

Gemeenteraad van Berkelland  
Postbus 200  
7260 HA Borculo

Doorkiesnummer: 088 - 888 66 66 Datum: 13 december 2018 Referentie: 2018.083.TE.gl  
Faxnummer: 088 - 888 66 34

Betreft: Zienswijze ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid

Geachte raad,

LTO Noord, afdeling Achterhoek Noord, heeft met interesse kennisgenomen van de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid. Met deze wijziging van de Structuurvisie Berkelland 2025 wil de gemeente een nieuw beleidskader vaststellen voor de grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderij in de gemeente Berkelland. Met de vaststelling van het Plussenbeleid wordt tevens uitvoering gegeven aan het provinciale Plussenbeleid. Wij willen van de mogelijkheid gebruik maken om namens onze leden de volgende zienswijze bij u kenbaar te maken.

De landbouw is van grote betekenis in het buitengebied van de gemeente Berkelland. Vanuit economisch, sociaal en landschappelijk oogpunt is de landbouw een onmisbare drager van het gebied. De landbouw heeft in de loop van de eeuwen mede het landschap gevormd en heeft een belangrijke rol als beheerder van het landschap. Dit zal in de toekomst niet anders zijn, al zoeken en vinden ook steeds meer andere functies een plek in het buitengebied. Belangrijke voorwaarde is dat de land- en tuinbouw zich kan ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de eisen die de markt en maatschappij aan haar stellen. Veehouderijen hebben de laatste decennia al veel investeringen ten behoeve van dierenwelzijn, milieu en voedselveiligheid. In de toekomst zullen nog meer investeringen worden verlangd, onder andere op het gebied van verdergaande emissiebeperking, verduurzaming, energiebesparing, circulaire economie en productkwaliteit. Die investeringen zijn alleen mogelijk als bedrijven zich ook qua omvang kunnen ontwikkelen. Een voordeel van schaalvergroting is dat grotere bedrijven beter dan kleinere bedrijven in staat zijn om extra maatregelen te nemen die de nadelige effecten op de leefomgeving verminderen.

Het provinciale Plussenbeleid speelt hier op in. In ruil voor een vergroting van het agrarisch bouwvlak voor een niet-grondgebonden veehouderij(tak) wordt van de ondernemer een extra investering gevraagd. LTO Noord steunt dit beleid mits reële uitbreidingsruimte wordt geboden voor bedrijfsontwikkeling. In de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid van Berkelland zien wij dat echter onvoldoende terug. Het beleid dat het bouwvlak van een niet-grondgebonden veehouderij maximaal 1,5 ha mag zijn, wordt gecontinueerd. LTO Noord accepteert niet dat de gemeente Berkelland vasthoudt aan een maximale maat voor het bouwvlak en daar bovenop extra investeringen eist op basis van het Plussenbeleid. De wijziging van de Structuurvisie Berkelland vormt daardoor een belemmering voor bedrijfsontwikkeling die niet strookt met de bedoeling van het Plussenbeleid. Bovendien zouden wij graag zien dat het Plussenbeleid in Regio Achterhoek-verband wordt opgepakt.

Hierna wordt onze zienswijze nader toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de aanstaande wijziging van de provinciale Omgevingsvisie en –verordening. Vervolgens wordt gereageerd op de omvang van de agrarische bouwvlakken en de gemeentelijke invulling van het Plussenbeleid. Aan het slot geven wij ook onze zienswijze over (de voorbereiding van) het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied.

## **Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Gelderland**

Het Plussenbeleid komt voort uit de provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Gelderland. Het provinciale Plussenbeleid is op 1 maart 2017 vastgesteld door Provinciale Staten en is op 22 maart 2017 in werking getreden. Gemeenten zijn verplicht om het Plussenbeleid op te nemen in nieuw vast te stellen bestemmingsplannen. Ook kan bij het ontbreken van gemeentelijk Plussenbeleid geen omgevingsvergunning worden verleend waarbij buitenplannen worden afgeweken van het bestemmingsplan.

De provincie Gelderland wil de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening herzien. Op 5 juni 2018 hebben Gedeputeerde Staten het 'ontwerp-Actualisatieplan 6 Omgevingsverordening' vastgesteld. Mede naar aanleiding van diverse inspraakreacties is de tekst van de Omgevingsverordening nog aangepast. Provinciale Staten zullen op 19 december 2018 een besluit nemen over de voorgestelde wijzigingen. Hoewel geen inhoudelijke beleidswijziging is beoogd, hebben wij geconstateerd dat de instructieregels bestemmingsplan Plussenbeleid die zijn opgenomen in het nieuwe artikel 2.31, inhoudelijk belangrijk verschillen van het Plussenbeleid zoals verwoord in artikel 2.5.3.2 van de nu geldende Omgevingsverordening.

