

Beleid uitbreidingsmogelijkheden niet-agrarische bedrijvigheid met de bestemming Bedrijf in het buitengebied.

van toepassing op gebiedsgebonden en gebiedspassende bedrijven

HOOFDSTUK 1

Aanleiding

Verspreid in het buitengebied van Bronckhorst ligt een groot aantal niet-agrarische bedrijven, welke in het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst de bestemming 'Bedrijf' hebben gekregen. Een deel van deze bedrijven is verwant aan de agrarische sector of is functioneel aan het buitengebied gebonden. Andere niet-agrarische bedrijven hebben geen functionele relatie met het buitengebied. Niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Bronckhorst kan gezien worden als een economische drager voor dit gebied. Maar het ruimtelijk effect van deze bedrijven op het buitengebied kan aanzienlijk zijn. Met name de verkeersaantrekkende werking in combinatie met de kleinschalige infrastructuur (soms bestaand uit onverharde wegen) kan een nadeel zijn, zeker als het grootschalige toepassingen betreft. Maar ook de visuele impact van bedrijfsfuncties op het karakteristieke kleinschalige landschap kan groot zijn. Bovendien vragen niet-agrarische ondernemers regelmatig naar uitbreidingsmogelijkheden.

Op het ontwerp van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst heeft een aantal loonwerk- en grondverzetbedrijven een zienswijze ingediend. In deze zienswijzen werd veelal verzocht om uitbreiding van de bebouwing, het bestemmingsvlak, de buitenopslag en de soort bedrijfsactiviteiten. De gemeenteraad kon op deze verzoeken bij de vaststelling van dit bestemmingsplan geen positief besluit nemen. Bij een actualisatie van een bestemmingsplan kunnen nieuwe ontwikkelingen immers alleen worden meegenomen als deze concreet en volledig (ruimtelijk) onderbouwd zijn. Dit was niet het geval.

Het college van burgemeester en wethouders heeft toegezegd¹ met een aantal loonwerk-, grondverzet- en landbouwmechanisatiebedrijven in gesprek te gaan, om te bezien op welke wijze de gemeente deze gebiedsgebonden bedrijven alsnog tegemoet kan komen. Daarbij kan het gaan om wensen tot bedrijfsuitbreiding dan wel legalisering van de bestaande situatie. Omdat buitenopslag ook bij andere bedrijven dan loonwerkers vaak een thema is, zijn ook deze bedrijven uitgenodigd voor een gesprek². Hoewel deze groep geen link heeft met de agrarische sector of als gebiedsgebonden zijn aan te merken, is uitbreiding in het buitengebied mogelijk mits ruimtelijke verantwoord ingepast. Deze groep noemen we gebiedspassend.

In het verleden heeft de gemeente medewerking verleend aan de uitbreiding van een aantal niet-agrarische bedrijven. Daarbij werd ieder verzoek op zijn eigen merites beoordeeld. Zaak is nu over dit onderwerp beleid vast te stellen.

Doel

Doel van deze notitie is het vastleggen van een gedragslijn in een beleidsregel waarmee verzoeken om uitbreiding van (niet-agrarische) gebiedsgebonden- en gebiedspassende

¹ Motie 3-3 bij raadsbesluit 17 mei 2017, plan Landelijk gebied Bronckhorst

² 44 bedrijven hebben een brief ontvangen met daarin een uitnodiging voor een gesprek. Met 12 bedrijven is uiteindelijk gesproken.

bedrijven in het buitengebied op een zo uniform mogelijke wijze kunnen worden beoordeeld op hun (planologische) haalbaarheid.

Reikwijdte

Dit beleid is van toepassing op een deel van de niet-agrarische bedrijven in het buitengebied van Bronckhorst, welke in het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst de bestemming 'Bedrijf' hebben gekregen. Het betreft de zogenaamde gebiedsgebonden- en gebiedspassende bedrijven. Gebiedsgebonden bedrijven zijn bedrijven die vanuit de aard van de bedrijfsvoering alleen geplaatst kunnen worden in (delen van) het buitengebied, omdat ze er een relatie mee hebben. Ook agrarisch verwante bedrijven horen hieronder, zoals loonwerkers, grondverzetbedrijven, veevoederbedrijven, landbouwmechanisatie-bedrijven.

Gebiedspassende bedrijven zijn (kleinschalige) niet-agrarische bedrijven die in principe in de kernen of bedrijventerrein thuishoren, maar die ruimtelijke verantwoord passen of in te passen zijn in (delen van) het buitengebied, bv. aannemersbedrijven, hoveniers, ambachtelijke bedrijven zoals een dakdekker, rietdekker, schildersbedrijf, meubelmaker of zakelijke dienstverlening zoals een adviesbureau.

Daarnaast komen in het buitengebied veel niet-agrarische bedrijven voor die min of meer gebiedsvreemd zijn te noemen, bijvoorbeeld garage-, transport-, catering- en installatiebedrijven, bouwmarkt, brandstoffen-, auto-, campers- en detailhandel, zeilmakerij, etc. De beleidsregels uit deze notitie zijn niet bedoeld voor deze groep. Eventuele verzoeken om uitbreiding van dit type niet-agrarische bedrijven worden in principe niet gehonoreerd.

Probleemstelling

De bovenliggende vragen zijn:

- Welke aard bedrijvigheid is passend in het buitengebied?
- Welke omvang is nog passend voor het buitengebied?
- Vertbreiding van het takenpakket tast soms het gebiedsgebonden karakter van de activiteit aan. Is dit acceptabel in het buitengebied?

