

- 3 het opnemen van een nieuw beoordelingssysteem dat ruimte biedt voor vergroting van het agrarisch bouwperceel voor niet grondgebonden veehouderij op voorwaarde dat extra kwaliteit wordt geleverd (verwoord in amendement A8)
- 4 het laten vervallen in de ruimtelijke verordening van de eis van grondgebondenheid voor de (melk)rundveehouderij (uitvloeisel van de statenbrief "Regulering groei melkveehouderij; nieuw rijksbeleid in relatie tot het Gelders omgevingsbeleid SIS 2015-418)

Zoals in de omgevingsvisie is verwoord heeft de provincie met het voorgenomen beleid een aantal ambities, te weten:

- Het nieuwe beleid moet bijdragen aan een versnelde transitie naar een duurzame veehouderij
- Het planologisch beleid moet meer ontwikkelingsgericht worden ofwel niet zozeer sturen op generieke regels maar kwaliteit centraal stellen.
- Bedrijfsuitbreiding van een niet grondgebonden bedrijf moet transparanter, zorgvuldiger en met meer maatwerk vorm krijgen. Door maatschappelijke tegenprestaties (plussen) te bieden worden bovendien maatschappelijke acceptatie en lokaal draagvlak vergroot. (license to produce).

Het uiteindelijke doel is een concurrerende veehouderij die goed is voor mens, dier en omgeving, die bijdraagt aan een vitaal en leefbaar platteland en die steunt op een breed maatschappelijk draagvlak. Dit beeld is voor de niet grondgebonden veehouderij nog lang geen realiteit. Via allerlei lijnen worden stappen in de goede richting gezet. Ook de provincie wil met haar ruimtelijke beleid een bijdrage leveren aan een versnelde transitie van de veehouderij. Niet grondgebonden veehouders die in de toekomst hun bouwperceel willen vergroten zullen moeten voldoen aan het Gelders Plussen Systeem (GPS). Zij zullen op het vlak van duurzaamheid extra maatregelen moeten treffen die verder gaan dan de huidige wet en regelgeving vraagt.

Het Gelders Plussen Systeem; uitwerking van het omgevingsbeleid, richt zich dus op de niet-grondgebonden veehouderij. Met betrekking tot de grondgebonden veehouderij hebben wij uw Staten recent geïnformeerd over de (melk)rundveehouderij met de statenbrief "Regulering groei melkveehouderij; nieuw rijksbeleid in relatie tot het Gelders omgevingsbeleid"(SIS 2015-418).

3 Bestaand beleid c.q. kader

De actualisatie voor de "duurzame veehouderij" -als uitwerking van het door uw staten aanvaarde amendement A8- past in de lopende activiteiten van de omgevingsagenda.



Om de actualisatie “duurzame veehouderij” vorm en inhoud te geven is een zorgvuldig planproces noodzakelijk. Het gaat niet alleen om niet nieuw beleid maar ook om een andere houding, werkwijze en ambtelijke cultuur. Alleen met breed draagvlak en vertrouwen kan het beleid uiteindelijk efficiënt en effectief tot uitvoer worden gebracht.

Draagvlak

Ons college beoogt voor het GPS een breed draagvlak te verkrijgen. Draagvlak bij veehouders. Zij zullen de dialoog moeten voeren, de plussen moeten invullen en uiteindelijk de extra investeringen moeten plegen. Extra stappen op het vlak van duurzaamheid kan (lokaal) een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van leefomgeving voor bewoners en een lagere milieubelasting voor gevoelige functies zoals stikstofgevoelige natuur. Burgergroeperingen, natuur en milieuorganisaties en andere organisaties zullen dan ook nauw betrokken worden bij de invulling van dit nieuwe beleid. En ten slotte, als de meest cruciale partij, draagvlak bij de gemeenten. Zij zullen het provinciale beleid moeten invullen en toepassen. Eerst door het ontwikkelen van een regionaal kader om het vervolgens in het gemeentelijk beleid te verankeren en toe te passen.

