

Uitgangspuntennotitie voor herziening beleid functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De huidige beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied is in 2008 in werking getreden. Het betrof een lokale uitwerking van de destijds regionaal bindende notitie van de KAN-Raad. Op 29 mei 2018 nam de gemeenteraad de motie 'Bouwen in het buitengebied' aan. Dit, naar aanleiding van een verzoek om vaststelling van een bestemmingsplan dat gebruik maakte van de beleidsregel. In deze motie verzocht de gemeenteraad het college van B&W om:

- *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 is;*
- *beleidsregel "functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied Overbetuwe 2008" met de raad te evalueren.*

Op 25 april 2023 ontving de gemeenteraad het evaluatierapport 'Evaluatie beleidsregel functieverandering en nieuwvestiging in het buitengebied' van het college van B&W. In dit evaluatierapport is een antwoord gegeven op de drie genoemde verzoeken in de motie. Om tegemoet te komen aan het derde punt en de beleidsregel met de raad te evalueren heeft er op 11 juli 2023 een rondetafelgesprek (RTGC) met de gemeenteraad plaatsgevonden. Besproken is dat er voordat er gestart wordt met herziening van het beleid, eerst een uitgangspuntennotitie aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. De input voor deze uitgangspuntennotitie die nu voor u ligt, is afkomstig uit de evaluatie, de themabijeenkomst en de RTGC. Daarnaast is aanvullend in de tweede helft van 2023 tot begin 2024 een toekomstverkenning van de agrarische sector uitgevoerd: Onderzoek Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord. Het rapport van deze toekomstverkenning is op 6 maart gepresenteerd aan de boeren en tuinders en de gemeentelijke organisatie tijdens een informatieavond. De uitkomsten van het onderzoek en de input opgehaald tijdens die informatieavond zijn eveneens - voor zover van toepassing - verwerkt in voorliggende uitgangspuntennotitie.

1.2. Aanbevelingen evaluatierapport

Voor een uitgebreide weergave van de aanbevelingen uit het evaluatierapport wordt verwezen naar het evaluatierapport. In deze uitgangspuntennotitie worden de aanbevelingen vanuit dit rapport samenvattend en puntsgewijs weergegeven:

- Breng verschillende langs elkaar geldende kaders terug naar één overeenstemmend kader met uniforme regels.
- Stel duidelijke kaders voor toepassing van vereveningsvormen. Definieer welke mogelijkheden er zijn, hoe deze toegepast kunnen worden, en hoe de toepassing beoordeeld wordt. Kader in en trek uit elkaar wat als extra verevening gezien wordt en wat als uitgangspunt van het beleid als eis wordt gesteld.
- Definieer de beleidsregels concreter. Kader in waar een regeling wel over gaat en waar deze niet over gaat. Voorkom grijze gebieden en daarbij horende discussies over of bepaalde regelingen wel of niet van toepassing zijn op specifieke situaties.

- Onderzoek met de beleidsvrijheid die er momenteel is ontstaan (KAN-raad notitie niet langer regionaal bindend) op welke manier een beleidsregel functieverandering verbeterd of herzien kan worden die aansluit op het meer recente gemeentelijke beleid en visie.

Bij de uitwerking en opstelling van nieuw beleid gericht op functieverandering en nieuwvestiging in Overbetuwe, dienen de aanbevelingen uit het evaluatierapport in acht genomen te worden. Met name het laatst genoemde punt, dat betrekking heeft op de ontstane beleidsvrijheid, wordt ingevuld door de uitgangspunten die de gemeenteraad met deze uitgangspuntennotitie vaststelt op basis van het RTGC dat heeft plaatsgevonden.