De aan het bestemmingsplan gerelateerde vragen zijn:

Onder welke voorwaarden kan de gemeente meewerken aan:

- a. uitbreiding gebouwen met meer dan 10% van de vergunde oppervlakte;
- b. uitbreiding van buitenopslag boven 200 m² of boven de vergunde oppervlakte;
- c. uitbreiding van het bestemmingsvlak met extra versterking en/of buitenopslag;
- d. uitbreiding van het bestemmingsvlak zonder extra versterking en/of buitenopslag

Leeswijzer

De uitbreiding van (niet-agrarische) gebiedsgebonden- en gebiedspassende bedrijven in het buitengebied van Bronckhorst vraagt om aandacht en om beleidsregels waarmee deze uitbreidingen gelijkwaardig kunnen worden getoetst. Deze notitie gaat hierop in.

In hoofdstuk 1 is de aanleiding, de probleemstelling en het doel van deze notitie aan de orde.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het provinciale- en gemeentelijke beleid over dit thema. In de tekst wordt verwezen naar bijlage 1 waarin de Ladder van duurzame verstedelijking wordt toegelicht.

Hoofdstuk 3 brengt in het kort de wensen van de ondernemers waarmee gesprekken zijn gevoerd in beeld (bijlage 2). Tevens valt, door toepassing van dit beleid, grofweg af te leiden hoe per bedrijf op grond van de nu bekende gegevens de vereveningsverplichting eruit ziet. Ook is aangegeven of de ontwikkeling op de specifieke locatie vanuit landschappelijk oogpunt aanvaardbaar is en onder welke voorwaarden.

In hoofdstuk 4 proberen we antwoord te vinden op de vraag welke aard en omvang nog passend is in het buitengebied. Het betreft de bovenliggende vragen van de probleemstelling. In dit hoofdstuk worden ook 3 richtlijnen aangedragen met betrekking tot de onderzoeksplicht van de ondernemer indien deze uitbreidingsplannen heeft.

In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de overige vragen uit de probleemstelling. Daarbij wordt sloop als vereveningsinstrument ingezet in diverse uitbreidingsscenario's. Ook wordt aandacht besteed aan verevening door een financiële bijdrage in fonds Bovenwijks als 'noodoplossing'. Alle scenario's zijn vastgelegd in een beleidsregel.

Naast deze scenario's zijn algemene voorwaarden opgenomen die bij bovengenoemde ontwikkelingen in acht worden genomen.

Onder het kopje 'Tot slot' is een hardheidsclausule opgenomen.

Hoofdstuk 2

Bestaand beleidskader

Van belang is in kaart te brengen welk beleid voorhanden is om de niet-agrarische bedrijven in hun wensen tegemoet te kunnen treden. Daarbij zoomen we in op beleid van de provincie Gelderland en de gemeente Bronckhorst.

A. Omgevingsvisie provincie Gelderland

In het op 13 december 2017 vastgestelde Actualisatieplan Omgevingsvisie (NL.IMRO.9925.SVOVa5-vst1) geeft de provincie haar visie op uitbreiding van solitaire bedrijvigheid in het buitengebied:

Solitaire bedrijvigheid die volgens de huidige planologische inzichten op een bedrijventerrein thuishoren, sluiten wij uit in het buitengebied. Dit verbod voor nieuwvestiging geldt niet als er sprake is van functieverandering of als de ontwikkeling past in de afspraken die in het kader van het Regionaal Programma Werklocaties zijn gemaakt over solitaire bedrijvigheid. In paragraaf 3.1.3.2 van de Omgevingsvisie leggen wij uit wat we onder functieverandering verstaan. De afspraken over functieverandering die in regionaal verband zijn opgesteld, passen in elk geval binnen onze definitie van functieverandering.

In het buitengebied zitten vaak al bestaande bedrijven die naar huidige planologische inzichten thuishoren op een bedrijventerrein. Deze bedrijven zijn vaak kleinschalig begonnen en steeds verder doorgegroeid. In sommige gevallen leveren deze bedrijven hinder op voor de omgeving. Wij stellen eisen bij de uitbreiding van deze bedrijven indien de bedrijfsbebouwing na uitbreiding meer dan 1.000 m² is, waarbij de uitbreiding zelf minimaal 250 m² is. Bij deze uitbreidingsverzoeken dient altijd eerst te worden gekeken of verplaatsing van (een deel van) het bedrijf naar een bedrijventerrein in redelijkheid mogelijk is. Of een bedrijf in redelijkheid kan worden verplaatst naar een bedrijventerrein vraagt een goede onderbouwing. Verplaatsing is in redelijkheid bijvoorbeeld niet mogelijk als is aangetoond dat de verplaatsing bedrijfseconomisch niet haalbaar is of als kan worden onderbouwd dat het bedrijf aan de huidige locatie is gebonden. Onderdeel van de onderbouwing vormt ook de langetermijnvisie van het bedrijf. Indien verplaatsing naar een bedrijventerrein in redelijkheid niet mogelijk is gelden voorwaarden voor de uitbreiding.

Bovenstaande visie is in de geest van de rijksregeling Ladder van duurzame verstedelijking. In bijlage 1 wordt ingegaan op dit planologische instrument omdat met name dit instrument een rol speelt bij de beoordeling van bedrijfsuitbreidingen.

Omdat een omgevingsvisie geen directe werking heeft zijn de provinciale voorwaarden voor bedrijfsuitbreiding opgenomen in het Actualisatieplan Omgevingsverordening van december 2017.