Proces

U hebt ons in toelichting van amendement A8 gevraagd het nieuwe beleid in samenspraak met betrokken partijen te ontwikkelen en ook uw staten daarbij te betrekken. In het proces tot dus ver zijn de volgende stappen gezet:

- de regio's Food Valley en Achterhoek hebben het initiatief genomen om –voortkomend uit hun eigen visie op het toekomstige planologische beleid – een pilot uit te voeren. Ambtelijk zijn we daar bij betrokken geweest. De (tussen)resultaten van beide pilots hebben we als bouwsteen voor het provinciale beleid mogen ontvangen en zijn als achtergrondinformatie voor uw staten beschikbaar.
- landbouworganisatie LTO heeft op geheel eigen initiatief ook een pilot uitgevoerd en deze ook aan de provincie aangeboden.
- Bij de pilots zijn diverse partijen en organisaties betrokken. Op 16 februari heeft regio Food Valley een kennisfestival georganiseerd waarbij ook uw staten waren uitgenodigd.
- ons college heeft uw Staten tussentijds geïnformeerd over de stand van zaken (statenbrief “Duurzame veehouderij; uitwerking van het omgevingsbeleid” (SIS 2015-44) en in de Statencommissie op 11 februari hebben we daarover uitgebreid met u van gedachten gewisseld.
- Nadat de resultaten van de pilots aan ons zijn aangeboden is het provinciale planproces gestart. Een eerste uitgangspuntennotitie is op 10 september in een brede consultatiebijeenkomst besproken. Ook uw Staten waren voor deze bijeenkomst uitgenodigd.

Pilots

De regio's Food Valley en Achterhoek en de LTO hebben 3 bouwstenen aangeleverd. Alle drie geven zij aan dat de huidige sturing op maximale bouwperceelsmaten kan vervallen en dat sturing op extra kwaliteit kansen biedt om enerzijds ruimte te geven aan innovatie en economische ontwikkeling maar tegelijk de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Het ruimte bieden aan regionaal / lokaal maatwerk en daarmee ook een grotere maatschappelijke acceptatie verkrijgen, past in het nieuwe denken. Partijen willen anticiperen en ervaring opdoen met de nieuwe omgevingswet die in Den Haag in ontwikkeling is. In de statenbrief van begin 2015 (SIS 2015-44) hebben wij u reeds geïnformeerd over de pilots.

De (tussen) resultaten van de drie pilots zijn ter informatie voor uw Staten beschikbaar.

U hebt vorig jaar met aanvaarding van amendement A 8 aangegeven een nadere invulling van de “plussen” te wensen. Op basis van de ontvangen pilotresultaten moeten we constateren dat er wel enige scherpte is gekomen maar ook dat de discussie nog zeker niet is afgerond. Veel vragen zullen de komende maanden nog van een antwoord moeten worden voorzien. We komen daar later in deze statenbrief op terug met het verzoek vanuit de Gelderse Staten een bijdrage aan de discussie te willen geven.