1.3. Opzet themabijeenkomst college en RTGC met de gemeenteraad

Op basis van de aanbevelingen van het evaluatierapport zijn er verschillende stellingen bij elk van de aanbevelingen geformuleerd. Deze stellingen zijn voorgelegd en besproken in een themabijeenkomst met het college en zijn als gevolg hiervan verder aangescherpt. Vervolgens zijn deze in de RTGC besproken. Het doel van de RTGC was tweeledig. Enerzijds gaf het RTGC uitvoering aan het laatstgenoemde punt in de motie, namelijk het functieveranderingsbeleid met de raad te evalueren. Daarin was er de mogelijkheid voor de gemeenteraad om te reageren op de evaluatie en is reflectie hierop in de bespreking van de stellingen ook teruggekomen. Anderzijds, was de bedoeling van het RTGC om op te halen wat de visie van de gemeenteraad is voor herziening van dit beleid en hoe zij dit voor zich ziet, welke aandachtspunten zij hierbij heeft, en welke kansen zij hier ziet. Door middel van het bespreken van de stellingen die geformuleerd zijn op basis van de aanbevelingen uit het evaluatierapport is het gesprek gevoerd.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de uitgangspunten en overwegingen die voortkwamen uit de RTGC van 11 juli 2023 met de gemeenteraad uiteengezet. In hoofdstuk drie wordt vervolgens ingegaan op de uitgevoerde toekomstverkenning agrarische sector en worden de resultaten aangaande het functieveranderingsbeleid gedeeld uit het onderzoek 'Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord'. In hoofdstuk vier is een doorkijk geschetst van hoe we gaan komen tot een herzien functieveranderingsbeleid voor de gemeente Overbetuwe.

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten beschreven die voortkomen uit het RTGC van 11 juli 2023 met de gemeenteraad. Per geformuleerd uitgangspunt wordt aangegeven wat hierbij de overwegingen waren gedurende het gesprek. In sommige gevallen wordt hier ook een verbinding gelegd met het evaluatierapport.

Een centrale rol geven aan (ruimtelijke) kwaliteitswinst in het buitengebied.

Bij toepassing van de beleidsregel moet dit leiden tot een kwaliteitswinst in het buitengebied. Dit moet het uitgangspunt zijn van elke situatie waarin functieverandering wordt toegepast. Het is van belang dat het bedrijfseconomisch mogelijk blijft om de functie te veranderen, maar de ruimtelijke kwaliteitswinst voor de omgeving moet centraal blijven. Daarbij valt ook te denken aan natuurontwikkelingen in plaats van terugbouwen van woningen op een locatie. Bouwrechten zouden daarbij verplaatst kunnen worden naar elders, of er kan op een andere wijze gecompenseerd worden zonder terugbouwen van woningen. Er dienen ook mogelijkheden gegeven te worden om te stimuleren om te slopen zonder dat bouwrechten hiervoor terug komen. Echter, een kanttekening die hierbij te plaatsen is, is dat het wel de vraag is hoe dit financieel zal uitkomen. Immers is de realisatie van woningen vaak een terugverdien mogelijkheid voor de kosten die gemaakt worden met de bedrijfsbeëindiging en sloop van de bebouwing. De vereveningsvorm om financieel te verevenen wordt als laatste optie gezien, maar ondergeschikt aan natuur- en landschapsontwikkelingen en het reduceren van verstening.

Gebiedsgericht afbakenen welke ontwikkelingen waar wel en waar niet wenselijk zijn en hiertoe kaders opstellen.

Binnen het buitengebied zijn in sommige gebieden bepaalde ontwikkelingen wenselijker dan in andere gebieden. Bijvoorbeeld is woningbouw in park Lingezegen minder wenselijk dan bijvoorbeeld elders in het buitengebied. Gebiedsgericht kan aangegeven worden waar wel woningen teruggebouwd kunnen worden of waar juist andere ontwikkelingen, zoals natuurcompensatie wenselijk zijn. Het bouwen op de slooplocatie moet daarbij niet volledig losgelaten worden, maar per gebied en situatie beoordeeld worden. Er moet gekozen worden voor hetgeen het meest bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteitswinst. Een ontwikkeling moet in het totaalplaatje van de omgeving passen. Daarbij moet het geen verdienmodel worden waarbij grond ergens veel meer geld waard wordt, dan elders door deze regeling. Daarbij moet aangesloten worden bij het grondbeleid dat deze gemeente voert. Terugbouwen in specifiek aangewezen kernrandzones wordt dan ook niet als oplossing gezien. In sommige gevallen wil je namelijk wel dat er op de locatie teruggebouwd wordt.

