

Beleidsregel Plussenbeleid gemeente Bronckhorst

De raad van de gemeente Bronckhorst;

gelezen het voorstel van het college van b en w van 13 oktober 2020;

besproken in de commissievergadering van 12 november 2020;

gelet op De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Omgevingsverordening Gelderland;

Besluit:

1. Ter uitvoering van het provinciale Plussenbeleid, zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening Gelderland, de beleidsregel Plussenbeleid gemeente Bronckhorst vast te stellen en
2. daarbij de 'plusinvestering' op €20,-/m² bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding vast te stellen.

1 Inleiding

Bronckhorst is een plattelandsgemeente en biedt ruimte aan veel agrarische bedrijven. Deze bedrijven kunnen worden onderverdeeld in grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. De groeimogelijkheden van deze bedrijven worden ondermeer gereguleerd door de mogelijkheden in het bestemmingsplan. De gemeente wil de niet-grondgebonden agrarische bedrijven onder voorwaarden en in navolging van het Gelders Plussenbeleid uitbreidingsmogelijkheden bieden om een duurzame ontwikkeling van de sector te stimuleren.

In maart 2017 is het Gelders Plussenbeleid in werking getreden via de provinciale Omgevingsverordening. Met het Plussenbeleid, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en -verordening Gelderland, geeft de provincie vorm aan haar beleid voor de niet- grondgebonden veehouderij. Het Plussenbeleid is alleen van toepassing op niet-grondgebonden bedrijven en zet in op het realiseren van duurzame niet-grondgebonden veehouderijen. Groei is mogelijk mits de agrariër aanvullende maatregelen neemt op het gebied van dierwelzijn, ruimtelijke kwaliteit en/of milieu, de zogenaamde 'plussen'. Het moeten maatregelen zijn bovenop de generieke wettelijke eisen en vigerend provinciaal en gemeentelijk beleid. Welke maatregelen genomen worden moet de initiatiefnemer samen met zijn omgeving in een dialoog bepalen.

Het Plussenbeleid zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening werkt door bij bestemmingsplannen. Met inachtneming van een overgangstermijn moeten uiteindelijk alle bestemmingsplannen in Bronckhorst waar niet-grondgebonden veehouderijen in opgenomen zijn voldoen aan de Omgevingsverordening. De Omgevingsverordening stelt dat een bestemmingsplan een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf, welke ligt in het gebied dat door de provincie Gelderland is aangewezen als 'Plussenbeleid' (zie uitsnede in paragraaf 2.2), alleen mogelijk kan maken als deze voldoet aan een door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregel. Met de beleidsregel Plussenbeleid Bronckhorst wordt invulling gegeven aan deze formele verplichting.

Met deze beleidsregel wordt het mogelijk om mee te werken aan uitbreidingsplannen van niet-grondgebonden agrarische bedrijven via:

- Een partiële herziening van het bestemmingsplan
- Een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan (projectafwijking, uitgebreide procedure)

In de toelichting van het bestemmingsplan of in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning met projectafwijking moet worden ingegaan op de manier waarop aan deze beleidsregel wordt voldaan.

Deze beleidsregel geldt overigens aanvullend op de reguliere toetsingsgronden bij verzoeken om uitbreiding van een niet- grondgebonden veehouderij. Daarnaast blijven kleine uitbreidingen van maximaal 500 m² bruto stalvloeroppervlakte (eens per 5 jaar) mogelijk zonder toepassing van het plussenbeleid.

Vóór 1 januari 2027 moet het plussenbeleid ook planologisch in het bestemmingsplan/omgevingsplan verankerd worden/zijn.

1.1 Afstemming

In de periode van 7 april 2020 tot en met 12 mei 2020 heeft de concept-versie van deze beleidsregel ter visie gelegen. De navolgende stakeholders zijn gevraagd een reactie te geven op deze beleidsregel:

- LTO-Noord (afdeling Bronckhorst)
- Provincie Gelderland
- Waterschap Rijn en IJssel
- Natuur en milieufederatie Gelderland
- GGD

Van Waterschap Rijn en IJssel en Natuur en milieufederatie Gelderland hebben we een reactie ontvangen. In bijgevoegde inspraaknota (zie bijlage 1) zijn de ontvangen inspraakreacties en onze reactie daarop meegenomen.

2 Provinciale regels

2.1 Algemeen

De provincie heeft haar visie op de omgeving vertaald in de 'Omgevingsvisie Gelderland'. Deze is vastgesteld op 9 juli 2014. Op 24 september 2014 is de Omgevingsverordening Gelderland vastgesteld. De omgevingsvisie en omgevingsverordening zijn sindsdien diverse malen geactualiseerd. De nieuwste versie van de omgevingsverordening is vastgesteld op 19 december 2018. Hierin zijn de volgende regels opgenomen met betrekking tot uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijen:

Artikel 2.30 (uitbreiding niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak: handreiking beleidsregels Plussenbeleid)

- Gedeputeerde Staten stellen in een handreiking een algemeen kader vast voor de door het gemeentebestuur op te stellen beleidsregels Plussenbeleid.
- De handreiking Plussenbeleid bevat in ieder geval als kader dat:
 1. uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of alleen mogelijk is als door de aanvrager plusmaatregelen worden getroffen;
 2. de investering in de te treffen plusmaatregelen aantoonbaar € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding bedraagt;
 3. de plusmaatregelen getroffen worden in de volgende rangorde:
 - i. ter plaatse op het erf;
 - ii. in de directe omgeving van het erf;
 - iii. in de omgeving van de direct-omwonenden.
 4. de te treffen plusmaatregelen geborgd worden in:
 - i. een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief een boetebeding;
 - ii. een voorwaardelijke plicht in het bestemmingsplan, of
 - iii. de voorschriften van een omgevingsvergunning.

Artikel 2.31 (instructieregel bestemmingsplan Plussenbeleid)

1. Een bestemmingsplan maakt een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk als de uitbreiding voldoet aan door het gemeentebestuur in overeenstemming met de handreiking Plussenbeleid vastgestelde beleidsregels.
2. Een bestemmingsplan kan eens per vijf jaar een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak mogelijk maken met een omvang van ten hoogste 500 vierkante meter, waarop de vastgestelde beleidsregels niet van toepassing zijn.