Juridische houdbaarheid

Met het Gelders plussen systeem beogen wij een versnelde verbetering van de milieu- en leefomgevingskwaliteit. Wij willen ruimte geven aan de ontwikkeling van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven maar wel met verbetering van de omgevingskwaliteit. We lopen met deze brede ambitie vooruit op de toekomstige Omgevingswet. We hebben op dit moment te maken met de Wet ruimtelijke ordening en hebben dus juridisch als kader dat beleid en regels moet passen binnen "een goede ruimtelijke ordening". Planregels moeten ruimtelijk relevant zijn en vanuit een goede ruimtelijke ordening gemotiveerd worden. Wij hebben onze huisadvocaat een eerste juridische toets laten uitvoeren met als vraag is de aanpak, werkwijze en motivering zoals de provincie die beoogt en zoals de pilots daar een eerste invulling aan geven, juridisch een begaanbare weg? Het antwoord op hoofdlijnen luidt dat er vanuit een goede ruimtelijke motivering veel kan. In de provinciale omgevingsvisie zullen de doelen en ambities goed beschreven moeten worden, inclusief de wijze waarop gemeenten dit in eigen gemeentelijk kader kunnen regelen. Onderwerpen die de provincie afdwingbaar voor de gemeente wil laten zijn, dienen te zijn opgenomen in een verordening. Voor de omgevingsverordening geldt dat de voorwaarden ruimtelijke relevantie moeten hebben. In hoeverre niet ruimtelijke zaken, waaronder ook de eis dat er een dialoog moet plaatsvinden, juridisch via de omgevingsverordening kan worden afgedwongen, zal nog nader worden onderzocht. Voor gemeenten geldt dat zij buiten het kader van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan) meer instrumenten beschikbaar hebben om ook op die (niet ruimtelijke) aspecten verbeteringen af te kunnen dwingen. Gemeenten kunnen naast het bestemmingsplan beleidsregels opstellen, kunnen aan de omgevingsvergunning voorwaarden koppelen en kunnen met de ondernemer afspraken privaatrechtelijk vastleggen. Uitgangspunt bij dit alles is dat de ondernemer zelf de plussen kiest en deze bij de vergunningsaanvraag aan de overheid aanbiedt. Wanneer het advies van de huisadvocaat definitief gereed is, zullen wij die aan uw Staten toezenden. In een latere fase zullen wij desgewenst opnieuw extern juridisch advies inwinnen

Opstellen milieu effect rapport (MER)

Ten behoeve van deze herziening van het omgevingsbeleid zullen wij een MER opstellen. De beoogde beleidswijziging -het laten vervallen van reconstructiezonering en de sturing op maximale bouwperceelsmaten en de introductie van het Gelders Plussen Systeem - is m.e.r.-plichtig omdat potentieel ruimte aan bedrijven wordt geboden om uit te groeien boven de omvang van de drempelwaarde bij activiteit C14 uit besluit m.e.r. Het MER zullen wij opstellen parallel en integraal met de "moederprocedure", het in samenspraak met betrokken partijen ontwikkelen van het nieuwe plussen-systeem. Op 10 september bij de brede consultatiebijeenkomst hebben de aanwezigen de mogelijkheid gekregen suggesties aan te dragen voor het MER. Het MER zullen wij u samen met de ontwerp-wijziging van het omgevingsbeleid aanbieden zodat u bij de finale besluitvorming volwaardig het milieuaspect in uw besluitvorming kunt meenemen.

Wij zullen de komende tijd de "Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)" vaststellen en publiceren en daarmee formeel de m.e.r.-procedure starten. Wij zullen u het NRD ter kennisname toesturen.

Vraagpunten; uw koers wordt gevraagd

Op basis van de pilots en de brede consultatie trekt ons college de conclusie dat er veel materiaal op tafel ligt. Ook is duidelijk dat het nodige nog moet worden uitgezocht en nader moet worden ingevuld. Ook de pilot Food Valley gaat aan de slag met de verdere invulling van het regionale kader en is daarmee iteratief met het provinciale planproces. Zie ook wat we onder punt 6 daarover hebben opgeschreven.

Wij willen uw Staten dan ook vragen om op onderstaande vraagpunten richtinggevende uitspraken te doen. Het is nog te vroeg om definitieve standpunten in te nemen. Onderstaande vijf punten zijn zeker niet alles omvattend maar met een koersbepaling op deze punten zijn wij in staat om gericht een volgende stap kunnen zetten in het planproces.

