de toepassing.

- Een van de uitgangspunten van de regeling is dat er pas nieuwbouw mag plaatsvinden als hergebruik niet mogelijk is en als alle bedrijfsbebouwing gesloopt is. In de toepassing is dit niet altijd een gehanteerd uitgangspunt. Er wordt ook nieuwbouw toegestaan wanneer er geen sprake is van volledige sloop. (In paragraaf 4.3 komt ook terug dat de gemeentelijke beleidsregel hier onduidelijke kaders voor geeft, hoewel ook daar een uitgangspunt is dat alle bebouwing gesloopt dient te worden).
- Er wordt verevend voor een tekort aan sloopmeters in de sloopcategorieën en niet voor het tekort aan sloopmeters op basis van het uitgangspunt dat er ten minste 50% reductie zou moeten zijn van bedrijfsbebouwing. Om dit te illustreren met een hypothetisch voorbeeld, dat wel realistisch is in hoe de beleidsregel in sommige gevallen wordt toegepast:
  - Stel er is 3000m<sup>2</sup> aan bedrijfsbebouwing in een agrarisch gebiedstype. De initiatiefnemer sloopt hiervan 1000m<sup>2</sup>. Dit is 33,3% van de bebouwing. Er wordt niet voldaan aan de 50% sloopnorm. Op basis van 1000m<sup>2</sup> sloop zijn maximaal 2 woningen toegestaan in een bestaand bijgebouw of in een nieuw woongebouw

volgens de sloopregeling. Echter, er wordt naar verevening gezocht omdat er niet voldaan wordt aan de 50% reductie. Deze wordt gevonden in landschappelijke inpassing. Vervolgens wordt er bij de beoordeling van in welke categorie het valt alsnog uitgegaan van bouwrechten die zouden horen bij een sloop van 1500m<sup>2</sup>. Daarmee ontstaan er meer bouwrechten dan dat er eigenlijk sloopmeters zijn. Met verevening wordt dus een andere hoeveelheid bouwrechten toegestaan. Echter, de regeling schrijft niet voor dat hiervoor verevend kan worden. Er kan alleen verevend worden voor een tekort aan de reductie van bebouwing van 50%.

- In sommige gevallen worden er meer bouwrechten toegekend dan er op grond van de sloopmeters ontstaan, of dat het beleid toestaat.
- De agrarische activiteit is niet altijd (volledig) beëindigd wanneer er gebruik wordt gemaakt van de functieveranderingsregeling.
- Er zitten verschillen tussen de regelingen voor functieverandering tussen de verschillende beleidsdocumenten/bestemmingsplannen. Zo ook in de categorisering van de sloopregeling, maar ook op meerdere vlakken, zoals beschreven is in deze evaluatie in paragraaf 3.4. Daarmee is de realiteit dat enkele bestemmingsplannen aan de ene regeling wel voldoen en aan de andere regeling niet.

#### 4.3. Analyse verschillen tussen beleidsstukken in toepassing

Zoals uit voorgaande hoofdstukken die ingingen op de werking van de gemeentelijke beleidsregel, de doorvertaling in het bestemmingsplan buitengebied, en de regionale notitie van de KAN-raad, zijn er afwijkende kaders in deze regelingen ten opzichte van elkaar. Hoewel er in deze evaluatie met name nadruk is gelegd op de toepassing van de gemeentelijke beleidsregel voor functieverandering, komt ook in de analyse van de toepassing van de beleidsregel naar voren dat er bij het hanteren van de verschillende toetsingskaders uit deze stukken, ook andere resultaten en beoordelingen kunnen ontstaan. Hier wordt in deze paragraaf op gereflecteerd.

