

Plussenbeleid gemeente Zevenaar

Aanleiding en context

Verduurzaming van de veehouderij is een belangrijke maatschappelijke opgave. De (rijks)overheid neemt ook maatregelen om de veehouderij duurzamer en diervriendelijker te maken. Ook de provincie Gelderland zet zich hier voor in. De provincie geeft randvoorwaarden waarbinnen niet-grondgebonden agrarische bedrijven (‘intensieve veehouderij’) maatschappelijk verantwoord kunnen ontwikkelen. De provincie geeft ruimte aan bestaande nga bedrijven, mits zij zich duurzaam ontwikkelen; het zogenoemde Plussenbeleid. Het Plussenbeleid is van toepassing op iedere uitbreiding van het nga bedrijf.

De provincie heeft een instructieregel in de Omgevingsverordening opgenomen voor de doorwerking van het Plussenbeleid naar het ruimtelijk beleid van de gemeente. De gemeente moet zowel bij het verlenen van vrijstellingen als bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening houden met het Plussenbeleid.

De gemeente Zevenaar hecht veel belang aan participatie en betrokkenheid. Een belangrijk element van het Plussenbeleid is het gesprek met de omgeving. De initiatiefnemer en de omgeving proberen gezamenlijk tot een gedragen ontwikkeling te komen. Dit sluit ook aan bij de geest van de (toekomstige) Omgevingswet, met een belangrijke rol voor participatie.

Essentie en reikwijdte van het Plussenbeleid

Uitbreiding van nga bedrijven is niet (meer) in het algemeen beperkt, maar afhankelijk van de locatie en een duurzame ontwikkeling. Wanneer een nga bedrijf of -tak wordt uitgebreid, zijn één of meer ‘maatschappelijke plussen’ vereist. Het gaat om aanvullende maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit (w.o. landschappelijke inpassing), milieu en/of fysieke maatregelen op het gebied van dierwelzijn. Deze maatregelen zijn een ‘plus’ ten opzichte van wettelijke eisen, beleid en de gebruikelijk basiskwaliteit (bijvoorbeeld voor landschappelijke inpassing, beeldkwaliteit, etc.). De investering in de te treffen plusmaatregelen bedraagt aantoonbaar € 15,- per vierkante meter van de uitbreiding van het bruto staloppervlak. De ‘plusmaatregelen’ worden in principe in overleg met de omgeving opgesteld.

Het Plussenbeleid is voor het hele buitengebied van de gemeente Zevenaar van toepassing. In overeenstemming met de instructieregels van de provincie Gelderland is het Plussenbeleid niet van toepassing op grondgebonden agrarische bedrijven (veeteelt, akkerbouw) en tuinbouwbedrijven.

Het Plussenbeleid is van toepassing bij een uitbreiding van bebouwing met meer dan 500 m² (bruto), ten opzichte van 29 november 2018, respectievelijk 29 november 2023. Per saldo is eens per 5 jaar een uitbreiding van bebouwing van maximaal 500 m² (bruto) mogelijk zonder toepassing van het plussenbeleid. De wettelijke vereisten, beleidskaders en basiskwaliteit blijven uiteraard wel van toepassing, ook als het plussenbeleid niet van toepassing is. Indien in het eerste jaar bijvoorbeeld een uitbreiding van 250 m² wordt gerealiseerd en in het vierde jaar 350 m² is het plussenbeleid bij deze tweede uitbreiding wél van toepassing (250 m² + 350 m² = 600 m² > 500 m²).

Het Plussenbeleid is van toepassing bij iedere uitbreiding bebouwing zoals in het bovenstaande is genoemd, ongeacht of deze uitbreiding plaats vindt binnen of buiten het in het bestemmingsplan opgenomen agrarisch bouwvlak. Dus zowel bij een reguliere omgevingsvergunning (passend binnen het bestemmingsplan), een binnenplanse afwijking, toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, een buitenplanse afwijking (projectomgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan) of een partiele herziening van het bestemmingsplan.