Artikel 2.30 lid 1 geeft aan dat Gedeputeerde Staten in een handreiking een algemeen kader vaststelt. Deze vormt een algemeen kader voor het uitwerken van het gemeentelijk plussenbeleid. Deze handreiking is inmiddels opgesteld.

Artikel 2.30 lid 2 vormt de kern van het Plussenbeleid. Hierin staat aangegeven dat uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf alleen mogelijk is wanneer plusmaatregelen worden getroffen.

Artikel 2.31 lid 1 geeft aan dat een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij alleen mogelijk is wanneer het plan voldoet aan het gemeentelijk Plussenbeleid. Het gemeentelijk Plussenbeleid moet in overeenstemming zijn met de handreiking plussenbeleid die door de provincie is opgesteld.

Artikel 2.31 lid 2 bepaalt dat voor uitbreidingen van maximaal 500 vierkante meter het Plussenbeleid niet van toepassing is.

2.2 Van toepassing zijnde gebieden

De gebieden waarop deze artikelen betrekking hebben zijn opgenomen op de kaart 'Regels Landbouw' van de Omgevingsverordening. De uitsnede voor Bronckhorst is hieronder weergegeven.



Uitsnede kaart Regels Landbouw Omgevingsverordening (december 2018)

Naast een aanwijzing voor het Plussenbeleid kent de Omgevingsverordening ook een aan het Plussenbeleid gerelateerd artikel voor ammoniakbuffergebieden. Deze gebieden zijn ook aangewezen op de bij de verordening behorende kaart Regels Landbouw. Het artikel voor ammoniakbuffergebieden luidt als volgt:

Artikel 2.33 (instructieregel bestemmingsplan niet-grondgebonden veehouderijtak in Ammoniakbuffergebied)

In aanvulling op de artikelen 2.29 en 2.31, eerste lid, maakt een bestemmingsplan voor gronden binnen het Ammoniakbuffergebied:

- nieuw- en hervestiging van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak niet mogelijk;
- uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk als de emissie van ammoniak niet toeneemt.

Toelichting artikel 2.33

Artikel 2.33 geldt alleen binnen het 'Ammoniakbuffergebied'. Dit gebied omvat een zone van 250 meter rondom zeer gevoelige natuur in het Gelders natuurnetwerk. Omdat deze zones rond de prioritaire natuurgebieden liggen, is het gerechtvaardigd dat de eis geldt dat nieuw- of hervestiging van intensieve veehouderij daar niet is toegestaan en dat bij uitbreiding van een bestaand bedrijf de emissie van ammoniak op de locatie niet mag toenemen. Met 'toename van emissie' wordt hier hetzelfde bedoeld als in de Wet ammoniak en veehouderij. Er wordt dus geen ontwikkelingsruimte geboden in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Deze eisen gelden bovenop het 'Plussenbeleid', dat ook op niet-grondgebonden (intensieve) veehouderij van toepassing is. Met het zogenoemde Reconstructiebeleid is aan perspectiefvolle bedrijven de mogelijkheid geboden te verplaatsen naar gebieden die minder gevoelig zijn voor stikstofdepositie.

2.3 Overgangsbepaling

In hoofdstuk 8, afdeling 8.1 van de Omgevingsverordening is verder een specifieke overgangsbepaling voor het Plussenbeleid opgenomen:

Artikel 8.2 (specifieke overgangsbepaling Plussenbeleid)

In afwijking van artikel 8.1, derde lid, geeft de gemeenteraad uitvoering aan de instructieregels gesteld in de artikelen 2.30 en 2.31:

- a. bij bestemmingsplannen die voor 1 januari 2007 zijn vastgesteld: voor 1 april 2019;
- b. bij overige bestemmingsplannen: voor 1 januari 2027.

2.4 Begrippen

Tot slot zijn de begrippen uit de Omgevingsverordening van belang voor het opstellen van het plussenbeleid. In paragraaf 4.2 zijn de van toepassing zijnde begrippen opgenomen.

3 Plussenbeleid Bronckhorst

3.1 Coalitieprogramma Bronckhorst 2018-2022

Een aantal doelen uit het coalitieprogramma van de huidige coalitie sluiten aan bij de doelstellingen van het plussenbeleid. Te denken valt aan:

- versterken van de kwaliteiten van het landschap;
- stimuleren van economie en werkgelegenheid;
- kwaliteit van de leefomgeving;
- keuzevrijheid en ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.

Dat geldt ook voor enkele speerpunten:

- Economie, ondernemerschap en toerisme;
- Landbouw en landschap;
- Natuur en biodiversiteit.

3.2 Toepassingsbereik Plussenbeleid

In de provinciale Omgevingsverordening is bepaald dat het Plussenbeleid alleen van toepassing is in het gebied zoals aangewezen op de bij de Omgevingsverordening behorende kaart Regels Landbouw (zie ook paragraaf 2.2). De beleidsregel Plussenbeleid Bronckhorst heeft dus alleen werking voor die delen van de gemeente Bronckhorst die op genoemde kaart als zodanig zijn aangewezen.

Voor de uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven boven de 500 m² bruto staloppervlak zijn één of meer 'maatschappelijke plussen' vereist. Dit zijn aanvullende maatregelen van ruimtelijke kwaliteit op het gebied van milieu, landschappelijke inpassing en/of fysieke maatregelen op het gebied van dierenwelzijn. Deze maatregelen komen dus bovenop de al bestaande wettelijke eisen en andere voorwaarden zoals bijvoorbeeld een goede landschappelijke inpassing op basis van provinciaal en gemeentelijk beleid.

Uitbreiding

Het moment waarop voor een uitbreiding het Plussenbeleid van toepassing is, wordt bepaald door het geldende planologisch regime. Iedere uitbreiding van mogelijkheden voor de niet-grondgebonden veehouderij ten opzichte van het geldende bestemmingsplan moet worden getoetst aan het Plussenbeleid. Dat kan een overschrijding zijn van het huidige bouwvlak of een toename van het bebouwingspercentage, de bouwhoogte, het stikstofdepositieplafond of de dierenaantallen. Allemaal vormen van uitbreiding van planologische mogelijkheden waarop het Plussenbeleid van toepassing is.