Zowel met de Omgevingsvisie als Omgevingsverordening stuurt de provincie enigszins op dit thema. Maar het is aan de gemeente om het beleid meer specifiek te maken. Anders gezegd, kan een ontwikkeling op grond van de Ladder plaatsvinden en wordt voldaan aan de voorwaarden uit de provinciale verordening (zie onder B) dan is het aan de gemeente om te bepalen welke voorwaarden zij daar verder aan verbindt.

B. Omgevingsverordening provincie Gelderland:

De provinciale voorwaarden voor bedrijfsuitbreiding zijn opgenomen in het Actualisatieplan Omgevingsverordening (NL.IMRO.9925.PVOVa4-vst1). Dit plan is ook op 13 december 2017 vastgesteld.

Artikel 2.3.3.5 Solitaire bedrijvigheid luidt:

- 1. In bestemmingsplannen wordt nieuwvestiging van bedrijvigheid met een functie die naar huidige planologische inzichten wat betreft de ruimtelijke aanvaardbaarheid thuishoort op een bedrijventerrein, niet toegestaan in het buitengebied.*
- 2. In afwijking van het eerste lid kan nieuwvestiging wel worden toegestaan indien er sprake is van functieverandering of indien het door Gedeputeerde Staten vastgestelde Regionaal Programma Werklocaties hierover afspraken bevat.*

3. In bestemmingsplannen wordt uitbreiding van solitaire bedrijvigheid die leidt tot bedrijfsbebouwing groter dan 1.000 m² en waarbij de uitbreiding zelf groter is dan 250 m² bedrijfsbebouwing, niet toegestaan in het buitengebied, tenzij in de toelichting van het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:

- a. verplaatsing naar een bedrijventerrein in redelijkheid niet mogelijk is;
- b. de uitbreiding regionaal is afgestemd;
- c. de uitbreiding landschappelijk goed wordt ingepast;
- d. de uitbreiding wordt mogelijk gemaakt met een maatbestemming.

In de omgevingsvisie werd ook nog genoemd dat de uitbreiding op grond van de omgevingskwaliteiten mogelijk moet zijn.

Wat betreft de regionale afstemming: Deze kan per initiatief verschillen. Het gaat om afstemming passend bij de aard en omvang en het verzorgingsgebied van het bedrijf dat uitbreidt.

Wat betreft de maatbestemming: Op die manier kan na bedrijfsbeëindiging niet elke andere vorm van bedrijvigheid op een locatie in het buitengebied worden gestart.

Voor de niet-agrarische bedrijven gelegen binnen het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en Groene Ontwikkelingszone (GO) regelt de verordening het volgende:

1. GNN: uitbreiding van bestaande functies is mogelijk indien in toelichting van het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:

- verplaatsing naar een locatie buiten het GNN redelijkerwijs niet mogelijk is, en
- de kernkwaliteiten van het gebied, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo worden versterkt en deze versterking planologisch is verankerd in hetzelfde dan wel een ander, gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.

In Bronckhorst zijn binnen het GNN geen bedrijven met de bestemming 'Bedrijf' gesitueerd. Een aantal liggen er wel tegenaan. In lijn met het beleid verwoord in artikel 6.7.1. van het nieuwe bestemmingsplan geldt dat deze bedrijven kunnen uitbreiden mits er geen significante negatieve effecten optreden voor GNN, GO of waardevol landschap. Ook moet er sprake zijn van verevening.

2. GO: uitbreiding van bestaande functies met **meer dan 30%** is mogelijk, indien in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat de kernkwaliteiten van het betreffende gebied, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo substantieel worden **versterkt** en deze versterking is verankerd in hetzelfde dan wel een ander, gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.

Uitbreiding **tot maximaal 30%** is mogelijk, indien de uitbreiding zodanig wordt **ingepast in het betreffende landschapstype** dat de kernkwaliteiten, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo **niet significant worden** aangetast; en deze inpassing planologisch is verankerd in hetzelfde dan wel een ander, gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

In Bronckhorst zijn 11 bedrijven met de bestemming 'Bedrijf' gelegen in het GO en 18 liggen er tegenaan. Bij uitbreiding in het GO moet naast de provinciale voorwaarden ten aanzien van kernkwaliteiten ook verevening plaatsvinden. Buiten het GO geldt dat bij uitbreiding er geen significante negatieve effecten optreden voor GNN, GO of waardevol landschap. Ook moet er sprake zijn van verevening.

Het standpunt van de provincie over de uitbreiding van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied werd in het ambtelijk overleg in 2016 als volgt verwoord.

1. Loonwerkbedrijven passen naar onze mening wel in het buitengebied en een vorm van buitenopslag is dan ook noodzakelijk. In het geval dat grondverzet, zowel bedrijfseconomisch als ook ruimtelijk een ondergeschikte neventak betreft, geldt ook dat een vorm van

buitenopslag mogelijk kan zijn. Zodra het loonwerkbedrijf omschakelt naar grondverzetbedrijf is er geen enkele relatie meer met het buitengebied. Buitenopslag kan dan niet en is verplaatsing naar een bedrijventerrein aan de orde.

NB: In het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst luidt de definitie van loonwerkbedrijf: 'Een bedrijf dat – voornamelijk met behulp van verplaatsbare werktuigen – diensten verleent aan agrarische bedrijven en aan groene en recreatieve functies, hetzij in verband met de bodemcultuur, hetzij ter uitvoering van grondwerkzaamheden als nevenfunctie waarbij beperkte grondopslag op het bedrijfsterrein mogelijk is'.