- De beleidsregel gaat in principe om alle functieveranderingen in het buitengebied van de voormalige functie naar wonen, werken of een combinatie daarvan. Ook voor recreatieve voorzieningen, nevenactiviteiten en zorgfuncties zijn regelingen opgenomen. In zowel de doorvertaling naar het bestemmingsplan buitengebied, als in de daadwerkelijke uitvoering, blijkt dat de nadruk sterk ligt op de agrarische functies die omvormen naar een andere functie (veelal wonen).
  - Wanneer er functieveranderingen zijn waarbij er meerdere functies ontstaan zoals horeca of recreatie bij wonen, dan wordt vaak niet de totale omvorming getoetst aan het beleid. Daarnaast worden ook niet alle functieveranderingen naar wonen getoetst aan het beleid, wanneer het een andere bestemming dan agrarisch betreft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een omvorming van recreatie of horeca naar wonen.
  - De sloopregeling voor extra woningen richt zich sterk op agrarische bedrijven. Het is namelijk af te vragen of andersoortige bedrijven in het buitengebied een dermate groot oppervlak bedrijfsbebouwing heeft om te kunnen voldoen aan het aantal sloopmeters.
- De regeling uit de gemeentelijke beleidsregel stelt dat nieuwbouw pas mag plaatsvinden bij volledige sloop. Dit is ook in lijn met de regionale notitie van de KAN-raad. Echter, als men in de sloopregeling kijkt voor omvorming naar wonen, wordt daar geïmpliceerd dat er keuze is tussen hergebruik of herbouw wanneer het aantal vierkante sloopmeters wordt bereikt.
- De vereveningsvormen zien slechts op een select aantal regels in de regelingen toe. Echter, er is geen regeling die aangeeft dat er van de categorieën sloop afgeweken kan worden middels verevening, waardoor er meer woningen/bouwrechten ontstaan dan het aantal sloopmeters eigenlijk toestaat. De praktische toepassing van de vereveningsvormen wordt daarmee breder toegepast.

- Zoals ook uit de toelichting op de verschillende beleidskaders (gemeentelijke beleidsregel, regionale notitie en doorvertaling in het bestemmingsplan buitengebied) blijkt, zijn er een aantal verschillen tussen de regelingen. Het is daarbij niet duidelijk aan welke regeling nu getoetst moet worden, en welke regeling daarbij leidend is. Dit kan iets betekenen voor rechtszekerheid, en verwarring geven bij de beoordeling. Daarnaast kan het leiden tot 'shop-gedrag' bij initiatiefnemers, waarbij zij gebruik willen maken bij de voor hen meest gunstige regelingen.
- Landschappelijke inpassing is zowel een vereiste/uitgangspunt bij de beleidsregel, als dat het een vereveningsvorm is. Het is daarmee onduidelijk wat de kaders zijn die onderdeel zijn van het uitgangspunt, en de kaders zijn die onderdeel zijn van de extra verevening.
- De vereveningsvormen zijn alleen beschreven in de beleidsregel als onderdeel van de notitie van de KAN-raad. Er is niet expliciet genoemd hoe de gemeente in haar beleidsregel om gaat met deze vereveningsvormen.
- In de notitie van de KAN-raad is het uitgangspunt het terugbrengen van maximaal 2 woningen. Bij 3000m<sup>2</sup> sloop staat de gemeentelijke beleidsregel echter een uitgangspunt van 3 woningen toe, met daarbij nog ruimte voor maatwerk. De notitie van de KAN-raad laat deze ruimte niet. Daar zijn maximaal 2 woningen/woongebouwen toegestaan.
- Bij een functieverandering naar wonen bestaat in de beleidsregel de categorie 100-500 m<sup>2</sup> sloopoppervlak. Deze bestaat in de regionale notitie niet. Vanuit de regionale notitie ontstaan vanuit dit sloopoppervlak geen bouwrechten. Deze ontstaan pas vanaf 750m<sup>2</sup>. Deze categorie loopt dan van 750-1500m<sup>2</sup> in de notitie van de KAN-raad, in de beleidsregel begint deze categorie al bij 500m<sup>2</sup>. Daarmee ontstaan er op basis van de verschillende regelingen verschillende beoordelingen voor ontstane bouwrechten. De categorisering is weer hersteld in het bestemmingsplan buitengebied. Echter, het beleid is tegelijkertijd ook nog van kracht.
- Niet de gehele gemeentelijke beleidsregel is doorvertaald naar het bestemmingsplan buitengebied.
- De gemeentelijke beleidsregel stelt geen kaders voor functieveranderingen zonder sloop. In de praktijk blijkt dat ook veel agrarische bedrijfswoningen worden omgezet in reguliere woningen zonder sloop. Er vindt dan ook geen andersoortige verevening plaats.
- De gemeentelijke beleidsregel voor functieverandering is niet heel duidelijk over de noodzaak van bedrijfsbeëindiging. Dit wordt pas geborgd in het bestemmingsplan buitengebied. De KAN-raad stelt in haar regionale notitie dit echter wel als voorwaarde.
- De regeling van de KAN-raad geeft aan dat de gemeente (onder voorwaarden) ook herbouw kan toestaan in gebieden waar de sloop niet plaatsvindt. De gemeente kan dit bijvoorbeeld ook in bestemmingsplannen opnemen. Dit wordt echter in het gemeentelijk functieveranderingsbeleid niet benoemd, maar wel toegepast. Er zijn in de uitvoering meerdere plannen geweest waarbij de nieuwbouw elders plaatsvond, dan de sloop.