Aan uitbreidingen van niet-grondgebonden veehouderijen worden door de provincie Gelderland de volgende eisen gesteld:

- uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak is alleen mogelijk als door de aanvrager plusmaatregelen worden getroffen;
- de investering in de te treffen plusmaatregelen aantoonbaar € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto staloppervlakte van de uitbreiding bedraagt.
- De plusmaatregelen getroffen worden in de volgende rangorde:
 - ter plaatse op het erf;
 - in de directe omgeving van het erf;
 - in de omgeving van de direct-omwonenden.
- De te treffen plusmaatregelen geborgd worden in:
 - een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief een boetebeding
 - een voorwaardelijke plicht in het bestemmingsplan, of
 - de voorschriften van een omgevingsvergunning.

Op basis van de Omgevingsverordening werkt het Plussenbeleid in de volgende situaties door:

1. Het vaststellen van een bestemmingsplan, op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening, waarin ook uitbreidingsruimte vastgelegd wordt van maximaal 500 m² per vijf jaar voor een niet-grondgebonden veehouderij;
2. Het vaststellen van een wijzigingsplan gebaseerd op een bevoegdheid tot wijziging die is opgenomen in een bestemmingsplan, vastgesteld na 22 maart 2017 (datum inwerkingtreding provinciaal plussenbeleid).

De punten 1 en 2 doen zich niet voor als het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd vóór 22 maart 2017 en daarop door Gedeputeerde Staten geen zienswijze is ingediend.

Het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Bronckhorst' van de gemeente Bronckhorst is vastgesteld op 17 mei 2017, in werking getreden en gedeeltelijk onherroepelijk. Het ontwerpbestemmingsplan heeft ruim voor de deadline van 22 maart 2017 ter visie gelegen en hierop zijn geen zienswijzen door de provincie ingediend. Een uitbreiding die op basis van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Bronckhorst' mogelijk is, al dan niet met toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, valt daarmee niet onder het Plussenbeleid.

De situatie onder 1 kan zich voordoen in de vorm van een gebiedsbestemmingsplan en in de vorm van een bestemmingsplan gericht op een concreet initiatief tot uitbreiding op perceelsniveau.

Uitgangspunt is om bij de vaststelling van toekomstige gebiedsbestemmingsplannen op te nemen dat uitbreiding van de dan fysiek aanwezige oppervlak aan legale stalruimte en/of met omgevingsvergunning Bouwen vergunde oppervlak aan stalruimte ten dienste van de niet-grondgebonden veehouderij van maximaal 500 m² per vijf jaar bij recht wordt toegestaan. Verder wordt een bevoegdheid voor het college opgenomen tot wijziging van het bestemmingsplan voor een uitbreiding met meer dan 500 m² onder de voorwaarde dat deze beleidsregel wordt toegepast. Aanvragers hebben dus maximaal één keer per vijf jaar de mogelijkheid om maximaal 500 m² te groeien zonder Plussenbeleid.

Het Plussenbeleid is in Bronckhorst van toepassing bij de volgende ruimtelijke procedures:

- *Partiële herziening bestemmingsplan*
Het Plussenbeleid is van toepassing wanneer een partiële herziening ruimte biedt aan een uitbreiding van meer dan 500 m² bij een niet-grondgebonden veehouderij. In de toelichting van het bestemmingsplan worden de plusmaatregelen toegelicht en onderbouwd. Daarnaast wordt in de regels een voorwaardelijke verplichting voor de plusmaatregelen opgenomen.
- *Omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan (uitgebreide procedure)*
Wanneer de omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan (projectafwijking) ruimte biedt aan een uitbreiding van meer dan 500 m² bij een niet-grondgebonden veehouderij moet toetsing aan het Plussenbeleid plaatsvinden. De plusmaatregelen worden daarbij als voorwaarde in de omgevingsvergunning opgenomen en toegelicht en onderbouwd in de ruimtelijke onderbouwing die onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning. Wanneer de omgevingsvergunning wordt opgenomen in een herziening van het bestemmingsplan dan worden de plusmaatregelen verankerd in het bestemmingsplan.

Voor beide procedures geldt dat ook een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarmee de uitvoering van de maatregelen eveneens geborgd wordt.

4 Uitwerking Plussenbeleid Bronckhorst

4.1 Algemeen

Het Plussenbeleid vindt zijn toepassing binnen de bevoegdheid van raad en college tot het vaststellen van respectievelijk een bestemmingsplan en een wijzigingsplan. Toepassen van deze bevoegdheden is ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Bij de inhoudelijke afweging of bij een aanvraag tot herziening of wijziging van een bestemmingsplan sprake is van een goede ruimtelijke ordening spelen diverse factoren een rol:

- voldoen aan generieke wettelijke eisen en vigerend provinciaal en gemeentelijk beleid;
- gebieds- en locatiespecifieke omstandigheden.

Voorbeelden zijn de Wet natuurbescherming, regels uit de Omgevingsverordening over het Gelders Natuur Netwerk, Groene Ontwikkelingszone, het Ammoniakbuffergebied en voorwaarden als het niet aantasten van het beoogde stedenbouwkundig en landschappelijk beeld, het niet onevenredig aantasten van in het gebied voorkomende waarden, het voorzien in een kwalitatieve zorgvuldige inpassing in het landschap en het niet laten ontstaan van onevenredige hinder voor de omgeving.

De raad (of college bij een wijzigingsplan danwel een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan kan worden afgeweken) kan op basis van de goede ruimtelijke ordening besluiten dat, ook al worden er aanvullende maatregelen conform deze beleidsregel getroffen, een

uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij ruimtelijk niet aanvaardbaar en/of uitvoerbaar wordt geacht.