2. *In het regulier ambtelijk overleg met de provincie is ook gesproken over de impact van grondverzetbedrijven op de hoofdroutes van de gemeente. De grote voertuigen werken belemmerend wanneer ze van de bedrijventerreinen naar de werklocaties moeten rijden. Dit is een aandachtspunt bij eventuele verplaatsing.*

C. Structuurvisie Bronckhorst

In de structuurvisie uit 2012 is ten aanzien van het beleidsveld Wonen en werken aangegeven dat zorgvuldig met (nieuwe) bebouwing in het buitengebied moet worden omgegaan. Dit is geschreven vanuit het standpunt dat – in geval van kernen – inbreiding voor uitbreiding moet gaan. Naast deze passage kent de Structuurvisie verder geen beleid of visie aangaande niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied.

In de structuurvisie is het Landschapsontwikkelingsplan (LOP – 2009) vertaald. Dit LOP is bij de toetsing van uitbreidingsplannen een belangrijke document om de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied te bewaken. Gezien de bijzondere landschappelijke kwaliteiten van Bronckhorst kunnen we het provinciale uitgangspunt onderstrepen. Deze luidt dat de aard en omvang van de niet-agrarische bedrijven in het buitengebied passend moet zijn. Maar wanneer zijn aard en omvang nog passend? (Hoofdstuk4)

D. Het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst en de vigerende bestemmingsplannen voor het Bronckhorster buitengebied.

Het buitengebied kent een aantal niet-agrarische functies zoals 'Bedrijf', 'Horeca' en 'Maatschappelijk'. Deze hebben elk hun bestemmingsregeling gekregen. De aanwezige bedrijven in het buitengebied binnen de bestemming 'Bedrijf' zijn in het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst en de vigerende plannen voor het buitengebied positief bestemd, maar krijgen geen ruime ontwikkelingsmogelijkheden. Dit om te voorkomen dat hun impact op het landschap en woonomgeving verder groeit. Om deze reden is binnen deze bestemming per bedrijf de activiteit, de maximaal toegestane oppervlakte aan gebouwen en, voor zover aan de orde, de toegestane m² buitenopslag vastgelegd. Deze maatvoering is exclusief de oppervlakte van de bedrijfswoningen en de daarbij behorende bouwwerken.

In de genoemde bestemmingsplannen is de omzetting van een agrarische naar een niet-agrarische bestemming tot 750 m² bedrijfsbebouwing via een binnenplanse wijzigingsprocedure mogelijk. Voor een bedrijf gelegen binnen het GNN en GO is dit 500 m². Voor een dergelijke omzetting binnen een wijzigingsprocedure wordt verevening gevraagd. Met een omgevingsvergunning kan onder voorwaarden de oppervlakte van de bedrijfsgebouwen met 10% worden uitgebreid en de oppervlakte buitenopslag naar 200 m² worden verhoogd. Hiervoor wordt geen verevening gevraagd, wel een zorgvuldige landschappelijke inpassing. Na toepassing van deze 10% zijn bebouwingsoppervlakten tot maximaal 825 m² en 550 m² in het GNN/GO tot nog toe beleidsmatig mogelijk.

Hoofdstuk 3

Inventarisatie

De gemeente heeft 44 niet-agrarische bedrijven met de bestemming 'Bedrijf' uitgenodigd voor een gesprek (zie Hoofdstuk 1; aanleiding). Het betrof loonwerkers en bedrijven met buitenopslag welke zijn opgenomen in tabel 6.1.2. onder a van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst. 12 bedrijven hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. Bijlage 2 bevat een overzicht van de wensen van deze ondernemers. Daarnaast zijn de aan hen vergunde maatvoeringen uit het bestemmingsplan weergegeven. Een terugkerend geluid uit de gesprekken is, dat loonwerkers tegenwoordig meer doen dan alleen loonwerk voor de boer. Ook andere marktpartijen worden bediend: bosbouw, slootonderhoud, machinebouw, bestrating, sloopwerk. Deze verbreding van het dienstenpakket leidt er ook toe dat meer ruimte voor stalling van voertuigen en buitenopslag nodig is. Maar ook de machines en voertuigen zelf zijn groter en vragen om extra (stallings)ruimte.

Blijkens de gevoerde gesprekken vraagt men in het algemeen om:

- extra buitenopslag: tussen 1.000 – 1.900 m², in één geval om 10.000 m²;
- extra bebouwing: tussen 300 m² – 2.500 m²;
- uitbreiding bestemmingsvlak tussen 750 m² – 1.700 m².

Gerelateerd aan de vergunde oppervlakte in het bestemmingsplan ontstaan bij honorering van individuele verzoeken de volgende maximale oppervlakten:

- bebouwing: 3.820 m²
- buitenopslag: 4.000 m², in één geval 10.000 m²
- uitbreiding bestemmingsvlak 1.700 m²

Ter vergelijking: momenteel is bij 1 bedrijf maximaal vergund:

- bebouwing: 4.475 m²
- 6.000 m² buitenopslag.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk proberen we antwoord te vinden op de vraag welke aard en omvang nog passend is in het buitengebied. Het gaat daarbij meer specifieke om de volgende vragen.

1. Welke aard bedrijvigheid is passend in het buitengebied?
2. Welke omvang is nog passend voor het buitengebied?
3. Verbreding van het takenpakket tast soms het gebiedsgebonden karakter van de activiteit aan. Is dit acceptabel in het buitengebied?

Ad 1. Welke aard bedrijvigheid is passend in het buitengebied?

Om het contrast tussen de karakteristieken van het stedelijk gebied en het buitengebied te behouden kan men er voor kiezen geen uitbreidingsruimte toe te staan aan locaties die zijn bestemd als bedrijf, maar die niet agrarisch verwant of gebiedsgebonden zijn.