Het Plussenbeleid is niet het enige criterium voor planologische medewerking. Toepassing van het Plussenbeleid maakt onderdeel uit van de toetsing om te komen tot een goede ruimtelijke ordening. Het voldoen aan het Plussenbeleid betekent niet automatisch dat meegewerkt wordt aan een uitbreidingsplan. Het bevoegd gezag kan op basis de goede ruimtelijke ordening besluiten dat, ook al worden er maatregelen in overeenstemming met het Plussenbeleid getroffen, een uitbreiding toch niet ruimtelijk aanvaardbaar of uitvoerbaar is. Andere factoren spelen bij medewerking aan een uitbreidingsplan ook een rol, zoals generieke wettelijke eisen en ander relevant beleid. Ook gebieds- en locatieafhankelijke omstandigheden kunnen leiden tot een afwijzing van een plan. Een agrarisch bouwvlak moet bijvoorbeeld passen bij de aard, schaal en gevoeligheid van het landschap en de uitbreiding moet passen in het stedenbouwkundig en landschappelijke beeld, in het gebied voorkomende waarden niet onevenredig aantasten en geen onevenredige hinder voor de omgeving geven.

Toepassing Plussenbeleid gemeente Zevenaar

Relatie met het bestemmingsplan

Geldende bestemmingsplannen

De rechtstreekse bouwtitels in geldende bestemmingsplannen blijven onverkort (onvoorwaardelijk) in stand. Ook het afwegingskader voor (binnenplanse) afwijkingen verandert niet. Het Plussenbeleid is in deze gevallen niet van toepassing. Voor wijzigingsplannen (wijzigingsbevoegdheid) is het Plussenbeleid wel van toepassing. Voldoen aan het Plussenbeleid is in dat geval een voorwaarde planologische medewerking.

Het bestemmingsplan bepaalt de kaders van het Plussenbeleid. De uitbreiding van het agrarisch bouwvlak kan bijvoorbeeld, ook niet met toepassing van het Plussenbeleid, nooit groter zijn dan in het bestemmingsplan en/of ruimtelijk beleid is aangegeven. Het Plussenbeleid is ook geen grond voor omschakeling van een grondgebonden agrarisch bedrijf naar een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf of het houden van dieren op meerdere bouwlagen.

Nieuwe bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, partiele herzieningen

Het Plussenbeleid wordt opgenomen in nieuwe bestemmingsplannen. Bestaande rechtstreekse bouwtitels komen dan onder het Plussenbeleid te vallen. Een omgevingsvergunning-bouw kan dan alleen verleend worden als aan het Plussenbeleid wordt voldaan. Ook als de omgevingsvergunning is gebaseerd op een rechtstreeks bouwtitel (binnen het bouwvlak). Bij binnenplanse afwijkingen en wijzigingsbevoegdheid wordt het Plussenbeleid als afwegingskader (voorwaarde) opgenomen.

Dialoog

De dialoog met de omgeving is een essentieel onderdeel van het Plussenbeleid. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om de dialoog met de omgeving te organiseren en te voeren.

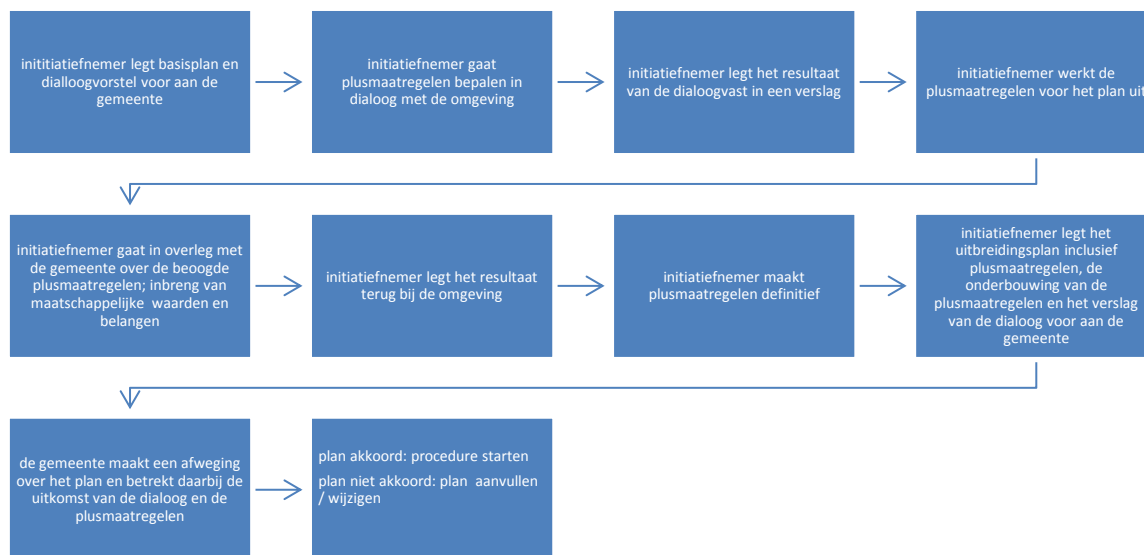
Uitgangspunt is in een vroeg stadium in gesprek te gaan over een nog niet uitgewerkt plan, waarbij er ook nog gelegenheid is om, waar en indien nodig, het plan te verfijnen of te verbeteren. De bedoeling is dat de initiatiefnemer de plusmaatregelen nog niet zelf heeft ingevuld, maar deze juist mét de omgeving gaat verkennen, afwegen en vervolgens bepalen. De dialoog dient vroegtijdig stadium plaats te vinden op basis van een schetsplan.