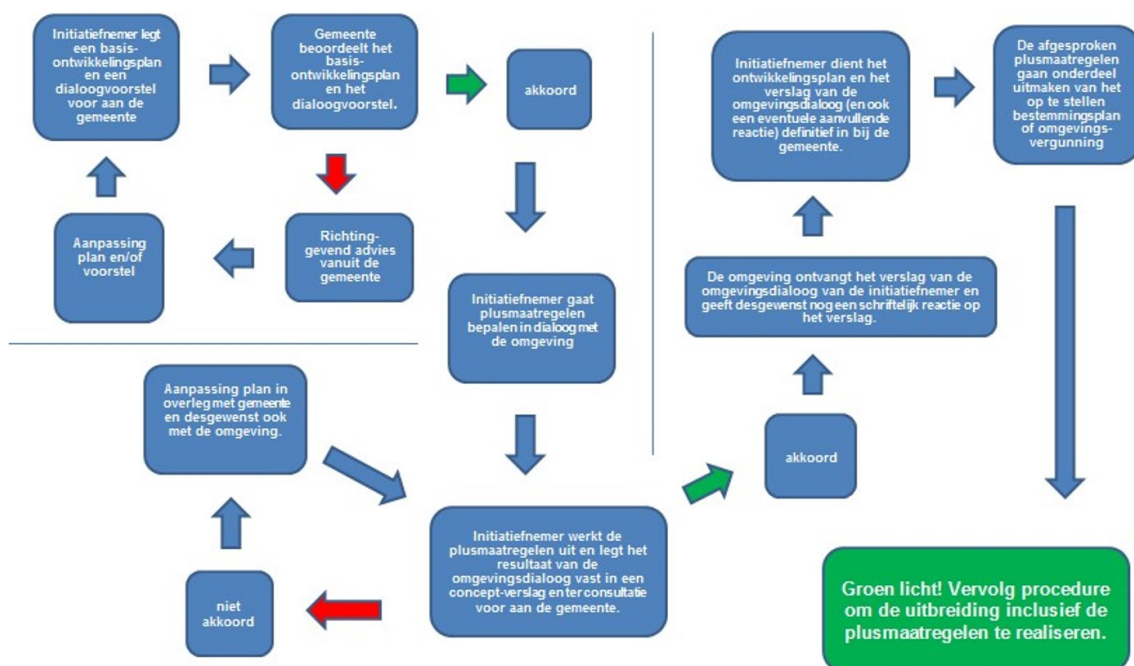
4.2 Begrippen

De begrippen die de provincie in haar Omgevingsverordening heeft opgenomen, worden overgenomen:

Grondgebonden veehouderij	agrarisch bedrijf dat gericht is op het ontwikkelen van activiteiten waarbij de productie voor meer dan 50 procent afhankelijk is van het producerend vermogen van de grond waarover het bedrijf in de omgeving van de bedrijfsgebouwen kan beschikken
Grondgebonden veehouderijtak	onderdeel van een agrarisch bedrijf waarvoor het bedrijf beschikt over voldoende agrarische cultuurgrond in de omgeving van de bedrijfsgebouwen om de dieren binnen de veehouderijtak voor meer dan 50 procent zelf te kunnen voeren
Hervestiging (bij veehouderijbedrijf)	vestiging van een nieuw op te richten of een van elders te verplaatsen veehouderijbedrijf op een bestaand agrarisch bouwperceel
Niet-grondgebonden veehouderijbedrijf	agrarisch bedrijf dat hoofdzakelijk is gericht op veehouderij waarvan het voer voor de landbouwhuisdieren voor het grootste gedeelte niet geteeld wordt op de gronden die in de nabijheid van het agrarisch bouwperceel zijn gelegen en waarop de veehouderij rechten heeft
Niet-grondgebonden veehouderijtak	onderdeel van een agrarisch bedrijf dat is gericht op niet-grondgebonden veehouderij
Pluspenbeleid	beleid met aanvullende kwaliteitsvoorwaarden die gelden voor het ruimtelijk beleid van gemeenten die een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf mogelijk willen maken
Plusmaatregel	aanvullende fysieke maatregel ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving van een veehouderijtak op het gebied van het milieu, een goede landschappelijke inpassing of een verbetering van het dierenwelzijn
Uitbreiding (bij veehouderij)	vergroting van de agrarische bebouwing op een bestaand agrarisch bouwperceel al dan niet gepaard gaande met een vergroting van het bouwperceel

4.3 Dialoog met de omgeving

Burgerparticipatie vormt in Bronckhorst al enige jaren een wezenlijk onderdeel bij de voorbereiding van besluiten tot herzien of wijzigen van een bestemmingsplan. Dit blijkt ook uit het werkproces rondom het Bronckhorster Bestemmingsplan Proces. Doel is dat de initiatiefnemer daarmee – voorafgaand aan de formele planprocedure – investeert in het creëren van draagvlak door in gesprek te gaan met omwonenden. In lijn met die werkwijze geven we de initiatiefnemer zelf de verantwoordelijkheid om bij een initiatief voor uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf, in dialoog met de omgeving, de plusmaatregelen in te vullen. In de gemeente Bronckhorst wordt hiervoor het volgende model gehanteerd:



De initiatiefnemer voert de omgevingsdialoog op een manier die past bij het gebied en zijn plan en nodigt daarbij de omwonenden en/of eigenaren van omliggende percelen uit die daarvan invloed zullen ondervinden (zie ook paragraaf 3.2). De manier waarop de dialoog gevoerd wordt staat initiatiefnemer vrij, maar de dialoog moet gaan over de plusmaatregelen. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer de plusmaatregelen nog niet exact van tevoren zelf heeft ingevuld, maar dat deze uiteindelijk in overleg met de omgeving worden bepaald.

Voordat initiatiefnemer de consultatie met de omgeving opstart heeft initiatiefnemer een basis-ontwikkelingsplan en een dialoogvoorstel voorgelegd aan de gemeente. In deze fase beoordeeld de gemeente of op hoofdlijnen aansluiting is gezocht bij deze beleidsregel. Het gaat daar dus niet om een exacte invulling maar een globale beschrijving van de aanliegroute. Na akkoord gaat initiatiefnemer in overleg met de omgeving. Dit leidt tot een concept-verslag van de bereikte afspraken. Bij een akkoord van de gemeente wordt het verslag definitief gemaakt en toegezonden aan de omgeving. Desgewenst kan de omgeving hierop nog reageren. Het verslag met een eventuele reactie van de omgeving wordt vervolgens definitief in bij de gemeente. De overeengekomen plusmaatregelen gaan vervolgens onderdeel uitmaken van de besluitvorming.

