

BOUWEN BUITEN BESTAAND BEBOUWD GEBIED

INCIDENTELE WONINGBOUW IN HET LANDELIJK GEBIED



Inhoud

1. Inleiding	3
1.1. Waarom deze notitie?	3
1.2. Doel notitie	3
1.3. Opzet notitie	3
1.4. Samenvatting.....	3
2. Historisch provinciaal beleidskader	5
2.1. Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord	5
2.1.1. De beleidsregel Ruimte voor Ruimte in Noord-Holland (2007).....	5
2.2. Provinciale ruimtelijke verordening 2009.....	5
2.2.1. Verstedelijkingsverbod	5
3. Het nieuwe ruimtelijke/planologische kader	6
3.1. Structuurvisie Noord-Holland 2040	6
3.2. Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie 2010	6
3.2.1. Verbod op stedelijke ontwikkelingen buiten Bestaand Bebouwd Gebied	6
3.2.2. Ruimte voor Ruimte-regeling	8
3.2.3. Ruimtelijke kwaliteitseis.....	9
3.2.4. Recreatiewoningen.....	9
3.2.5. Verbrede landbouwfuncties of functiewijzigingen van agrarische bouwpercelen	10
3.3. De Groene Ruimte.....	10
4. Incidentele woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied en het provinciale ruimtelijk kader anno 2010	11
4.1. Algemene conclusie.....	11
4.2. Woningbouw als financiering van landschapsontwikkeling?.....	11
4.3. Ruimte voor Ruimte-regeling, een panacee voor ruimtelijke kwaliteit?	12

1. Inleiding

1.1. Waarom deze notitie?

De aanleiding voor deze notitie over incidentele (woon-)bebouwing in het buitengebied kent een aantal achtergronden:

- Het mede als gevolg van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening veranderde provinciale kader waarbinnen het gemeentelijk ruimtelijk beleid vorm moet krijgen. Het huidige kader wordt gevormd door:
 - de structuurvisie Noord-Holland 2040 met daarop geënte regelingen als
 - de provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie 2010 en
 - de provinciale “Ruimte voor Ruimte-regeling”, een regeling die in de plaats is getreden van de Provinciale nota “vrijkomende agrarische bebouwing”.
- De gemeentelijke Structuurvisie Landelijk Gebied (SVLG) [inmiddels vastgesteld]
- Het nog te ontwikkelen Landschapsontwikkelingsplan (LOP).
- De bestemmingsplannen voor het landelijk gebied, waarvan “Landelijk gebied noord” in een ontwerp ter visie heeft gelegen.

1.2. Doel notitie

Met de notitie wordt een beeld gegeven van het nieuwe provinciaal beleidskader over de vraag welke gevolgen het heeft voor het ruimtelijk beleid van Bergen ten aanzien van **incidentele** woningbouw in het landelijk gebied. Deze notitie gaat in principe niet over mogelijke planmatige ontwikkelingen aan de randen van het stedelijk gebied als verbetering van de landschappelijke afronding zoals bedoeld in de Structuurvisie landelijk gebied.

1.3. Opzet notitie

Na een schets in hoofdstuk 2 van de ontwikkeling van het provinciaal beleid wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het nieuwe provinciale kader. Met name wordt ingegaan op de nieuwe Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie 2010 en de daarop geënte recente provinciale nota “Ruimte voor Ruimte”. Uit een analyse van deze stukken wordt een beeld geschetst van de mogelijkheden om te komen tot incidentele woningbouw.

1.4. Samenvatting

Het realiseren in het landelijk gebied van niet gebiedseigen functies, waaronder burgerwoningen en tweede agrarische bedrijfswoningen, stuit al decennia op planologische bezwaren. Dit vanwege het ruimtelijk kader van hogere overheden als ook om reden van het gemeentelijk beleid. De motie van Provinciale Staten op het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord van 2004 leek ruimte te bieden voor incidentele woningbouw (par. 2.1). Die motie is in Bergen een loze letter gebleven.

Het provinciaal beleid, gericht op het tegen gaan van niet gebiedseigen functies, is met de Provinciale Ruimtelijke Verordening van 2009 gevolgd door de Structuurvisie 2040 en de daarop geënte Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van 2010 strikter geworden. Het vertrekpunt van de provincie is dat er geen verdere verstedelijking van het landelijk gebied mag plaatsvinden. Een bestemmingsplan mag **niet** voorzien in de ontwikkeling van nieuwe woningbouw in het landelijk gebied of wel buiten Bestaand Bebouwd Gebied. Tegen de achtergrond van een “vitaal platteland” wordt er in twee situaties een uitzondering gemaakt.