1 Hoe krijgen de plussen inhoud, regionaal of provinciaal?

Plussen moeten worden gemotiveerd vanuit een goede ruimtelijke ordening. Met andere woorden vanuit de opgaven, de ruimtelijke structuur en andere gevoelige functies in de omgeving, zullen de plussen inhoud moeten krijgen. Uit de regionale pilots komt ook de uitdrukkelijke wens naar voren om de plussen inhoudelijk niet vanuit Arnhem, niet vanuit het provinciaal omgevingsbeleid, in te gaan vullen. Om echter te voorkomen dat elke gemeente het wiel zelf moet gaan uitvinden en het risico dat er grote verschillen tussen gemeenten ontstaan, wordt vanuit Food Valley voorgesteld om de plussen in een regionaal kader concreet inhoud te geven en dat gemotiveerd vanuit de ruimtelijke opgaven die er specifiek voor de betrokken regio liggen.

De ondernemer staat centraal om de plussen in te vullen en bij de vergunningsaanvraag deze ook aan de overheid "aan te bieden". Food Valley wil naast een regionaal beleidskader via een handreiking de ondernemer helpen om vanuit zijn unieke plek de plussen zo goed mogelijk vanuit de maatschappelijke wensen in te vullen. In de handreiking treft hij voor de unieke plek van zijn bedrijf informatie aan. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om ruimtelijk beleid zoals dat is vastgelegd in provinciaal omgevingsbeleid of in het gemeentelijk structuur- of bestemmingsplan. Ook uitnodigende informatie, databestanden van overheden en andere partijen kunnen een plek krijgen in de handreiking. De handreiking moet "uitnodigen". De plussen krijgen ook inhoud via de dialoog. In het buurtgesprek kunnen omwonenden hun wensen op tafel leggen. In de komende maanden zullen we in gesprek met de beide pilotregio's nog nadere scherpte bij de plussen moeten verkrijgen.

Ons college stelt voor om de zes Gelderse regio's te vragen om een dergelijk regionaal kader op te stellen. We sluiten met die werkwijze aan bij het regionale beleid zoals u dat eerder hebt toegepast bij het beleid voor bedrijfsterreinen en functieverandering. De regio's stellen een regionaal beleidskader op dat door ons college geaccordeerd wordt. Dit regionale kader wordt door gemeenten in hun eigen beleid verankerd. Gemeenten kunnen vervolgens alleen met toepassing van dit regionale kader aan niet grondgebonden veehouders een groter bouwperceel toekennen.

2 Geldt het plussen-systeem alleen voor niet grondgebonden veehouderijbedrijven?

In uw amendement A8 geeft u aan ons college de opdracht om een nieuw beoordelingssysteem voor de niet grondgebonden veehouderij te ontwikkelen. In de regio Food Valley wordt duidelijk gekozen voor een brede toepassing van het plussen systeem. Naast alle land- en tuinbouwers wensen zij het systeem toe te passen bij alle ondernemers die willen groeien in het buitengebied.

Ons college kiest er voorlopig voor om de toepassing te beperken en eerst ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze. In tweede instantie kan de werkingssfeer alsnog worden uitgebreid. Voor niet agrarische ondernemers in het buitengebied zijn bovendien veel plussen die samenhangen met het houden van vee, niet van toepassing. Voor recreatiebedrijven of andere economische bedrijven (functieverandering) is het allesbepalende thema de goede ruimtelijke inpassing en daarvoor is een nieuw plussen systeem niet nodig. Gemeenten zullen met de inspiratie vanuit het provinciale omgevingsbeleid en de ondersteuning vanuit de gebiedenatlas (kernkwaliteiten) in gesprek met deze ondernemers een zo goed mogelijke ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing moeten zien te bewerkstelligen. Wij stellen uw Staten voor het Gelders Plussen Systeem voorlopig alleen te laten gelden voor de niet grondgebonden veehouderij.

3 Welke uitbreidingen gaan onder het plussen systeem vallen?

In ons vigerende omgevingsbeleid hanteren we in de regel een ruim overgangsrecht. Dat betekent dat ontwikkelingsruimte die in het bestemmingsstemmingsplan bij rechte zijn toegekend, ongemoeid blijven en dus niet onder het plussensysteem gaan vallen. Zelfs de wijzigingsmogelijkheid die in verschillende bestemmingsplanen zit, worden in ons huidige omgevingsbeleid gerespecteerd. Deze lijn voortzetten betekent dat het plussenbeleid in de komende jaren maar zeer beperkt zal worden toegepast en er dus slechts beperkt sprake zal kunnen zijn van kwaliteitsverbetering.