Gebiedsgebonden bedrijven zijn bedrijven die vanuit de aard van de bedrijfsvoering alleen geplaatst kunnen worden in (delen van) het buitengebied, omdat ze er een relatie mee hebben. Ook agrarisch verwante bedrijven horen hieronder, zoals loonwerkers, grondverzetbedrijven, veevoederbedrijven, landbouwmechanisatiebedrijven.

In bijlage 1 (Toegelaten functies) van de regels van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst is een niet-limitatieve lijst opgenomen van gebiedsgebonden activiteiten.

Daarnaast kennen we gebiedspassende bedrijven. Dit zijn (kleinschalige) niet-agrarische bedrijven die in principe in de kernen of bedrijventerrein thuishoren, maar die ruimtelijke verantwoord passen of in te passen zijn in (delen van) het buitengebied. Daarbij wordt bij de overweging gekeken naar het type bedrijf, de ligging binnen het landschapstype (bv. Groene ontwikkelingszone, waardevol open gebied, etc) en natuurlijk getoetst aan de Ladder. Gebiedspassende bedrijven zijn bv. aannemersbedrijven, ambachtelijke bedrijven zoals een dakdekker, rietdekker, schildersbedrijf, meubelmaker, hoveniers of zakelijke dienstverlening zoals een adviesbureau.

Omdat gebiedspassende bedrijven bijdragen aan de economische vitaliteit van het buitengebied is het niet gewenst deze sector bij voorbaat in hun uitbreidingsmogelijkheden te bevriezen. Indien de ladder aangeeft dat het bedrijf als gevolg van de uitbreiding dient te verplaatsen naar een bedrijventerrein, wordt aan de uitbreiding op de huidige locatie geen medewerking verleend. Indien de wens tot uitbreiding de toetst aan de Ladder doorstaat, kan medewerking worden verleend. Maar hierbij geldt een zwaardere verevening dan bij gebiedsgebonden bedrijven het geval is (hoofdstuk 5).

Ad 2. Welke omvang is nog passend voor het buitengebied?

Het vaststellen van een uitbreidingsplafond is niet werkbaar. Dat plafond hangt sterk af van het soort bedrijf, het wel of niet gebiedsgebonden zijn, de ligging in een bepaald landschapstype. Toetsing aan de Ladder van duurzame verstedelijking zal in eerste aanleg moeten uitwijzen of uitbreiding toelaatbaar is. De Ladder is bedoeld om te beoordelen of de gewenste ontwikkeling kan plaatsvinden op de betreffende locatie of in bestaand stedelijk gebied. Daarmee wordt voorkomen dat medewerking wordt verleend aan nieuwe bebouwing terwijl op andere plaatsen bebouwing leeg blijft staan (geen onnodig nieuw ruimtebeslag). Dit betekent dat elk initiatief op zijn eigen meritis beoordeeld moet worden. Daarbij speelt het besef dat voorkomen moet worden dat uitbreiding van niet-agrarische bedrijven op gespannen voet komt te staan met de vitaliteit van de kernen en de bedrijventerreinen.

Ad 3. Verbreding van het takenpakket tast soms het gebiedsgebonden karakter van de activiteit aan. Is dit acceptabel in het buitengebied?

In het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst wordt onder een loonbedrijf verstaan: *'een bedrijf dat – voornamelijk met behulp van verplaatsbare werktuigen – diensten verleent aan agrarische bedrijven en aan groene en recreatieve functies, hetzij in verband met de*

bodemcultuur, hetzij ter uitvoering van grondwerkzaamheden als nevenfunctie waarbij beperkte grondopslag op het bedrijfsterrein mogelijk is".

In hun zienswijzen op het ontwerpplan Landelijk gebied Bronckhorst geeft een aantal loonwerkers aan dat het hedendaagse loonwerkbedrijf al vele jaren niet enkel meer een bedrijfstak is die uitsluitend of overwegend diensten verricht met behulp van personeel en (specifieke) machines ten behoeve van de agrarische onderneming in de directe omgeving van de vestigingsplaats. Door diverse invloeden is men genoodzaakt een verbreding van het dienstenpakket aan te bieden waarbij effectieve en efficiënte benutting van reeds aanwezige machines en personeel noodzakelijk was bestaansrecht te behouden en toekomstperspectief te verwezenlijken.

In het plan Landelijk gebied Bronckhorst is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om binnen de bestemming 'Bedrijf' een functieverandering toe te staan. De nieuwe functie moet een gebiedsgebonden functie zijn en opgenomen in bijlage 1 Toegelaten functies van de planregels. Het mag ook een functie zijn die qua aard en omvang en invloed op het milieu gelijk te stellen is aan genoemde bedrijven dan wel bedrijven in een hogere categorie.

Verbreding met functies/activiteiten die redelijkerwijs gerelateerd kunnen worden aan het (agrarisch)loonwerk is in strijd met het huidige beleid. Dat ziet er op toe dat de agrarische functie en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het buitengebied beschermd worden. Maar ook hier geldt dat indien de verbreding de toets aan de Ladder doorstaat, uitbreiding mogelijk is waarvoor zwaarder zal worden getoetst dan bij gebiedsgebonden activiteiten (hoofdstuk 5).