#### 4.4. Kritische reflectie op de toepassing op basis van data

In deze analyse blijkt dat de regeling niet op alle specifieke gevallen regels stelt. De regeling laat ruimtes voor interpretatie en invulling. Dat maakt een beoordeling ook subjectiever van aard, gezien de kaders niet hard gesteld zijn. Het is van belang geweest in deze analyse om een grens te trekken wat wel en niet onder de regeling valt, omdat het toepassingsbereik niet duidelijk (genoeg) wordt ingekaderd voor alle situaties. In deze analyse is gekeken wat onder de regeling en het beleid valt, ook al is dit in het bestemmingsplan daartoe zelf niet getoetst of benoemd. Dit maakt namelijk ook meteen inzichtelijk op welke mogelijke onderdelen de regeling dus te weinig of juist te veel ruimte laat. Er is ook aangegeven waar bijvoorbeeld niet duidelijk wordt of het (volledig) binnen de regeling valt of waar het wel in de geest van de regeling valt, maar er geen kaders zijn beschreven. Er is bijgehouden hoe beoordeeld is of een plan passend is binnen de regeling of niet. Dit geeft een nuancering en uitleg bij de cijfers. Daarnaast kan de lezer daarmee ook zelf een oordeel vormen.

#### 4.5. Reflectie op de regeling vanuit beleidsmedewerkers

In het kader van deze evaluatie is aan beleidsmedewerkers die nauw betrokken zijn bij de toepassing van de beleidsregel naar hun reactie. Thema's van reflectie die hierbij terugkomen zijn de volgende. Is met deze regeling leegstand, verpaupering etc. te voorkomen?

Zijn de stoppende agrariërs geholpen met deze regeling?

Welke nadelen kleven er aan deze regeling? Zoals bijvoorbeeld terugbouwen op de slooplocatie. Er ontstaat zo namelijk een versnippering aan woonlocaties in het buitengebied. Is dit bijvoorbeeld te clusteren? Dit sluit ook aan bij de Omgevingsvisie 2040 van de gemeente Overbetuwe, specifiek paragraaf 4.1.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

Gedurende de werking van de beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied van 2008, hebben er meerdere geldende toetsingskaders langs elkaar bestaan gedurende enkele jaren. Buiten de beleidsregel zijn namelijk ook de regionale notitie van de KAN-raad en het bestemmingsplan buitengebied toetsingskaders geweest ten aanzien van het al dan wel of niet toestaan van een functieverandering. De notitie van de KAN-raad is nu niet langer bindend. Enkel doordat in het gemeentelijk beleid naar deze notitie verwijzen, is deze nog bindend voor de gemeente Overbetuwe. Uit deze evaluatie blijkt dat deze kaders niet met elkaar overeenkomen op verschillende facetten. Dit zorgt ervoor dat het onduidelijk is geweest en nog steeds onduidelijk kan zijn bij het beoordelen van een initiatief welk kader gehanteerd moet worden om te beoordelen of het passend is of niet. Het heeft de aanbeveling om één lijn te hanteren en de beoordelingskaders met elkaar te integreren en te laten corresponderen.

Daarnaast heeft het ook de aanbeveling om de spelregels duidelijk af te kaderen. Op veel vlakken wordt in de toepassing maatwerk, andere vormen van verevening of ruimte gezocht. Pas de kaders zo aan dat je de ruimte geeft die je wilt geven, maar verklein het aantal zaken dat ter beoordeling voor dient te liggen bij de gemeente. Vrijwel alle regelingen worden een beoordelingsregel in de beleidsregel omdat verevening breder wordt toegepast dan voorzien is. Daarom is ook een aanbeveling om toe te zien op of de verevening die wordt toegepast ook op een juiste manier wordt toegepast en ook op dat onderdeel toegepast mag worden. Daarnaast is niet afgebakend of zijn geen kaders gegeven voor verevening. Op basis van de beleidsregel wordt het niet duidelijk inzichtelijk hoeveel verevening genoeg is en op basis waarvan beoordeeld wordt wat genoeg is.

