

Aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland
Eusebiusplein 1-a
6811 HE Arnhem

Datum
2 maart 2016

Onderwerp
Gelders Plussen Systeem (GPS)

Geacht college,

U wenst het ruimtelijk beleid met betrekking tot de niet grondgebonden veehouderij ontwikkelingsgericht vorm te geven. Dit wil u doen door middel van het zogenaamde Gelderse Plussen Systeem (GPS). Niet langer sturen middels oppervlaktematen en ruimtelijke zoning, maar kwaliteit ontwikkelen via een dialoog met de omgeving. Hierdoor krijgen ondernemers extra ontwikkelingsruimte en ontstaan er tegelijkertijd plussen voor de maatschappij. Hoewel de PRO de ambitie om uitbreidingsinitiatieven van veehouderijbedrijven transparanter, zorgvuldiger en met meer maatwerk in te vullen onderschrijft, wenst zij een aantal overwegingen mee te geven met betrekking tot de invulling en verdere uitwerking van dit nieuwe beleidsinstrument.

Dialoog met de omgeving moet centraal staan

De raad constateert dat in veel provincies de afgelopen jaren discussies hebben plaatsgevonden over de wijze waarop ontwikkelingsruimte aan de niet grondgebonden veehouderij geboden kan worden. Naar aanleiding van deze discussies is in de meeste provincies gekozen voor een ontwikkelingsgerichte benadering waarbij bedrijven ruimte krijgen om door te groeien wanneer ze extra stappen zetten op het gebied van duurzaamheid en draagvlak (onder de noemer van uitnodigingsplanologie). De wijze waarop deze nieuwe aanpak wordt ingevuld verschilt echter sterk per provincie. Aan één zijde van het spectrum bevindt zich de provincie Noord-Brabant waar door middel van een specifieke set aan vereisten (in de vorm van de zogeheten Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij) wordt afgedwongen dat de ondernemer bovenwettelijke maatregelen treft. Aan de andere zijde van het spectrum zijn provincies als Limburg en Overijssel te

vinden. Hier wordt geappelleerd aan de verantwoordelijkheid van de ondernemer om er samen met zijn omgeving uit te komen. In Overijssel is vanuit deze filosofie recentelijk zelfs besloten geen vervangend beleid te introduceren voor de reconstructiezonering.

De raad adviseert om in Gelderland een middenpositie in te nemen; het plussensysteem moet niet leiden tot extra regels en maatstaven. Immers vaak zullen dan slechts die maatregelen getroffen worden waarmee initiatiefnemers kunnen voldoen aan de minimale vereisten. De PRO geeft de voorkeur aan een benadering waarbij niet *a priori* vastgelegd wordt welke maatregelen getroffen moeten worden of aan welke eisen deze moeten voldoen, maar voor een benadering waarbij de keuze voor het type maatregelen en investeringen de uitkomst is van een dialoog tussen de initiatiefnemer en zijn omgeving. Dit past bij het gedachtegoed van de omgevingsvisie – nieuwe ontwikkelingen moeten leiden tot een versterking van de specifieke kwaliteiten van het gebied. De verantwoordelijkheid komt hiermee in eerste instantie bij de agrariër en zijn omgeving te liggen. De uitkomst van deze dialoog staat niet van te voren vast. Het is mogelijk dat alle betrokkenen tijdens de dialoog constateren dat een uitbreiding niet wenselijk is. Het nieuwe beleid zal echter wel regels moeten introduceren voor de gevallen waarin deze partijen niet tot een vergelijk kunnen komen – of wanneer deze omgevingsdialoog überhaupt niet heeft plaatsgevonden. Beleidsregels moeten dus enkel als een ‘stok achter de deur’ gebruikt worden.

Volgens de PRO dient de dialoog met de omgeving centraal te staan bij alle grootschalige uitbreidingen in het buitengebied. Contact tussen initiatiefnemer en omgeving moet niet alleen plaatsvinden bij initiatieven die een aanpassing van het vigerende bestemmingsplan vergen, maar ook bij grootschalige uitbreidingen die binnen het huidige agrarische bouwperceel gerealiseerd kunnen worden. De omgevingsdialoog moet dus zowel plaatsvinden bij initiatieven waarop het GPS van toepassing is en bij grootschalige uitbreidingen waarbij het GPS niet van toepassing is.