De initiatiefnemer heeft de keuze een dialoog aan te gaan vóór of ná een voortoets door de gemeente. Voordat initiatiefnemer de dialoog met de omgeving start gaat hij in overleg met de gemeente over de omvang van de omgeving (wie), de contouren van het plan dat men wil inbrengen (wat), op welke wijze men de dialoog wil voeren (hoe), de kernboodschap, hoe de inbreng van de dialoog wordt meegenomen bij de verdere uitwerking en de betrokkenheid van de gemeente. Afhankelijk van het concrete geval kan de gemeente aangeven bij het gesprek aanwezig te willen zijn.

De 'omgeving' wordt bepaald door wie 'gevolgen van enige betekenis' kan ondervinden door het initiatief. Dit kunnen ook organisaties zijn als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, etc. (grondeigendom en belang). In acht te nemen factoren zijn afstand, zicht, planologische uitstaling, (milieu)effecten als geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico, en de aard en intensiteit van deze effecten. Uitgangspunt is een afstand van 200 m. vanaf de rand van het plangebied. Door de feitelijke situatie kan deze afstand variëren.

Een dialoog bestaat minimaal twee gespreksronden. In de eerste ronde wordt het gesprek gevoerd over het initiatief. In de tweede ronde wordt het resultaat (het uitgewerkte plan met plusmaatregelen) besproken.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de verslaglegging van de gesprekken. De genodigden, de aanwezigen (obv adres) en de locatie worden genoemd in het verslag. In het gespreksverslag wordt duidelijk opgenomen welke aspecten zijn besproken, wat hierover door de buurt is ingebracht en het plan dat is besproken. Indien mogelijk wordt aangegeven hoe de inbreng van de buurt wordt meegenomen in het plan. De initiatiefnemer zal op het moment dat het plan (opnieuw) met de gemeente wordt besproken in ieder geval schriftelijk moeten aangeven hoe de inbreng van de buurt is meegenomen in het plan. Het verslag maakt onderdeel uit van het definitieve verzoek aan de gemeente voor de uitbreiding. Bij de aanvraag zal helder moeten zijn wat is gedaan om er met de omgeving uit te komen.



Rol van de gemeente in de dialoog

De plusmaatregelen worden in principe in overleg tussen de initiatiefnemer en omgeving bepaald. Het plussenbeleid is echter niet uitsluitend bedoeld voor een verantwoorde inpassing van activiteiten en bijbehorende bouwwerken en het borgen van het belang van de goede woonomgeving, maar ook voor borgen en realiseren van relevante maatschappelijke (collectieve) belangen. De gemeente zal deze algemene maatschappelijke belangen voor zover nodig in de dialoog inbrengen. Daarbij ziet de gemeente er op toe dat bij de plusmaatregelen een balans is tussen collectief maatschappelijke belangen en individuele belangen. De plusmaatregelen zijn geen ‘afkoopsom’ voor omwonenden.