Duidelijke en heldere kaders schetsen, met ruimte voor situationele afwegingen.

Men is gebaat bij helder geformuleerde en eenduidige regels. Daarbij is het ook van belang niet te veel regels te stellen. Er is behoefte om ruimte te houden voor situationele beoordeling op specifieke locaties waarbij het uitgangspunt de ruimtelijke kwaliteitswinst voor de omgeving moet blijven. In regels kan aangegeven worden hoe dit in specifieke gebieden bereikt kan worden. Per situatie moet dan beoordeeld worden of dit passend is en bijdraagt aan de omgeving ter plekke. In specifieke gebieden is aangegeven dat elders teruggebouwd moet worden of welke vereveningsmaatregelen de voorkeur hebben. Uit de evaluatie blijkt dat er wel duidelijk aangegeven dient te worden hoeveel verevening genoeg is en hoe dit beoordeeld wordt. Een blijk van willekeur moet voorkomen worden.

Stimuleren om ook ruimtelijke kwaliteitswinst voor de omgeving te realiseren buiten de focus op woningbouw.

Van belang wordt geacht dat het geen verdienmodel moet worden. Initiatiefnemers moeten uiteraard in bedrijfseconomisch opzicht in positieve zin gebruik kunnen maken van de regeling om de ruimtelijke kwaliteitswinst ook te stimuleren. Echter, ook van belang is dat het wat terugbrengt voor de omgeving. Van belang is ook dat de omgeving hierbij betrokken wordt. Denk bijvoorbeeld aan openbaar toegankelijke wandelpaden of natuurontwikkeling waar dit mogelijk is, waar de omgeving ook profijt van heeft. De leefbaarheid van het buitengebied is hierbij van belang en woningbouw is hier niet altijd het enige antwoord op. Onderzoek waar mogelijkheden zitten om ook in plaats van woningen andersoortige ontwikkelingen economisch aantrekkelijk te maken, zoals natuurontwikkelingen. Ga daarbij na of er aangesloten kan worden bij provinciale subsidies.

Een ondersteunende rol bieden als gemeente om kansrijke initiatieven aan elkaar te verbinden.

Als initiatiefnemers bij de gemeente komen met een idee of voorstel, kan de gemeente een actieve rol innemen om de initiatieven aan elkaar te verbinden waar deze initiatieven elkaar kunnen versterken.

Tijdelijk gebruik van agrarische opstallen voor andere doeleinden niet zondermeer toestaan, maar duidelijke kaders voor afweging meegeven

Het gebruik van agrarische opstallen voor andere doeleinden kan leiden tot overlast en handhaving. Daarom wordt het niet zondermeer toegestaan in beleid en dient hiermee voorzichtig en terughoudend omgegaan te worden. In specifieke gevallen kan het niet onwenselijk zijn. Hiervoor dienen specifieke afwegingskaders te worden opgesteld. Daarbij blijft alsnog het uitgangspunt dat de tijdelijkheid zo kort mogelijk dient te zijn. Daarnaast moet voorkomen worden dat er bouwvallen ontstaan. Verval van bebouwing kan in de hand worden gewerkt door het tijdelijk toestaan van andere functies.

Financiële verevening zo min mogelijk stimuleren en als laatste optie beschouwen

Ruimtelijke kwaliteitswinst en vermindering van de verstening in het buitengebied zijn de centrale uitgangspunten. Financiële verevening moet als laatste optie van verevening beschouwd worden en wordt bij voorkeur niet toegepast indien er andere opties zijn.

De uitgangspunten voor nieuwvestiging houden zoals in de huidige beleidsregel geformuleerd is

De huidige uitgangspunten voor nieuwvestiging leiden niet tot problemen of discussie. Daarmee kunnen de huidige uitgangspunten hiertoe in stand worden gehouden.