Bedrijfsplan

In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat bebouwingsoppervlakten tot maximaal 825 m² en 550 m² in het GNN/GO zonder meer acceptabel zijn. Daarnaast is in artikel 6.1.2. onder a van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst de oppervlakten per bedrijf vastgelegd. Ook hierop kan nog 10% extra oppervlakte worden verkregen. Uitbreidingen boven deze maatvoering kunnen enkel met een herziening van het bestemmingsplan worden gerealiseerd. Daarbij dient in elk individueel geval eerst te worden gecheckt of het bedrijf in het verleden op eigen terrein heeft moeten slopen om zijn huidige functie vergund te krijgen. In dat geval is uitbreiding niet zonder meer toegestaan. Is geen sprake van een sloopverplichting uit het verleden dan kan medewerking worden verleend en dient een bedrijfsplan te worden overlegd. Op basis van dit bedrijfsplan wordt aangetoond dat de oppervlakteuitbreiding van de bestaande bedrijfsbebouwing bedrijfseconomisch noodzakelijk is. Voor gebiedspassende bedrijven wordt in het bedrijfsplan ook aangetoond dat verplaatsing van het bedrijf naar een bedrijventerrein (bedrijfs)economisch onhaalbaar is.

<u>Beleidsregel 1:</u>	Uitbreiding in relatie tot sloop in het verleden
-------------------------------	---

In elk individueel geval wordt eerst gecheckt of het bedrijf in het verleden op eigen terrein heeft moeten slopen om zijn huidige functie vergund te krijgen. Is dat het geval, dan is uitbreiding toegestaan na het verstrijken van een periode van 10 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan of omgevingsvergunning waarmee de huidige functie is verkregen ³ .

³ Van alle bedrijven die zijn aangeschreven met een uitnodiging voor een gesprek was er één die voor zijn huidige functie moest slopen. Deze sloop vond extern plaats.

Beleidsregel 2: Bedrijfsplan bij uitbreidingen buiten het GNN/GO

Bij niet-agrarische bedrijven gelegen buiten het GNN/GO met een bestaande bebouwingsoppervlakte groter of gelijk zijn aan 825 m², is een bedrijfsplan vereist indien de gevraagde uitbreiding groter is dan 10% van de bestaande bebouwingsoppervlakte.

Bij niet-agrarische bedrijven gelegen buiten het GNN/GO is een bedrijfsplan vereist indien de gevraagde uitbreiding een 10%-oppervlaktetoename van het bestemmingsvlak/bouwwlak en/of buitenopslag betreft.

Bij gebiedspassende bedrijven wordt in het bedrijfsplan ook aangetoond dat verplaatsing van het bedrijf naar een bedrijventerrein (bedrijfs)economisch onhaalbaar is.

Beleidsregel 3: Bedrijfsplan bij uitbreidingen binnen het GNN/GO

Bij niet-agrarische bedrijven binnen het GNN/GO en met een bestaande bebouwingsoppervlakte groter of gelijk zijn aan 550 m² is een bedrijfsplan vereist indien de gevraagde uitbreiding groter is dan 10% van de bestaande bebouwingsoppervlakte.

Bij niet-agrarische bedrijven gelegen binnen het GNN/GO is een bedrijfsplan vereist indien de gevraagde uitbreiding een 10%-oppervlaktetoename van het bestemmingsvlak / bouwwlak en/of buitenopslag betreft.

Bij gebiedspassende bedrijven wordt in het bedrijfsplan ook aangetoond dat verplaatsing van het bedrijf naar een bedrijventerrein (bedrijfs)economisch onhaalbaar is.

Hoofdstuk 5

Sloop biedt perspectief.

In het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst is het functieveranderingsbeleid uit de regionale notitie 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies' vertaald. Dit beleid gaat ervan uit dat er een vorm van verevening moet plaatsvinden als gebouwen een nieuwe functie krijgen. Naast de sloopverplichting, dat in de regel wordt gehanteerd, kan de verevening ook bestaan uit behoud van monumentale gebouwen, natuurontwikkeling, verbetering infrastructuur, aanleg recreatieve voorzieningen of een financiële bijdrage in een vorm van verevening op een andere locatie.

Verevening voor de uitbreiding van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied betekent dat er sloop wordt gevraagd in ruil voor nieuwbouw bij bestaande niet-agrarische bedrijven of uitbreiding van niet-agrarische bedrijfsfuncties.

Sloop wordt ingezet als oplossing tegen het probleem van leegstand van overtollige agrarische bedrijfsgebouwen. Samen met een goede landschappelijke inpassing wordt zodoende kwaliteitsverbetering in het buitengebied bereikt. In het afgelopen decennium is deze kwaliteitsverbetering in het buitengebied van Bronckhorst her en der ook gerealiseerd.

Maar de gemeente staat nog voor een grote opgave als het gaat om het verwijderen van overtollige agrarische gebouwen. In het Alterra rapport 'Vrijkomende agrarische bebouwing' uit 2014 is voor de gemeente Bronckhorst de prognose dat tot 2030 meer dan 300.000 m² agrarische bebouwing vrijkomt. Dit is meer dan 40% van de bestaande agrarische gebouwen. Vanwege de onmogelijkheid om te slopen ten behoeve van nieuwe woningen als toevoeging op de bestaande woningvoorraad, zal de sloop mogelijk stagneren/vertragen. Door uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijven in het buitengebied te 'verevenen' door sloop op een andere locatie in het buitengebied, krijgt het opruimen van overtollige gebouwen weer een impuls. Zo ontstaat een win-win situatie waarbij per saldo sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

De koppeling van vraag en aanbod van sloopmeters is niet altijd in evenwicht. Als de zoektocht van sloopmeters te lang duurt waardoor de bedrijfsuitbreiding op zich laat wachten, is een financiële bijdrage in een sloopfonds een tweede optie. Vandaar dat deze twee vereveningsinstrumenten hieronder verder worden uitgewerkt.