- Het beleid gericht op het verwijderen van storende bebouwing, aanvankelijk alleen bij bedrijfsbeëindiging van het agrarisch bedrijf, is verruimd. De Ruimte voor Ruimte-regeling 2009 is ruimer in die zin dat het niet alleen geldt bij bedrijfsbeëindiging maar in zijn algemeenheid gericht op storende bebouwing/functies. De compensatie in de vorm van woningbouw vindt nu plaats op basis van een waardevergelijking van de kosten van sloop en nieuwbouw waarbij een winstmarge van 5 % is toegestaan. Compenserende woningbouw moet in principe plaatsvinden tegen bestaand bebouwd gebied.
- De Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van 2010 biedt nog een tweede mogelijkheid voor de realisatie van woonruimte maar dan wel in de vorm van bijzondere huisvesting binnen het kader van verbrede landbouw.

De bouw van een “normale burgerwoning” in het lint of aan de gebiedsontsluitingswegen al dan niet als vergroting van een bebouwingscluster is praktisch gezien uitgesloten. Ook het bestemmen tot “Wonen-W” van een permanent bewoonde recreatiewoning is in het landelijk gebied ofwel buiten bestaand

bebouwd gebied niet mogelijk. Voor het voortzetten van het gebruik daarvan voor permanente bewoning is slechts een persoonlijke gedoogbeschikking mogelijk indien voldaan wordt aan het daarvoor door de raad vastgestelde beleidskader.

Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van het algemene verbod op andere vormen van verstedelijking dan die volgens de Ruimte voor Ruimte-regeling en/of verbrede landbouw. De barrières vanuit de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie zijn echter zodanig dat de kans van slagen minimaal is. Voor een ontheffing is het noodzakelijk dat de ontwikkeling past binnen diverse provinciale stukken zoals de provinciale woonvisie, nut en noodzaak moeten vaststaan en aangetoond moet worden dat niet gebouwd kan worden binnen Bestaand Bebouwd Gebied. Gedeputeerde Staten moeten daarnaast het voornemen voor een ontheffing voor (een positief) advies voorleggen aan de onafhankelijke provinciale Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO). Er moeten zich wel heel bijzonder omstandigheden voordoen om daar voor incidentele gevallen ambtelijke capaciteit aan te besteden.

Voor een de notitie “vrijkomende en voormalige agrarische bebouwing” (vastgesteld door de raad op 26 juni 2007) kan worden vastgesteld dat die qua uitgangspunten deels niet meer past binnen het nu bekende provinciale ruimtelijk en planologisch kader.

Voor het overige deel is het de vraag of dat zal gaan passen binnen het door Gedeputeerde Staten In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie aangekondigde uitvoeringsbesluit, waarin verdere planologische beperkingen (bijvoorbeeld welke functies niet zijn toegestaan) worden geregeld. Op dit moment is daarover niets te melden.

Uit de Structuurvisie landelijk gebied met zijn nadere uitwerkingen en uit het nog op te stellen landschapsontwikkelingsplan volgen mogelijk ook onderdelen die vragen om aanpassing van het huidige beleid.

2. Historisch provinciaal beleidskader

In dit hoofdstuk wordt kort het “historisch” provinciale ruimtelijk kader geschetst op grond waarvan er een beeldvorming is ontstaan dat in het landelijk gebied incidentele woningbouw mogelijk was en waarop getracht is in te spelen, zij het zonder resultaat.

Dat provinciale beleid is bijgesteld, doorontwikkeld en verfijnd als gevolg van de nieuwe Wro en de ontwikkeling van de structuurvisie Noord-Holland 2040 met een uitwerking in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van 2010. Dat kader, waar in hoofdstuk 3 op wordt ingegaan, is nu bepalend voor het gemeentelijk beleid.

2.1. Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord

Het streekplan “Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord” van 2004 werd bij motie uitgebreid met het besluit **“een jaarlijkse uitbreiding van 1 tot 5 woningen in de uitsluitingsgebieden in principe mogelijk te maken”**. Vanuit die motie is het beeld ontstaan dat er ruimte is/was voor incidentele woningbouw in het uitsluitingsgebied. De motie heeft echter geen vervolg gekregen in een provinciaal ruimtelijk kader met handvatten op grond waarvan een toetsing kon plaatsvinden. Ambtelijk overleg met de provincie gaf geen duidelijkheid. Voor Bergen heeft de motie geen uitwerking gehad.

2.1.1. De beleidsregel Ruimte voor Ruimte in Noord-Holland (2007)

De beleidsregel “Ruime voor Ruimte in Noord-Holland” van 2007 is kortweg gericht op minder steen en meer kwaliteit in het landelijk gebied. Het is een compensatieregeling op basis van een vergelijking tussen het waardeverlies door sloop en de kosten daarvan en kosten en opbrengsten door nieuwbouw. Het compenseren op basis van een minimaal te slopen aantal m² bebouwing is geschrapt uit het provinciaal beleid. De beleidsregel Ruimte voor Ruimte gaat niet over hergebruik van al bestaande gebouwen. Hiervoor was/is de regeling “Nieuwe kansen voor vrijkomende agrarische bebouwing” (provinciaal VAB-beleid voor boeren, burgers en buitenlui).