Wanneer moet het GPS van toepassing zijn

In uw brief van dd. 15 december 2016 heeft u aangegeven bestaande rechten te willen respecteren. De keuze om bestaande rechten te handhaven betekent dat de provincie alleen bij uitbreidingen die een aanpassing van het bestemmingsplan vergen, concrete middelen heeft – dat wil zeggen: extra ontwikkelingsruimte in de vorm van een ruimer bouwblok – om ondernemers te verleiden extra maatregelen te treffen. Het formele Plussenbeleid is daardoor alleen van toepassing op uitbreidingen die niet zijn voorzien in het vigerende bestemmingsplan. De keuze betekent wel dat bij uitbreidingen die gerealiseerd kunnen worden binnen het bestaande bouwperceel de provincie geen middelen in handen heeft om ondernemers via haar beleid te verleiden tot extra inspanningen. Op dit moment is onduidelijk hoeveel ruimte de vigerende bestemmingsplannen in Gelderland nog bieden voor uitbreiding binnen het bestaande agrarische bouwperceel. Dit inzicht is evenwel cruciaal voor een gedegen beeld van de mogelijke gevallen waarin de provincie initiatiefnemers wel en niet kan verleiden om extra maatregelen te treffen. De raad adviseert dan ook om dit nader te onderzoeken.

Gezien het bovenstaande constateert de PRO een dilemma bij de invoering van het plussenbeleid. Enerzijds zullen, vanuit het perspectief van rechtszekerheid, bestaande rechten gerespecteerd moeten worden, maar anderzijds is het cruciaal dat ook bij grootschalige uitbreidingen die binnen het bestaande bouwperceel plaats kunnen vinden een serieuze omgevingsdialoog plaats vindt. De wijze waarop een dergelijke dialoog geborgd kan worden is een vraagstuk dat verder verkend dient te worden.

Daar de PRO het uitgangspunt hanteert dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de initiatiefnemer en zijn omgeving dient te liggen stelt zij voor om het formele Plussenbeleid alleen van toepassing te verklaren bij uitbreidingen waarbij de initiatiefnemer en zijn omgeving niet tot een vergelijk weten te komen – of bij uitbreidingsinitiatieven waar deze omgevingsdialoog überhaupt niet heeft plaatsgevonden. Pas dan zal teruggegrepen moeten worden naar de beleidsregels die in het kader van het Plussenbeleid in de omgevingsverordening worden opgenomen. Deze regels dienen dus enkel als een ‘stok achter de deur’ ingezet te worden. De wijze waarop deze twee verschillende sporen vormgegeven moeten worden dient nader uitgewerkt te worden. Wel wenst de raad in dit verband op te merken dat de omgevingsdialoog vooral betrekking zal hebben op aspecten als geur, geluid, ruimtelijke kwaliteit en overlast door verkeersbewegingen omdat omwonenden de meeste overlast zullen ervaren met betrekking tot deze aspecten. De raad verwacht dat de aspecten dierenwelzijn, gezondheid, de bescherming van kwetsbare natuur en andere milieuthema's minder aandacht krijgen. De vraag is hoe ook deze aspecten meegenomen kunnen worden. Daarnaast vraagt de raad zich af of omwonenden over voldoende deskundigheid en expertise beschikken om op gelijk niveau te communiceren met de initiatiefnemer. De provincie zou een *level playing field* kunnen creëren door het beschikbaar stellen van onafhankelijke deskundigheid (bijv. leden van het hieronder genoemde kwaliteitsteam).