Uitgangspunt is dat de plusmaatregelen in ieder geval binnen het grondgebied van de gemeente Bronckhorst genomen moeten worden. Het bepalen van 'de omgeving' is aan initiatiefnemer. Daarbij neemt initiatiefnemer de volgende aspecten in acht: afstand, zicht, planologische uitstaling en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico). Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Zoals al eerder is aangegeven is de omgevingsdialoog bedoeld om onwonenden te betrekken bij de plannen en daarmee mogelijk draagvlak voor de plannen in de omgeving te creëren. Daarbij is het de bedoeling dat de dialoog leidt tot de voor de omgeving meest gewenste keuze voor de plusmaatregelen die de initiatiefnemer neemt ter compensatie van de uitbreiding. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de (financiële) mogelijkheden en wensen van de initiatiefnemer. Het moet een pakket aan maatregelen worden welke (bij voorkeur) door beide partijen worden onderschreven. Dit moet door de initiatiefnemer in een verslag vastgelegd worden. Het verslag maakt onderdeel uit van het definitieve verzoek aan de gemeente voor de uitbreiding.

In het verslag van de omgevingsdialoog dient de initiatiefnemer aan te geven:

- Wie er zijn betrokken bij de dialoog;
- Hoe de gevoerde dialoog eruit heeft gezien;
- Welke inbreng de dialoog heeft opgeleverd;
- Wat de initiatiefnemer met deze inbreng heeft gedaan bij de uitwerking van zijn plan.

Als een initiatiefnemer er in de dialoog niet uitkomt met de omgeving, dan is dat op zichzelf geen grond voor het college of de gemeenteraad om geen medewerking te verlenen aan de plannen. Verder zijn

momenten in het proces opgenomen waarbij de gemeente meekijkt met het proces en haar instemming moet geven. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeente pas aan het einde inzage krijgt in de resultaten met daarbij het risico dat afgesproken plusmaatregelen van het bevoegde gezag geen toestemming krijgen. Het doel hierbij is een goede balans vinden tussen de wensen en belangen van de omgeving aan de ene kant en het invulling geven aan de (ruimtelijke) doelstellingen uit dit plussenbeleid aan de andere kant.

4.4 Omgevingsdialog en omgevingswet

In het kader van de omgevingswet zal landelijk een handreiking worden opgesteld over het voeren van een omgevingsdialog. Zodra deze is vastgesteld zal indien voldoende toepasbaar voor het plussenbeleid worden aangesloten bij deze algemene handreiking.

4.5 Plusmaatregelen zien als een extra

Bij plusmaatregelen gaat het dus om niet-gangbare maatregelen die al vanuit bestaande wettelijke en beleidskaders nodig zijn. Aanvullende maatregelen zijn volgens de provincie Gelderland extra maatregelen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op het gebied van landschappelijke inpassing, milieu en dierenwelzijn. Volgens de provinciale handreiking kunnen gemeenten in hun gemeentelijke Plussenbeleid aangeven of in bepaalde gebieden aandachtspunten worden gezien voor de inhoudelijke focus van deze aanvullende maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening. Deze inhoudelijke focus is sturend voor de aard van de genoemde aanvullende maatregelen passend bij een gebied. Voor de Achterhoek geeft de provincie aan dat zij verwacht dat de gemeenten sturen op extra maatregelen die de landschappelijke kwaliteit verbeteren en sloop bevorderen.

Bij het bepalen van de plusmaatregelen dienen de volgende uitgangspunten gehanteerd te worden:

- a. De plusmaatregel is, voor zover mogelijk, gericht op het effect, niet op het soort maatregel.
- b. De plusmaatregel is zo eenvoudig en helder mogelijk verwoord, maar moet wel ruimte bieden voor eigen invulling door de initiatiefnemer.
- c. De plusmaatregel moet bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.
- d. De plusmaatregel wordt bereikt met een eenmalige investering.

Verder moeten de plusmaatregelen passen binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit is afhankelijk van het gebied waar de uitbreiding plaatsvindt en is dus maatwerk.

Hierna volgen voorbeelden van plusmaatregelen.

Ruimtelijke kwaliteit:

Investerings in:

- Landschappelijke versterking door middel van bijvoorbeeld:
 - i. Landschapselementen;
 - ii. Aanleg van kikkerpoelen en akkerranden voor bloemen en wild;
 - iii. Nestgelegenheden voor vogels/vleermuizen en migratieroutes er naar toe realiseren;
 - iv. Realisatie van recreatieve verbindingen voor omgemoetiseerd verkeer;
 - v. Aanleggen van een fruitboomgaard;
 - vi. Loop- en wandelpaden;
- Kadaveropslag in koelkelder;
- Bovenwettelijke maatregelen vertraagde waterafvoer;
- Bezichtigingsruimte;
- Innovatieve architectuur van stalconcepten;
- Bijdrage aan een ecologische verbindingzone;
- Opvang hemelwater: afkoppelen bestaand verhard oppervlak;
- Sloop van vrijkomende agrarische bebouwing zonder herbouwmogelijkheid;
- Erfgoed: het herstellen en (vervolgens) behoud van agrarische bebouwing met erfgoedwaarde (ook als het niet een beschermde monumentenstatus heeft). Denk bijvoorbeeld aan (hooimijten, kaphuizen, kippenhokken etc. (voor zover niet vallend onder 4.6);
- Duurzaamheid waarbij de opgewekte energie ten goed komt aan de omgeving;
- Voldoen aan Biodiversiteitsplan;
- Bovenwettelijke maatregelen vertraagde waterafvoer;
- Opvang hemelwater: afkoppelen van bestaand verhard oppervlak;
- Een bijdrage aan een ecologische verbindingzone.