Opmerking:

De grondslag onder het gemeentelijk beleid volgens de gemeentelijke notitie “vrijkomende en voormalige agrarische bebouwing” is met deze beleidsregel Ruimte voor Ruimte van 2007 deels vervangen.

2.2. Provinciale ruimtelijke verordening 2009

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet geeft de Provincie een ander wettelijk kader ten aanzien van haar bevoegdheden. De “Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009” is een direct gevolg van de nieuwe Wro om vanuit de provincie grip te houden op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen haar grondgebied. In deze verordening geven Provinciale Staten algemene regels voor de inhoud van en de toelichting op bestemmingsplannen over onderwerpen waar een provinciaal belang mee gemoeid is.

2.2.1. Verstedelijkingsverbod

Met deze verordening werden de kaders van het streekplan “Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord” bevestigd in de vorm van een verstedelijkingsverbod voor het landelijk gebied, het gebied dat qua begrenzing samenvalt met het uitsluitingsgebied volgens het streekplan “Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord”. Voor bestemmingsplannen voor gronden in het landelijk gebied mogen geen gronden worden aangewezen en geen regels worden gesteld die nieuwe stedelijke functies of nieuwe niet-stedelijke functies met *aanzienlijke* ruimtelijke effecten mogelijk maken.

Deze redactie lijkt planologisch ruimte te geven voor nieuwe ontwikkelingen. De in de verordening opgenomen ontheffingsregels vullen die echter in en beperken die.

Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen:

- ten behoeve van verbrede landbouw
- voor de omzetting van bestaande agrarische functies in niet-agrarische functies in niet-agrarische kleinschalige vormen van wonen, werken, zorg of recreatie en
- voor de bouw van woningen bij de toepassing van het beleidsconcept **“Ruimte voor Ruimte”** als compensatie voor de sloop van landschappelijk storende en/of niet passende bebouwing of functies.

Tot de stedelijke functies werd onder andere gerekend woonbebouwing, inclusief villagebieden en woonschepenlocaties.

3. Het nieuwe ruimtelijke/planologische kader

3.1. Structuurvisie Noord-Holland 2040

De structuurvisie “Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord” is met de vaststelling op 5 juli 2010 opgevolgd door de “Structuurvisie Noord-Holland 2040” met de subtitel “Kwaliteit door veelzijdigheid”. Met de structuurvisie als grondslag is de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie vastgesteld. Deze vervangt de verordening van 2009.

De Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie richt zich op het gemeentelijk ruimtelijk instrumentarium (bestemmingsplannen, uitwerkingen of wijzigingen, beheersverordeningen en projectbesluiten en besluiten tot buiten toepassing verklaren van de beheersverordening).

3.2. Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie 2010

Om haar ruimtelijke doelstellingen ten aanzien van het landelijk gebied te bereiken gaat de verordening enerzijds uit van een verbod op stedelijke ontwikkelingen en anderzijds op een verwijdering van landschappelijk storende en/of niet passende bebouwing. Daarmee wordt het provinciale beleidskader van de regeling voor compensatie in de vorm van woningbouw voor sloop, bekend als de Ruimte voor Ruimte-regeling 2009, voortgezet.

Daarnaast geeft de verordening ruimte voor verbrede landbouwfuncties op of functiewijzigingen van agrarische bouwpercelen.

Aan het gebruik van recreatiewoningen en stacaravans en de bedrijfsmatige exploitatie van complexen van recreatiewoningen is een afzonderlijk artikel gewijd.

Elke ontwikkeling moet de toets van ruimtelijke kwaliteit kunnen doorstaan.

In de verordening wordt een nieuw begrip geïntroduceerd: “Bestaand Bebouwd Gebied “ (BBG).

De begrippen “uitsluitingsgebied” en “stedelijk gebied” worden nu respectievelijk aangeduid als buiten Bestaand Bebouwd Gebouwd (en landelijk gebied) en binnen Bestaand Bebouwd Gebied. De begrenzing tussen binnen en buiten is in de structuurvisie aangegeven op kaartmateriaal. Daarnaast is aangegeven welke **bebouwing** buiten BBG ook als zodanig wordt aangemerkt. Daartoe behoren onder andere bestaande bebouwing (ook die binnen de EHS), geprojecteerde bebouwing van geldende en in werking getreden bestemmingsplannen, stedelijke voorzieningen als dagrecreatieterreinen, campings, sportvelden en dergelijke.

Opmerking

Bij “bebouwing” gaat het uitsluitend om aanwezige en op grond van vigerende planologische regels toegestane gebouwen en bouwwerken.