De raad begrijpt dat u het formele Plussenbeleid in eerste instantie wilt uitwerken voor uitbreidingen van niet grondgebonden veehouderijbedrijven die een wijziging van het vigerende bestemmingsplan vergen. Zij is evenwel van mening dat alle initiatiefnemers van grootschalige economische activiteiten in het buitengebied serieus rekening dienen te houden met de wensen van de omgeving. De omgevingsdialoog moet ook hier centraal staan. De werkwijze die bij het formele Plussenbeleid wordt gevolgd kan gebruikt worden om deze dialoog vorm te geven. De provincie zal deze omgevingsdialoog actief moeten stimuleren en faciliteren. Dit geldt niet alleen voor grootschalige uitbreidingen van niet grondgeboden veehouderijbedrijven binnen het huidige bouwperceel, maar ook voor de grondgebonden veehouderij. In dit verband wil de PRO een aantal overwegingen meegeven met betrekking tot uw streven om in de uitwerking van de Plussensystematiek na te gaan in hoeverre dit beleid kan worden toegepast op de grondgebonden veehouderij. Enerzijds leidt schaalvergroting ook in deze sector tot wijzigingen van het bouwperceel die invloed hebben op de omgeving van het bedrijf. Anderzijds heeft deze sector op dit moment al te maken met regels die inspelen op maatschappelijke wensen zoals het stimuleren van de ‘weidegang’ en geldt voor deze sector momenteel geen provinciale maximale oppervlaktemaat. Indien in de toekomst besloten wordt het

GPS ook voor de grondgebonden veehouderij toe te passen, vraagt dit in ieder geval een andere invulling van het GPS.

Verankering in het provinciale beleid

De raad wil een viertal overwegingen meegeven voor de wijze waarop het nieuwe beleid met betrekking tot de niet grondgebonden veehouderij ingevuld kan worden in de provinciale omgevingsverordening:

Ten eerste vindt de raad het niet wenselijk om een vast investeringsvolume te hanteren als maatstaf voor de kwaliteit van voorgestelde plusmaatregelen. Het hanteren van een vast percentage is te rigide. Dit probleem kan slechts gedeeltelijk ondervangen worden door het opnemen van een maximum percentage. Het voorschrijven van een bepaald investeringsvolume (vast of flexibel) zal hoe dan ook een schaduw vooruit werpen op de omgevingsdialoog en daarmee creatieve en innovatieve oplossingen niet in de hand werken. Een mogelijk alternatief is om geen criteria of normen voor de beoordeling van plusmaatregelen in de verordening op te nemen, maar om het afwegingskader op regionaal niveau vorm te geven (net zoals bij Vrijkomende Agrarische Bedrijfsbebouwing het geval is). De provincie zou in de omgevingsvisie/verordening kunnen vastleggen welke criteria in dit afwegingskader meegenomen moeten worden.

Ten tweede, vraagt de PRO zich in navolging van de GGD af of het wel zinvol is om gezondheid als criterium op te nemen in het formele Plussenbeleid. Immers maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid moeten niet facultatief zijn, maar verankerd worden in regelgeving die algemeen geldend is.

Ten derde geeft de raad als overweging mee om een provinciaal kwaliteitsteam of -panel in te stellen dat op verzoek van gemeenten adviseert over de plus-maatregelen die een bepaalde initiatiefnemer wil treffen. Het panel zal bestaan uit onafhankelijke deskundigen (vergelijkbaar met het Q-team bij het Ruimte voor de River-programma) op het gebied van (duurzame) landbouw en veehouderijketens, landschapsarchitectuur, ecologie en veterinaire volksgezondheid (indien dit als criterium gehandhaafd blijft) en zal indien nodig op ad hoc basis uitgebreid moeten worden met deskundigen op relevante thema's die niet zijn afgedekt. Door het instellen van een dergelijk panel is er meer flexibiliteit mogelijk bij het beoordelen van initiatieven, wat regionaal maatwerk bevordert. Daarnaast zullen individuele gemeenten weinig routine en expertise kunnen ontwikkelen bij het beoordelen van initiatieven omdat het aantal bedrijfsuitbreidingen dat onder de plussensystematiek gaat vallen in de eerste jaren beperkt zal blijven. Deze adviezen zullen echter niet bindend zijn – het is de gemeenteraad die uiteindelijk beslist over bepaalde initiatieven.

