

Beleidskader 'Regels voor functieverandering in het buitengebied'

De raad van de gemeente Apeldoorn;

gelezen het raadsvoorstel d.d. 29 april 2024, nummer 69-2024. in verband met het beleidskader regels voor functieverandering in het buitengebied

besluit:

1. Het beleidskader 'regels voor functieverandering in het buitengebied' vast te stellen;
2. Het beleidskader functieverandering van vrijkomende agrarische gebouwen 'Waar de stallen verdwijnen: Oude erven, nieuwe functies' in te trekken.
3. Kennis te nemen van de participatienota 'wegingsmodel ruimtelijke initiatieven stad, dorp en buitengebied' en 'regels voor functieverandering in het buitengebied'

1. Inleiding

Na de bespreking van de startnotitie functieveranderingsbeleid met de raad (november 2021) is er veel dynamiek en veel beleidsmatige onzekerheid in het buitengebied geweest. Deze notitie is het nieuwe vertrekpunt voor het functieveranderingsbeleid in het buitengebied. De regels in deze notitie worden gebruikt als onderliggend kader voor het Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven voor functieverandering in het buitengebied. Deze combinatie zorgt voor een nieuw gebiedsgericht instrument met de mogelijkheid tot maatwerk.

Aanleiding

Het huidige functieveranderingsbeleid is toe aan verduidelijking, versimpeling en bijstelling op grond van de Omgevingsvisie. De raad heeft daarbij aandachtspunten meegegeven voor een gebiedsgerichte benadering met ruimte voor maatwerk.

Terugblik op het huidige beleid

Het huidige functieveranderingsbeleid 'Waar de stallen verdwijnen: Oude erven, nieuwe functies' stamt uit 2008 en is geformuleerd door de regio Stedendriehoek. Met het beleid werd ingezet op de sloop van landschapontsierende bebouwing om verpaupering en leegstand tegen te gaan. Door ter compensatie nieuwe functies (zoals wonen) toe te staan wordt de leefbaarheid van het platteland vergroot. Apeldoorn heeft het beleid in 2013 en 2015 aangepast. Met deze aanpassingen werd het aantal woningen gemaximaliseerd en werd het beleid ook van toepassing voor functieverandering van alle niet-agrarische bedrijven in het buitengebied.

Hoewel het huidige beleid voorziet in maatwerk, zijn de criteria om af te wijken van te voren voor de initiatiefnemers niet helder. Dit zorgt in de vooral bij functieverandering van niet-agrarische bebouwing vaak voor onduidelijkheid.

Daarnaast zitten we midden in de transitie naar een duurzame en toekomstbestendige landbouw. Dit heeft samen met de stikstofproblematiek een grote impact op de toekomst van de agrarische sector. Agrarische bedrijven zijn in deze complexe situatie bezig om te overleven en om voor hun bedrijf haalbare toekomststrategieën te ontwikkelen. Er zullen ook agrarische bedrijven zijn die als gevolg van deze ontwikkelingen zullen moeten stoppen.

Met het college en de raad is daarom in november 2021 de startnotitie functieverandering besproken. Hieruit is gekomen dat:

- Er een gebiedsgerichte aanpak wenselijk is;
- We meer mogelijk willen maken, door criteria voor maatwerk.

De regels in deze notitie worden gebruikt als onderliggend kader voor het Wegingsmodel Ruimtelijke Initiatieven voor functieverandering in het buitengebied. Deze combinatie zorgt voor een nieuw gebiedsgericht instrument met de mogelijkheid tot maatwerk.

Visie op het buitengebied en functieverandering

De omgevingsvisie schetst ruimte voor ontwikkeling voor vitale dorpen en een vitaal buitengebied. De aandacht gaat daarbij uit naar leefbare dorpen met voldoende voorzieningen en nieuwe woningbouw voor doelgroepen als jongeren en ouderen. Het omliggende buitengebied heeft meerdere ontwikkelopgaven. Allereerst is daar het versterken van natuur en klimaat, een taak die van oudsher samenhangt met de agrarische sector. Hier spelen opgaven rond voedsel, stikstof, en economische- recreatieve groei door verduurzaming van de landbouw en het ontwikkelen van nieuwe economische dragers die deze doelen versterken.