Verevening

De vraag is nu of, tot hoever en onder welke voorwaarden de gemeente kan meewerken aan:

- a. uitbreiding gebouwen met meer dan 10% van de vergunde oppervlakte⁴;
- b. uitbreiding van buitenopslag boven 200 m² of boven de vergunde oppervlakte⁴;
- c. uitbreiding van het bestemmingsvlak met extra versterking en/of buitenopslag;
- d. uitbreiding van het bestemmingsvlak zonder extra versterking en/of buitenopslag;

A. Verevening door sloop

1. Uitbreiding van gebouwen met meer dan 10% van de vergunde oppervlakte en uitbreiding van overkappingen

Bij uitbreiding van gebouwen bij niet-agrarische bedrijven in het buitengebied wordt onderscheid gemaakt in gebiedsgebonden en niet-gebiedspassende bedrijven. Voor niet-gebiedsgebonden bedrijven geldt dat uitbreiding ten koste kan gaan van bedrijventerreinen.

⁴ de vergunde oppervlakten zijn opgenomen in tabel 6.1.2. onder a van het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst

Vandaar dat voor deze groep per m² uitbreiding een zwaardere compensatie wordt gehanteerd dan voor gebiedsgebonden bedrijven.
De gevraagde sloopinspanning ziet er voor locaties gelegen buiten het GNN en GO als volgt uit:

Beleidsregel 4: Uitbreiding van gebouwen met meer dan 10% van de vergunde oppervlakte en uitbreiding van overkappingen	
Gebiedspassende bedrijven	Compensatie sloopmeters
per m ² vloeroppervlak bedrijfsbebouwing	2 m ² sloopmeters
overkappingen per 1 m ²	2 m ² sloopmeters
Gebiedsgebonden bedrijven	Compensatie sloopmeters
per m ² vloeroppervlak bedrijfsbebouwing	1 m ² sloopmeters
overkappingen per 1 m ²	1 m ² sloopmeters
<u>Restrictie voor gebiedsgebonden en gebiedspassende bedrijven:</u> Indien voor de bedrijfsuitbreiding op meerdere locaties wordt gesloopt wordt op deze slooplocaties alle overtollige bebouwing verwijderd, ook als dit meer is dan de gevraagde sloopinspanning.	

De restrictie geldt omwille van het verkrijgen van ruimtelijke kwaliteit. Bij een veelvoud aan slooplocaties bestaat het risico dat er her en der wel gesloopt wordt maar dat op deze slooplocaties nog veel sloopwaardigs blijft staan. Daarmee wordt op die locaties geen ruimtelijke kwaliteit behaald.

Beleidsregel 5: Verevening voor verbreding van het dienstenpakket
Een variant op beleidsregel 4 en 6 is ook mogelijk. Daarbij wordt per activiteit gecompenseerd. De werkwijze is als volgt. Eerst wordt beoordeeld of de uit te breiden activiteit zelf gebiedsgebonden of gebiedspassend is. Deze wordt dan verevend volgens de compensatie uit beleidsregel 4 en/of 6. Zo kan bij een gebiedsgebonden bedrijf toch gebiedspassend worden verevend omdat het verbreding van het dienstenpakket hierom vraagt.

2. Uitbreiding buitenopslag boven 200 m² of boven de vergunde oppervlakte

Buitenopslag, stalling en grondopslag bij niet-agarische bedrijven in het buitengebied is in het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst bij recht tot 100 m² en 2 m hoog mogelijk. Met een omgevingsvergunning kan dit oplopen tot 200 m² en 4 m hoog (zonder vereveningsverplichting). Met name loonwerkers geven aan voor hun bedrijfsvoering meer oppervlakte buitenopslag nodig te hebben.

De gevraagde sloopinspanning voor buitenopslag buiten het GNN en GO ziet er als volgt uit:

<u>Beleidsregel 6:</u> Uitbreiding buitenopslag boven 200 m² of boven de vergunde oppervlakte	
Gebiedspassende bedrijven	Compensatie sloopmeters
Buitenopslag per 1 m ² :	2 m ² sloopmeters
Gebiedsgebonden bedrijven	Compensatie sloopmeters
Buitenopslag per 1 m ² :	1 m ² sloopmeters

3. Uitbreiding bestemmingsvlak zonder uitbreiding bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag

Verzoeken om uitbreiding van het bestemmingsvlak zonder toename van het oppervlak bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag zijn ook denkbaar. Het gaat dan om extra ruimte om de bedrijfsvoering binnen het bestemmingsvlak efficiënter te kunnen laten plaatsvinden voor bijvoorbeeld stalling van landbouwmachines, parkeren van auto's. Er is daarbij geen sprake van extra versterking. Om het onderscheid tussen deze uitbreidingsvorm met die van uitbreiding van versterking en/of buitenopslag te onderstrepen, is de sloopverplichting minder zwaar gemaakt.

De gevraagde vereveningsinspanning bij uitbreiding van het bestemmingsvlak zonder uitbreiding van bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag buiten het GNN/GO ziet er als volgt uit.

<u>Beleidsregel 7:</u> Uitbreiding bestemmingsvlak zonder uitbreiding bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag	
Gebiedspassende bedrijven	Compensatie sloopmeters
Uitbreiding bestemmingsvlak zonder extra versterking en/of buitenopslag per 1 m ²	1 m ² sloopmeters
Gebiedsgebonden bedrijven	Compensatie sloopmeters
Uitbreiding bestemmingsvlak zonder extra versterking en/of buitenopslag per 1 m ²	0,5 m ² sloopmeters

4. Uitbreiding bestemmingsvlak in combinatie met uitbreiding bedrijfsbebouwing en of buitenopslag dan wel verbreding van het dienstenpakket

Verzoeken om het vergroten van het bestemmingsvlak om zo de bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag en/of het dienstenpakket uit te kunnen breiden, is ook een mogelijk scenario. De ruimtelijke effecten van gebouwuuitbreiding en buitenopslag zijn gelijkwaardig. Indien gebouwuuitbreiding gepaard gaat met uitbreiding van buitenopslag worden de gevraagde sloopmeters van beiden bij elkaar opgeteld.