Tot slot vergt de groei van niet grondgebonden veehouderijbedrijven in de voormalige extensiveringsgebieden speciale aandacht. De raad heeft uitvoerig gediscussieerd over de vraag of het GPS voldoende bescherming biedt om de natuurwaarden in deze gebieden te borgen of dat voor

deze gebieden een specifieke invulling van het GPS zou moeten gelden. De PRO constateert dat het huidige en toekomstige natuurbeschermingsregime voor een aantal Natura 2000 gebieden wellicht voldoende bescherming biedt. De vraag is dan of een andere invulling van het GPS voor niet grondgebonden bedrijven in de zone van 250 meter rondom deze gebieden zinvol is. Echter, onduidelijk is in hoeverre dit geldt voor de 250 meter zone rond kwetsbare natuurgebieden die niet als Natura 2000 gebieden zijn aangemerkt. De raad vindt het belangrijk dat negatieve effecten op kwetsbare natuurgebieden voorkomen worden en adviseert om in het kader van de plan-MER procedure uit te zoeken om welke gebieden het precies gaat, het aantal niet grondgebonden bedrijven dat in de 250 meter zone rond deze gebieden is gevestigd en hoe deze gebieden afdoende beschermd kunnen worden.

Implementatie van het Plussenbeleid

Het door u voorgestane beleid voor de beoordeling van uitbreidingsinitiatieven van niet grondgebonden veehouderijbedrijven betreft een trendbreuk met de huidige benadering gebaseerd op ruimtelijke zoning en maximale bouwperceelsmaten. Met deze nieuwe denk- en werkwijze wordt ook voorgesorteerd op de nieuwe Omgevingswet, waarbij nadrukkelijker dan nu het geval is, met integrale omgevingsadviezen gewerkt zal gaan worden bij het beoordelen van uitbreidingsinitiatieven. Dit zal niet alleen gelden voor bouwactiviteiten van veehouderijbedrijven maar voor alle uitbreidingsinitiatieven van economische functies in het buitengebied. Het is dus zaak om nauwgezet te volgen hoe de nieuwe denk- en werkwijze uitpakt in de praktijk om te beoordelen of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid juist zijn. De raad adviseert daarom om een aantal pilots aan te wijzen met het doel te verkennen hoe het beleid op lokaal niveau wordt uitgevoerd. De Omgevingsverordening dient op korte termijn te worden aangepast zodat deze pilots mogelijk zijn. Deze pilots dienen uiteraard representatief te zijn voor zowel uitbreidingen in de niet grondgebonden – die formeel onder het nieuwe beleid valt – als de grondgebonden veehouderijsector – die formeel niet onder het nieuwe beleid valt. Het provinciale omgevingsbeleid (visie en verordening) zal aangepast en bijgestuurd moeten worden wanneer de kennis en ervaring die in de pilots is opgedaan hier aanleiding toe geeft.

Ook is het raadzaam om te bezien of dit ruimere beleid extra groeiers aantrekt die tot voor kort hun heil zochten in Noord-Brabant, maar vanwege de strengere eisen aldaar nu wellicht naar andere provincies, zoals Gelderland, zullen uitwijken. De PRO acht het eveneens raadzaam om de relatie tussen het GPS en de Natuurbeschermingswet nader te beoordelen. Dit mede in het licht van juridische houdbaarheid.

Tenslotte wenst de raad op te merken dat de discussie weliswaar gaat over het bieden van fysieke ontwikkelingsruimte aan groeiende niet grondgebonden veehouderijbedrijven, maar dat de afspraken over het aantal dieren dat in Gelderland gehouden kan worden grote invloed op deze discussie hebben. De PRO adviseert daarom het GPS opnieuw tegen het licht te houden als de discussie over dierrechten aan de orde is.

Hoogachtend,

A handwritten signature consisting of several overlapping, sweeping strokes that form a dense, somewhat abstract shape.

Dr. J.C. Verdaas
Voorzitter

A handwritten signature featuring a large, stylized initial 'S' or 'H' followed by a horizontal line and a few short, vertical strokes at the end.

Drs. B.H.C. Huits
Secretaris

CC: Commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk Gebied en Wonen (RLW)