Hoofdstuk 3 Toekomstverkenning agrarische sector

3.1. Traject toekomstverkenning agrarische sector (Onderzoek: Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord)

In gemeente Overbetuwe zijn er ongeveer 240 agrarische bedrijven. De agrarische sector is een sterke drager van het Overbetuwse buitengebied en is van grote waarde voor onze identiteit. Veel agrarische bedrijven staan onder druk door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Veel ondernemers lijken te twijfelen aan hun toekomst. Ook in Overbetuwe zijn er signalen dat ondernemers zich grote zorgen maken. Vanwege de vitale functie van de agrarische sector in het buitengebied, is het voor de gemeente Overbetuwe van belang om in beeld te krijgen wat er speelt in de agrarische sector in de gemeente en wat de toekomstplannen zijn van agrariërs. Kijkend naar de kaders en de opdracht die in het Uitvoeringsprogramma 2022-2026 geformuleerd is, is aangegeven dat het belangrijk is om te weten hoe de agrarische sector er anno 2023/2024 voor staat en welke uitdagingen/problemen ervaren worden. Ook is de bedoeling van het traject om te ontdekken waar de ambities en ondersteuningsbehoeften zitten voor natuurinclusieve, kringloop en biologische landbouw. Met deze kennis kan de gemeente haar taken naar en voor de sector en het buitengebied beter vervullen in het kader van dit traject gesteld. De toekomstverkenning is opgezet als een onafhankelijke verkenning voor de agrarische sector met een vierledig geformuleerd doel:

- Agrarische ondernemers te helpen gemotiveerde keuzes voor de toekomst van hun bedrijf te maken door hun een keukentafelgesprek met een onafhankelijke plattelandscoach aan te bieden.
- Informatie te verzamelen over de ontwikkelingen in onze agrarische sector zodat de dienstverlening vanuit de gemeente (en andere organisaties) kan worden verbeterd.
- Ophalen waar de kansen voor meer natuurinclusieve, kringloop en biologische landbouw zitten.
- Input voor beleid ophalen zoals o.a. het functieveranderingsbeleid.

Dit laatste punt gaat ook specifiek in op het functieveranderingsbeleid. Daarbij is dus aangegeven in de toekomstverkenning dat ook dit als input zal zijn voor nieuw op te stellen functieveranderingsbeleid. Ook in het uitvoeringsprogramma 2022-2026 staat op bladzijde 15 het volgende:

“Inzicht in toekomstbestendige en natuurinclusieve bedrijfsvoering van de agrarische sector. Dit leidt tot een voorstel aan de raad. De inzichten zijn input voor het daarna op te stellen functieveranderingsbeleid buitengebied.”

De uitvoering van het traject toekomstverkenning agrarische sector is gedurende 2023 uitgevoerd met uitloop naar Q1 2024. Nu dit traject is afgerond zijn de resultaten meegenomen in voorliggende uitgangspuntennotitie. Navolgende paragraaf schetst een beeld van de uitkomsten uit dit onderzoek. Het volledige rapport van de toekomstverkenning wordt momenteel definitief gemaakt door de agrarische coaches die dit onderzoek hebben uitgevoerd en het rapport hebben opgesteld.

3.2. Uitkomsten onderzoek: Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord

In september 2023 zijn de gesprekken gestart met de boeren en tuinders voor het onderzoek ‘Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord’. Er is gesproken met 147 agrariërs (circa 65%) uit de gemeente Overbetuwe. Daarnaast hebben 67 agrarische ondernemers aangegeven geen gesprek te willen en 14 adressen konden de coaches niet bereiken. Op basis van deze gesprekken is begin 2024 het conceptrapport opgesteld en gedeeld met de ambtelijke organisatie. Op 6 maart is het definitieve rapport ‘Onderzoek Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord’ gepresenteerd aan de betreffende boeren en tuinders en de gemeentelijke organisatie tijdens een informatieavond. De

resultaten uit dit onderzoek zijn hierna uiteengezet, waarbij de nadruk ligt op de opgehaalde input voor het functieveranderingbeleid.