3.2.1. Verbod op stedelijke ontwikkelingen buiten Bestaand Bebouwd Gebied

Een nieuw bestemmingsplan mag volgens de provinciale verordening **niet** voorzien in de ontwikkeling van:

- nieuwe woningbouw in het landelijk gebied;
- nieuwe bedrijventerreinen en kantoorlocaties of zelfs een uitbreiding daarvan;
- overige vormen van verstedelijking volgens de definitie van verstedelijking¹.

Buiten BBG vindt de provincie het van belang om open ruimtes zoveel mogelijk te behouden en te ontwikkelen. Het gebied gaat niet op slot, maar bebouwingsplannen dienen te voldoen aan eisen van nut en noodzaak en ruimtelijke kwaliteit.

In de verordening wordt nader ingevuld wat tot Bestaand Bebouwd Gebied wordt gerekend. De begrenzing van het Bestaand Bebouwd Gebied kan door Gedeputeerde Staten worden gewijzigd.

Achtergrond van die regel is dat op grond van de AMvB Ruimte het Bestaand Bebouwd Gebied binnen 4 jaar na aanwijzing telkens opnieuw moet worden vastgesteld.

¹ Volgens de definitie in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie: “Alle functies die verband houden met wonen, bedrijvigheid, glastuinbouw, voorzieningen bovengrondse en ondergrondse infrastructuur, stedelijk water en stedelijk groen, voor zover deze het oprichten van bebouwing mede mogelijk maken” Hieronder vallen ook recreatieterreinen als bungalowparken.

Zoals bij iedere regeling is er een ontheffing van een verbod door Gedeputeerde Staten mogelijk. De recent ingestelde onafhankelijke provinciale Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) heeft daarbij een belangrijke adviesrol gekregen.

In het geval dat de gemeente zou willen meewerken aan een ontwikkeling voor verstedelijking (ook voor één woning) is een ontheffing van Gedeputeerde Staten vereist. Nut en noodzaak moeten daarbij zijn aangetoond als ook dat nieuwe woningbouw niet binnen BBG kan worden gerealiseerd². Voor binnen BBG zijn herstructureren, intensiveren, combineren of transformeren de kernbegrippen.

Op het punt van nut en noodzaak van woningbouw is de SER-ladder³ van toepassing. Ten aanzien van de noodzaak wordt verwezen naar een aantal – deels nog door GS vast te stellen – documenten. Dat zijn het inmiddels vastgestelde gebiedsdocument Noord-Holland Noord 2010, de jaarlijks op te stellen en vast te stellen provinciale woningbouwmonitor en de nog vast te stellen provinciale woonvisie met regionale actieprogramma's (2010 en 2011).

In de provinciale woonvisie en regionale actieprogramma's geeft de provincie uitwerking aan het deelbelang "voldoende en op de behoefte aansluitenden huisvesting" met als doel te komen tot een kwantitatieve en kwalitatieve afstemming van het woningaanbod op regionaal niveau.

Conform het Rijksbeleid (AMvB Ruimte) wordt de mogelijkheid voor nieuwe woningbouw buiten BBG om reden van zorgvuldig ruimtegebruik beperkt en aan voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit gebonden. In de verordening wordt aangegeven waarmee bij nieuwe of uitbreiding van bestaande verstedelijking rekening moet worden gehouden.

Een uitzondering geldt voor woningbouw onder de toepassing van de "Ruimte voor Ruimte-regeling" en voor bijzondere huisvesting als onderdeel van verbrede landbouw, een functiewijziging van een agrarisch bouwperceel.

Voor alle ontwikkelingen gelden onverkort de ruimtelijke kwaliteitseisen, zoals vastgelegd in de provinciale beleidsnota "Landschap en cultuurhistorie".

Opmerking

Naast deze "Leidraad Landschap en Cultuurhistorie – ontwikkelen met ruimtelijke kwaliteit" is door de provincie als handreiking naar gemeenten het "Handboek Ontwikkelen met Ruimtelijke Kwaliteit" gemaakt.



**De begrenzing van
Bestaand Bebouwd Gebied**

Opmerking

Een conclusie die, op grond van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van 2010 in samenhang met de toepassing van de SER-ladder, kan worden getrokken, is dat incidentele woningbouw anders dan binnen de kaders van de Ruimte voor Ruimte-regeling en Verbrede Landbouw geen reële kansen biedt. Het volgen van een traject voor een enkele normale "burgerwoning" buiten Bestaand Bebouwd Gebied heeft een kans van slagen die vrijwel nihil is. Het legt daarnaast een onevenredig beslag op de capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Om zo'n traject in te gaan moet ook gemeentelijk nut en noodzaak uitvoerig worden afgewogen. Voor een enkele woning in het lint of langs de agrarische ontsluitingswegen valt een en ander niet te onderbouwen.

² De notitie "Beoordeling invullocaties" van Bügel Hajema is de zoektocht naar binnenstedelijke mogelijkheden.