De uitkomsten van de dialoog zijn een zwaarwegend advies aan de gemeente. De gemeente behoudt de eindverantwoordelijkheid om eigenstandig een (belangen)afweging te maken. Het is aan de gemeente om diverse belangen, van initiatiefnemer, de omwonenden, de omgeving en maatschappelijke belangen, af te wegen. (zie onder besluitvorming).

Ontwikkelingen bij participatie

De gemeente Zevenaar hecht belang aan participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen. De wijze waarop dit vorm gegeven kan worden is nog in ontwikkeling en zal zich de komende jaren verder ontwikkelen. Het zou kunnen dat de stappen, randvoorwaarden of uitgangspunten in het bovenstaande geschetst naar aanleiding hiervan aangepast worden om aan te (blijven) sluiten bij de algemene werkwijze van de gemeente.

Investerings

De investering in plusmaatregelen bedraagt minimaal € 15 per m² uitbreiding (bruto oppervlakte). De investering is gerelateerd aan de totale uitbreiding; de 500 m² die niet onder het Plussenbeleid valt, wordt niet in mindering gebracht. Bij een uitbreiding van 600 m² hoort dus een investering van $600 \times 20 = € 12.000$ aan plusmaatregelen. Indien een uitbreiding < 500 m² (deze valt niet onder het Plussenbeleid) wordt gevolgd door een uitbreiding waardoor het totaal onder het Plussenbeleid valt (zie ook 'Reikwijdte van het Plussenbeleid'), wordt de eerdere uitbreiding meegerekend voor de investering in plusmaatregelen. Bij een ontwikkeling van fase 1 = 450 m² en fase 2 = 750 m² hoort dus een investering van fase 1 = € 0 en fase 2 = $(450 + 750) \times 15 = € 18.000$.

Uitsluitend investeringen in plusmaatregelen kunnen in dit verband opgevoerd worden. Investerings in de basiskwaliteit w.o. landschappelijke inpassing en maatregelen ter compensatie van de aantasting van de bestaande waarden, zijn geen onderdeel van de plusinvestering. Ook de afwaardering van gronden tbv beplanting of aanleg van paden, advies- en toetsingskosten, sloopkosten, afboeken van gebouwen, asbestverwijdering, maatregelen tbv de bedrijfsvoering, kosten voor instandhouding/onderhoud/beheer, etc. maken geen onderdeel uit van de plusinvestering.

Plusmaatregelen dienen in principe genomen te worden in de directe omgeving van het bedrijf. In bijzondere gevallen zijn plusmaatregelen op afstand van het erf bespreekbaar. Bijvoorbeeld investering in (uitbreiding van) natuurontwikkeling in de omgeving, het versterken van landschappelijke waarden of het aanleggen van ontbrekende schakels in het recreatief netwerk.

Bij investeringen in plusmaatregelen kan het ook gaan om 'meerkosten' ten opzichte van gebruikelijke investeringen. Bijvoorbeeld extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Het is aan de initiatiefnemer om de plus aan te tonen.

Plussen

Plusmaatregelen zijn maatregelen naast wettelijke eisen, basiskwaliteiten en relevant beleid. Plusmaatregelen kunnen betrekking hebben op ruimtelijke kwaliteit, milieu en/of (fysieke maatregelen tbv) dierenwelzijn. Afhankelijk van de voorkeur van de initiatiefnemer en in overleg met de omgeving en de gemeente kunnen plusmaatregelen op één of meerdere terreinen toegepast worden. De keuze uit de geboden mogelijkheden voor de plusinvestering is mede afhankelijk van de uitkomst van de dialoog met de omgeving.

Basiskwaliteiten

Naast wettelijke normen en - eisen bestaat de basiskwaliteit in ieder geval uit redelijke eisen van welstand, een goede landschappelijke inpassing en een goede ruimtelijke ordening. Een initiatief mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van de in het gebied aanwezige waarden. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan landschappelijke waarden, cultuur-historische waarden, archeologische waarden, ecologische waarden, en in sommige gevallen ook rust, stilte en duisternis. Maatregelen ter compensatie van de aantasting van de bestaande waarden vallen ook onder de basiskwaliteit van een goede inpassing en zijn geen onderdeel van het Plussenbeleid. Voorwaarden

die in het bestemmingsplan zijn benoemd zijn kaderstellend en behoren tot de basiskwaliteit van een ruimtelijke ontwikkeling.

