

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Ontwikkeldkader Buitengebied gemeente Duiven

Zaak- & documentnr. : Z/24/123607 201737831

Opsteller : Ilse Ramaker

Portefeuillehouder : G.J. Schrijner

Team : Ruimte

Telefoonnr. : (088) 695 3000

Samenvatting

De gemeente Duiven heeft het Ontwikkeldkader Buitengebied geactualiseerd. Het kader sluit aan op de Omgevingsvisie, Omgevingswet en relevante regionale beleidskaders. Ook biedt het meer ruimte voor passende initiatieven en maatwerk. Daarbij gelden duidelijke kaders voor het behoud en de versterking van de kwaliteit van het buitengebied en wordt van initiatieven verwacht dat zij bijdragen aan de doelen en ambities van de gemeente.

Beslispunten

1. Het Ontwikkeldkader Buitengebied gemeente Duiven vast te stellen (bijlage 1);
2. Zorg te dragen voor voldoende toezicht en handhaving bij de uitvoering van het Ontwikkeldkader Buitengebied, waarbij aandacht is voor reeds bekende strijdige situaties en voor de uitvoering en instandhouding van aan initiatieven verbonden voorwaarden.

Aanleiding

Het huidige beleid voor het buitengebied dateert grotendeels uit 2012 en sluit onvoldoende aan bij de ontwikkelingen en opgaven die inmiddels in het landelijk gebied spelen. Ook zijn er steeds meer initiatieven die niet passen binnen het huidige beleid, maar die wel kunnen bijdragen aan de kwaliteit en vitaliteit van het buitengebied.

Daarom is het afgelopen jaar gewerkt aan een nieuw Ontwikkeldkader Buitengebied. Met dit kader wil de gemeente meer ruimte bieden aan passende initiatieven en maatwerk, waarbij niet alleen wordt gekeken naar wat wel of niet mogelijk is, maar vooral naar de bijdrage van een initiatief aan de doelen en ambities voor het buitengebied. Het Ontwikkeldkader geeft daarmee richting aan de gewenste ontwikkeling van het buitengebied en biedt een duidelijker en actueler kader voor de beoordeling van initiatieven.

Planning

Het streven is om het Ontwikkeldkader Buitengebied in het najaar van 2026 door de gemeenteraad te laten vaststellen. Deze planning is gedurende het proces gecommuniceerd.

Beoogd effect

Met de vaststelling van het Ontwikkeldkader Buitengebied beschikt de gemeente over een actueel en integraal beleidskader voor ontwikkelingen in het buitengebied. Het kader biedt duidelijkheid over de mogelijkheden en voorwaarden voor initiatieven en geeft ruimte voor maatwerk. Daarmee kan de gemeente ontwikkelingen beter laten aansluiten op de doelen en ambities voor het buitengebied, met behoud en versterking van de kwaliteit van landschap, natuur, water en leefomgeving.

Argumenten

1.1 Het huidige beleid is verouderd en biedt onvoldoende ruimte.

Het huidige beleid voor het buitengebied dateert grotendeels uit 2012 en sluit onvoldoende aan bij de ambities, ontwikkelingen en opgaven van deze tijd. Ook zijn de mogelijkheden voor hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing beperkt, mede door het bevroren van de rood-voor-roodregeling. Hierdoor is het huidige beleidskader onvoldoende toegesneden op nieuwe initiatieven en ontwikkelingen in het buitengebied. Het Ontwikkelkader Buitengebied biedt een actueel afwegingskader waarmee initiatieven die niet binnen het huidige beleid passen, maar wel kunnen bijdragen aan de kwaliteit en ontwikkeling van het buitengebied, zorgvuldig kunnen worden beoordeeld.

1.2 Het landelijk gebied is in beweging en hier sluit het huidige beleid niet bij aan.

Het nieuwe Ontwikkelkader biedt onder voorwaarden ruimte voor ontwikkelingen die binnen het huidige beleid niet of beperkt mogelijk zijn. Het gaat bijvoorbeeld om woningsplitsing, een tweede kleine woning op bestaande erven, herontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwing naar wonen, functieverandering van leegstaande glastuinbouwlocaties, kleinschalige recreatieve voorzieningen, streekverkoop, zorginitiatieven en verduurzamingsmaatregelen zoals erfmolens en mestvergisters. Hiermee ontstaat meer ruimte voor inwoners en ondernemers om initiatieven te ontwikkelen die passen bij de veranderende omstandigheden in het buitengebied.