³ Bij de SER-ladder gaat het erom dat de verschillende ruimtelijke mogelijkheden zorgvuldig worden afgewogen en zo optimaal mogelijk worden benut. Het schema bestaat uit drie onderdelen en is bedoeld als hulpmiddel bij de besluitvorming. In de redenering die de SER-ladder volgt, wordt (1) aandacht besteed aan een optimaal gebruik van de beschikbare (of door herstructurering beschikbaar te maken) ruimte, (2) aan de mogelijkheden om door een meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen, en (3) aan uitbreiding van het ruimtegebruik.

3.2.2. Ruimte voor Ruimte-regeling

De Ruimte voor Ruimte-regeling is gericht op een aantoonbare en duurzame verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door sloop van landschappelijke storende en/of niet-passende bebouwing of functies en de bouw van een of meer woningen als compensatie voor deze sloop.

Het moet leiden tot een aantoonbare en duurzame vermindering van bebouwing. Het gaat daarbij om een vermindering van zowel oppervlakte als volume. Met de keuze van de aard en omvang van de nieuwe woning(en) moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ruimtelijke kwaliteitseisen in geval van verstedelijking, waarvoor in de Ruimte voor Ruimte-regeling randvoorwaarden en criteria zijn geformuleerd.

De basis van de regeling is dus nog steeds een netto-afname van bebouwing en het toestaan van niet meer woningen dan noodzakelijk is om de sloop van bedoelde bebouwing of functies te financieren/realiseren.

Een bestemmingsplan voor buiten het BBG **kan** voorzien in een regeling die voorziet in de mogelijkheid van nieuwe woningen ter compensatie van storende bebouwing of functies. Een bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op onder andere de Ecologische hoofdstructuur **moet** zijn voorzien van een Ruimte voor Ruimte-regeling, bijvoorbeeld door een wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsverplichting.

De compensatieregeling woningbouw voor sloop van storende bebouwing is uitgewerkt in de provinciale "Uitvoeringsregeling Ruimte voor Ruimte" behorende bij en op grond van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (artikel 16).

Provinciale Uitvoeringsregeling Ruimte voor Ruimte 2009

Deze provinciale uitvoeringsregeling is vooral bedoeld voor agrariërs en andere ondernemers die stoppen of zijn gestopt met hun bedrijfsvoering. Onder voorwaarden kunnen ook verplaatsters gebruik maken van de regeling.

- compensatie op basis van kosten

De regeling is een compensatieregeling op basis van kosten en waarde van te slopen bedrijfs- en woongebouwen en andere bouwwerken. Welke kosten in aanmerking komen is expliciet geregeld.

De basis voor de compensatie is een door initiatiefnemer en gemeente gedragen exploitatieopzet, waarin alle toerekenbare kosten en opbrengsten van zowel de saneringslocatie als van de eventuele uitwijklocatie transparant gemaakt zijn. De kosten en opbrengsten worden bepaald op basis van taxaties, offertes en kengetallen. Voor de opstelling heeft de provincie een modelexploitatieopzet en een digitale applicatie ontwikkeld.

Er mag een positief saldo zijn van maximaal 5 % van de totale kosten.

- uitgesloten bebouwing

Monumentale, cultuurhistorisch waardevolle en karakteristieke bebouwing zijn uitgesloten. Ook nog niet gerealiseerde bebouwing of illegale bebouwing die – formeel juridisch – niet bestaat komt niet in aanmerking.

- zekerheidsstelling sloop

Eerst slopen en dan bouwen is de basisregel. In die gevallen waarin dat financieel op problemen stuit bij de particuliere initiatiefnemer kan een uitzondering worden gemaakt onder de voorwaarde dat in de Ruimte voor Ruimte-overeenkomst een boeteclausule voor een substantiële boete per dag dat de sloop na de overeengekomen datum uitblijft.

- locatie compenserende woningbouw

Het vertrekpunt is dat compenserende woningbouw bij voorkeur plaats vindt aan de rand van bestaand bebouwd gebied. Als dit niet mogelijk is dan is de saneringslocatie ook een optie als tenminste de groeimogelijkheden van omringende agrarische bedrijven niet aangetast wordt. Het is binnen de kaders van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie aan de gemeente te bepalen waar compenserende woningbouw kan worden gerealiseerd op basis van ruimtelijke kwaliteit, tempo van uitvoering, kosten en te realiseren bouwvolume afgezet tegen de omvang van de sloop. Rekening gehouden moet worden met het feit dat buiten de saneringslocatie niet gebouwd kan worden binnen onder andere de Ecologische Hoofdstructuur, Nationale landschappen en weidevogelleefgebieden.

- overige uitwerkingseisen voor de gemeente

De gemeentelijke toepassing van Ruimte voor Ruimte moet voldoen aan alle vereisten in de Provinciale Verordening Structuurvisie, waaronder die gesteld in het kader van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast dient de regeling in overeenstemming te zijn met provinciale uitgangspunten waaronder het uitgangspunt dat het een kwalitatieve regeling betreft met als doel een duurzame verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Een kwantitatieve regeling (een bepaald aantal m² slopen geeft recht op één woning⁴) is niet (meer) toegestaan. Ook mag er geen beperking worden gesteld door de regeling te beperken voor bepaalde groepen initiatiefnemers.