Maatregelen c.q. investeringen die in maatschappelijk perspectief tot de reguliere bedrijfsvoering gerekend kunnen worden vallen niet onder het plussenbeleid. Denk aan maatregelen als zonnepanelen voor eigen gebruik, besparen van energie, water en fossiele brandstoffen, energieproductie voor eigen gebruik, toepassing van best beschikbare (milieu)technieken, etc.

Plusmaatregelen

De initiatiefnemer en de omgeving hebben een belangrijke stem bij het opstellen van concrete plusmaatregelen. De gemeente zal onder meer toetsen of voorgestelde maatregelen onder het plussenbeleid vallen en of er sprake is van een evenwichtig pakket van maatregelen.

De lokale opgave, specifieke omstandigheden in de omgeving en gemeentelijk beleid geven aanknopingspunten en kansen voor plusmaatregelen. De gemeente heeft in het bijzonder aandacht voor plusmaatregelen op het gebied van:

- Beleving/ruimtelijke kwaliteit
- Recreatie
- Natuur / ecologie
- Duurzaamheid
- Dierenwelzijn

Ruimtelijke kwaliteit

Bij plusmaatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit kan men denken aan:

- ⇒ Herstellen/versterken van het landschap in de omgeving van het bedrijf;
- ⇒ Herstellen/zichtbaar maken van cultuurhistorische landschappen (elementen, structuren);
- ⇒ Hoge beeldkwaliteit & architectuur (vormgeving en materiaalgebruik);
- ⇒ Sloop van (beeldbepalende) verstorende bebouwing zichtbaar vanaf wegen, fietspaden of wandelpaden (niet tbv vervangende nieuwbouw).

Recreatie

Bij plusmaatregelen op het gebied van recreatie kan men denken aan:

- ⇒ Aanleg van fiets- en wandelpaden, voor ommetjes vanuit de steden en dorpen, het verbinden van bijzondere plekken (zoals cultuurhistorische monumenten, bijzondere landschappen, e.d.) of het aanleggen van ontbrekende schakels in recreatieve (fiets- en wandel)netwerken;
- ⇒ Agrarische gronden voor toegankelijk maken voor wandelaars (recreatief medegebruik);
- ⇒ Herstellen/versterken van de belevingswaarde (beleefbaarheid) van het landschap (= ruimtelijke kwaliteit).

Op toerisme gerichte nevenactiviteiten op het agrarisch bedrijf zoals horeca, verblijfsrecreatie, verhuur van fietsen, boten, etc., recreatieve activiteiten, etc. vallen niet onder het Plussenbeleid.

Natuur/ecologie

Bij plusmaatregelen op het gebied van natuur/ecologie kan men denken aan:

- ⇒ Verbeteren en toevoegen van ecologische verbindingen;
- ⇒ Verbeteren van leefomstandigheden voor bepaalde voor het gebied karakteristieke soorten (foerageergebied, nestgelegenheden, passages/migratieroutes);
- ⇒ Aanleggen en beheren van kruidenrijke randen langs kavelgrenzen en bermen.

Plusmaatregelen op het gebied van natuur en ecologie moeten door een ecooloog opgesteld worden.

Duurzaamheid

Bij plusmaatregelen op het gebied van duurzaamheid kan men denken aan:

- ⇒ Toepassing duurzame materialen;
- ⇒ Hergebruik materialen;
- ⇒ Maatregelen ter bevordering van de circulaire economie.

Duurzaamheidsmaatregelen als duurzame energie-opwekking zoals zonnepanelen, energiebesparing, waterbesparing, besparen van fossiele brandstoffen en verminderen van de CO₂-uitstoot vallen niet onder het Plussenbeleid.