De rapportage

Het rapport geeft een duidelijk beeld van wat er momenteel speelt onder de boeren en tuinders. De algemene tendens is dat boeren zowel bedrijfsmatig als privé last hebben van onzekerheid over de toekomst. Er is een groot wantrouwen richting de overheid, met name ten aanzien van de landelijke en provinciale politiek. Dit wantrouwen straalt ook uit naar de gemeente als onderdeel van die overheid, ondanks dat de gemeente aan de meeste grote problemen weinig kan doen.

Landelijke (en Europese) regelingen worden dan ook gewantrouwd. Landelijk zijn er nu, ondanks eerdere toezeggingen, alleen regelingen voor geheel stoppen. Innoveren naar een andere werkwijze in de bedrijfsvoering – biologisch, natuurinclusief of met kringlooplandbouw – ervaren de meeste boeren en tuinders als onzeker door de onduidelijke uitvoering van de wet- en regelgeving. Bovendien vormen deze concepten momenteel geen passend verdienmodel volgens de agrariërs. Ook agrarisch natuurbeheer als onderdeel van het bedrijfsmodel wordt met argwaan bekeken, vooral omdat de opbrengsten en regels naar hun idee zó veranderd kunnen worden. Al deze onzekerheden leiden er toe dat veel boeren en tuinders investeringen uitstellen.

Veel van de agrarische bedrijven binnen de gemeente Overbetuwe zijn op dit moment financieel gezond, maar omdat de bedrijfsvoering veelal ter discussie staat zegt dit weinig over de toekomst. Veel van de boeren en tuinders is 50+ en opvolgers zijn er vaak niet vanwege de onzekere toekomst. Dat betekent dat er de komende 10 á 15 jaar veel bedrijven zullen stoppen en de eigenaren naar verwachting in gesprek zullen willen gaan met de gemeente over de mogelijkheden ten aanzien van functieverandering.

De ingang bij de gemeente Overbetuwe voor deze gesprekken ligt bij de intake tafel. Tijdens deze gesprekken aldaar kunnen inwoners van de gemeente (in voorliggend geval de boeren en tuinders) hun ideeën ten aanzien van hun perceel/bedrijf kenbaar maken. De agrariërs geven aan dat ze het huidige ruimtelijke beleid (zoals vergunningverlening voor bouwen en functieverandering) als star ervaren. Daarbij wordt de gemeente als afstandelijk en stedelijk ervaren met weinig of geen gevoel voor de boeren of affiniteit met het agrarisch gebied. De belangrijkste aanbeveling uit het rapport is dat de agrariërs behoefte hebben aan een samenhangende visie op de toekomst van de agrarische sector. Daarnaast zou beter contact met de gemeente (bezoek ondernemers op het erf) en maatwerk bij initiatieven volgens hen veel problemen kunnen oplossen.

Informatieavond 6 maart 2024

Op 6 maart is een terugkombijeenkomst georganiseerd in het zalencentrum de Hoendrik voor alle boeren en tuinders binnen de gemeente Overbetuwe. Circa 70 boeren en tuinders hadden zich aangemeld voor deze avond en zijn nagenoeg allemaal gekomen. Van de aanwezigen had circa de helft deelgenomen aan het onderzoek, de overige aanwezigen waren geïnteresseerde agrariërs. De avond was georganiseerd door de coaches die de gesprekken hebben gevoerd en het rapport hebben opgesteld. Het programma van deze avond omvatte een presentatie van het rapport waarvan de uitkomsten werden gedeeld. Vervolgens zijn de aanwezigen in groepjes uit elkaar gegaan om te bespreken wat verteld is en op een flap te reageren op een aantal vragen en stellingen. Tijdens het daaropvolgende plenaire gedeelte zijn de resultaten daarvan besproken en heeft wethouder Dimitri Horsthuis-Tangelder een eerste integrale reactie geven op het rapport. Afsluitend is aangegeven welke vervolgstappen genomen worden ten aanzien van de actualisatie van alle bevestigde onderwerpen uit het rapport: de Omgevingsvisie, het functieveranderingbeleid, het afwegingskader opwekken duurzame energie en het keurmerk Veilig Buitengebied.