Het gaat dus om investeringen die verder reiken dan op basis van lokaal of gebiedsgericht beleid reeds gevraagd kan worden. Gemeente Bronckhorst wil dat sloop in ieder geval binnen de eigen gemeentegrens plaatsvindt en in eerste instantie zo dicht mogelijk bij het agrarische bedrijf. Ook moet het gaan om maatregelen welke nog niet zijn uitgevoerd.

Milieu:

- filtersysteem;
- afzuigsysteem;
- luchtwassysteem;
- biofilter.

Het gaat bij aanvullende maatregelen niet om de gangbare emissiereducerende technieken of de gangbare Best Beschikbare Technieken (BBT). Wat gangbaar is, is ondermeer omschreven in artikel 1.1 van de Wabo. Dit verschilt per diersoort, per jaar en per gebied. Voor ammoniak kan in het kader van aanvullende BBT-maatregelen bijvoorbeeld gekeken worden naar kolom C van "Besluit emissiearme huisvesting" gepubliceerd in Staatscourant d.d. 25/6/2015 waarin gewenste grenswaarden voor 2020 worden genoemd. De ondernemer moet aantonen waarom zijn maatregel voor een plus in aanmerking komt en moet dat expliciet maken.

Dierenwelzijn:

- oppervlakte;
- groepsgrootte;
- stalinhoud;
- voorkomen hittestress;
- schuurvoorziening;
- erfverharding;
- mestafvoerpunten.

Voorbeelden van maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, milieu en dierenwelzijn zijn ook te vinden in de Maatlat Duurzame Veehouderij, het Beter Leven Keurmerk (sterrensysteem) en Milieukeur. Deze certificaatssystemen zijn waardevol omdat zij aangeven wat in algemeenheid duurzamere stalconcepten zijn.

4.6 Wat zijn geen aanvullende maatregelen

De plusmaatregelen moeten ruimtelijk relevant zijn en bovendien verder gaan dan de eisen die normaal gesproken ook worden gesteld bij een uitbreidingsplan. Zo moet het bijvoorbeeld niet gaan om de gebruikelijke landschappelijke inpassing maar om een extra investering voor ruimtelijke kwaliteit. De provincie geeft aan dat de volgende maatregelen niet zijn aan te merken als een extra maatregel:

- goede erfinpassing;
- rekening houden met landschappelijke en natuurkwaliteiten;
- voldoen aan milieunormen of aan normen voor dierenwelzijn;
- emissie reducerende milieutechnieken die al worden voorgeschreven in (wettelijke) bepalingen.

Daarnaast beschouwt de provincie volksgezondheid niet als een 'plus' maar als een basiskwaliteit.

4.7 Investering

Het Plussenbeleid gaat uit van aanvullende maatregelen (maatschappelijke plussen) die door de initiatiefnemer getroffen moeten worden. De mate waarin is uitgedrukt in een investeringsbijdrage. Op grond van het Provinciale Plussenbeleid bedraagt de vereiste investering in de maatschappelijke plussen € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding. De investering dient zoveel mogelijk plaats te vinden op het erf. Indien dit aantoonbaar niet mogelijk is, dan vindt de investering in de omgeving van het erf plaats of verder in de omgeving. De berekening van de investeringsbijdrage moet deel uitmaken van het dialoogvoorstel en in een later stadium de toelichting van het bestemmings- of wijzigingsplan of de ruimtelijke onderbouwing bij een omgevingsvergunning.

De vereiste investering die gemeente Bronckhorst in de plusmaatregelen vraagt is €20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding. Onder bruto stalvloeroppervlakte valt alles binnen de buitenmuren, dus zowel de stallen als de hygiënesluis, voerkeuken etc.

Rekenvoorbeeld

Een agrarisch bedrijf wil graag een uitbreiding van 1.000 vierkante meter bruto stalvloeroppervlak. Dat betekent dus (1.000 x €20) € 20.000 investeren in plusmaatregelen. Maar ook als – in het geval van een niet-grondgebonden veehouderijtak – binnen het geldende bestemmingsplan bijvoorbeeld nog ruimte is voor het uitbreiden met 400 vierkante meter bruto stalvloeroppervlak, dan nog moet het investeringsbedrag over de gehele uitbreiding worden berekend (dus ook €20.000,-).

Een definitieve berekening van de investeringsbijdrage wordt bij het besluit, waarin de uitbreiding mogelijk wordt gemaakt, gevoegd.

4.8 Borging

Uitgangspunt is dat de uitvoering van de aanvullende maatregelen verzekerd wordt in de vorm van een voorwaardelijke verplichting of ander voorschrift in het bestemmings- of wijzigingsplan dan wel omgevingsvergunning. Daarnaast wordt via een anterieure overeenkomst (inclusief boetebeding) met de ondernemer de uitvoering van de plusmaatregelen verzekerd.

4.9 Omgevingsplan en omgevingsvisie

Vóór 1 januari 2027 moet het plussenbeleid ook planologisch in het bestemmingsplan/omgevingsplan verankerd worden. Daarnaast zal het Plussenbeleid Bronckhorst worden meegenomen in de nog op te stellen omgevingsvisie voor de gemeente Bronckhorst.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Bronckhorst in zijn openbare vergadering van 26 november 2020,

*de griffier,
A. Dijkstra*

*de voorzitter,
M. Besselink*

Bijlage 1 Plussenbeleid Bronckhorst

Inspraaknota

Inhoud en beantwoording inspraakreacties

Inhoud en beantwoording zienswijzen

Het concept-Plussenbeleid Bronckhorst heeft ter inzage gelegen van 7 april 2020 tot en met 12 mei 2020. Binnen die periode hebben we twee inspraakreacties ontvangen. In deze nota zijn de twee inspraakreacties samengevat en beantwoord.

Verwoording zienswijzen

Inspraakreactie 1: Waterschap Rijn en IJssel

Samenvatting

Het Waterschap juicht dit beleid van harte toe waarbij ze nog een aantal voorstellen doen voor de wijze van invulling van de plussen. Zij vragen ook aandacht voor

- Bovenwettelijke maatregelen vertraagde waterafvoer
- Opvang hemelwater: afkoppelen van bestaand verhard oppervlak
- Een bijdrage aan een ecologische verbindingzone.