Daartegenover staat de mening van andere partijen. Verschillende bestemmingsplannen kennen ruime bouwpercelen waarop nog een forse schaalvergroting mogelijk is. Ook bij dergelijk groei van bedrijven is er ongerustheid bij omwonenden. Deze categorie is er voorstander van om elke uitbreiding direct onder het nieuwe beleid te laten vallen. Ons college stelt voor om niet elke uitbreiding direct (verplicht) onder het nieuwe systeem te brengen. Het staat gemeenten en ondernemers wel vrij om de systematiek van transparantie en de gebiedsdialog (vrijwillig) te volgen. Alle uitbreidingen nu direct onder de werking van het GPS te brengen geeft juridische procedures en planschadeclaims. Bovendien zullen gemeenten de extra ambtelijke capaciteit die de nieuwe werkwijze zal vergen, niet beschikbaar willen stellen. Wij stellen voor in de eerste jaren een geleidelijke start te maken met het nieuwe instrumentarium, om ervaringen op te doen en het systeem te vervolmaken. Ons college stelt echter wel voor om na twee jaar nadat het nieuwe beleid door uw Staten is vastgesteld, geen wijzigingsprocedures meer te accepteren. Vanaf dat moment zullen alle uitbreidingen van het agrarisch bouwperceel ten behoeve van de niet grondgebonden landbouw moeten voldoen aan het GPS.

4 Op welke thema's kunnen plussen worden geboden?

Bij de vaststelling van het omgevingsbeleid in 2014 was er sprake van het scoren van een plus op 4 thema's, te weten milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid en ruimtelijke kwaliteit. Op drie van de vier zou een plus moeten worden geboden om een groter bouwperceel te kunnen verkrijgen. Uit de pilots komt naar voren dat het wenselijk is om ook te kunnen plussen op andere thema's. Genoemd worden klimaat, water, biodiversiteit en cultuurhistorie. Regionaal en lokaal zijn er soms goede mogelijkheden om op deze thema's een maatschappelijke tegenprestatie te leveren. Zo is het vanuit provinciaal oogpunt van belang dat een bedrijf gelegen in de Groene Ontwikkelzone (GO) een plus kan bieden op het vlak van biodiversiteit. Wij stellen uw Staten daarom voor om de mogelijke plussen niet te beperken tot de eerder genoemde vier thema's. Ons college stelt voor om in de provinciale omgevingsvisie en voor zover noodzakelijk in de verordening, kaders op te nemen waarmee de regio's het regionale kader op kunnen stellen en met regionaal maatwerk in kunnen vullen. .

5 Wanneer biedt de ondernemer een voldoende plus?

Ondernemers vullen voor hun concrete bedrijf(locatie) en voor hun beoogde uitbreiding de plus in. De plus bestaat in alle gevallen om fysieke maatregelen die worden genomen boven het niveau waartoe al een wettelijke verplichting bestaat. Dit betekent dat dat het voldoen aan alle bestaande wet- en regelgeving niet voldoende is om in aanmerking te komen voor een groter bouwblok. Het gaat dus echt om PLUSSEN voor de omgeving, om verbeteringen die bij de toepassing van het huidige beleid veelal niet worden getroffen.

Uit de drie pilots blijkt op een aantal punten een grote mate van overeenstemming. Zo vinden de partijen dat de plus op meerder thema's ingevuld moet worden (1 maatregel volstaat niet), dat van ondernemers een extra investering voor de plussen van 8% reëel is, dat het moet gaan om fysieke maatregelen die tijdens de bouw van de stal en op het erf of directe omgeving moeten worden getroffen. Dit laatste maakt een eenvoudige (eenmalige) controle en handhaving mogelijk. Het is van belang dat maatregelen niet alleen fysiek maar ook ruimtelijk relevant zijn in verband met de juridische houdbaarheid.