In deze zienswijze gaan wij uit van de op 1 maart 2017 vastgestelde tekst van de Omgevingsverordening, zoals ook in de voorliggende ontwerp-Structuurvisie is gedaan. Mocht Provinciale Staten de voorgestelde wijziging van de provinciale verordening ongewijzigd vaststellen, dan is de voorliggende ontwerp-wijziging volgens ons in strijd met de provinciale verordening. Wij gaan ervan uit dat in dat geval een nieuwe ontwerp-Structuurvisie in procedure wordt gebracht.

## **Omvang agrarische bouwvlakken**

In de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid wordt voorgesteld om het huidige beleid met betrekking tot de omvang van bouwvlakken te continueren. In het geldende beleid geldt voor een intensieve veehouderij(tak) een maximale oppervlakte van het bouwvlak van 1,5 ha. Dit is nog gebaseerd op het beleid dat was vastgelegd in de – inmiddels ingetrokken - Reconstructiewet en het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers. Het Plussenbeleid is in de plaats getreden van het Reconstructiebeleid. De maximale omvang van het bouwvlak is vervangen door extra kwaliteitseisen.

LTO Noord accepteert niet dat de gemeente Berkelland vasthoudt aan de beperkingen uit het vervallen Reconstructiebeleid en daar bovenop extra investeringen eist op basis van het Plussenbeleid. Het Plussenbeleid vervangt voor de niet-grondgebonden veehouderij de maximale maat van het bouwvlak. Toepassen van het Plussenbeleid betekent meer maatwerk. Per geval moet worden beoordeeld of de grootte van het bouwvlak ruimtelijk gezien acceptabel is. De mogelijkheid van een groter bouwvlak is nodig om het Plussenbeleid te kunnen uitvoeren. Extra investeringen voor bijvoorbeeld dierwelzijn en landschappelijke inpassing vragen om meer ruimte. Een beperking van de omvang van het bouwvlak leidt tot 'volproppen' met weinig oog voor het landschap. Ook ten behoeve van de brandveiligheid is voldoende afstand tussen de bedrijfsgebouwen en dus een groter bouwvlak belangrijk. Een vooraf vastgestelde maximale oppervlakte van het bouwvlak legt daarom onnodig beperkingen op aan een duurzame bedrijfsvoering en is daarom contraproductief. Om diezelfde reden zijn wij ook geen voorstander voor het opnemen van een maximale omvang van het bouwvlak voor melkveehouderijen en akkerbouwbedrijven (maximaal 2 ha) en gemengde bedrijven (maximaal 3,5 ha).

Wij stellen voor om in de Structuurvisie geen maximale maat voor het bouwvlak op te nemen. Als dit niet haalbaar is stellen wij voor om (a) geen onderscheid te maken tussen grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderij en (b) in aanvulling op de maximum oppervlaktes in de Structuurvisie de mogelijkheid op te nemen om een bouwvlak groter dan 2, respectievelijk 3,5 ha, toe te staan in combinatie met een maximum bebouwingspercentage of een maximum bruto staloppervlak.

## **Melkveehouderij**

Wij vragen ook aandacht voor de positie van de melkveehouderij. In het geldende beleid is een melkveehouderij per definitie geen intensieve veehouderij. De beperkingen voor de intensieve veehouderij die zijn opgenomen in de huidige Structuurvisie Berkelland 2025 gelden daarom niet voor de melkveehouderij. Op grond van de huidige Omgevingsverordening Gelderland is het Plussenbeleid per definitie ook niet van toepassing op melkveehouderijbedrijven. In het statenvoorstel van de geactualiseerde versie van de Omgevingsverordening is het Plussenbeleid echter wel weer van toepassing op een niet-grondgebonden melkveehouderij(tak). In dat geval zou de maximale maat van het bouwvlak voor een melkveehouderij in Berkelland dus 1,5 ha worden. Dit is niet wat is beoogd bij de vaststelling van de Structuurvisie.

LTO Noord verzoekt u daarom in de Structuurvisie geen onderscheid te maken tussen de oppervlakte bouwvlak van een grondgebonden en een niet-grondgebonden veehouderij (zie hiervoor). Als dit niet haalbaar is dan zou in ieder geval in de Structuurvisie moeten worden opgenomen dat de maximale maat van het bouwvlak voor niet-grondgebonden bedrijven, niet geldt voor melkveehouderijen.