Gelet op het feit dat er provinciaal en regionaal geen kaders meer gesteld worden zoals voorheen het geval is geweest bij functieverandering, zou het de aanbeveling hebben om te onderzoeken hoe beleid ten aanzien van functieverandering geïntegreerd zou kunnen worden of aanvullend zou kunnen werken op andere beleidsdocumenten. Hiermee kan ook beter invulling gegeven worden aan de strategische principes die de raad in de 'Omgevingsvisie Overbetuwe 2040' heeft vastgesteld voor (functieverandering in) het buitengebied. Tegelijkertijd zijn er namelijk geen kaders meer waarop ons beleid gebaseerd dient te zijn of een doorvertaling van dient te zijn. Er bestaat momenteel de beleidsvrijheid als gemeente hier zelf beleid over te ontwikkelen of het beleid zelfs los te laten. Dit geeft de gemeenteraad de vrijheid om de huidige beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied 2008 naar eigen inzicht en behoefte te herzien. Hierbij zou je het beleid kunnen verbreden of versmallen, of kunnen aansluiten op andere beleidskaders binnen de gemeente Overbetuwe. Om voorbeelden uit de praktijk te noemen, zou bijvoorbeeld onderzocht kunnen worden of ontstane bouwrechten elders dan de locatie waar gesloopt is geclusterd kunnen worden, wat ook zou aansluiten op hetgeen in hoofdstuk 4 van de Omgevingsvisie is gesteld. Het behoeft de aanbeveling om deze mogelijkheden te onderzoeken. Dit komt tegemoet aan de reflectie van betrokken stakeholders die in 2018/2019 heeft geleid tot de nieuwe strategische principes voor functieverandering uit paragraaf 4.1 van de geldende Omgevingsvisie. Deze stakeholders zijn voorafgaand aan de Omgevingsvisie 2040 betrokken geweest in de totstandkoming van de Omgevingsvisie op specifiek dit onderdeel.

### 5.1 Concrete aanbevelingen voor aanpassing beleid

In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.4) bij deze evaluatie worden een aantal verschillen tussen de beleidsregel en de doorvertaling in het bestemmingsplan Buitengebied uiteengezet. De doorvertaling van een beleidsregel in een regeling in het bestemmingsplan vereist dat een beleidsregel concreet gemaakt dient te worden. De kaders moeten duidelijk afgebakend zijn. Dit zorgt ervoor dat er ook verschillen kunnen ontstaan, waar het beleid nog ruimte voor afweging en maatwerk laat, laat een regeling in een bestemmingsplan dit niet/minder. Daarnaast is ook niet de gehele beleidsregel in volle breedte concreet door te vertalen in bestemmingsplannen, waardoor er altijd twee kaders zullen blijven

bestaan wanneer men de keuze maakt een beleidsregel door te vertalen. Vanuit dienstverlening is het aantrekkelijk en ook een bewuste keuze geweest de beleidsregel voor de meest voorkomende vormen van functieverandering wel door te vertalen. Met een wijzigingsbevoegdheid kun je namelijk daarmee makkelijker deze ontwikkelingen toestaan en regelen.

In het bestemmingsplan Buitengebied is er qua categorisering van de sloopcategorieën een aanpassing geweest ten opzichte van de beleidsregel. Deze aanpassing heeft plaatsgevonden omdat de categorisering in onze beleidsregel niet correspondeerde met de voorgeschreven categorieën opgenomen in de notitie van de KAN-raad. Heden de dag is er daarom nog een verschil in deze categorieën tussen de beleidsregel en de regeling in het bestemmingsplan buitengebied.

De volgende concrete voorstellen voor aanpassing van de beleidsregel kunnen worden gegeven:

- Gelet op de verschillen benoemd in paragraaf 3.4: Pas de maatvoeringen, sloopcategorieën en maatvoeringen van de beleidsregel aan naar de kaders die hiervoor gesteld zijn in het bestemmingsplan Buitengebied. Het overzicht uit paragraaf 3.4 kan hierin leidend zijn.
- Stel duidelijke kaders voor verevening: Het is op basis van de beleidsregel niet duidelijk wanneer verevening genoeg is. Soms is ook niet duidelijk wat een uitgangspunt is voor de toepassing van beleid, of wat een andere vorm van verevening is (landschappelijk inpassing). Scherp hiervoor de spelregels aan en geef hier duiding aan in de beleidsregel.
- Het beleid heeft een brede toepassing. Let er in de bewoordingen in het beleid op dat concreet genoeg blijkt waar de specifieke regeling op toeziet en waarop niet. Vooral afbakenen waar het niet op toeziet is vaak niet gebeurd. Er ontstaan daarmee grijze gebieden waarin regels ruimte voor interpretatie kunnen laten.
- Onderzoek met de beleidsvrijheid die er momenteel is ontstaan op welke manier de beleidsregel ook beter kan aansluiten bij het (recentere) gemeentelijke beleid, waaronder de Omgevingsvisie. Daarbij is er ook nieuwe ruimte om de integraliteit hierin op te zoeken en de beleidsregel te verbreden naar een bredere visie op het buitengebied.

## BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht bestemmingsplannen in het buitengebied

## Bijlage 2: Toelichting op analyse toepassing beleidsregel per vastgesteld bestemmingsplan