- verplaatsing agrarische bedrijven

In het geval van bedrijfsverplaatsing geldt dat de betreffende agrariër of de nieuwe eigenaar van de oude locatie een aanvraag kan doen voor functiewijziging.

Opmerking:

De regeling is niet echt afgestemd op de problematiek die samengaat met verplaatsing. In de exploitatie kunnen volgens deze regeling alleen de kosten van sloop van de oude bedrijfslocatie worden meegenomen. In de praktijk is verplaatsing alleen mogelijk in combinatie met ontwikkeling op de oude locatie.

- fiscale consequenties

Toepassing van Ruimte voor Ruimte kan fiscale consequenties hebben, bijvoorbeeld in het geval van bedrijfsbeëindiging. In geval van vermogenstoename in de vergelijking tussen getaxeerde waarden voor deelname en na deelname zal een meerwaarde worden belast.

3.2.3. Ruimtelijke kwaliteitseis

Het beleid ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit voor stedelijke ontwikkelingen wordt in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie gecontinueerd. Er moet voldaan worden aan de voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit. Het gaat daarbij om behoud van de kernkwaliteiten van het landschap en dorpsstructuren. Het doel is zoveel mogelijk behoud van waardevolle dorpsranden, kenmerkende bebouwingskarakteristieken en verkavelingen en lintstructuren na te streven. De vernieuwde provinciale Beleidsnota Landschap en Cultuurhistorie waarin landschapstypen en kernkwaliteiten zijn/worden beschreven is daarbij een belangrijk meetpunt.

3.2.4. Recreatiewoningen

In bestemmingsplannen moet zijn geregeld dat permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans niet is toegestaan. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaand bedrijfsmatig geëxploiteerd complex van recreatiewoningen moet regels stellen ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie. Hetzelfde geldt voor nieuwe complexen van recreatiewoningen voor zover Gedeputeerde Staten, gehoord de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, bereid is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mee te werken.

Opmerking;

In de bestemmingsplannen van Bergen is het al jaren een gebruikelijke regel dat een gebruik in strijd met de bestemming niet is toegestaan. De praktijk is echter een andere geworden. Het ontbreken van een strikte handhaving op overtredingen heeft ertoe geleid dat in de huidige situatie er in op particuliere erven ontstane recreatiewoningen als ook in recreatiewoningen op recreatieterreinen permanent wordt gewoond.

Om die "historie" te reguleren is in juni 2008 door de gemeenteraad de notitie "Handhavingsbeleid Permanente Bewoning Recreatiewoningen" vastgesteld. Aan bewoners, die aantoonbaar op de peildatum 1 april 2008 een recreatiewoning permanent bewoonden kan, als het pand daarvoor geschikt is, een persoonlijke gedoogbeschikking worden gegeven. Het doel is dat permanente bewoning van recreatiewoningen op den duur niet meer voorkomt. Handhaving van nieuwe gevallen is daarvoor wel een vereiste.

⁴ Dat is de huidige Bergense regeling zoals die ook in het ontwerp-bestemmingsplan Landelijk gebied noord is opgenomen. De provincie heeft in het kader van het overleg ex artikel 10 Bro niet gereageerd op deze in het bestemmingsplan opgenomen regeling. Het bestemmingsplan hoeft niet meer ter goedkeuring te worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten.

3.2.5. Verbrede landbouwfuncties of functiewijzigingen van agrarische bouwpercelen

De provinciale ruimtelijke verordening biedt de mogelijkheid in een bestemmingsplan te regelen dat agrarische gebouwen inclusief de agrarische bedrijfswoning(en) op het bouwperceel mogen worden gebruikt voor kleinschalige vormen van bijzondere huisvesting, recreatie en zorgfuncties. Kassen zijn daarbij uitgezonderd. De verordening stelt daarvoor een aantal randvoorwaarden:

1. de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijven en de woonfunctie van omliggende woningen mogen niet worden beperkt
2. de mogelijkheid van buitenopslag in relatie tot niet-agrarisch gebruik wordt geregeld in het bestemmingsplan;
3. de nieuwe functie aantoonbaar geen onevenredig verkeersaantrekkende werking heeft en dat er sprake is van een acceptabele verkeerssituatie;
4. eventuele extra parkeerplaatsen op het eigen bouwperceel worden gerealiseerd
5. ingeval van bijzondere huisvesting uitsluitend sprake is van afhankelijke woonruimten of woningen als onderdeel van zorgfuncties en;
6. ingeval van recreatiefuncties permanente bewoning wordt verboden.