Op andere punten zijn de meningen minder uniform en zullen de komende maanden nog nadere gesprekken moeten plaatsvinden. Dan gaat het bijvoorbeeld om vragen als: Behoort de landschappelijke inpassing nu al niet in de basis en is dus alles wat daar bovenop komt pas aan te merken als plus? Is de 8% extra investering in alle gevallen nodig? Moet in kwetsbare gebieden niet een hogere plus worden vereist? Moet een uitbreiding voor het invullen van dierenwelzijn eisen waarbij er niet meer dieren gehouden worden ook aan GPS voldoen? Kunnen de extra investeringen die deels terug te verdienen (zonnepanelen) of waarvoor subsidie of fiscale voordelen te behalen zijn, volledig als plus-investering worden beoordeeld? De ondernemer vult de plus in maar wanneer is er voldoende plus geboden?

Regio Food Valley stelt voor om een regionale adviescommissie in te stellen die aan betrokken gemeente een advies uitbrengt. Zij stellen voor om de bestaande (ambtelijke) adviescommissie functieverandering (aangevuld met enige specifieke kennis) daarvoor te benutten.

De komende maanden zullen we antwoorden moeten geven en een beleidsvoorstel moeten formuleren. Wij nodigen uw Staten in dit stadium uit om een eerste richting aan ons college mee te geven. Met de door u aangegeven koers kunnen wij vervolgens samen met betrokken partijen verdere stappen zetten in het planproces.

6 Argumenten/afwegingen/risico's

7 Financiële consequenties

8 Proces en evaluatie

Het planproces heeft in afgelopen maanden meer helderheid gegeven hoe het plussenbeleid inhoud zou kunnen krijgen maar heeft ook nog veel vragen opgeroepen. Ook de brede consultatie die we hebben gehouden op 10 september heeft duidelijk gemaakt dat de uitgangspunten verschillende reacties oproepen. Zo zal de Gelderse Natuur- en Milieufederatie nog met eigen bouwsteen komen. Ook is aan de vier regio die tot dus ver niet direct betrokken waren, toegezegd om in hun regulier regio-overleg de uitgangspunten nog eens door te spreken. Regio Food Valley gaat in hun pilot in de volgende fase werken aan aanscherping van de plussen (regionaal kader), gaat de handreiking invullen en gaat de menukaart toetsen op een aantal concrete vergunningsgevallen. Dergelijke “botsproeven” geven inzage welke extra plussen kunnen worden bereikt en hoe de nieuwe werkwijze in de praktijk zal kunnen gaan werken. Deze cases zijn ook belangrijk om in het kader van het op te stellen MER een zo goed mogelijke inschatting te kunnen maken van het effect op de kwaliteit van het leefklimaat.

Waar mogelijk zullen wij uw Staten in dit vervolgtraject betrekken.

Wij zullen uw staten begin 2016 opnieuw informeren. Dan zullen keuzen gemaakt moeten worden om te komen tot een ontwerp wijziging van het omgevingsbeleid. In die planning kan eind 2016 nieuw beleid door uw Staten worden vastgesteld.

Ons college heeft drie bouwstenen ontvangen, te weten van regio Food Valley, regio Achterhoek en LTO. De bouwstenen zijn als achtergrondinformatie voor uw Staten beschikbaar

Arnhem, 29 september 2015 - zaaknummer 2011-001703

Gedeputeerde Staten van Gelderland

C.G.A. Cornielje	- Commissaris van de Koning
P.G.G. Hilhorst	- secretaris

Bijlagen:

- ☐ Ontwerpbesluit
- ☐ Begrotingswijziging
- ☐ Notitie Naam notitie
- ☐ Tekst