## **Inhoudelijke accenten Plussenbeleid Berkelland**

In de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid worden extra maatregelen genoemd die “moeten/kunnen” worden geleverd. Wij interpreteren “moeten/kunnen” als: extra maatregelen zijn verplicht, maar welke maatregelen dat zijn kan de ondernemer zelf invullen. Wij begrijpen dat de lijst met extra maatregelen in het kader op pagina 19 niet als uitputtende opsomming is bedoeld. Er zijn immers nog veel andere plus-maatregelen mogelijk, bijvoorbeeld maatregelen op maatschappelijk vlak zoals een zichtstal, een voorziening voor fietsers en wandelaars of een informatiepaneel. Ook kan gedacht worden aan extra maatregelen die bijdragen aan de energietransitie of klimaatadaptie. Op pagina 20 wordt het plaatsen van (extra) zonnepanelen als maatregel genoemd. Tijdens de 'huiskamerbijeenkomst' over het Plussenbeleid op 11 december is door de gemeente bevestigd dat de invulling van plus-maatregelen maatwerk betreft.

LTO Noord kan zich goed vinden in een pragmatische werkwijze. Door vooraf geen strakke kaders voor de te behalen plussen vast te stellen wordt eigen initiatief gestimuleerd. Hierdoor is lokaal maatwerk mogelijk waarbij rekening kan worden gehouden met de dialoog met de omgeving.

## **De hoogte van de plusinvestering**

In de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid wordt voorgesteld om de hoogte van de 'Plus-investering' vast te leggen op € 20,- per vierkante meter uitbreiding bruto staloppervlak. Voor dit hoge bedrag wordt gekozen “om te voorkomen dat bij elk individueel initiatief discussie ontstaat over het te hanteren bedrag”.

Ten onrechte wordt in de ontwerp-Structuurvisie gesteld dat het aanhouden van een bedrag lager dan € 15,- in strijd is met de provinciale Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie Gelderland wordt expliciet vermeld dat op basis van de aard van het uitbreidingsplan en het gesprek tussen ondernemer en omgeving een investering van minder dan € 15 per vierkante meter mogelijk is.<sup>1</sup> Een lagere (of geen) investeringsbijdrage is volgens aan de orde als een ondernemer in het verleden al aantoonbaar maatregelen heeft getroffen die naar huidige maatstaven worden gezien als 'plus-investeringen'. Ook zou een lagere investering mogelijk moeten zijn als een veehouderij is gelegen in een gebied dat is aangewezen voor grootschalige landbouw.

LTO Noord is van mening dat de hoogte van de plusinvestering onderdeel van het maatwerk moet zijn en daarom moet het bedrag niet in de Structuurvisie worden vastgelegd. De in artikel 2.5.4.2 van de Omgevingsverordening opgenomen norm voor de investeringsbijdrage van € 15,- à € 20,- geeft afwegingsruimte die per geval kan worden ingevuld.

---

<sup>1</sup> Omgevingsvisie Gelderland - Verdieping Dynamisch Gelderland, hoofdstuk 3.9.10 onder Ad 4, vierde alinea.

Over het aantal vierkante meters staloppervlak waarop de investeringsbijdrage wordt gebaseerd heerst nog onduidelijkheid. Wij zijn het ermee eens met het dat het staloppervlak dat is gelegen binnen het bouwvlak niet wordt meegerekend (pagina 8 van de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid). Ook is het logisch dat geen investeringsbijdrage wordt gevraagd voor een uitbreiding van 500 m<sup>2</sup> of minder buiten het bouwvlak omdat het Plussenbeleid dan niet van toepassing is. Wij vinden het echter niet logisch dat bij een uitbreiding van meer dan 500 m<sup>2</sup> (bijvoorbeeld 501 m<sup>2</sup>) de investeringsbijdrage wordt berekend over de volledige oppervlakte buiten het bouwvlak. Evenzo zijn wij het niet eens met de uitleg dat, als binnen vijf jaar een tweede uitbreiding wordt gedaan waardoor de totale uitbreiding buiten het bouwvlak meer dan 500 m<sup>2</sup> bedraagt, met terugwerkende kracht ook voor de eerste uitbreiding een plus-investering moet worden gedaan. Overschrijding van de 500 m<sup>2</sup>-grens betekent dat ineens ten minste € 10.000,- als plusmaatregel moet worden geïnvesteerd. Het belang om onder die 500 m<sup>2</sup> te blijven wordt daarmee zo groot dat er alles aan wordt gedaan om onder die 500 m<sup>2</sup> te blijven, wat leidt tot minder fraaie en minder brandveilige bouwplannen. Wij stellen daarom voor om bij het berekenen van de plus-bijdrage in alle gevallen per periode van 5 jaar geen bijdrage te vragen over de eerste 500 m<sup>2</sup> buiten het bouwvlak.