In deze notitie werken we regels uit die bijdragen aan leefbaarheid, aan meer vitaliteit, verduurzaming en nieuwe economische dragers voor het in stand houden en verbeteren van ons buitengebied.

Met functieverandering kan ruimte geboden worden aan economische dragers, wonen, werken, natuur en andere functies zoals recreatie. Daarnaast kan een nieuwe invulling van leegstaande bedrijfsmatige bebouwing ondermijning en verrommeling van het landschap tegengaan.

Proces

Na de behandeling van de startnotitie in de PMA zijn we gaan onderzoeken hoe de opgaven vanuit het college en raad vertaald kunnen worden naar nieuw beleid. Al snel bleek dat er meer nodig was dan enkel nieuw beleid om de complexe opgaven in het buitengebied op een goede manier mee te kunnen nemen in de afweging van een initiatief. De oplossing hiervoor is gevonden in aansluiting op het Wegingsmodel Ruimtelijke Initiatieven.

Dit wegingsmodel maakt het mogelijk voor nieuwe ontwikkelingen om transparant en onderbouwd af te wijken van de huidige planologische kaders wanneer er bijgedragen wordt aan de doelen voor Apeldoorn 2040. Daarbij wegen we integraal de belangrijkste thema's van de leefomgeving af. En zorgen we ervoor onze ambities niet te stapelen, maar ruimte te bieden voor afwijkingen, waarbij we kijken naar het gemiddelde van de thema's.

De regels in deze notitie zijn in combinatie met het wegingsmodel getoetst op bestaande en nieuwe casussen met een breed scala aan adviseurs en verschillende initiatiefnemers. De uitkomsten hiervan hebben geresulteerd in het resultaat dat nu voor u ligt.

Status

De regels in deze notitie zullen ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Daarmee ligt er een raads kader aan de basis van het wegingsmodel, dat het uitvoeringsinstrument zal zijn voor functieverandering.

2. Kaders

Onderstaande kaders zijn meegenomen als input voor het formuleren van de verschillende regels voor functieverandering in het buitengebied.

Evaluatie huidig beleid

Het huidige functieveranderingsbeleid 'Waar de stallen verdwijnen: Oude erven, nieuwe functies' stamt uit 2008. Het beleid is in samenwerking met de gemeente Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen opgesteld. Dat dit in regionaal verband gebeurde was een vereiste vanuit de provincie en noodzakelijk om van het geldende streekplan af te wijken. De vereiste vanuit de provincie om regionaal beleid te maken is met de vaststelling van de provinciale verordening uit 2018 vervallen.

Voor de startnotitie over het functieveranderingsbeleid is in 2021 het beleid opnieuw geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat het beleid bijdraagt aan het doel en leidt tot een afname van landschap-ontsierende bebouwing en versterking van natuur- en landschapswaarden. Tegelijkertijd wordt het beleid als knellend ervaren door het maximaal aantal woningen. Hoewel het beleid voorziet in maatwerk, zijn de criteria om af te wijken van te voren voor de initiatiefnemers niet helder. Daarbij is het beleid generiek opgesteld en houdt het geen rekening met de locatie van een initiatief. Afwijking van het beleid is hierdoor niet transparant en zorgt voor onduidelijkheid bij initiatiefnemers en vertraging van het proces.

Ontwikkelingen landbouw

Het Actieplan Landbouw vermeldt dat in Apeldoorn in 2022 ongeveer 190 landbouwbedrijven telt. In het jaar 2000 waren dit er nog ruim 450. Van de 190 bedrijven is ongeveer de helft niet-grondgebonden en de helft grondgebonden. Verder zijn er ook nog 5 akker- en tuinbouwbedrijven. De grondgebonden bedrijven zien we vooral ten oosten van de stad Apeldoorn. De niet-grondgebonden veehouderijen zijn vooral geconcentreerd in en rondom Uddel (Bron: CBS). Een daling van het aantal bedrijven betekent niet automatisch een daling van het aantal gehouden dieren. Dat verschilt sterk per bedrijfstak.