In de toelichting wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat onder "bijzondere huisvesting" niet moet leiden tot sluipenderwijs het ontstaan van nieuwe burgerwoningbouw. Bij "bijzondere huisvesting" wordt met name gedacht aan afhankelijke woonruimten zoals woonruimte ten behoeve van mantelzorg, een niet-zelfstandige woning voor "de rustende boer" of andere specifieke doelgroepen.

Gedeputeerde Staten geven aan dat verdere planologische beperkingen (bijvoorbeeld welke functies niet zijn toegestaan) in een nader uitvoeringsbesluit worden geregeld. Het is nog onbekend wanneer dit zijn beslag krijgt.

Opmerking:

De mededeling in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van 2010 van Gedeputeerde Staten dat er een uitvoeringsbesluit komt waarin verdere planologische beperkingen voor buiten Bestaand Bebouwd Gebied worden geregeld, betekent weinig anders dan dat het beleid van "Nieuwe kansen voor vrijkomende agrarische bebouwing" van 2005 (provinciaal vab-beleid) zal worden geëvalueerd en herschreven.

Daarmee kan de grondslag onder de gemeentelijke notitie "vrijkomende en voormalige agrarische bebouwing", zoals de raad op 26 juni 2007 heeft vastgesteld, verder komen te vervallen.

Die notitie vroeg in 2009 al om bijstelling vanwege de Ruimte voor Ruimte-regeling. Het aangekondigde uitvoeringsbesluit maakt dat het praktisch is de gemeentelijke notitie op dat punt in zijn geheel bij te stellen na verschijning van dat uitvoeringsbesluit.

3.3. De Groene Ruimte

Uit dit hoofdstuk van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie zijn voor Bergen twee onderdelen van belang. Deze betreffen de Ecologische Hoofdstructuur en de Weidevogelleefgebieden. Voor gronden die vallen binnen die kaders gelden ten aanzien van de toepassing van Ruimte voor Ruimte-regeling als ook voor verbrede landbouw beperkingen.

Bij gronden aangeduid als EHS geldt dat in een bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen en regels worden opgenomen die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur significant aantasten.

Behoudens compensatie op de locatie, dat overigens niet de voorkeur heeft, is bouwen in de EHS niet mogelijk tenzij er per saldo sprake is van een winst voor de EHS.

Voor Weidevogelleefgebieden geldt dat er geen mogelijkheid is van nieuwe bebouwing, anders dan bebouwing die ingevolge een geldend bestemmingsplan mogelijk is op een agrarisch bouwperceel. Ook bij sanering in dit gebied geldt dat in het uiterste geval compensatie kan plaats vinden op de saneringslocatie en niet op andere plaatsen in het Weidevogelleefgebied.

4. Incidentele woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied en het provinciale ruimtelijk kader anno 2010

4.1. Algemene conclusie

Voorgaande analyse van het provinciale ruimtelijk kader op het punt van incidentele woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied leidt tot de conclusie dat voor woningbouw slechts in een tweetal situaties een helder kader is gegeven:

1. als compensatie voor sloop van storende en/of niet passende bebouwing en dan bij voorkeur aan de dorpsranden; de Ruimte voor Ruimte-regeling. Realisatie op gronden binnen de EHS en Weidevogelleefgebieden kent daarbij beperkingen.
2. als verbrede landbouw in de vorm van “bijzondere huisvesting” zonder dat het risico bestaat dat er via die route burgerwoningbouw aan het landelijk gebied wordt toegevoegd.

In de toelichting wordt aangegeven dat het moet gaan om afhankelijke woonruimten zoals woonruimte ten behoeve van mantelzorg, een niet-zelfstandige woning voor de “rustende boer” of andere specifieke doelgroepen. Verdere planologische beperkingen – welke functies worden wel en niet toegestaan – zullen door Gedeputeerde Staten in een uitvoeringsbesluit worden vastgelegd.

In alle andere gevallen dat de gemeente zou willen meewerken aan woningbouw, ook voor één woning, moet allereerst worden aangetoond waarom nieuwe woningbouw niet binnen Bestaand Bebouwd Gebied kan worden gerealiseerd. Nut en noodzaak moeten zijn onderbouwd. Inspanningen bij het noodzakelijke provinciale traject voor incidentele woningbouw anders dan hierboven vermeld zullen veelal leiden tot een niet effectieve inzet van (ambtelijke) capaciteit en middelen met een vrij grote zekerheid op een negatief resultaat.

Opmerkingen:

- Er is een discrepantie tussen het toestaan van verbrede landbouw in de vorm van bouwen voor nieuwe functies en de Ruimte voor Ruimte-regeling op het moment dat de agrariër stopt en zijn bedrijfsbebouwing als storend kan/moet worden gezien.