### **Vastleggen van de maatregelen**

Op pagina 21 van de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid is beschreven hoe wordt geborgd dat de plus-investeringen worden uitgevoerd. In de tekst boven het kader wordt beargumenteerd dat de maatregelen bij voorkeur als een publiekrechtelijke voorwaarde aan het besluit (de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan) worden verbonden. In het kader onder aan pagina 21 worden echter naast de publiekrechtelijke voorwaarden ook een privaatrechtelijke overeenkomst met boetebeding en een overeenkomst voor het verhalen van 'tegemoetkoming in schade' genoemd.

LTO Noord pleit voor het opnemen van de plus-maatregelen voorwaarde aan een vergunning of een plan. Op deze wijze zijn de verplichtingen voor derden duidelijk en afdwingbaar en kan de ondernemer de maatregelen in een publiekrechtelijke procedure laten toetsen. Het is overbodig om de plus-maatregelen tevens in een privaatrechtelijke overeenkomst vast te leggen indien de maatregelen al publiekrechtelijk worden geborgd.

### **Bestemmingsplan Buitengebied**

In de Omgevingsverordening Gelderland is bepaald dat bestaande bestemmingsplannen uiterlijk op 1 januari 2027 in overeenstemming moeten zijn gebracht met het Plussenbeleid. Dat geldt niet voor bestemmingsplannen die vóór 1 januari 2007 zijn vastgesteld. In dat geval moet uiterlijk op 1 april 2019 uitvoering zijn gegeven aan het Plussenbeleid. De bestemmingsplannen voor het buitengebied van Berkelland zijn allen vastgesteld vóór 1 januari 2007. Dat betekent dat die bestaande bestemmingsplannen vóór 1 april 2019 moeten worden gewijzigd of zijn vervangen door het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied Berkelland, waarvan op 15 maart 2017 een voorontwerp is vastgesteld.

In de ontwerp-Structuurvisie Plussenbeleid wordt gesteld dat de gemeente Berkelland het Plussenbeleid nog niet hoeft mee te nemen in het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied van Berkelland. Deze stelling is gebaseerd op het overgangsrecht (artikel 8.2.2) en de bijzonder bepalingen in artikel 2.5.3.2, zesde lid, van de nu geldende Omgevingsverordening. Dit komt er kortweg op neer dat de overgangstermijn tot 1 januari 2027 ook geldt voor het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied omdat dit dient ter vervanging van het door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigde bestemmingsplan. Als voorwaarde mag het nieuwe plan dan niet voorzien in grotere agrarische bouwpercelen dan 1,5 ha.

Wij wijzen er op dat deze bijzondere overgangsregeling niet meer is opgenomen in het Statenvoorstel voor de geactualiseerde Omgevingsverordening. Omdat nog geen ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied Berkelland ter inzage is gelegd volgt uit de geactualiseerde Omgevingsverordening dat (1) de bestaande

bestemmingsplannen uiterlijk op 1 april 2019 moeten zijn aangepast en (2) dat het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied Berkelland moet voldoen aan de instructieregels bestemmingsplan Plussenbeleid.

LTO Noord betreurt dat de gemeente er nog steeds niet in is geslaagd om een actueel bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen. De agrarische sector heeft dringend behoefte aan planologische duidelijkheid. Daarom zijn wij ook van mening dat het Plussenbeleid onderdeel moet zijn van het nieuwe bestemmingsplan. Graag worden wij door u geïnformeerd over de status van de nu geldende bestemmingsplannen na 1 april 2019 en de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van het bestemmingsplan Buitengebied en de relatie met het Plussenbeleid.

**Tot slot**

We vertrouwen erop dat bovenstaande opmerkingen worden meegenomen in het vervolg. Mocht u over de beleidsregels en onze reactie van gedachten willen wisselen, dan zijn wij graag bereid tot een gesprek. Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze brief dan kunt u contact opnemen met mevrouw A. Hoolsema, bij voorkeur via e-mail: [ahoolsema@ltonoord.nl](mailto:ahoolsema@ltonoord.nl) of telefonisch 06 - 55 46 94 82 of met de heer W. Klein Willink, voorzitter van de afdeling Achterhoek Noord, bij voorkeur via e-mail: [kleinwillinkwim@gmail.com](mailto:kleinwillinkwim@gmail.com) of telefonisch 06 - 20 07 06 24.

Namens LTO Noord afdeling Achterhoek Noord,

Met vriendelijke groet,



Tjerk Elzinga  
Waarnemend regiomanager LTO Noord  
Regio Oost