In 2022 is in Apeldoorn 4.800 hectare in gebruik voor landbouw. Dat is ongeveer 15 procent van het totale oppervlak van Apeldoorn (totaal oppervlak van de gemeente Apeldoorn is 34.000 hectare). In Nederland is dat gemiddeld ongeveer 70 procent. Dat heeft vooral te maken met het grote aandeel van bos en natuur in Apeldoorn. Tot slot zien we dat de landbouwgrond in Apeldoorn grotendeels wordt gebruikt als grasland en als teelt voor landbouwgewassen.

De verwachting is dat het aantal stoppende agrarische bedrijven toeneemt. Er zijn hiervoor een aantal aanleidingen te noemen. In veel gevallen is er geen bedrijfsopvolging. Daarnaast is er sprake van knellende milieuregelgeving van overheden wat leidt tot verplichte hoge investeringen in stallen (wat niet altijd mogelijk en/of wenselijk is). En leidt de stikstofproblematiek tot een versneld tempo van stoppende agrarische bedrijven.

Omgevingsvisie, opgaven en kansen in het buitengebied

In de Omgevingsvisie zijn per thema de opgaven bepaald. Met name de thema's wonen, natuur en landschap, economie en energie zijn relevant voor de herijking van het functieveranderingsbeleid.

Vitale dorpen en buitengebied

Het investeren in vitale dorpen en buitengebied is als één van de vier hoofdopgaven geformuleerd. In de dorpen en het buitengebied is de leefbaarheid goed, maar deze kan onder druk komen te staan. Om de leefbaarheid hoog te houden wordt gestreefd naar het behoud van winkels en voorzieningen maar ook werkgelegenheid en nieuwe woningen zijn belangrijk om de dorpen en het buitengebied vitaal te houden. De omgevingsvisie geeft dan ook ruimte voor groei van de dorpen, zowel voor wonen als werken. De groei van de dorpen moet passen bij het karakter van het dorp en het omliggende landschap en gaat gepaard met landschapsontwikkeling.

Natuur en landschap

Ook voor het thema natuur en landschap zijn verschillende opgaven geformuleerd. Zo willen we in het buitengebied, ook rondom de dorpen, de ecologische structuur en de biodiversiteit versterken. Dit kan bereikt worden door natuurontwikkeling, de aanleg van robuuste beekdalen en waterberging. In de omgevingsvisie is ook het uitgangspunt opgenomen dat ruimtelijke ontwikkeling bijdragen aan meer biodiversiteit.

Wonen

Momenteel zit het buitengebied zo goed als op slot voor nieuwe woningbouwontwikkelingen. Alleen door middel van functieverandering of de ontwikkeling van een landgoed kunnen enkele woningen worden toegevoegd. In de omgevingsvisie rekenen wij als gemeente op een totale toename van 12.500 woningen tot 2040. Deze woningen zullen door middel van verdichting, met name in de centrumgebieden, en uitleg buiten de huidige stad en dorpen moeten worden gerealiseerd. Zoekgebieden voor nieuwe woonmilieus liggen o.a. rondom Uddel en Hoenderloo. In de omgevingsvisie wordt niet geopperd het buitengebied open te stellen voor woningbouw, wel biedt het kansen voor de duurzame uitbreiding van dorpen.

Economie – agrarisch perspectief

We zetten in op een toekomstbestendige landbouw. Voor de toekomst van het agrarische bedrijf in Apeldoorn zijn verschillende ontwikkelperspectieven geschetst, zoals kringloopbouw, biologische landbouw, biobased landbouw, agroforestry, innovatieve landbouw of multifunctionele landbouw. Allerlei vormen zijn mogelijk mits die passend zijn binnen wet- en regelgeving. Het is aan de agrariër zelf, als ondernemer, welke vorm van verduurzaming het beste past bij het bedrijf en voor hem of haar wenselijk is. Uitgangspunt daarbij is dat de negatieve impact van de bedrijfsvoering op de omgeving afneemt. En dat deze duurzame vorm van landbouw past in de omgeving en bij de opgaven die in het gebied spelen.