Dierenwelzijn

Bij plusmaatregelen op het gebied van dierenwelzijn kan men denken aan:

- ⇒ Extra leefruimte (oppervlakte/hokruimte dierenverblijven, weidegang/uitloop)
- ⇒ Verminderen van groepstress (kleinere groepsgrootte);
- ⇒ Goed binnenklimaat / voorkomen hittestress (extra koelsysteem, ventilatoren, natuurlijke ventilatie, isolatie, schaduw in de buitenruimte)
- ⇒ Vergroten van de veiligheid (brand, temperatuur/luchtkwaliteit, ziektes)

Relatie met bestaande keurmerken

Ter bevordering van de duurzaamheid van de veehouderij zijn er verschillende keurmerken zoals de Maatlat Duurzame Veehouderij, het Beter Leven Keurmerk (sterrenstelsel), het Milieukeur en het (Europees) Biologisch keurmerk ontwikkeld. Deze keurmerken besteden onder andere ook aandacht aan omgevingskwaliteit (verstoring), dierenwelzijn en -gezondheid, biodiversiteit, energie, klimaat, brandveiligheid, verpakking en afval, grondstoffen, etc. De keurmerken sluiten aan bij de doelstellingen van het plussenbeleid en zijn een goede inspiratiebron voor het nemen van maatregelen. Het hebben van een keur Maatlat Duurzame Veehouderij, Milieukeur, Biologisch keurmerk of produceren met meerdere sterren (Beter leven) wil echter niet automatisch zeggen dat het bedrijf plusmaatregelen heeft getroffen die vallen onder het Plussenbeleid. Keurmerken voor een duurzame veehouderij zijn echter wel te prefereren.

Onderbouwing van de plusmaatregelen

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het onderbouwen (en zichtbaar maken) van de plusmaatregelen. Daarbij dient de initiatiefnemer aan te geven waar de 'plus' uit bestaat (ten opzichte van 'regulier'/basiskwaliteit) en welke investeringen hier mee gemoeid zijn. Ook geeft de

initiatiefnemer aan of er overeenstemming is met de omgeving over de voorgestelde plusmaatregelen. Op verzoek van de gemeente geeft de initiatiefnemer aanvullende gegevens en/of een verduidelijking van de plusmaatregelen. De onderbouwing geeft de gemeente inzicht in de aard en de omvang van de plusmaatregelen in relatie tot het totale plan.

Verzekering van de uitvoering

Uitgangspunt is de uitvoering van de plusmaatregelen te verzekeren in de vorm van een overeenkomst met de initiatiefnemer. In de overeenkomst wordt een boetebeding op de uitvoering, instandhouding en, in voorkomend geval, beheer en onderhoud opgenomen. Daarnaast zullen plusmaatregelen als voorwaardelijk voorschrift bij een omgevingsvergunning opgenomen worden. In het geval van een bestemmings- of wijzigingsplan wordt een voorschrift met een koppeling naar het Plussenbeleid opgenomen. De plusmaatregelen hoeven pas uitgewerkt te worden op het moment van dat een concreet plan in voorbereiding is en worden dan geborgd via een overeenkomst en als voorwaardelijk voorschrift bij de omgevingsvergunning.

Besluitvorming

De gemeente zal uiteindelijk een akkoord geven op de plusmaatregelen. De uitkomsten van de dialoog zijn een zwaarwegend advies aan de gemeente. De gemeente behoudt de eindverantwoordelijkheid om eigenstandig een (belangen)afweging te maken. Het is aan de gemeente om diverse belangen van initiatiefnemer, tegenstanders en maatschappelijke belangen af te wegen.

Het kan zijn dat de gemeente een 'afwijkend' besluit neemt. Als initiatiefnemer en de omgeving er niet (volledig) uitkomen en kan toch sprake is van een ruimtelijk en maatschappelijk aanvaardbaar plan. Omgekeerd kunnen initiatiefnemer en omgeving een voorstel doen dat ruimtelijk en/of maatschappelijk (toch) niet aanvaardbaar is of onvoldoende recht doet aan een afweging van alle betrokken belangen.

Het kan ook zijn dat het pakket plusmaatregelen door een enkeling niet wordt gedragen. Dat betekent niet dat er geen 'overeenstemming' is met de omgeving. Wel zal de gemeente de belangen en evenredigheid meenemen in de afweging.

Als de initiatiefnemer en de omgeving er niet helemaal uitkomen, zal hij in ieder geval duidelijk aan moeten geven waarom niet (waar zitten de knelpunten) en wat er is gedaan om er wel met elkaar uit te komen, zodat de gemeente een gemotiveerd besluit kan nemen.