In die situatie moet de compensatie als gevolg van waardeverlies groter zijn dan in de gevallen dat er geen sprake is geweest van verbrede landbouw. Verbrede landbouw heeft als doel de agrariër zolang mogelijk zijn agrarische activiteiten te laten uitoefenen en daarmee het beheer van het landschap. In dat kader moet het duidelijk zijn dat er sprake is van zekere positieve toekomstverwachting. Het is niet handig mee te werken aan “verbrede landbouw” als duidelijk is dat de agrariër binnenkort stopt en er geen opvolging is. Een aanvullend gemeentelijk toetsingskader is noodzakelijk.

- In het kader van verbrede landbouw moet ook afgewogen worden of het noodzakelijk is om het agrarische bouwperceel (nu ca. 1 ha.) te vergroten naar het maximum oppervlak dat op grond van de provinciale structuurvisie is toegestaan: maximaal 1,5 ha. Vergroting van het agrarisch bouwperceel kan gevolgen hebben die haaks staan op het behoud van landschappelijke kwaliteit. Meegewogen moet ook worden het ruimtebeslag als gevolg van het kampeerbeleid dat maximaal 15 kampeermiddelen toestaat binnen het agrarisch bouwperceel. Daarvoor is een oppervlakte nodig van zo'n 1200 tot 2000 m², afhankelijk van de grootte van de kampeerplekken. Voor die ruimtevrage is het agrarisch bouwperceel volgens het vigerende bestemmingsplan niet altijd voldoende van afmetingen.

4.2. Woningbouw als financiering van landschapsontwikkeling?

Hiervoor is al aangegeven dat stedelijke ontwikkelingen te maken krijgen met een in de verordening nader omschreven ruimtelijke kwaliteitseis (PVRS artikel 15). Er is alleen geregeld dat er compensatie in de vorm van woningbouw gegeven kan worden in het geval van sloop van storende bebouwing en/of functies. De kwaliteit van het landschap met de ontwikkelingen/ingrepen van de afgelopen decennia staat kennelijk niet ter discussie. Het lijkt alsof die ingrepen altijd een kwaliteitsverbetering met zich mee hebben gebracht. In een aantal situaties zal het tegendeel het geval zijn, zodat herstel in feite noodzaak is.

Zouden de kosten van herstellingrepen of verbeteringen al dan niet met aankoop van gronden niet gecompenseerd kunnen worden door op geschikte plaatsen woningbouw toe te staan? De provinciale regelingen geven geen antwoord op die toch reële vraag in het belang van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied. De randen van het Bestaand Bebouwd Gebied zijn daarvoor in eerste aanleg de aangewezen plekken. Volgens de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie, artikel 10, kunnen GS de begrenzing van bestaand bebouwd gebied wijzigen middels een in de verordening aangegeven

procedure waarin de ARO een rol speelt. Een landschapsplan kan daarvoor wellicht een onderbouwing zijn.

In feite gaat het om een variant op “rood voor groen” met landschapsherstel en ontwikkeling door realisatie van “rood” tegen de begrenzing van de contour Bestaand Bebouwd Gebied. In het kader van de Structuurvisie Landelijk Gebied en het landschapsonwikkelingsplan met uitvoeringsplannen kan/zal die vraag aan GS worden voorgelegd met het verzoek om gebruik te maken van de mogelijkheid tot aanpassing van de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied.

4.3. Ruimte voor Ruimte-regeling, een panacee voor ruimtelijke kwaliteit?

Dat er storende bebouwing staat in het landelijk gebied is evident evenals dat er bebouwing staat die hun agrarische functie heeft verloren en waaraan een niet wenselijke functie is of kan worden gegeven. De uitkomsten van het Landschapsonwikkelingsplan (LOP) wordt op dit punt met belangstelling tegemoet gezien. Het LOP kan het antwoord geven op de in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling noodzakelijke vaststelling of bebouwingstorend is.

Een volgende stap in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling is te onderzoeken of er per locatie voldoende waarde aan bebouwing staat voor de compensatie in één woning. De toegestane “winstmarge” van 5 % lijkt daarbij veel te beperkt. De voorzichtige inschatting is dat er niet veel mogelijkheden zijn voor individuele regelingen.

Een logische vervolgvraag is dan of het niet mogelijk is om binnen één exploitatieplan met de opbrengsten van de bouw van een of meer woningen sanering van storende bebouwing op verschillende locaties met verschillende eigenaren te bewerkstelligen.

De Ruimte voor Ruimte-regeling geeft op die vraag geen antwoord. Zij sluit het ook niet uit.

Wil de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied verbeteren is dit een optie die nadere uitwerking in overleg met de provincie vraagt en een meer proactieve sturende houding van de gemeente.

Opmerking

De bestemmingsregeling in het ontwerp bestemmingsplan Landelijk gebied noord heeft als prikkel tot vermindering van bebouwing ook een vorm van een compensatieregeling door na sloop van (bij-)gebouwen de woning op het perceel in een hogere volumecategorie te plaatsen dan op grond van het bestaande volume van de woning mogelijk is.