Energie

Apeldoorn wil vóór 2050 energieneutraal zijn. Om dit te bereiken zal ook elektriciteit duurzaam opgewekt moeten worden, voornamelijk door zonneparken en windturbines. Voor de opwekking van deze duurzame energie zijn vier zoekgebieden aangewezen. Drie van deze gebieden zijn relevant voor de herijking van het functieveranderingsbeleid, namelijk het gebied rondom Klarenbeek en De Kar, Beemte Broekland en het buitengebied bij Wenum Wiesel.

Ondermijning

Landelijk is het gebruik van agrarisch vastgoed voor de productie en opslag van drugs een groot probleem. De verwachting is dat dit probleem groeit naarmate meer vastgoed haar agrarische bedrijfsfunctie verliest. Hergebruik of sloop van leeggekomen agrarisch vastgoed is een belangrijk middel in de strijd tegen de drugsindustrie. In Apeldoorn worden preventief leegstaande stallen in beeld gebracht.

3. Regels voor functieverandering

In het Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven wordt aan de hand van zes thema's van de leefomgeving beschreven welke toekomstige kansen we zien voor het buitengebied en waaraan nieuwe functies moeten voldoen. De onderstaande regels vormen een basis voor de verschillende thema's.

De regels voor functieverandering zijn van toepassing op vrijkomende en vrijgekomen bedrijfsbebouwing in het buitengebied die met een vergunning of melding is opgericht en minstens vijf jaar rechtmatig is gebruikt (conform de functie (bestemming) uit het vigerende omgevingsplan (bestemmingsplan)). Het kan gaan om agrarische bedrijfsbebouwing, maar ook om niet-agrarische bedrijfsbebouwing in het buitengebied. De regels gelden ook voor eerder vrijgekomen bedrijfsbebouwing waarvan de functie (bestemming) reeds is omgezet in bijvoorbeeld wonen. Er kan voor een locatie slechts éénmalig gebruik gemaakt worden van de regels voor functieverandering.

Voor de ruimtelijke voorwaarden van functieverandering maken we onderscheid tussen de functieverandering naar wonen of werken. Daarnaast gelden er algemene voorwaarden om functieverandering in het buitengebied mogelijk te maken. Voor waardevolle erfgoedgebouwen is er altijd sprake van maatwerk.

Wonen

Nieuwe woonfuncties in het buitengebied vragen om een zorgvuldige ruimtelijke en kwalitatieve benadering om de verrommeling van het buitengebied tegen te gaan. Tegelijk is er feitelijk geen kwantitatieve woningbouwopgave in het buitengebied. We blijven bij de ontwikkelruimte in lijn met de gemeenten om ons heen, geven in beginsel een bescheiden ontwikkelprogramma als basis mee, maar maken maatwerk zeker mogelijk.

Basis ontwikkelprogramma:

- **Eén woning van maximaal 700 m³**
- of
- **Eén bouwvolume van 1.400 m³ met minimaal twee woningen van 700 m³ of maximaal vier woningen van 350 m³ of één woning van 700 m³ en twee woningen van 350 m³.**

De ligging van het planinitiatief bepaalt deels de mogelijkheden op het gebied van woningbouw. Een initiatief aangrenzend aan een dorp of buurtschap biedt meer mogelijkheden als er uitvoering gegeven kan worden aan de specifieke woningbehoefte van het dorp.

Het buitengebied kenmerkt zich op het gebied van woningbouw door het grote aantal vrijstaande woningen in het dure segment. Om ook in het buitengebied meerdere doelgroepen te kunnen bedienen sturen we op het toevoegen van woningen in het betaalbare segment.