<u>Beleidsregel 8:</u> Uitbreiding bestemmingsvlak in combinatie met uitbreiding bedrijfsbebouwing en of /buitenopslag	
Voor de uitbreiding van het bestemmingsvlak in combinatie met uitbreiding van het bedrijfsbebouwing en/of buitenopslag, gelden de vereveningsvereisten, zoals weergegeven in de beleidsregels 4, 6 en 7. Voor elk type uitbreiding worden eerst de specifieke sloopmeters berekend waarna de sloopmeters voor gebouwuuitbreiding en buitenopslag bij elkaar worden opgeteld. Vervolgens bepaalt het hoogste getal de sloopopgave.	

Rekenvoorbeeld 1:

Een gebiedspassend bedrijf wil 1.500 m² gebouwuitleiding en de bestaande 200 m² buitenslag met 300 m² vergroten. Daarvoor moet ook het bestemmingsvlak met 2.000 m² worden vergroot.

- gebouwuitleiding: $(1.500 \times 2) = 3.000 \text{ m}^2$
- buitenslag: $(300 \times 2) = 600 \text{ m}^2$
opgeteld is dit 3.600 m².
- uitleiding bestemmingsvlak $(2.000 \times 1) = 2.000 \text{ m}^2$

Dit bedrijf moet 3.600 m² slopen want dit is het hoogste getal.

Rekenvoorbeeld 2:

Een loonwerker wil uitleiden met 5.000 m² bestemmingsvlak in combinatie met 2.000 m² buitenslag en een extra gebouw van 750 m².

- $5.000 \times 0,5 = 2.500 \text{ m}^2$
 - $2.000 \times 1 = 2.000 \text{ m}^2$
 - $750 \times 1 = 750 \text{ m}^2$
- $2.000 + 750 = 2.750 \text{ m}^2$

Deze loonwerker moet 2.750 m² slopen want dit is het hoogste getal.

De slooppogave zou ook kunnen worden bepaald door de som van de specifieke slooppeters. In rekenvoorbeelden 1 en 2 wordt dan 5.600 m² resp. 5.250 m² gesloopt. Deze variant is erg zwaar en de vraag is of dit reëel en haalbaar is. Daarbij komt dat op de sloopplocatie niet alleen de gebouwen verdwijnen maar ook de bestemming wijzigt naar 'Wonen', waardoor bedrijfsruimte verdwijnt. Deze ruimtelijke kwaliteitswinst wordt daarom ook meegewogen in het bepalen van de slooppogave.

5. Uitleiding binnen het GNN/GO

Bovenbeschreven uitleidingsvarianten kunnen in principe ook plaatsvinden binnen het GNN/GO mits voldaan wordt aan de regelgeving uit de provinciale verordening. De slooppvereisten uit bovenstaande tabellen worden daartoe met 1 m² verzwakt. Een gebiedspassend bedrijf met een wens tot gebouwuitleiding sloopt dan geen 2 maar 3 m² voor 1 m² uitleiding.

B. Algemene voorwaarden

Algemene voorwaarden die bij bovengenoemde ontwikkelingen in acht worden genomen zijn o.a:

- In alle gevallen zal eerst worden beoordeeld of de uitleiding van het bedrijf überhaupt mogelijk is, gezien bijvoorbeeld het landschapstype of ligging in het Nationaal Landschap;
- Is uitleiding mogelijk dan is altijd een gedegen landschappelijk inpassing vereist. De zwaarte ervan hangt af van de locatie en het type landschap waarin de uitleiding plaats vindt. De landschappelijke inpassing wordt verankerd in het bestemmingsplan en tevens vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.
- Voldoen aan richtafstanden uit de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering;
- Om ervoor te zorgen dat de sloop een duurzaam karakter krijgt zal in de planregels een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen;
- Indien wordt gesloopt op een agrarisch bouwperceel omdat er geen sprake meer is van een reëel agrarische bedrijf, wordt daar de agrarische bestemming omgezet naar 'Wonen'. Zodoende is er geen mogelijkheid meer tot het oprichten van nieuwe (agrarische) bebouwing.. Daar waar de agrarische bestemming overeind blijft in de

vorm van een akkerbouwbedrijf met een sterk verkleind bouwvlak wordt het aantal m² bedrijfsbeouwing gemaximaliseerd.

- De verevening wordt vastgelegd in een vereveningsovereenkomst
- De wijziging naar de bestemming Wonen heeft geen gevolgen voor de in de omgeving gelegen (agrarische) bedrijven
- Er is sprake van een goed leefklimaat bij de woonbestemming
- Geen toename van (vracht)verkeersbewegingen naar slecht ontsloten locaties (zand-half verharde wegen en smalle wegen).

Tot slot:

Dit beleid geeft een handvat om verzoeken om bedrijfsuitbreidingen op een gelijke wijze te beoordelen. In de praktijk zal sprake zijn van maatwerk per individueel geval. Daarbij is het niet ondenkbaar, dat in een enkel geval, in meer of minder mate van deze beleidsregels wordt afgeweken om tot goed ruimtelijk resultaat te komen.