Reactie

Het is prettig om te vernemen dat het beleid met enthousiasme wordt ontvangen. De voorgestelde plussen zijn zeker bespreekbaar. Echter is het principe van het plussenbeleid zo ingericht dat het in eerste aanleg aan initiatiefnemer in samenspraak met de omgeving is om tot de juiste (combinatie van) plussen te komen. Om deze opties wel in beeld te houden zijn de voorgestelde plussen toegevoegd aan de voorbeelden in de beleidsregel.

Inspraakreactie 2: Natuur en milieufederatie Gelderland (NMFG)

Samenvatting algemene opmerking

In algemene zin wordt gevraagd om het formuleren van beleid om te komen tot een transitie van de landbouw die stoelt op natuurinclusief en de ecologische draagkracht van een gebied. Verder wordt verzocht om het opstellen van beleid teneinde het behoud van landschapselementen en bloeiende bermen te borgen. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de lege stallen in ons buitengebied en eventueel te stellen randvoorwaarden bij de oprichting van nieuwe gebouwen in het buitengebied.

Reactie

Het beleid dat nu voorligt is bedoeld als uitwerking van het provinciale Plussenbeleid. Dit staat formeel los van de vraag hoe wij aankijken tegen de ontwikkeling van de landbouw in Bronckhorst op de lange termijn, maar de onderwerpen hebben natuurlijk wel een relatie met elkaar. De toekomst van de landbouw is voor ons één van de aandachtspunten bij de nog op te stellen.

Omgevingsvisie. Maar ook de in de inspraakreactie genoemde onderwerpen als behoud van landschapselementen, biodiversiteit, vrijkomende agrarische bebouwing en bermbeheer (evenals nog veel andere omgevingsrelevante onderwerpen) komen daarbij aan bod.

Samenvatting en beantwoording inhoudelijke inspraakreactie 1 t/m 6

1. a. Ten aanzien van de eerdere uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst is de NMFG van mening dat het Plussenbeleid moet aansluiten op een actuele versie van het bestemmingsplan. Van belang is dat wordt zeker gesteld dat geen ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt waardoor de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap de Graafschap kunnen worden aangetast en/of de stikstofemissies kunnen toenemen. Voor de onderdelen die de Raad van State heeft vernietigd zal, voor zover de gemeente dat wil, het bestemmingsplan eerst op orde moeten worden gebracht.
- b. De NMFG verwijst verder naar een passage in de beleidsregel waarin wordt gesteld dat de beleidsregel niet van toepassing is als de uitbreiding mogelijk is op basis van het nu geldende bestemmingsplan en eventuele wijzigingsplannen op grond van dat bestemmingsplan. Zij pleiten ervoor om bij een reparatieplan Landelijk Gebied voor alle uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan hetzelfde Plussenbeleid van toepassing te verklaren zodat er sprake is van éénvormig beleid.
- c. Daarnaast ziet de NMFG graag bevestigd dat, indien het bestemmingsplan Landelijk Gebied niet voor de ingangsdatum van de beleidsregel is gerepareerd, alleen voor de uitbreidingsmogelijkheden van het bestemmingsplan Landelijk Gebied Bronckhorst die nu onherroepelijk zijn de beleidsregel niet van toepassing is.

Reactie 1.

1a. Na vaststelling moet deze beleidsregel bij alle ruimtelijke besluiten aangaande niet-grondgebonden veehouderijen betrokken worden. Vervolgens verlangd het provinciale Plussenbeleid dat het lokale plussenbeleid uiterlijk 1 januari 2027 wordt opgenomen in het bestemmingsplan/omgevingsplan. Hieraan zal gevolg gegeven worden. Verder zorgt deze beleidsregel niet voor een verruiming van de mogelijkheden van een niet-grondgebonden veehouderij ten opzichte van de bestaande mogelijkheden.

1b. Voorliggende beleidsregel vormt een uitwerking van het Plussenbeleid zoals dat door de provincie Gelderland is opgesteld en voorgeschreven. In aansluiting op het provinciale beleid is voorliggende beleidsregel van toepassing op elke vorm van besluitvorming aangaande een niet-grondgebonden veehouderij. Dus ook in geval van een wijzigingsplan en/of een omgevingsvergunning. Naar aanleiding van deze inspraakreactie is de tekst van de beleidsregel hierop aangepast.

1c. De reparatie van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst heeft middels het besluit van 4 juni 2020 al plaatsgevonden.

2. Van belang is om het Plussenbeleid alleen te richten op daadwerkelijk bestaande en nog levensvatbare niet-grondgebonden bedrijven. Voorkom situaties zoals aan de Polweg bij Wichmond enkele jaren geleden waarbij latente bouwruimte wordt geclaimd voor ongewenste ontwikkelingen. Locaties waar over de laatste tien jaar geen significante agrarische activiteiten zijn geweest, zouden daarom bij voorkeur eerst wegbestemd moeten worden. Wij stellen dan ook voor dat de gemeente een actuele retrospectieve toets uitvoert daartoe.

Reactie 2.

Met deze beleidsregel wordt uitvoering gegeven aan het provinciale beleid aangaande niet-grondgebonden bedrijven en is bedoeld om extra voorwaarden te kunnen stellen bij een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij. Wegbestemmen danwel uitvoeren van een retrospectieve toets passen niet bij het uitvoering geven aan het provinciale Plussenbeleid. We zien daarom geen aanleiding om uitvoering te geven aan dit verzoek.

3. Ondanks dat de provincie in haar beleid per 5 jaar een uitbreiding van maximaal 500 m² uitbreiding van het bouwvlak toestaat, wordt verzocht hierover een ander standpunt in te nemen en ook die mogelijkheid onder het Plussenbeleid te laten vallen. Deze mogelijkheid tot stapsgewijze vergroting van het bouwvlak heeft immers een ruimtelijke impact die vergelijkbaar is met een éénmalige grote uitbreiding. Daarbij wordt ook verwezen naar de aangenomen motie 3-I welke bij de vaststelling van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst is aangenomen.

Reactie 3.