Een andere aanvulling op de bestaande woningvoorraad is een collectieve woonvorm. Een collectieve woonvorm is een minder reguliere vorm van wonen. Het gaat om geclusterde woonvormen waarbij voorzieningen zoals een huiskamer of wasgelegenheid worden gedeeld, generatiewoningen waarbij meerdere generaties bij elkaar wonen, of andere vormen van samenwonen. Er is als gedeelde noemer wel sprake van een samenleefvorm die vertaald is naar een bijzondere gebouw of complex.

Werken

Er kan natuurlijk ook sprake zijn van nieuwe werkfuncties in het buitengebied. Voor de afweging van nieuwe economische functies bij functieverandering kijken we naar de context en de passendheid van die functie.

Basis ontwikkelprogramma:

- **De nieuwe economische functie versterkt het economisch-recreatieve profiel van het buitengebied, en is maximaal 750 m² vloeroppervlak groot**

Grote bedrijven (meer dan 750 m² bedrijfsbebouwing) met veel aantrekkelijk verkeer of een milieuzonering hoger dan 2, zien we als onwenselijk in het buitengebied. Wel is er ruimte voor toeristische functies. Aansluiten bij de recreatieve economie ligt voor de hand. Dat kan in de vorm van een toeristisch product zijn, maar ook cultuur of kleine ambachten die de aantrekkelijkheid van het buitengebied vergroten. Een andere optie is nieuwe functies gericht op (woon)zorg, denk aan zorgboerderijen. Voorwaarde is wel dat zorg aangetoond is door een samenwerking met een zorgpartij. Een kruising met duurzame

concepten op het gebied van wonen en voedselproductie dan wel landschapsversterking en innovatieve bedrijfsconcepten zijn heel goed denkbaar en welkom. Voor nevenactiviteiten gelden de mogelijkheden zoals opgenomen in het omgevingsplan.

Natuur en klimaat

Verevening

Apeldoorn heeft als kenmerk een prachtige groene en ruime stad te zijn op de flank van de Veluwe. Dit fysieke fundament bouwen we verder uit met iedere ontwikkeling.

In alle gevallen dient functieverandering dan ook gepaard te gaan met sloop en een vorm van verevening als bijdrage aan de kwaliteit van de omgeving. De mate van verevening hangt af van de ligging van het plan initiatief:

- **Binnen de groene ontwikkelingszone is de verordening van de provincie leidend. Bij ontwikkeling zal moeten worden voldaan aan van de regels versterking Groene ontwikkelingszone.**
- **Buiten de groene ontwikkelingszone is de gemeentelijke verordening leidend. Bij ontwikkeling zal moeten worden voldaan aan de regels verordening Groene Balans.**

Sloop

De doelstelling het buitengebied te “ontharden” blijft een opgave die ook in deze regels is vertaald.

- **Er mag nooit meer dan het bestaand bebouwd oppervlak worden teruggebouwd. Dit is inclusief eventuele bijgebouwen ten behoeve van de nieuwe functie.**

Hergebruik van waardevolle erfgoedgebouwen wordt als zeer positief gezien.

- **Waardevolle erfgoedgebouwen zijn uitgezonderd van de sloopregeling. Hiervoor werken we met maatwerkoplossingen.**

Algemeen

- **Bij functieverandering (nieuwbouw of hergebruik van vrijkomende bebouwing voor wonen of werken) dient alle niet voor de nieuwe functie (wonen of werken) te hergebruiken bebouwing gesloopt te worden.**
- **Mestsilo's, sleufsilo's, vloersilo's, kuilplaten en erfverharding tellen niet mee als vrijkomende bebouwing. Het slopen van deze constructies is vereist vanwege de gewenste inpassing van de nieuwe situatie in de omgeving.**

In aanmerking komende situaties

Om in aanmerking te kunnen komen voor functieverandering op basis van de in deze notitie beschreven regels hanteren we een ondergrens van minimaal 750 m² (te slopen of te hergebruiken) aan bestaande aanwezige (legale) bedrijfsbebouwing (met uitzondering van de oppervlakte van bedrijfswoningen en waardevolle erfgoedgebouwen).