1.3 Het nieuwe Ontwikkelkader sluit aan bij de integrale werkwijze van de Omgevingswet.

Het Ontwikkelkader introduceert een andere manier van kijken naar ontwikkelingen. Waar het bestaande beleid vooral is gericht op wat wel en niet is toegestaan, wordt met het nieuwe kader meer gekeken naar de bijdrage van een initiatief aan de doelen en kwaliteiten van het buitengebied. Initiatieven worden beoordeeld aan de hand van vier centrale doelen: versterking van het groenblauwe raamwerk, behoud van de gebiedseigen identiteit, ruimte voor wonen, werken en ontspannen en een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Hiermee biedt het Ontwikkelkader een duidelijke basis voor een integrale beoordeling en sluit het aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

1.4 Het Ontwikkelkader is opgesteld in nauwe samenwerking met betrokken partijen.

Bij de totstandkoming van het Ontwikkelkader is samengewerkt met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en de gemeenteraad. Door deze participatieve aanpak zijn lokale kennis, praktijkervaring en verschillende belangen betrokken bij de beleidsvorming.

De opbrengsten van het participatieproces zijn meegenomen bij het opstellen van het Ontwikkelkader.

1.5 Het nieuwe Ontwikkelkader geeft meer perspectief voor initiatiefnemers.

Door maatschappelijke ontwikkelingen komt steeds meer agrarische bebouwing vrij. Het Ontwikkelkader Buitengebied biedt mogelijkheden om deze locaties op een kwalitatief goede manier te herontwikkelen. Hierdoor kan leegstand worden voorkomen, wordt de ruimtelijke kwaliteit verbeterd en ontstaat ruimte voor nieuwe functies die bijdragen aan de vitaliteit van het buitengebied.

2.1 Reeds bestaande strijdige situaties vragen om handhaving.

In het buitengebied zijn situaties bekend waarin het bestaande gebruik of een bestaande functie niet aansluit bij het geldende beleid of de regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om functies die op grond van het huidige beleidskader niet zijn toegestaan. Met de vaststelling van het nieuwe Ontwikkelkader verandert niet automatisch de juridische status van deze bestaande situaties. Waar sprake is van strijdigheid, moet worden bepaald welke aanpak passend is. Hiervoor is aanvullende handhaving capaciteit nodig.

2.2 Toezicht is nodig om de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van nieuwe initiatieven te borgen.

Het Ontwikkeldkader biedt meer ruimte voor initiatieven, maar daar staan ook voorwaarden en kwaliteitsbijdragen tegenover. Het is belangrijk dat ontwikkelingen daadwerkelijk worden uitgevoerd zoals aangevraagd en dat gemaakte afspraken worden nagekomen en in stand blijven. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de aanleg en instandhouding van hagen, heggen, watergangen en poelen of andere maatregelen die bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit. Niet alle voorwaarden zijn zonder meer bestuursrechtelijk afdwingbaar. Daarom moeten afspraken waar nodig op een passende wijze worden vastgelegd. Het toezicht hierop vraagt om aanvullende inzet binnen de gemeentelijke organisatie.

2.3 Voor de uitvoering van het nieuwe Ontwikkeldkader is aanvullende capaciteit voor toezicht en handhaving nodig.

De invoering van het nieuwe Ontwikkeldkader leidt tot extra werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving. Het gaat zowel om het toezicht op nieuwe initiatieven als om het aanpakken van reeds bekende strijdige situaties. De aanvullende capaciteit wordt via de programmabegroting gevraagd.

Kanttekeningen

1.1 Het Ontwikkeldkader maakt ontwikkelingen beleidsmatig mogelijk, maar vervangt het Omgevingsplan niet.

Het Ontwikkeldkader is een beleidsmatig afwegingskader. Met de vaststelling worden ontwikkelingen niet automatisch juridisch mogelijk gemaakt. Voor initiatieven blijft het Omgevingsplan het juridisch kader. Wanneer een initiatief niet binnen het Omgevingsplan past, is een afzonderlijke ruimtelijke afweging en procedure nodig.

1.2 Het bieden van meer ruimte voor initiatieven kan leiden tot een tijdelijke toename van aanvragen en werkdruk.

Initiatiefnemers die onder het huidige beleid beperkt mogelijkheden zien, kunnen door het nieuwe kader worden gestimuleerd om een initiatief in te dienen. Dit kan het eerste jaar tijdelijk leiden tot een hogere werkdruk binnen de gemeentelijke organisatie en mogelijke langere doorlooptijden. Naar verwachting kan deze toename binnen RO en vergunningverlening binnen de bestaande capaciteit worden opgevangen. Voor handhaving en toezicht is dit niet het geval. Zie voor duiding de financiële paragraaf. De ontwikkeling wordt gevolgd en waar nodig wordt de benodigde capaciteit opnieuw beoordeeld.

1.3 De ruimte voor maatwerk kan leiden tot een langere voorbereiding en beoordeling van initiatieven.

Het Ontwikkeldkader biedt ruimte voor maatwerk. Hierdoor is niet ieder initiatief vooraf aan de hand van vaste regels te beoordelen. Een integrale afweging vraagt om een zorgvuldige beoordeling van de locatie, de omgeving en de bijdrage van het initiatief aan de doelen van het buitengebied. Dit kan bij sommige initiatieven leiden tot een langere voorbereiding of doorlooptijd. Een eenduidige werkwijze en toepassing van het Ontwikkeldkader beperken dit risico.