Tijdens deze avond kwam naar voren dat de aanwezige boeren en tuinders zich veelal herkenden in de gepresenteerde uitkomsten van het onderzoek. De aanbevelingen van de coaches voor de gemeente werden veelal gewaardeerd. De aanbeveling dat de agrariërs graag persoonlijk worden benaderd door de gemeente (dus niet alleen per e-mail maar via telefoon en/of bedrijfsbezoek) vond veel bijklank. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente blijft luisteren en we doen wat we zeggen. Daarnaast gaven de aanwezigen aan dat ze graag zou willen dat de gemeente helder beleid voert en sneller beslissingen neemt tijdens procedures.

Conclusie

De toekomstverkenning van de agrarische sector (onderzoek 'Boeren en tuinders Overbetuwe aan het woord') geeft een duidelijk beeld van hoe de boeren en tuinders in Overbetuwe in algemene zin naar de toekomst kijken. Dat is zeer waardevolle informatie en biedt een belangrijke basis waar vanuit we nu verder gaan. De visie van deze boeren en tuinders op het beleid voor functieverandering en mogelijke alternatieve bedrijfsvoering, zoals natuurinclusieve, kringloop- en biologische landbouw, is echter niet voldoende helder naar voren gekomen in het onderzoeksrapport en tijdens de informatieavond. Het participatietraject met de boeren en tuinders zal dan ook nog een stap verder worden gebracht, met als doel de uitgangspunten voor het functieveranderingsbeleid aan te scherpen.

Hoofdstuk 4 Doorkijk: komen tot een breed gedragen functieveranderingsbeleid

Participatie met belanghebbenden wordt in 2024 voortgezet met als doel de uitgangspunten voor het functieveranderingsbeleid aan te scherpen, om zo te komen tot een breed gedragen visie en beleidsregel ten aanzien van functieverandering. De volgende partijen maken onderdeel uit van dit vervolg:

1. *Een afvaardiging van de boeren en tuinders.* Met een gedeelte van de agrariërs die geparticipeerd hebben in het onderzoek worden vervolggesprekken ingepland. Tijdens de informatieavond hebben geïnteresseerden hiervoor hun gegevens achtergelaten. Het doel is om meer specifiek input op te halen vanuit de agrariërs hoe zij hun kansen en mogelijkheden zien ten aanzien van toekomstbestendige bedrijfsvoering van de agrarische sector (mogelijk m.b.v. natuurinclusieve -, kringloop - en biologische landbouw) en wat er hun inziens opgenomen zou moeten worden in het nieuwe functieveranderingsbeleid.
2. *Andere belanghebbenden en stakeholders.* Dit is de provincie Gelderland, het waterschap Rivierenland, de Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO Noord), de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de overige inwoners (o.a. bedrijven) van de gemeente/buitengebied.

Bij herziening van het functieveranderingsbeleid worden de in deze 'Uitgangspuntennotitie herziening functieveranderingsbeleid' geformuleerde uitgangspunten meegenomen als basis bij het nieuw op te stellen beleid. Er dient daarbij tevens aangegeven te worden hoe deze uitgangspunten leiden tot de keuzes in het opgestelde beleid. Eventuele aanvullingen uit de bespreking tijdens de RTGC van 14 mei en aanbevelingen en conclusies uit de vervolgp participatie worden meegenomen in dit proces. De uitwerking van het nieuw vast te stellen functieveranderingsbeleid wordt tevens in samenspraak opgesteld met alle betrokken afdelingen van RO binnen de gemeente. Met al deze onderdelen tezamen wordt verwacht dat we kunnen komen tot een functieveranderingsbeleid dat breed wordt gedragen en uitvoerbaar is.

Het nieuwe functieveranderingsbeleid zal uiteindelijk ter inzage worden gelegd waarna het ter besluitvorming wordt aangeboden aan de raad. Hierna zal het aangepaste functieveranderingsbeleid landen in het nog op te stellen Omgevingsplan.