Het gaat om functieverandering van de gehele hoofdactiviteit zoals opgenomen in het omgevingsplan. Het is niet mogelijk om gedeeltelijke functieverandering toe te passen.

Ruimtelijke inpassing

Om het doel van functieverandering in het buitengebied te bereiken, weegt de inpassing en de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling zwaar mee.

- **Een nieuwe ontwikkeling is goed ruimtelijk ingepast als het rekening houdt met de context waar het ontwikkeld wordt, en de gebiedsidentiteit versterkt. Voor het buitengebied geldt dat de verschillende landschapskarakteristieken en kenmerken daarbij leidend zijn, zoals erven, bestaande enken en landschapsstructuren.**

Apeldoorn ligt op de flank van de hoge zandgronden van het Veluwemassief en de IJsselvallei. Bodem en verschijningsvorm van het landschap is heel verschillend, afhankelijk van de locatie in het buitengebied. Een nieuwe ontwikkeling dient hier goed op aan te sluiten, en de karakteristieken als vertrekpunt te nemen. De welstandsnota met de prominente gebieden en het Groot Apeldoorns Landschapskookboek gaat dieper in op de kenmerken en kwaliteiten. En geeft ideeën hoe hiermee om te gaan bij ontwikkeling.

- **Om dit te waarborgen dienen initiatiefnemers te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig landschaps- en erfinrichtingsplan in samenhang met de beoogde plannen voor functieverandering.**

Milieutechnische inpassing

De nieuwe functies mogen geen onevenredige belemmering vormen voor bestaande aanwezige functies, en in geval van wonen is ter plekke een aanvaardbaar woon- en leefklimaat vereist. Bij het opstellen van het omgevingsplan zal verder uit de vereiste op te stellen onderzoeken moeten blijken of kan worden voldaan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Instrumenten realisatie functieverandering

Deze regels vormen de basis voor de criteria van het instrument Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven. Het Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven is een uitwerking van de Omgevingsvisie en voorziet in criteria om aan de voorkant van planontwikkeling de kansrijkheid te beoordelen van ruimtelijke plannen. Bij functieverandering wordt het wegingsmodel ingezet in het proces om met initiatiefnemers tot gedragen plannen te komen. Dit wegingsmodel stuurt integraal op de realisatie van onze vastgestelde doelen voor 2040 uit de Omgevingsvisie en biedt daarbij afwijkingsruimte en flexibiliteit, ook ten aanzien van de hier gestelde regels. De gedachte van het wegingsmodel is door met een nieuwe ontwikkeling gemiddeld bij te dragen aan ons Apeldoorns Peil (AP) op de zes thema's van de leefomgeving, mag er op twee thema's afgeweken worden van de beschreven basisambitie (AP). We dagen ontwikkelende partijen daarbij uit maatschappelijk bij te dragen aan het totaal.

Aansluiting gebiedsvisies

Voor delen van het buitengebied waar een grote dynamiek bestaat zoals bijvoorbeeld in de agrarische enclave worden samen met het gebied, gebiedsvisies opgesteld. Nieuwe ruimtelijke initiatieven binnen gebiedsvisies worden gewogen in de context van die visies. Het wegingsmodel is daarbij bruikbaar.

4. Overgangsrecht

Het beleidskader regels voor functieverandering in het buitengebied is niet van toepassing op initiatieven waarvoor, vóór de datum van inwerkingtreding van het beleidskader, een anterieure overeenkomst is gesloten en/of een ontwerp-bestemmings- of omgevingsplan ter inzage heeft gelegen, dan wel initiatieven die vóór inwerkingtreding van dit beleidskader zijn voorgelegd aan de PPI, mits vóór 1 januari 2025 een anterieure overeenkomst is gesloten.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 16 mei 2024

De raad voornoemd,

*S.M. Stam
waarnemend raadsgriffier*

*A.J.M. Heerts
voorzitter*