2.1 Voor de uitvoering van het nieuwe Ontwikkeldkader is aanvullende capaciteit voor toezicht en handhaving nodig.

De invoering van het nieuwe Ontwikkelkader leidt tot extra werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving. Het gaat zowel om het toezicht op nieuwe initiatieven als om het aanpakken van reeds bekende strijdige situaties. Voor 2027 en 2028 is daarom jaarlijks € 90.000 nodig voor aanvullende capaciteit voor toezicht en handhaving (zie financiële paragraaf). Deze middelen worden via de programmabegroting aangevraagd. Mocht besloten worden de middelen niet beschikbaar te stellen dan blijft de huidige ongewenste gedoogsituatie ook bij nieuw actuele beleid voortduren.

2.2 De exacte benodigde inzet voor toezicht en handhaving is vooraf niet volledig te bepalen. De benodigde inzet is afhankelijk van het aantal initiatieven, de aard van de voorwaarden die aan initiatieven worden verbonden en de omvang en complexiteit van reeds bekende strijdige situaties. De inzet wordt daarom gemonitord. Als in de praktijk blijkt dat de beschikbare capaciteit niet toereikend is, wordt beoordeeld welke aanvullende inzet nodig is.

Financiële paragraaf

De uitvoering van het Ontwikkelkader Buitengebied, waaronder de toepassing bij initiatieven, de verdere wijziging van het Omgevingsplan, de herziening van beleidsregels en de communicatie, kan binnen de bestaande capaciteit en beschikbare middelen van de gemeente worden uitgevoerd. De verwachting is wel dat door een verwacht hoger aantal aanvragen het eerste jaar de werkdruk bij ruimtelijke ordening en vergunningverlening hoog zal zijn en procedures mogelijk langer zullen duren dan gewenst.

Voor de inventarisatie van bestaande situaties in het kader van toezicht en handhaving is voor handhaving aanvullend budget nodig. Voor toezicht wordt via de programmabegroting 2027-2030 al aanvullende middelen gevraagd. Zodra dit wordt gehonoreerd is de verwachting dat deze aanvullende capaciteit afdoende is om ook het verwachte extra toezicht naar aanleiding van het Ontwikkelkader aan te kunnen. Gelet op dit nieuwe Ontwikkelkader is voor handhaving naar verwachting de eerste 2 jaar aanvullende capaciteit noodzakelijk. Door middel van inhuur zal dit worden ingevuld, de inhuur zal via de gebruikelijke weg van 1Stroom lopen. Aangezien gemeente Westervoort geen buitengebied heeft zal deze inhuur volledig worden doorbelast aan gemeente Duiven, zonder rekening te houden met de verdeelsleutel. Voor de jaren 2027 en 2028 is jaarlijks € 90.000,- budget noodzakelijk. Deze middelen worden ook via de programmabegroting gevraagd.

Participatie en communicatie

Bij de start van het proces voor het nieuwe Ontwikkelkader Buitengebied heeft het college een participatieplan vastgesteld (bijlage 2). Hierin zijn de betrokken partijen, de gekozen trede(n) van de participatieladder en de aanpak van het participatieproces beschreven.

In het proces zijn verschillende belanghebbenden betrokken, waaronder inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en de gemeenteraad. De opbrengsten van het participatietraject zijn betrokken bij de totstandkoming van het Ontwikkelkader en vastgelegd in het participatieverslag (bijlage 3).

Na vaststelling wordt het Ontwikkelkader actief gecommuniceerd naar inwoners, ondernemers, initiatiefnemers en andere belanghebbenden. Daarbij wordt toegelicht wat het nieuwe kader betekent en welke mogelijkheden het biedt voor ontwikkelingen in het buitengebied.

Intergemeentelijke samenwerking

Bij de totstandkoming van het Ontwikkelkader Buitengebied is afgestemd met de gemeenten Westervoort en Zevenaar, de provincie Gelderland en het waterschap. Zij zijn vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken geweest bij de beleidsvorming.

Bijlagen

201738381 – Ontwikkeldkader Buitengebied (18-8-2026)

201705252 – Participatieplan Ontwikkeldkader Buitengebied (23-6-2025)

201737899 – Participatieverslag Ontwikkeldkader Buitengebied (11-8-2026)

202738445 – Raadsbesluit Ontwikkeldkader Buitengebied (18-8-2026)

Duiven, 8 september 2026.

Burgemeester en wethouders van gemeente Duiven,

A.F. (Anton) van der Gaag
secretaris

J.V. Zwaga-Komen
loco-burgemeester