Deze regel komt voort uit het provinciale Plussenbeleid. Wij zien geen aanleiding om met deze beleidsregel verder te gaan dan bij provinciaal beleid is vastgelegd. Voorts gaat de motie alleen in op het uitvoeren van consultatie teneinde te verkennen in welke mate draagvlak aanwezig is. De motie vraagt niet om het plegen van een extra financiële inspanning. Om die reden zien wij in de motie geen grond voor een aanvullende voorwaarde.

Overigens moet bij het uitbreiden van het bouwvlak ook voldaan worden aan het geldende bestemmingsplan én wordt de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de beoogde uitbreiding getoetst. Dit maakt dat iedere uitbreiding tot 500 m² elke keer op zijn eigen meritis wordt beoordeeld om te bezien of medewerking kan worden verleend. Onderdeel van dat proces is ook de verkenning van het draagvlak in de buurt.

4. Men is van mening dat het voorstel een relatief vrijblijvende reeks aan keuzes bevat en dat zaken als een bezichtingsruimte of kadaveropslag hierin niet thuishoren. Er wordt verzocht om meer te sturen op keuzes en er worden voorbeelden gegeven voor aanvullende 'plussen'. Verder wordt gevraagd of er wel rekening wordt gehouden met doorlopende beheer- en onderhoudskosten van nieuw aan te leggen elementen/voorzieningen. Hoe wordt geregeld wie voor beheer verantwoordelijk is? Wie gaat er monitoring uitvoeren naar bijvoorbeeld een gegraven poel? Gevraagd wordt of de relatief beperkte bedragen per vierkante meter die men nu wil inzetten, toereikend zullen zijn voor duurzame instandhouding van de beoogde maatregelen over een langere termijn. Ook wordt het als een goede zaak gezien als de beleidsregel plussenbeleid ook aanvullend geldt op de reguliere toetsingsgronden bij verzoeken om uitbreiding van grondgebonden veehouderij.

Reactie 4.

4a. De gedachte van het provinciale Plussenbeleid is juist dat de gekozen 'plussen' tot stand komen gedurende het overleg tussen initiatiefnemer en de omgeving. Het moet gaan om 'plussen' waarvan

de omgeving 'direct de vruchten kan plukken'. Deze lokale impulsen die ten goede komen aan de directe omgeving. Dat uitgangspunt volgen wij. Dat neemt echter niet weg dat wij gedurende het proces momenten hebben ingebouwd waarbij wij als gemeente meekijken met de gekozen 'plussen'. Tijdens die momenten zullen wij afwegen of de gekozen 'plussen' ook onze goedkeuring kunnen wegdragen. Overigens is de lijst met voorbeelden niet limitatief.

4b. Ten aanzien van het beheer en onderhoud sluiten wij een overeenkomst met de initiatiefnemer. Met het ondertekenen van de overeenkomst verbind initiatiefnemer zich aan de voorwaarde van aanleg en in standhouding. In de overeenkomst wordt ook een boetebeding opgenomen teneinde naleving van de overeenkomst af te kunnen dwingen.

4c. Op de vraag om het beleid ook van toepassing te verklaren op de grondgebonden veehouderij verwijzen wij naar onze reactie onder 3. Daarin hebben wij al aangegeven dat wij geen aanleiding zien om met deze beleidsregel verder te gaan dan bij provinciaal beleid is vastgelegd. Naar onze mening wordt door de omgeving van grondgebonden veehouderij veel minder hinder en overlast ervaren en is het draagvlak daarmee richting de grondgebonden veehouderij groter dan richting de niet-grondgebonden landbouw. Wij achten het niet noodzakelijk om voor deze sector extra maatregelen op te nemen.

5. Dialoog met de omgeving is een randvoorwaarde, maar succes daarbij valt of staat met de wijze waarop die dialoog wordt gevoerd. Dit vraagt deskundige begeleiding. Anders is de kans groot dat het resultaat tegenvalt of dat per geval grote verschillen ontstaan hoe geïnvesteerd wordt in de omgeving en of bepaalde wensen al dan niet voldoende worden meegenomen, en of iedereen voldoende kan participeren. Wij adviseren daarom aan u om eerst een aantal pilots uit te voeren en als gemeente het proces van de dialoog door een extern deskundige te laten begeleiden.

Reactie 5.

Het Plussenbeleid is ingericht vanuit de 'bottom-up gedachte'. Wij hechten waarde aan die gedachte en zien daarin een verantwoordelijkheid voor de initiatiefnemer om tot een goed resultaat te komen. Tijdens het proces zijn momenten ingebouwd waar wij als gemeente meekijken met de voortgang. Dat zijn momenten waarop niet alleen specifiek naar de 'plussen' gekeken wordt, maar ook gesproken zal worden over het verloop van de participatie. Desgewenst kan op die momenten bijgestuurd worden ten einde een goed resultaat te behalen. Indien noodzakelijk zullen wij initiatiefnemer dan adviseren om externe hulp in te schakelen, maar op voorhand gaan we er van uit dat initiatiefnemer zelf de procedure ter hand neemt. Het is immers ook in zijn eigen belang dat draagvlak ontstaat in de omgeving. Uiteindelijk is het dan aan het college om bij de ruimtelijke beoordeling van het initiatief de afweging te maken of aan het initiatief – in combinatie met de gekozen plussen én het draagvlak – principemedewerking kan worden verleend.

6. De inspraakreactie laat zien dat er onduidelijkheid bestaat over de optie om afwaardering van de gronden mee te nemen als 'plus'. Ook wordt gevraagd hoe het staat met de noodzakelijk financiering van de kosten voor inrichting, beheer en onderhoud.

Reactie 6.

Uit de inspraakreactie blijkt dat onduidelijk bestaat over de bedoeling van deze optie. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid in relatie tot de financiering. Daar komt bij dat met een kleine oppervlakte een groot deel van de plusinvestering wordt gehaald. De vraag is of dit het effect van het beleid moet zijn. Daarom is besloten om deze optie te schrappen uit het beleidsstuk. De genoemde 'plussen' - als ook nog niet benoemde 'plussen' (het is immers een niet-limitatieve lijst) - bieden initiatiefnemer en omgeving voldoende mogelijkheden om te komen tot een passende invulling van dit Plussenbeleid.